

# POSICIÓN INSTITUCIONAL, COMPETENCIAS Y FINANCIACIÓN DE LOS CABILDOS INSULARES EN EL ESTADO AUTONÓMICO

## INSTITUTIONAL POSITIONING, COMPETENCIES AND FINANCIATION OF THE CABILDOS IN THE STATE OF AUTONOMIES

*Manuel J. Sarmiento Acosta\**

### RESUMEN

Los Cabildos Insulares canarios son órganos de gobierno y administración de cada una de las islas. Desde la Ley de 11 de julio de 1912 hasta la actualidad han adquirido un gran arraigo en la Administración local de Canarias. Con el advenimiento del “Estado autonómico” han enriquecido su naturaleza, puesto que no son solo corporaciones locales, sino instituciones de la Comunidad Autónoma (arts. 8. 2 y 23 del Estatuto de Autonomía). Esto ha supuesto la plasmación de una opción claramente descentralizadora, que erige a las Corporaciones insulares en piezas esenciales del sistema, ya que disponen de un elenco de competencias de evidente significación. En el siglo XXI es claro que no sería razonable prescindir de estas instituciones, al margen de la existencia de fuertes crisis económicas o de reformas organizativas, porque los Cabildos ni tienen ni han tenido nunca la posición institucional de las hoy cuestionadas Diputaciones provinciales.

**PALABRAS CLAVE:** régimen local, islas, Cabildos Insulares, Estado autonómico.

### ABSTRACT

The Canary Island Councils are organs of government and administration of each of the island. Since the Law of July 11, 1912 to the present have acquired a great importance in the local government of the Canary Islands. With the advent of the “Autonomous State” have enriched their nature, since they are not only local corporations, but institutions of the Autonomous Community (arts 8.2 and 23 of the Statute of Autonomy). This has involved the demonstration of clear decentralization option, which stands to the Island Corporations essential parts of the system, as they have a list of competencies of significance. In the XXI century is clear that it would be unreasonable without these institutions, regardless of the existence of strong economic crises or organizational reforms because the Councils neither have nor have ever had the institutional position of the Provincial questioned today.

**KEYWORDS:** Local government, islands, Island Councils, Autonomous State.

### LOS CABILDOS EN EL MOMENTO PRESENTE

Los Cabildos Insulares de Canarias son órganos de gobierno, administración y representación de las islas e instituciones de la Comunidad Autónoma (arts. 8. 2 y 23.3 y 5, EACan.) y ejercen unas competencias que les permiten actuar en los distintos sectores de la acción pública. Técnicamente se suele entender por la doctrina más tradicional que la competencia es la medida de la capacidad de un órgano o un ente, o un conjunto de potestades o funciones que el ordenamiento jurídico atribuye a un órgano o ente. *Desde un punto de vista más genérico e impreciso, la competencia no es otra cosa que el poder efectivo que tiene un Cabildo Insular para actuar y alcanzar los fines que tiene encomendados.* De suerte que atribuir más o menos competencias a una institución es, en último término, una decisión política, la cual se explicita en textos legales y reglamentarios, así como en actos y acuerdos administrativos. No hay que olvidar que todos los conceptos, categorías y técnicas del Derecho de organización están transidos de política. Y dentro de la decisión política que opta por mayor o menor descentralización caben múltiples enfoques, que ponderan factores y circunstancias de muy diverso tipo y carácter. Así, por ejemplo, la decisión de conferir la competencia de gestión de los Parques Nacionales a los Cabildos Insulares, deberá tener en cuenta no solo principios abstractos

---

\*Profesor Titular de Universidad de Derecho Administrativo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y Magistrado Suplente del Tribunal Superior de Justicia de Canarias. Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Campus de Tafira. Calle Saulo Torón, s/n. Urbanización Zurbarán. 35017. Las Palmas de Gran Canaria. España; Correo electrónico: msarmiento@ddp.ulpgc.es

como el de descentralización o desconcentración, etc., sino otros aspectos como la eficacia o la preservación de los recursos naturales y el medio ambiente, la capacidad real de cada Cabildo en cuestión para asumir esa competencia o las características de cada isla para así poder gestionar adecuadamente el parque. *Hay un punto, pues, en el que lo prevalente es la opción política*, que en su entraña no es fiscalizable desde la perspectiva jurídica. En este ámbito, la creatividad y las posibilidades son múltiples. Pero en un Estado de Derecho esa decisión creativa, más conservadora o más progresista, más cara o más barata en términos económicos, debe reconducirse a categorías y técnicas de Derecho —y, por lo que aquí importa, de Derecho administrativo— y, por tanto, su estructura, alcance, desenvolvimiento y fiscalización corresponde a este Derecho como conjunto de normas, principios e instituciones que regulan la organización y la actividad de las Administraciones Públicas. Pero para el adecuado entendimiento debemos tener presente siempre que esas categorías tienen su origen en una previa decisión política adoptada en un momento y en un lugar determinados. Derecho y política se tocan, condicionan y comunican, pero sin confundirse, ni usurpar uno el lugar del otro. Justamente es este el error de los Estados que no pueden ser calificados como “Estados de Derecho”, pues en ellos política y derecho se confunden y una usurpa la posición del otro. Tan inaceptable es creer que la norma con su única existencia explica todo el acontecer jurídico, como considerar que el Derecho —esto es, la norma o la técnica— es un simple envoltorio sin importancia, que se puede alterar sin mayor problema, y con desprecio a procedimientos, valores e instituciones.

