

LAS INNOVACIONES INCORPORADAS EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS DE 2018 SOBRE LOS CABILDOS INSULARES

THE INNOVATIONS INCORPORATED IN THE STATUTE OF AUTONOMY OF THE CANARY ISLANDS OF 2018 REGARDING THE ISLAND COUNCILS

MANUEL J. SARMIENTO ACOSTA*

RESUMEN

La reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias hecha por medio de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, ha supuesto un hito dentro del desarrollo de la comunidad autónoma. Incorpora novedades relevantes en distintos aspectos como la organización, el régimen electoral, las competencias o los instrumentos de colaboración que suponen ciertos avances en su normativa y también una interiorización de los cabildos insulares en la comunidad autónoma. También consagra algunas inconsistencias. No obstante, se sigue reforzando su papel, lo que demuestra una apuesta decidida del legislador por otorgar un gran protagonismo a estas corporaciones en la vida política y administrativa de Canarias.

Palabras clave: reforma del estatuto de autonomía; cabildos insulares; comunidad autónoma.

ABSTRACT

The reform of the Statute of Autonomy of the Canary Islands made through the Organic Law 1/2018, November 5th, has been a milestone in the development of the autonomous community. It incorporates relevant innovations in different aspects such as the organization, the electoral system, the competences or the collaboration instruments that suppose certain progress in its regulation and also an internalization of the island councils in the autonomous community. It also keeps some inconsistencies. However, their role continues to be reinforced, which demonstrates a firm commitment by the legislator to give these corporations a leading role in the political and administrative life of the Canary Islands.

Key words: reform of the statute of autonomy; island councils; autonomous community.

* Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Catedrático de Derecho Administrativo.

1. INTRODUCCIÓN

No es casual que las diferentes redacciones del Estatuto de Autonomía de Canarias revelen la trascendencia que los cabildos insulares de las islas tienen para la vida política y administrativa del archipiélago canario. Desde un punto de vista estrictamente estatutario se pueden destacar tres grandes hitos que definen los perfiles de estas instituciones en el Estado autonómico: a) el Estatuto de 1982, que erige la Comunidad Autónoma de Canarias decide contar desde el comienzo con los cabildos y les dota de relevancia institucional, b) la reforma operada por virtud de la Ley Orgánica 4/ 1996, de 30 de diciembre, continúa ese camino, e incluso refuerza su posición institucional en cuanto los define específicamente como instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, y c) la más reciente reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, en un contexto ya bien distinto de los anteriores, los reafirma como instituciones de la comunidad, junto a su tradicional carácter de corporaciones locales, y además les dota de una regulación más amplia y agotadora, con una detectable orientación hacia la «interiorización» en el ámbito de la comunidad autónoma. Por consiguiente, en estas distintas etapas, que ya atraviesan un período de cuarenta años o más, es perceptible siempre una clara determinación del legislador estatutario de configurar las corporaciones insulares con un claro protagonismo en la vida institucional (política y administrativa) del archipiélago; lo que es coherente con un factor determinante: el hecho insular (cfr., art. 138.1, CE), que marca y condiciona unas características muy singulares a la hora de ejercer el poder público administrativo, esto es, las competencias públicas que se desarrollan en el Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1, CE).

El «nuevo» Estatuto de 2018 contiene un *preámbulo* claramente perfectible que no explica con el debido rigor realmente nada sobre las novedades que incorpora, que, aunque no transforman esencialmente lo previsto con anterioridad, si necesitarían al menos alguna explicación o justificación que ayude al intérprete a determinar el sentido y alcance precisos de las nuevas normas. Más bien lo que hace es consignar un conjunto de lugares comunes y generalidades, sobre todo de carácter histórico —en todo caso, además, parciales e incompletas— pero no entra para nada a señalar el porqué de esas novedades, lo que hay que considerar como un déficit y no como un mérito, pues la función de un *preámbulo*, especialmente de una norma tan relevante como es la estatutaria, no es hacer referencias históricas o servir de paraguas para una determinada concepción ideológica (nacionalista o de cualquier otro carácter), sino reflejar en sus grandes trazos la causa por la cual es necesario un nuevo marco normativo y cuáles son los elementos más importantes que se incorporan al mismo, algo que no parece cumplirse en el citado *preámbulo*. La necesidad de que el legislador democrático exprese sus motivos o razones no parece infundada.

Solo de una manera muy modesta y escueta, y bajo la fórmula de principios, se hace referencia a las instituciones insulares en el número 2, cuando dice que entre estos principios que reconoce el Estatuto está «La definición del ámbito espacial de Canarias, con la reafirmación de las islas, de los cabildos y de sus municipios como entidades básicas dotadas de autonomía».