La opción por la descentralización es, entonces, una decisión puramente política, que como tal tendrá en cuenta factores de oportunidad o conveniencia política, y también económica; aspecto este último de extrema importancia en los últimos años —en concreto, a partir de 2007— por la impresionante crisis económica que ha obligado a los gobiernos a adoptar un conjunto de medidas restrictivas del gasto público para cumplir objetivos de déficit (reducción de retribuciones a los funcionarios públicos desde mayo de 2010, incremento de impuestos y creación de nuevos tributos, subida de tasas, reforma laboral, reforma financiera, etc).

Dicho esto es preciso advertir que, aunque en un contexto político y económico tan convulso, cabría plantearse algunas modificaciones institucionales, *la existencia y funciones de las Corporaciones insulares no puede ser cuestionada, ni desde luego es posible aceptar la simplista homologación de Cabildos y Diputaciones provinciales*, porque sus diferencias son de bulto, tanto por su origen, como por la entidad que gestionan y, sobre todo, por su posición, competencias y financiación en el Estado autonómico. Es verdad que durante los últimos 35 años se han cometido errores organizativos que ahora estamos pagando con intereses usureros; también es cierto que han existido y existen corruptelas, pactos incomprensibles y tendencias inaceptables, como la de permitir que personas con sanciones penales firmes por corrupción actúen en la vida pública como si nada hubiera ocurrido, pero desde luego eso nada tiene que ver con la existencia de los Cabildos ni con las competencias que estos ejercen, pues Canarias es una Comunidad Autónoma con un hecho diferencial claro de carácter estructural (el hecho insular), más fuerte, permanente y poderoso que esta crisis económica que sufrimos en la actualidad, y que probablemente marque un antes y un después de forma irrevocable.

De la misma manera que hace ahora un siglo —1912-2012—, con motivo del llamado “problema canario” se supo captar que era necesario establecer un Cabildo en cada isla, cien años después debemos subrayar que *esa decisión política* de nuestros mayores fue un acierto completo como lo demuestra el paso del tiempo. Debe aprenderse del pasado y observar que también en una época nada fácil la realidad del archipiélago impuso que los Cabildos Insulares fueran las Corporaciones ideales para gestionar los asuntos insulares, con un robustecimiento paulatino pero inexorable de sus funciones frente a la vieja Diputación provincial, que se extinguió de forma natural por medio del Estatuto provincial de 1925.<sup>1</sup>

Por eso, como ya se ha anticipado, ni los Cabildos son Diputaciones provinciales ni en Canarias esta tuvo el menor éxito organizativo, ni asimismo la situación presente puede llevar a la errónea conclusión de que es posible su supresión para reducir el gasto público con la asunción de los Ayuntamientos y la Administración autonómica de sus competencias. Si la historia es *maestra* (Cicerón) y *madre de la verdad* (Cervantes), es claro que tenemos que aprender de ella con humildad y sin aspavientos, y no dejarnos llevar por el nerviosismo, la inseguridad y las ocurrencias que ambos dejan nacer. Los hechos y la evolución de un siglo avalan el acierto de hombres como Pedro Pérez Díaz, Manuel Velázquez Cabrera, Benito Pérez Armas o el propio Canalejas, que lograron establecer

un sistema adecuado para la gestión del archipiélago, que se explicitó en la célebre Ley de 11 de julio de 1912;<sup>2</sup> sistema que ha logrado atravesar con eficacia distintos regímenes políticos y diversas crisis políticas y económicas. Desconocer esta realidad es un error.

#### LA OPCIÓN POR LOS CABILDOS: POSICIÓN INSTITUCIONAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO

Los Cabildos que se crearon de acuerdo con la importante Ley de 11 de julio de 1912 adquirieron un notable arraigo en la legislación sobre el régimen local español, y las mismas Constituciones de 1931 (art. 10, tercer párrafo) y de 1978 (art. 141.4), los han reconocido como órganos de gobierno y administración de las islas en el archipiélago canario. No es el momento de detenernos en el análisis de la larga evolución que va desde 1912<sup>3</sup> hasta la constitución formal de la Comunidad Autónoma de Canarias, en el año 1982, pero sí es preciso enfatizar la trascendencia que han tenido las Corporaciones insulares para la vida política y administrativa de Canarias, convirtiéndose en instituciones esenciales para la gestión y administración de las entidades locales islas, con logros muy notables que han sido reconocidos tanto desde el punto de vista doctrinal como político y social. Este balance positivo fue tenido en cuenta por el legislador estatutario y tuvo un papel crucial para explicitar la opción por los Cabildos en el Estatuto de Autonomía de Canarias. Así, la norma institucional básica canaria (art. 147.1 CE), desde su primera redacción (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto), articula la organización territorial de la comunidad sobre las entidades insulares y municipales, relegando las provincias a un papel formal e insignificante, como ya he destacado en alguna ocasión.<sup>4</sup> Ahora bien, si con relación a los municipios el Estatuto no contiene previsión de relieve, lo cual es completamente lógico al ser entidades locales gobernadas y administradas por los Ayuntamientos, y, por tanto, con idéntico carácter que el resto de los municipios españoles, respecto de las islas el planteamiento que hace es distinto, pues al margen de que las toma como entidades vertebradoras del sistema, adiciona a sus órganos de gobierno, administración y representación (los Cabildos), una nueva e importante faceta: la de instituciones de la Comunidad Autónoma, y si bien es cierto que en la primera redacción de 1982 esta condición no estaba claramente señalada, la reforma llevada a cabo por medio de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, lo afirma sin la menor duda (arts. 8.2 y 23).<sup>5</sup> Por consiguiente, los Cabildos se configuran desde una doble perspectiva. Por un lado, son órganos de gobierno, administración y representación de las islas (cfr, art. 41. 1, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local). Por otro, son instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, si bien este último carácter no deroga o desnaturaliza su esencial dimensión local, porque solo secundum quid tienen carácter de instituciones autonómicas.<sup>6</sup> La constitucionalidad de esta doble configuración ha sido reconocida, incluso, por la interesante STC 132/2012, de 19 de junio, relativa a la resolución de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra distintos preceptos de la Ley balear 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares, que en su FJ.3 declaró: “La Constitución no se opone en modo alguno a que los consejos insulares (o, en el caso canario, los cabildos) se configuren como instituciones autonómicas en el Estatuto de Autonomía (...)”.

El Estatuto, pues, opta por insertar los Cabildos Insulares en el entramado institucional de la Comunidad Autónoma de Canarias, ya que parte de la base de que el archipiélago necesita una organización específica que responda a las exigencias concretas que tiene, y que son distintas a las de otras Comunidades Autónomas, pues el hecho insular (art. 138, CE.) marca una diferencia con la cual hay que contar en cualquier reforma organizativa.<sup>7</sup> El Estatuto, por tanto, opta por:

a) configurar la isla como entidad articuladora del sistema. El artículo 23 es elocuente sobre esta afirmación;

b) establecer que los Cabildos no son solo Corporaciones locales que gobiernan, administran y representan a las islas —como dice, por ejemplo, el art. 41, LRBRL— sino que les adiciona la naturaleza de instituciones autonómicas (art. 8.2); y

c) regular los aspectos esenciales de los Cabildos.

Lo que prueba que esa “opción por los Cabildos” pretende garantizarse a través de un conjunto de mecanismos y previsiones que trazan las “líneas rojas” del legislador ordinario, debido a la posición y función que el Estatuto de Autonomía tiene en el sistema de fuentes del Derecho (cfr, por ejemplo, la polémica STC 31/ 2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Cataluña de 2006, FFJJ 3 y 4). Hay una reserva estatutaria sobre los Cabildos que actúa no solo frente al legislador autonómico, sino,

asimismo, frente al legislador ordinario estatal, que no puede excederse en el ejercicio de la competencia que el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE admite. En suma, el Estatuto de Autonomía ha supuesto la consagración de los Cabildos, en coherencia con su origen y evolución histórica, y ha plasmado una opción por atribuir un conjunto de competencias relevantes a éstos, algunas de las cuales, incluso, se mencionan, si bien es verdad que con un grado muy notable de abstracción o indeterminación (arts. 12. 5 y 23).

#### LAS COMPETENCIAS DE LOS CABILDOS

Lo auténticamente significativo de la regulación estatutaria no es tanto la configuración de la doble naturaleza —que también—, sino la repercusión que esa opción por los Cabildos tiene en materia competencial. Poco valdría la calificación jurídica si luego las Corporaciones locales no tuvieran un elenco de competencias que les permita operar en las distintas áreas de la acción pública (aguas, medio ambiente, ordenación del territorio, actividades clasificadas, etc., etc.) con la necesaria eficacia para satisfacer las necesidades de las islas. En esta dirección, de lo dispuesto en el ordenamiento se puede establecer que unas competencias se ejercen en su condición de Corporaciones locales y otras en su calidad de instituciones de la Comunidad Autónoma.

Como Corporaciones locales, los Cabildos tienen un haz de competencias que viene determinado por equiparación a las competencias que tienen las Diputaciones provinciales (art. 41.1, LRBRL), algo plenamente consolidado en nuestro Derecho local desde el mismo restablecimiento de los Cabildos por la Ley de 1912, ya mencionada, aunque el Parlamento autónomo en el ejercicio de sus funciones desempeña también un importante papel al aprobar las distintas leyes, como de hecho ha sucedido con normas tan importantes como la Ley de Aguas de Canarias, de 26 de julio de 1990 (art. 8), la Ley de Ordenación Sanitaria de 26 de julio de 1994 (art. 46), la Ley de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias, de 5 de abril de 2011, o, en fin, el Decreto legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias (arts. 17 y ss, 169.4; 171.1, a), etc., etc.).