Pero al margen del *preámbulo*, lo verdaderamente enjundioso se encuentra en el articulado. Así se regulan de una manera más detallada diversos extremos que antes se encontraban huérfanos de previsión, y se mantienen normas que confirman el tradicional propósito de articular el poder administrativo sobre la base de las islas y sus cabildos¹, lo que es una consecuencia lógica de los presupuestos institucionales que se han definido desde la erección de la Comunidad Autónoma de Canarias en 1982²: regulación de los municipios y las islas como entidades locales articuladoras del sistema, no mención específica en ninguna redacción del estatuto de las provincias canarias, y vertebración de un sistema en el cual las instituciones de la comunidad autónoma puedan funcionar de forma armónica con la posición y las competencias de los cabildos canarios.

Es evidente que esta vertebración no ha sido ni es fácil, primero, por la falta de solidez de los planteamientos ideológicos que se tienen sobre estas importantes cuestiones; segundo, por la inercia histórica que hace que en muchas ocasiones no se repare en las singularidades propias del archipiélago, y tercero, por la enorme dificultad que tiene poner en funcionamiento un entramado institucional en el cual hay una pluralidad de administraciones (estatal, autonómica, insular y municipal, aparte de otras fórmulas organizativas superpuestas que enredan todavía más la articulación del sistema) que concurren en el ejercicio de sus funciones. En este contexto no es infrecuente la confusión competencial, la dejación de responsabilidades como la de no abordar determinadas obras por entender que corresponden a otra administración, o la falta de colaboración por cuestiones estrictamente políticas. Optar por la descentralización es tan legítimo como la opción inversa, y corresponde, por consiguiente, a una alternativa política. Ahora bien, una vez que se opta por la descentralización lo procedente es ser coherente con dicha alternativa y poner en marcha todos los mecanismos técnicos que ello comporta; si falla alguno, como por ejemplo ocurre en el ámbito estatal con la flaqueza de la llamada Alta Inspección, el sistema se escora hacia un lado y pierde equilibrio. Con ello se hace ineficaz, y con la ineficacia se deslegitima y hace que se pretenda imponer una alternativa distinta.

¹ Véase: SARMIENTO ACOSTA (1993).

² Ley Orgánica 10/ 1982, de 10 de agosto, la cual fue modificada por la Ley Orgánica 4/ 1996, de 30 de diciembre (primera reforma del Estatuto de Autonomía).

La opción por los cabildos es muy clara en la reforma que se ha llevado a cabo en 2018³. Veamos cómo se ha desarrollado esta modificación de la norma institucional básica de Canarias.

2. SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA DEL ESTATUTO: EL PERMANENTE PROPÓSITO DE REFORZAR LA POSICIÓN Y FUNCIONES DE LOS CABILDOS

La posibilidad de reformar el estatuto de autonomía es inherente a su carácter de norma que pretende fundamentar el subsistema autonómico, que a su vez se sustenta en el sistema estatal. En el caso de Canarias, el procedimiento de reforma fue complicado. También lo fue el primero que duró de 1991 a 1996.

Ya se pueden apreciar algunos antecedentes en el *Documento* que elaboró el comité de expertos para la reforma del Estatuto de Autonomía de 2004; comité de expertos elegido no obstante por criterios políticos, como suele suceder cuando se ponen en marcha estos procesos. Pues bien, en ese *Documento* se proponía que se nombrasen por sus nombres las islas y que se reconociera su autonomía, concretaba medios de coordinación (aludía a la inspección de servicios de los cabildos por el Gobierno de Canarias, al requerimiento de información) y establecía incluso la subrogación del gobierno en el ejercicio de las competencias o la gestión de los servicios del cabildo; también refería en su artículo 39 ter una lista de competencias. Con base en estos antecedentes, se emitió Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias (Dictamen núm. 68/ 2006, de 30 de marzo, sobre la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias), el cual se pronunció sobre los extremos más relevantes de la referida Propuesta de Reforma.

La Propuesta del Parlamento de Canarias, de 13 de septiembre de 2006, reguló también los cabildos, si bien no mencionó la consideración de estas corporaciones como instituciones de la comunidad autónoma. En cualquier caso, esta Propuesta no llegó a buen fin, por distintas vicisitudes que no es el momento de analizar, y por este motivo fue retirada del Congreso de los Diputados por el Parlamento de Canarias en la sesión celebrada el 12 y 13 de diciembre de 2007 (*Boletín Oficial del Parlamento de Canarias*, núm. 110, de 19 de diciembre, VII Legislatura). Pero luego, unos años más tarde, se retoma de nuevo la reforma estatutaria que dará lugar a la Propuesta que finalmente se convertirá en el nuevo texto del Estatuto de 2018.