Pero la ley de cabecera en este extremo es la Ley 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, conocida, quizá impropriamente, como “Ley de Cabildos”, pues siguiendo el criterio estatutario (art. 23) establece que los Cabildos Insulares, como Corporaciones locales territoriales, tienen atribuido el gobierno, la administración y representación de cada isla y gozan de plena autonomía para el ejercicio de sus competencias propias (art. 41), y son competencias propias de las Corporaciones insulares, además de las reconocidas en el artículo 5 de la Ley de 11 de julio de 1912, de régimen del archipiélago canario, las que se les atribuyan con tal carácter, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local, y en las leyes reguladoras de los distintos sectores de la actuación pública (art. 42). Se trata, pues, de competencias propias de los Cabildos, esto es, de competencias que se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad de los mismos ( art. 7.2, LRBRL), y constituyen el núcleo duro de la autonomía que constitucionalmente tienen garantizada (ex arts. 137 y 141.4). Solo pueden ser determinadas por ley (art. 7.1, LRBRL), y no pueden ser objeto de controles genéricos o indeterminados, sino de controles específicos. Con carácter general, se puede decir que estas competencias se atribuyen por las distintas leyes sectoriales (art. 2, LRBRL y STC núm. 214/ 1989, de 21 de diciembre), que los legisladores estatal y autonómico dicten en el ejercicio de sus funciones y en el marco definido por el denominado “bloque de constitucionalidad”, y deberán concretar un poder o capacidad efectiva para que los Cabildos, en su faceta de Corporaciones locales, ordenen y gestionen una parte importante de los asuntos públicos insulares, como establece el artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local.

Junto a las competencias propias, los Cabildos pueden ejercer las delegadas, las cuales se desarrollan en los términos de la delegación, que pueden prever técnicas de dirección y control de oportunidad, pero que, en todo caso, deberán respetar la potestad autoorganizatoria de los servicios de las Corporaciones (art. 7.3, LRBRL). Pueden ejercer, además, las competencias transferidas, que, según lo establecido en el párrafo segundo del artículo 42 de la citada Ley 14/1990, tienen idéntico carácter que las competencias propias, lo cual no es del todo cierto desde el punto de vista técnico-jurídico (aunque este extremo no lo podemos desarrollar ahora). Por otra parte, aunque la Ley 14/1990

no regule específicamente la encomienda de gestión, el Estatuto sí la admite (art. 22.3), lo que permite su uso.

Pero, como ya hemos dicho, los Cabildos tienen también la condición de instituciones de la Comunidad Autónoma, y en este concepto ejercen un bloque de competencias, lo cual demuestra, asimismo, lo que ya hemos afirmado: *la decisión política de insertar a estas instituciones en el entramado organizativo de la Comunidad Autónoma*. Pues bien, en este concepto podemos señalar de forma sintética que: 1.º Ostentan la iniciativa legislativa ante el Parlamento de Canarias en los términos que establece la Ley y el mismo reglamento del Parlamento autónomo (arts. 12.5, EACan., y 37 a 39 de la Ley 14/1990); 2.º Colaboran en el desarrollo y la ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno de Canarias (arts. 23.4, EACan, y 35. 2, b) de la Ley 14/1990); 3.º Ejercen la representación ordinaria en cada isla de la Administración autonómica (arts. 23. 5, EACan, y 36. 2, c) de la Ley 14/1990); 4.º Ejecutan en nombre de la Administración autonómica cualquier competencia que esta no ejerza directamente a través de sus órganos administrativos propios (art. 23. 5, EACan.); 5.º Definen —o pueden definir— una política económica insular, bajo la coordinación del Gobierno de Canarias (art. 15.3, EACan.), y 6.º Ejercen todas aquellas competencias que se les transfieran o deleguen en cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma.

En el ejercicio de las competencias relacionadas, las Corporaciones insulares actúan como instituciones de la Comunidad Autónoma. Se observa en la definición de estas competencias concretas, más que una delimitación clara y terminante de la calidad de instituciones autonómicas, un deseo legítimo de insertar los Cabildos en el entramado institucional de la Comunidad Autónoma. Fija, pues, técnicas de relación,<sup>8</sup> que, lógicamente, en el inicio de la andadura del ente autonómico han producido roces y fricciones, pero como concepción del sistema destinada a un correcto engarzamiento Cabildos-Comunidad Autónoma, y, por ende, una consolidación de esta, es intachable —y de hecho así lo ha reconocido la STC 132/2012, ya referida— Desde otro punto de vista, es claro que muchas de estas competencias tienen un grado de indeterminación y complejidad grande. Por ejemplo, la competencia para definir una política económica insular deberá responder a una coordinación muy intensa, sobre todo en un espacio económico como el actual en el cual la globalización impone reglas muy concretas y severas. Lo mismo cabría decir de la competencia para ejercer en nombre de la Administración autonómica cualquier función que esta no ejerza directamente. Pues no solo existe una enorme inseguridad, sino que su espacio cada día es más reducido por el crecimiento y la consolidación de la misma Administración de la Comunidad Autónoma.