Así, el Gobierno de Canarias remitió en octubre de 2013 una propuesta para reformar el Estatuto, que se publicaría en el *Boletín Oficial del Parla-*

³ SARMIENTO ACOSTA (2019), p. 339 y ss.

mento de Canarias, núm. 59, de 6 de marzo de 2014, la cual en su título III («Organización Territorial de Canarias»), capítulo I («De las islas y los cabildos insulares»), reguló en los artículos 62 a 66 a estas corporaciones y, aunque se trataba de un texto que seguía sustancialmente el contenido en la Propuesta de 2006, la regulación es un poco más detallada.

En este momento del procedimiento se formularon varias enmiendas de indudable interés. De manera que la Propuesta de Reforma aprobada por el Parlamento de Canarias en la sesión celebrada los días 24, 25 y 26 de marzo de 2015 ya tiene un perfil que difiere tanto de lo establecido en el Estatuto vigente en ese momento como de la anterior Propuesta de 2006, aunque bebe de las fuentes de dicha Propuesta. Así, el artículo 62 tiene una mención específica de todas las islas, reconoce que los cabildos son en primer lugar instituciones de la comunidad autónoma, se insiste en referir competencias, se menciona concretamente las capitales insulares, y se vincula la capitalidad con la sede de los cabildos, regula aspectos de la organización, de la composición y del régimen electoral, etc.

Una vez que se remitió el texto a las Cortes Generales, en este órgano representativo se formularon varias enmiendas de distintos grupos parlamentarios, como Ciudadanos, Grupo Mixto, Grupo Socialista, o Grupo Popular, que contribuyeron a definir lo que luego se plasmará en la Ley Orgánica 1/2018.

Las novedades que se incluyen en el Texto Estatutario tienen relevancia, tanto en lo relativo a la organización, régimen jurídico y funcionamiento como en lo concerniente al régimen electoral, competencias y órganos de cooperación. Ciertamente, no hay un cambio de modelo, y de hecho estas innovaciones no alteran lo sustancial del sistema ya definido en las últimas décadas, no solo por el Estatuto de Autonomía sino por el Parlamento de Canarias a través de las distintas leyes que sobre los cabildos ha aprobado en distintos momentos (en 1986, en 1990 o en 2015), pero es palmario que marcan un punto de inflexión de relieve en la medida que se establece una interiorización más intensa en aspectos como la organización y el régimen electoral que puede contribuir a singularizar todavía más estas corporaciones locales dentro del ámbito del Derecho Local español.

3. INNOVACIONES EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN ELECTORAL

3.1. *La organización*

El artículo 67 del Estatuto reformado en 2018 establece unas normas mucho más específicas y, por tanto, con mayor densidad jurídica de las que se pre-

veían en la anterior regulación. No solo se remite a una ley del Parlamento de Canarias aprobada por mayoría absoluta, sino que además recoge con sus propios nombres los órganos necesarios e incluso menciona algunas competencias que tales órganos pueden ejercer, es decir, incluso procede a una delimitación competencial interna de tales órganos.

En efecto, al igual que acontecía con la anterior redacción, se remite a una ley aprobada por el Parlamento de Canarias por mayoría absoluta para regular la organización de los cabildos, «de acuerdo con la Constitución, con este Estatuto y las leyes». Se observa aquí un propósito de interiorización de los cabildos, así como un reforzamiento de su singularidad, pues se atribuye al Parlamento de Canarias, que debe respetar una mayoría importante —mayoría absoluta—, la competencia para normar esta cuestión, que lógicamente deberá respetar su carácter de corporaciones locales (Ley 7/ 1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en adelante, LRBRL).

Por otra parte, el nuevo Estatuto es, como se ha advertido, mucho más denso en relación con la organización, porque prevé como órganos necesarios el pleno, la presidencia, las vicepresidencias y el consejo de gobierno, lo que eleva y otorga mayor rigidez a lo previsto anteriormente solo por la legislación ordinaria. Es más, el artículo 67.3 señala competencias concretas del pleno, como la de ejercer la iniciativa legislativa ante el Parlamento de Canarias, aprobar los presupuestos, exigir la responsabilidad política y controlar la acción del consejo de gobierno, aprobar el reglamento orgánico de funcionamiento, y ejercer todas las funciones que le otorgan el Estatuto y las leyes del parlamento.