En resumen, estas competencias tienen distinto alcance y variado grado de determinación, pero constituyen una prueba de lo que ya se ha repetido: la opción por los Cabildos en una Comunidad que no es igual a otras, sino que tiene unas condiciones geográficas e históricas que reclaman un tratamiento diferenciado.<sup>9</sup>

#### UN PROBLEMA DIFÍCIL: LA FINANCIACIÓN DE LAS CORPORACIONES INSULARES

La eficacia y la calidad de los servicios que presta el Cabildo, y, por ende, el adecuado desarrollo de las competencias de estos, reclama una financiación suficiente y estable. Esta es una exigencia de extraordinaria importancia, porque sin una adecuada financiación es ilusorio hablar de autonomía o de descentralización. Tanto la Constitución (art. 142) como la misma Carta Europea de Autonomía Local (art. 9.1) se hacen eco de esta condición, de manera que es básico que se nutra suficientemente la hacienda insular para que las Corporaciones insulares puedan desarrollar eficazmente sus competencias. Puede economizarse más o menos, cabe un uso más eficaz o menos idóneo de los recursos públicos —y los organismos competentes (Intervención, Tribunal de Cuentas, Tribunales de Justicia, etc.), y los ciudadanos debemos ser muy estrictos con los representantes políticos para que esto sea así—, *pero siempre es y será preciso contar con fondos*. Respecto de esta condición no hay alternativa posible.

En este punto, y dejando de lado la rica y compleja evolución histórica de la financiación de las Corporaciones insulares y su estrecha relación con el régimen económico y fiscal de Canarias (cfr art. 46, EACan.), debemos partir del artículo 50 del Estatuto, que dispone:

Los recursos de las Islas están constituidos por: a) Los establecidos en su legislación específica, b) Los establecidos en la legislación de régimen local, c) Los derivados del

régimen económico-fiscal de Canarias, d) Las participaciones en los impuestos regionales, en las asignaciones o subvenciones estatales y en las transferencias procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial, que puedan otorgarse por ley del Parlamento Canario, e) los que les asignen como consecuencia de las competencias que se les transfieran.

De esta disposición estatutaria deben destacarse, en síntesis, tres aspectos: primero, que reconoce unos recursos de las islas de forma expresa, y separados de los que se establecen para la Comunidad Autónoma (art. 49); segundo, que esos recursos pueden provenir de distintas fuentes, en coherencia con lo que establece el artículo 9. 4 de la Carta Europea de Autonomía Local; y tercero, que dentro de esos recursos, en línea con la evolución histórica, ocupan una posición crucial los derivados del régimen económico y fiscal, que constituye el contexto imprescindible para conocer adecuadamente la financiación de los Cabildos, ya que, como ha destacado Ferreiro Lapatza,<sup>10</sup> el REF se ha configurado como *la base económica de las Corporaciones insulares* (1996, 97), si bien es verdad que tiene *carácter finalista y evolutivo* (STC 16/2003, de 30 de enero; Suay Rincón).<sup>11</sup> Ahora bien, la circunstancia de que en el artículo 49 no se mencione entre los recursos de la Comunidad Autónoma los del régimen económico y fiscal, no comporta que solo sean de los Cabildos, como interpretaciones forzadas y de parte han sostenido. El Tribunal Supremo en una importante y esclarecedora sentencia de 18 de octubre de 2011 así lo ha declarado:

el Estatuto de Canarias no contiene en su artículo 49 un régimen cerrado de los recursos de la CAC, pues en la letra j) incluye “Cualquiera otros que puedan producirse en virtud de Leyes generales y territoriales..”, entre los que sin duda se encuentran los derivados del IGIC, sin que el artículo 50, al regular los recursos de los Cabildos Insulares (sic), entre los que se incluyen “...c) los derivados del régimen económico fiscal de Canarias”, permitan considerar que en ellos se engloban todos los que deriven de dicho régimen, pues la generación de recursos económicos, implicará una distribución de los mismos en función de las competencias atribuidas a las distintas Administraciones.<sup>12</sup>

La financiación ha sido, es y —probablemente— será un problema difícil. Con el establecimiento de la Comunidad Autónoma y con la inserción en Europa, por la necesidad de adecuar las fórmulas específicas canarias a las exigencias del Derecho comunitario europeo, y a la misma evolución de la organización territorial e institucional del Estado (cfr. disposición adicional tercera CE) —en ese contexto, la aprobación de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del REF constituyó un importante hito, así como la Ley 19/ 1994, de 6 de julio, para los aspectos económicos—. Pero ahora por la impresionante crisis económica que desde el año 2007 sufrimos, y que se ha convertido en un azote descomunal para la economía canaria (paro desmesurado, pérdida de expectativas o cierre de muchas empresas, fuga de cerebros, recortes sociales como no se conocían, etc.),<sup>13</sup> que obliga a repensar muchas cuestiones que hasta ahora se desarrollaban normalmente. Unos años antes, en el 2003, se aprobó una ley relevante por el Parlamento de Canarias que trató de conferir estabilidad y suficiencia a esta cuestión: la *Ley 9/2003, de 3 de abril, de medidas tributarias y de financiación de las haciendas territoriales canarias*, que establece en su artículo 2 el llamado Bloque de Financiación Canario, que prevé distintos criterios de reparto.

Llegados a este punto, debemos diferenciar la financiación de los Cabildos como Corporaciones locales de la que tienen en su faceta de instituciones de la Comunidad Autónoma.<sup>14</sup> Así, como Corporaciones equiparables a las Diputaciones provinciales, los artículos 131 y siguientes de la Ley de Haciendas Locales regulan algunos recursos tributarios de escasa significación, y que, en esencia, están constituidos por las tasas y las contribuciones especiales que pueden exigir los Cabildos (arts. 132 y 133), y el recargo sobre el impuesto de Actividades Económicas (art 134), así como otros conceptos de diverso alcance (participación en los tributos del Estado, cesiones de determinados porcentajes, subvenciones, etc). Pero, además, los Cabildos *tienen recursos financieros adicionales, y, en particular, los derivados del REF*. Dentro de este bloque de financiación, que es ya producto de las peculiaridades específicas de los Cabildos, es posible destacar la participación en los impuestos regionales, como la exacción fiscal sobre gasolina y el gasóleo de automoción (disposición adicional quinta del Decreto legislativo autonómico 1/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad

Autónoma de Canarias), que es un tributo propio de la Comunidad Autónoma, cuya recaudación corresponde al Cabildo, y se destina a la reparación y conservación de la red insular de carreteras correspondientes y a políticas de transporte terrestre. Además, debe advertirse que la Ley 9/2003, establece nueva redacción de la disposición adicional quinta del Decreto legislativo 1/1994, y atribuye al Cabildo la competencia para fijar una tarifa diferente a la prevista inicialmente en el texto legal, con lo cual dota a los Cabildos de una “capacidad tributaria propia” (*Exposición de Motivos* de la Ley 9/2003).

De indudable trascendencia son los recursos asignados como consecuencia de las transferencias y delegaciones (cfr, entre otros, arts. 23.4 y 50, e), EACan.), en cumplimiento del principio de cobertura financiera suficiente (art. 9 de la Ley 9/2003). Pero sin duda los recursos más significativos son los derivados del REF (art. 50, c), EACan.), que tienen un evidente amparo constitucional (disposición adicional tercera de la Constitución, y SSTC 16/2003, de 30 de enero, y 62/ 2003, de 27 de marzo, entre otras), y cuya distribución y reparto corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias. En concreto, a partir del 31 de diciembre de 1996, que fue el día en que entró en vigor la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, por la cual se modificó, como ya hemos visto, el Estatuto de Autonomía de Canarias, según ha declarado el Tribunal Constitucional (STC 109/2004, de 30 de junio), por virtud de la aplicación de los artículos 30. 32 y 59, f) y g), EACan. Así, en cumplimiento de lo dispuesto en la norma institucional básica canaria, se ha aprobado la referida Ley 9/2003, de 3 de abril, que tiene por finalidad configurar un sistema estable de distribución y reparto del REF. Para ello constituye el denominado “Bloque de Financiación Canario” (art. 2), que permite un reparto, conforme a distintos criterios, de acuerdo con las siguientes fases:

1.<sup>a</sup>) Determinación de la base del reparto, con un primer reparto entre la Comunidad Autónoma, de un lado, y las Corporaciones locales, de otro.

2.<sup>a</sup>) Dentro de la cuantía que corresponde a las Corporaciones locales, se determina lo que se atribuye a cada isla.

3.<sup>a</sup>) Una vez hecho esto, se concreta lo que corresponde al Cabildo Insular y lo que debe atribuirse a los Ayuntamientos.

4.<sup>a</sup>) Determinado lo anterior, se establece lo que es de cada uno de los Ayuntamientos de la respectiva isla.

Como es lógico, no podemos desarrollar más lo expuesto, ya que desbordaría los límites de esta intervención. Pero sí es necesario subrayar que una vez que se fija el Bloque de Financiación Canario, minorado por los costes de gestión, el artículo 4 de la Ley 9/2003 establece que a los Cabildos y Ayuntamientos corresponde el 58% y para la Comunidad Autónoma —como es natural, estrictamente considerada— un 42%. Luego, la ley establece que habrá que repartir la cantidad que corresponde a las entidades locales por islas, y después se determinará lo que es del Cabildo, y lo que corresponde a los Ayuntamientos, si bien de la parte que es de los Cabildos y Ayuntamientos conjuntamente, hay que extraer un 5% con destino al fondo insular de inversiones (art. 5).