Prima facie, es claro que el precepto mezcla las competencias que ejercen los cabildos como instituciones de la comunidad autónoma con las que desarrollan en su faceta de corporaciones locales (aprobar reglamento orgánico, por ejemplo); por lo demás, no se comprende la restricción que luce en su último inciso que parece aludir a leyes del Parlamento de Canarias, cuando es perfectamente posible que leyes estatales puedan atribuir específicamente competencias al pleno.

También precisa la composición del consejo de gobierno insular, integrado por las personas titulares de la presidencia, de las vicepresidencias, en su caso, y de los departamentos o áreas ejecutivas, correspondiéndole el ejercicio de la función ejecutiva. Lo que quiere decir que no se acogió la enmienda que pretendía establecer que siempre fueran personas elegidas democráticamente (enmienda del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, núm. 238); algo que no es exigido por la Constitución, salvo para los ayuntamientos que tienen un plus de representatividad previsto en el

artículo 140 CE, pero que, como declaró el Tribunal Constitucional (STC 103/2013, de 25 de abril), no se recoge ni para las diputaciones provinciales ni tampoco para los cabildos insulares (art. 141, CE).

Esta densidad normativa que comporta que cuestiones que estaban reguladas por ley ahora lo están por el Estatuto refleja la trascendencia que el legislador estatutario les otorga a los cabildos, pero es evidente que hace más rígida la configuración organizativa y la propia denominación de estos órganos. Pero lo más probable es que el Estatuto, que opta por remitir este extremo a una ley aprobada por mayoría absoluta del parlamento autónomo, quiera asegurar una estructura organizativa esencial de órganos necesarios y las competencias fundamentales de estos en orden a evitar regulaciones que se alejen del modelo que pretende establecer. En cualquier caso, es positivo que no se aceptara la enmienda que pretendía todavía hacer más rígida la organización de los cabildos impidiendo lo que permite, por ejemplo, el artículo 60.2 de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos, y que tiene apoyo incluso en la Carta Europea de Autonomía Local, vigente en España. Y con ello no se resta representatividad al cabildo, que la tiene por el sistema electoral que el propio Estatuto consagra, sino que permite que personas cualificadas —y es evidente que cada día se requieren más conocimientos y cualificaciones que garanticen una «buena administración» (cfr., art. 32 del Estatuto)— desempeñen funciones ejecutivas para garantizar la «*máxima calidad en la prestación de los servicios*»⁴.

En este punto el Estatuto canario sigue la estela de lo previsto en el artículo 63 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, que alude a los órganos unipersonales y colegiados, aunque añade algo que no prevé —aunque tampoco lo impide, claro es— el Estatuto de Canarias, y es que «cada Consejo insular podrá crear órganos complementarios de los anteriores». Es más, este Estatuto pormenoriza todavía más cuando dispone que en el Consejo Insular de Formentera «no será preceptiva la existencia de consejo ejecutivo».

3.2. *El nuevo régimen electoral*

Ha sido tradicional que la composición y el régimen electoral de los cabildos se regule en la legislación sobre régimen electoral general, y así se hace hoy

⁴ No obstante, no se observa una tendencia hacia la profesionalización de los altos cargos de los cabildos; en este sentido, véase lo que expone el Dictamen 209/2021, de 27 de abril, del Consejo Consultivo de Canarias en relación con la Proposición de Ley de modificación de la Ley 8/2015, de 1 de abril de Cabildos Insulares. Cfr. Ley 3/2021, de 6 de julio, de modificación de la Ley 8/2015.

en un artículo específico de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General⁵. Ahora bien, esto no significa que necesariamente deba ser así, pues los cabildos no solo constituyen una especialidad dentro del Derecho Local español —y la ubicación sistemática del art. 41 LRBRL es muy elocuente de lo que se afirma—, sino que además están definidos normativamente como «instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias» (arts. 2.2 y 65.2 del Estatuto), lo que constituye un hallazgo institucional significativo, como sucede, por otra parte, con otras comunidades —particularmente las Illes Balears—. De manera que si esto es así, lo que diga el Estatuto en este punto es muy relevante, porque permite configurar un régimen electoral propio elaborado con unos mimbres adaptados a las peculiaridades canarias, siempre respetando los principios y valores constitucionales y los límites que el propio sistema electoral impone.