El artículo 6 regula la distribución entre las Corporaciones insulares y los Ayuntamientos de cada isla. En este extremo, la ley diferencia dos cantidades: la de 1.5% que corresponde a cada isla en atención al hecho insular, que se distribuirá al 50% entre Cabildo y Ayuntamientos de la isla, y la cantidad resultante del resto de criterios del artículo 5.2 de la Ley 9/2003, cuya distribución se realiza conforme a los porcentajes que ya se preveían en la Ley 20/1991 (60% y 40%).

Por último, se prevé la distribución entre los Ayuntamientos de cada isla, para lo cual se establece un complejo e impreciso sistema, en el cual prima el acuerdo conjunto entre Cabildo y Ayuntamientos de la isla, antes de una determinada fecha (que, inicialmente, era el 31 de diciembre de 2003, y luego se amplió hasta el 31 de diciembre de 2004). Este acuerdo se eleva al Gobierno de Canarias, para que, mediante decreto proceda a la modificación de las bases que han de regir la distribución intermunicipal de los recursos (art. 6 de la Ley 9/2003).

Debido a la fuerte crisis económica y a la adopción de una serie de medidas de ajuste por un importe global de 800 millones de euros, se ha aprobado la reciente Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales. En la *Exposición de Motivos* de esta Ley se dice, entre otras cosas, a modo de excusa, que

En otro escenario estaríamos adoptando otras medidas distintas a las contenidas en la presente Ley si en las transferencias con cargo a los Presupuestos Generales del Estado se

hubiera cumplido estrictamente la previsión de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico Fiscal de Canarias; pero sólo a través de un adecuado ejercicio de nuestra capacidad tributaria podremos estar en condiciones de garantizar la sostenibilidad de nuestros servicios públicos y la financiación de nuestras corporaciones locales.

Y, entre otras medidas que no son del caso, incrementa el IGIC, con una modificación, asimismo, de la Ley 9/2003, de 3 de abril, con la adición de una disposición transitoria quinta, cuyo punto 2 cambia los porcentajes de distribución.

En consecuencia, es evidente que todavía la financiación de las Corporaciones insulares dista de ser una cuestión cerrada y estable. Muchos representantes políticos de los Cabildos reclaman un cambio de criterios y un aumento de la participación en los rendimientos del REF, que llega incluso a plantear que el 100% sea destinado a las instituciones insulares, en coherencia con los antecedentes históricos. Es palmario que se trata de un asunto muy complejo, que si bien exige un incremento de la financiación de las Corporaciones insulares —pues, de lo contrario, el ejercicio de las competencias y la prestación de los servicios no se puede, pura y simplemente, desarrollar—, tampoco puede pasar por alto la existencia de la Comunidad Autónoma y la regulación que hace sobre este extremo el Estatuto de Autonomía.

## REFLEXIÓN FINAL

Los Cabildo Insulares han recibido un claro respaldo en el Estatuto de Autonomía de Canarias. La regulación que hace este y la legislación que ha aprobado el Parlamento de Canarias comporta no solo un enriquecimiento de su naturaleza (Corporaciones locales, y, además, instituciones de la Comunidad Autónoma, arts. 8.2 y 23, EACan.) sino un notable incremento de sus competencias. La opción por los Cabildos es pues una previsión legislativa con la que hay que contar. Bien es verdad que, sin embargo, es necesario tener en cuenta, por un lado, las distintas condiciones de cada isla y su Cabildo;<sup>15</sup> y, por otro, los problemas que unos procesos descentralizadores tan complejos originan, como la confusión competencial, la dilución de la responsabilidad, la lentitud de los procedimientos, poco congruente con una sociedad cada vez más dinámica y necesitada de respuestas eficaces (piénsese en los procedimientos de elaboración y aprobación de planes, en la concesión de autorizaciones, etc.), o, en fin, la financiación. Cuestión que hay que considerar capital, pues sin fondos suficientes es ilusorio plantear una Administración digna de un Estado social y democrático de Derecho, y mucho menos entender que se ha producido una auténtica descentralización.

Con independencia de estos problemas, que en todo caso pueden solucionarse si existe la capacidad y la voluntad política necesaria, es un hecho que la posición y las competencias de los Cabildos no tienen nada que ver con la que tienen las vetustas y decaídas Diputaciones provinciales —que de forma sorpresiva y, probablemente por motivos políticos, quieren ahora robustecer—. El Estado autonómico ha implicado un claro fortalecimiento del Cabildo, y es previsible que en el futuro la tendencia sea la misma, pues por muchos cambios, crisis y alteraciones económicas y sociales que se produzcan, es diáfano que no se ha descubierto todavía una fórmula organizativa más apta que la que alumbraron aquellos hombres mencionados al principio de esta conferencia, y que se plasmó en la Ley que hoy se rememora con toda justicia: la Ley de 11 de julio de 1912. “Larga vida a los Cabildos, y sincero agradecimiento a los que hicieron las cosas que tenían que hacer para que las generaciones futuras pudieran tener algunos recursos y medios más que los que otrora se negaron a los hombres y mujeres de esta tierra”. Si, como decía Thomas Jefferson, *la tierra pertenece siempre a la generación viviente*, no es inteligente ni ético olvidar el pasado, y, por supuesto, hipotecar el futuro de los verdaderos dueños de lo que hoy usufructuamos. Porque esa pertenencia es siempre transitoria, y no perpetua; algo que, por cierto, muchos parecen olvidar.