Hay que tener en cuenta además que, aunque la Constitución Española conciba los cabildos como «administración propia» de las islas en Canarias (art. 141.4), ello no prejuzga en modo alguno nada significativo respecto del sistema electoral, ni que este deba estar previsto como hasta ahora de la manera que se establece en la Ley Orgánica 5/ 1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (en lo sucesivo, LOREG), es decir, no necesariamente debe formar parte por imperativo constitucional del régimen electoral general.

Tampoco es concluyente —a diferencia de lo que dice el Consejo Consultivo de Canarias en algunos de sus dictámenes (Dictamen 68/ 2006, de 30 de marzo, y Dictamen 443/ 2014, de 2 de diciembre)— que la STC 38/ 1983, de 16 de mayo destaque que el régimen electoral general comprende a las elecciones locales sobre la base de lo que establece el artículo 140 CE, pues los mimbres con los que construye su doctrina el Alto Tribunal están aludiendo específicamente a ese precepto (art. 140 CE), que se refiere en particular a los municipios, sin duda las más relevantes entidades locales, pero no las únicas (cfr., arts. 137, 140 y 141 CE). Aparte de que la propia sentencia referida dice en su fundamento jurídico 2 que «el régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza a tenor del artículo 137 de la CE, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos», como sucede, por ejemplo, con lo previsto en los territorios históricos de la comunidad vasca, o lo que acontece con los consejos insulares de Baleares.

Partiendo de estas consideraciones, podemos decir que lo que prevé el artículo 68 del Estatuto son las líneas maestras del régimen electoral que se

⁵ Véase: SUAY RINCÓN (2001), p. 259 y ss.

aplican a los cabildos, y que se fundamentan en: a) una elección directa, b) la duración del mandato, que será de cuatro años (renovables, como es obvio), y c) que la regulación de la composición se hace por «Ley prevista en el artículo anterior», es decir, la ley que se establece para la organización aprobada por mayoría absoluta (art. 67.1 del Estatuto), «así como las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad que les afecten, de acuerdo con lo establecido en la Ley orgánica de régimen electoral».

Esta ley que regula el régimen electoral de los cabildos insulares debe ser la misma, según el Estatuto vigente, que la que afecta a la organización, la cual tiene que ser aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Canarias. Fuera de este ámbito que vincula el Estatuto a la LOREG, el resto de las disposiciones pueden ser reguladas por la Ley del Parlamento de Canarias; esto es, procedimiento de elección, barreras electorales, circunscripciones, nombramientos de representantes, administración electoral, constitución de los cabildos, elecciones de presidentes, etc. Lo que abre amplias posibilidades, aunque también hay que afirmar que a pesar de este nuevo horizonte que permite el Estatuto de 2018, esta materia ha sido objeto de una regulación bastante escueta, pues no dice, por ejemplo, cuál es la circunscripción electoral (que, aunque parezca obvia, es algo que debe fijarse de forma clara y terminante). Tampoco dice nada —frente a lo que hace, por ejemplo, el artículo 64.5 del Estatuto de Autonomía de Illes Balears— sobre el plazo máximo para constituirse o señala alguna causa específica de incompatibilidad, como también hace el referido Estatuto balear.

4. APORTACIONES EN EL FUNCIONAMIENTO Y RÉGIMEN JURÍDICO: PAPEL RELEVANTE DEL PARLAMENTO DE CANARIAS

En todo Estado de Derecho es básico regular las normas de funcionamiento, así como el régimen jurídico de actuaciones, personal, etc. En este extremo el artículo 69 del Estatuto prevé que la ley y los reglamentos orgánicos de los respectivos cabildos insulares determinarán las reglas de funcionamiento y régimen jurídico de las actuaciones y de sus órganos, así como el régimen de funciones y competencias respetando la legislación básica estatal.

Se produce una remisión a la ley y los reglamentos orgánicos. Es claro que, en primer lugar, la ley que regula la organización de los cabildos, y que debe ser aprobada por mayoría absoluta del órgano representativo del pueblo canario, es decir, el parlamento (art. 38.1 del Estatuto), tiene un papel fundamental, así como los reglamentos orgánicos de las corporaciones insulares. Pero es también inexcusable el respeto a las bases del régimen local —esto es, la LRBRL o en su caso otra que ocupe su lugar con la misma función—

puesto que estas instituciones mantienen, como es evidente, su naturaleza de corporaciones locales.

Hay que tener en cuenta, por tanto, que los cabildos son corporaciones locales e instituciones de la comunidad autónoma (arts. 2.3 y 65.2), lo que supone que esta doble naturaleza tendrá que tener una traducción en la configuración orgánica y en las competencias y funciones. Por otro lado, esa ley determinará la distribución o reparto interno de competencias entre los distintos órganos necesarios y complementarios que se establezcan.