## BIBLIOGRAFÍA

- FERREIRO LAPATZA, J. J. (1996). *Dictámenes sobre el régimen fiscal de Canarias y sus modificaciones en el período 1989- 1995*. Madrid.
- SÁNCHEZ BLÁZQUEZ, V. M. (2006). “La financiación de los Cabildos Insulares: situación actual y perspectivas de futuro”, *Tributos Locales*, nº. 63.
- SARMIENTO ACOSTA, M. J. (1992). “Reflexiones sobre la organización territorial e institucional de Canarias”, *Revista del Foro Canario*, nº. 84, y *Revista Canaria de Administración Pública*, nº. 13.
- SARMIENTO ACOSTA, M. J. (1993). *Las competencias de los Cabildos Insulares*, Cabildo Insular de Gran Canaria, Las Palmas.
- SARMIENTO ACOSTA, M. J. (1996). “Comentarios al artículo 22”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía*. Madrid.
- SARMIENTO ACOSTA, M. J. (2006). *Régimen jurídico de los Cabildos Insulares*, Gobierno de Canarias: Instituto Canario de Administración Pública.
- SARMIENTO ACOSTA, M. J. (2009). “Reforma estatutaria y Cabildos Insulares: un análisis crítico”, *Revista Jurídica de Canarias*, nº. 13.
- SARMIENTO ACOSTA, M. J. (2011). “1912-2012: Hechos, hombres e instituciones con ocasión de la Ley de Cabildos Insulares”, *Revista Jurídica de Canarias*, nº. 22.
- SUAY RINCÓN, J. J. (2011). “La difícil construcción técnica de la garantía estatutaria del REF: la aportación del Consejo Consultivo de Canarias”, *Revista Jurídica de Canarias*, nº. 21.
- VALLE BENÍTEZ, J. (1970). *Los Cabildos Insulares de Canarias*. Santa Cruz de La Palma
- VILLAR ROJAS, F. J. y DE LA CONCHA BERGILLOS, C. (2003). “Régimen especial canario”, *Tratado de Derecho Municipal II*. Madrid.

## NOTAS

- <sup>1</sup> SARMIENTO ACOSTA (2011), pp. 5 y ss.
- <sup>2</sup> VALLE BENÍTEZ (1970), pp. 69 y ss.
- <sup>3</sup> SARMIENTO ACOSTA (1993), pp. 143-153.
- <sup>4</sup> SARMIENTO ACOSTA (1992), pp. 93 y ss.
- <sup>5</sup> SARMIENTO ACOSTA (2006), pp. 51-54.
- <sup>6</sup> SARMIENTO ACOSTA (1996), pp. 203-210.
- <sup>7</sup> SARMIENTO ACOSTA (2009), p. 462.
- <sup>8</sup> De inexcusable cita es la creación de la Comisión General de Cabildos Insulares, como medio de participación en el Parlamento de Canarias (art. 12.3 del Estatuto).
- <sup>9</sup> VILLAR ROJAS y DE LA CONCHA (2003), pp. 2847-2848.
- <sup>10</sup> FERREIRO LAPATZA (1996).
- <sup>11</sup> SUAY RINCÓN (2011), p. 125.
- <sup>12</sup> El Dictamen 160/2002, de 6 de noviembre, del Consejo Consultivo de Canarias, emitido sobre el proyecto de ley de medidas tributarias y de financiación de las haciendas territoriales canarias, señaló: “Por supuesto, la CAC puede recibir recursos derivados del REF, particularmente de los impuestos establecidos por la Ley estatal”.
- <sup>13</sup> El Informe anual del Consejo Económico y Social 2010-2011 es bastante claro y dice, entre otras cosas, que “Canarias registra por tercer año consecutivo un descenso en términos reales en su nivel de renta medio por habitante” (p. 749), con un “desplome de la demanda de consumo” de los hogares canarios, que ha sido de los más pronunciados en las Comunidades Autónomas (p. 755). Por su parte, el documento de Fundación Foessa-Cáritas, Análisis y perspectivas 2012, *Exclusión y desarrollo social*, p. 11, es también demoledor: “El riesgo de pobreza se sigue materializando de forma distinta en el territorio español, con una marcada concentración en el suroeste peninsular y en Canarias”.
- <sup>14</sup> SÁNCHEZ BLÁZQUEZ (2006), pp. 53-68.
- <sup>15</sup> Es evidente que no todos tienen las mismas capacidades y características. El propio legislador estatal lo ha reconocido por medio de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, con la inclusión de la *disposición adicional decimocuarta* en la LRBRL, para establecer el régimen especial de organización de los Cabildos de las Islas más pobladas. Vid. SARMIENTO ACOSTA (2006), pp. 85-103.