La redacción de este precepto es escueta, lo que es coherente con la premisa de la que parte: el régimen jurídico de los cabildos como administraciones públicas que son debe ajustarse a las normas y principios de actuación de todas las administraciones públicas y habrá de respetar los principios y valores constitucionales y la legislación básica estatal (arts. 103.1 y 149.1.18ª CE). Por otra parte, son aplicables a estas corporaciones normas relativas a derechos, deberes, principios, etc., que sin duda determinan no solo su actuación, sino sus límites y control. Mención particular tiene en este contexto *el derecho a una buena administración* (art. 32 del Estatuto), que obliga a tramitar en tiempo y forma los procedimientos y a tener muy en cuenta los derechos e intereses de los ciudadanos.

5. REGULACIÓN ESTATUTARIA DE LAS COMPETENCIAS

Hasta la aprobación del Estatuto de 2018 la regulación estatutaria de las competencias de los cabildos se caracterizaba por ser incompleta y dispersa. Es decir, ciertamente se reconocían algunas competencias pero de una manera insuficiente y confusa, lo que quizá tenga alguna explicación por la nueva dimensión que a partir de 1982, con la creación de la Comunidad Autónoma de Canarias, adquirieron las corporaciones insulares y por la propia dificultad de un extremo tan abigarrado y sometido a tensiones políticas como el del régimen competencial, que en el fondo trasluce la distribución interna del poder público administrativo en el seno de la comunidad autónoma. Junto a ello hay que añadir la misma opacidad y confusión que en el ámbito general del Estado han tenido las distribuciones de competencias, con la dificultosa determinación categorial de las distintas competencias (exclusivas, compartidas, concurrentes, propias, delegadas, transferidas, etc.).

Por consiguiente, es un aspecto que podía mejorarse, y ya durante el largo procedimiento de elaboración de la anterior reforma estatutaria de 1996 se propuso la inserción de una lista de competencias de los cabildos para delimitar mejor tanto su posición en la autonomía canaria como el ejercicio de

sus funciones. Pero en aquella ocasión no se tuvo en cuenta este extremo. Con posterioridad, en la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, de 13 de septiembre de 2006 (*Boletín Oficial del Parlamento de Canarias*, núm. 257, de 19 de septiembre de 2006), se insertó la disposición adicional sexta que relacionaba un conjunto de materias sobre las que tenían competencias los cabildos, aunque luego se decía que las modificaciones de esa disposición adicional no se consideraban modificación del Estatuto. Era una lista de materias que, además, constituía una mera copia de lo que se establecía en la entonces vigente disposición adicional primera de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen jurídico de las administraciones públicas de Canarias. En la tramitación —luego truncada, como se sabe— de esta reforma ante las Cortes Generales una enmienda —la 88— pretendió incorporar el entonces artículo 43 ter, con la justificación de «garantizar un mínimo de competencias a los Cabildos».

Cuando se hace el nuevo intento de reforma estatutaria a partir de la comunicación del gobierno canario de 2013, ya sí aparece en el entonces artículo 67.2 de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía aprobada por el parlamento en marzo de 2015, con un contenido similar al que luego aparece en el artículo 70. Este precepto dispone que a las islas les corresponde el ejercicio de las competencias que les son reconocidas como propias, las que se les transfieran o deleguen, y la colaboración en el desarrollo y la ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno de Canarias, en los términos que establezcan las leyes del parlamento. Señala además algo inherente a los procesos de redistribución de competencias, y es que las transferencias y delegaciones llevarán incorporadas los medios económicos, materiales y personales (principio de cobertura financiera suficiente).

Luego el citado precepto prevé que los cabildos, como instituciones de la comunidad, ejercerán funciones ejecutivas de carácter insular en un conjunto de materias (demarcaciones territoriales, alteración de términos y denominación oficial de municipios, ordenación del territorio, carreteras, transporte, gestión de puertos, turismo, etc., etc.). No obstante, la referencia que se hace en el artículo 70 del vigente Estatuto a las competencias resulta insuficiente, porque hay que tener en cuenta lo que ya disponen los artículos 65.3 y 4, que prevé también las «competencias propias» de los cabildos (art. 65.3) y la asunción en las islas de la representación ordinaria del gobierno y de la administración autónoma y el desempeño de funciones administrativas autonómicas previstas en el Estatuto de Autonomía y en las leyes, así como las que le sean transferidas o delegadas.

Además, hay otros preceptos del Estatuto que necesitan ser considerados en este extremo; así, el artículo 44.2, que les reconoce, como ya ha-

cía el anterior Estatuto, la iniciativa legislativa «en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento», la formulación de políticas económicas insulares, que pueden ser coordinadas por el Gobierno de Canarias (art. 50.4), el ejercicio de funciones administrativas autonómicas (art. 61.2), que como es natural hay que poner en relación con las transferencias y delegaciones. No resulta además superfluo indicar que el artículo 186.3 de la norma institucional básica vigente dispone que las islas, municipios y otros entes territoriales podrán actuar como delegados y colaboradores del Gobierno de Canarias para la liquidación, gestión y recaudación de tributos autonómicos.

Es preciso asimismo destacar que ahora el artículo 64.2 dispone que la atribución de competencias a las islas y municipios por las leyes autonómicas tendrá en cuenta los siguientes principios: a) garantía de la autonomía local, b) equidad, c) eficacia, d) eficiencia, e) máxima proximidad al ciudadano, f) no duplicidad de competencias, y g) estabilidad presupuestaria. No se hace referencia al principio de «atención al hecho insular», que sí se menciona en el artículo 61.1 en relación con la organización de la administración pública de la comunidad autónoma.

Algunos de estos principios no aportan nada sustancial, porque están previstos en la misma Constitución Española (arts. 103.1 y 31, 137, 140 y 141, entre otros). Otros son de particular relevancia en la comunidad autónoma, como el de no duplicidad de competencias o el de estabilidad presupuestaria, sobre todo en épocas de crisis como las que estamos sufriendo, primero la crisis financiera y luego la sanitaria por la Covid- 19, y que reclaman un tratamiento equilibrado de la atribución de competencias.

La redacción del artículo 70 del Estatuto salió así del Parlamento de Canarias en marzo de 2015; solo se hizo una pequeña rectificación para cambiar en la letra b) del apartado 2 urbanismo por ordenación del territorio, concepto ligado al urbanismo, pero más amplio que este y que tiene sustantividad propia en el ordenamiento jurídico español, y que, por otra parte, es más coherente con las competencias que los cabildos están llamados a ejercer, como se deduce del artículo 13 de la Ley 4/ 2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias⁶. Además, esta lista es, en lo esencial, una copia de lo que ya decía el artículo 6.2 de la Ley de Cabildos de 2015, salvo algunos matices menores.

Debe indicarse también lo que dispone el artículo 72 («Actividad de fomento y fijación de políticas propias por los cabildos insulares»), según el cual

⁶ Consúltese: SARMIENTO ACOSTA (2020), pp. 23 y ss. y 88 y ss.

«Corresponde a los cabildos insulares el ejercicio de la actividad de fomento, sin perjuicio de la actividad que corresponda a la Comunidad Autónoma, y la fijación de políticas propias. Asimismo, cuando así lo decidan, la fijación de políticas comunes con otras islas, comunidades o con el Estado, de acuerdo con el Gobierno de Canarias». Este precepto con la misma redacción ya aparecía en la comunicación del Gobierno de Canarias sobre la reforma del Estatuto de noviembre de 2013, y salió igual una vez aprobada la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía por el Parlamento de Canarias en la sesión de 24, 25 y 26 de marzo de 2015 (art. 69 entonces), lo que demuestra que no sufrió ningún cambio en la tramitación en el Parlamento de Canarias; sin embargo, no sucedió lo mismo en la tramitación llevada a cabo en las Cortes Generales, porque se presentaron dos enmiendas por el Grupo Parlamentario Ciudadanos (la 49 y la 50), que abogaban por incorporar una adición que dijera que el artículo referido a las competencias insulares algo que circunscribiera las actividades de fomento a las que estuvieran en «relación con las materias que formen parte del ámbito de sus competencias», y suprimir el artículo. Y realmente lo que apuntaban las enmiendas no es desacertado, ya que este artículo 72 es bastante confuso. Si de una parte alude a algo que ni siquiera es necesario mencionar en un artículo del Estatuto: la actividad de fomento en relación con sus propias competencias; por otra se refiere un tanto imprecisamente a «políticas propias», que parece que pretende una suerte de ampliación competencial. Se dice que pueden fijar «políticas comunes con otras islas, comunidades o con el Estado», eso sí «de acuerdo con el Gobierno de Canarias». Por tanto, lo que establece este precepto no es una competencia clara y precisa, sino un pretendido «paraguas competencial» o habilitación general y confusa para practicar políticas que se desenvuelven en una órbita distinta a la competencial. Estrictamente las políticas que ejercen o pueden ejercer los cabildos están delimitadas por su marco competencial, y ni un punto más. En un Estado de Derecho existe Política y Derecho, pero este enmarca y legitima el desarrollo de aquella. De lo contrario, el Derecho serviría de poco si se disuelve cuando se lleva a cabo la Política. En resumen, un artículo prescindible y confuso.

No podemos abordar la clasificación estricta de las competencias que los cabildos ejercen como corporaciones locales y las que desarrollan como instituciones de la comunidad autónoma, pero es indudable que la previsión de esta lista supone un avance formal en orden al llamamiento al legislador para que tenga en cuenta estas materias para ejercer estas competencias ejecutivas cuando regule los distintos sectores de la acción pública. En la práctica la experiencia acumulada de las últimas décadas ha definido una situación en la cual, sin necesidad de este precepto, se han atribuido importantes competencias a los cabildos (sobre ordenación del territorio, transportes, medio ambiente, turismo, etc.) y se han articulado importantes procesos descentralizadores

(transferencias y delegaciones) que han dotado a las corporaciones insulares de amplias funciones sobre estas materias⁷.

6. LA PREVISIÓN DE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES

El artículo 74 del Estatuto incorpora una novedad respecto de lo que se establecía en la anterior redacción estatutaria. Tampoco figuraba en el texto aprobado por el Parlamento de Canarias el 13 de septiembre de 2006, aunque luego en la tramitación en las Cortes Generales una enmienda (la núm. 87) incluyó la Conferencia de Presidentes con la justificación de prever un «cauce permanente de relación entre el Gobierno de Canarias y los Cabildos Insulares» (cfr., *Boletín Oficial de las Cortes Generales: Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, n. 261-15, 12 de julio de 2007).

Se trata de un órgano de colaboración que canaliza esta en virtud de la participación en un foro institucional del presidente de la Comunidad Autónoma y los presidentes de los respectivos cabildos insulares. No cabe, pues, plantear la delegación en otros órganos o cargos (vicepresidentes, consejeros, etc.), porque la redacción del Estatuto es meridianamente clara en este punto: son quienes «ostenten la Presidencia de Canarias y de las islas».

Por tanto, este órgano —aunque el texto del Estatuto lo llama «foro»— ya figuraba previsto también en la Comunicación del Gobierno sobre la Reforma del Estatuto de Autonomía (art. 71 de este documento) como en la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía aprobada por el pleno del Parlamento de Canarias en sesión celebrada los días 24, 25 y 26 de marzo de 2015 (también, art. 71 en ese momento del procedimiento de revisión estatutaria). Con ello se pretende articular la colaboración entre el gobierno y los cabildos, pero es palmario que este foro no puede ser entendido como un mero órgano administrativo, sino que tiene un carácter fundamentalmente político. Su antecedente inmediato en Canarias está en el artículo 141 de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de cabildos insulares (sin olvidar, como es natural, lo que dispone en el ámbito estatal-general el artículo 146 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público). Es más, esta Ley de Cabildos de 2015 aclara incluso su propia naturaleza cuando dice que «es voluntaria su pertenencia a la misma», lo cual significa que es un órgano de encuentro para canalizar la colaboración política fundamentalmente. El artículo 74.2, por otra parte, es claro cuando dice que aprueba y se rige por sus propias normas de funcionamiento, y no por las normas sobre órganos cole-

⁷ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ (1999), pp. 605-630; también: RODRÍGUEZ-ARANA (2007), pp. 85 y ss.

giados que prevé la Ley 40/2015. Esto quiere decir que, convocada esta conferencia, no hay obligatoriedad de asistir ni consecuencia jurídica alguna por la inasistencia. Podrían invocarse principios como el de lealtad institucional, colaboración, etc. Pero esto en la práctica se disuelve como un azucarillo, porque lo relevante es la política.

Por eso mismo resulta más que dudosa su previsión y, sobre todo, utilidad en el Estatuto de Autonomía. Responde más bien a una inercia que se ha planteado desde la denuncia que se hizo sobre la falta de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas a través de un órgano de colaboración que reuniese al presidente de la nación y a los presidentes autonómicos, como se hace en otros Estados descentralizados con carácter ordinario. Esta carencia dio como resultado, en primer lugar, la convocatoria de la Conferencia de Presidentes a nivel estatal —bastante tarde, por cierto, en 2004—, y luego se incluyó en el artículo 146 de la citada Ley 40/ 2015. En este contexto, como suele ocurrir siempre, se produjo el «efecto imitación» fruto del cual comenzaron a aflorar «Conferencias de Presidentes» por los lugares más variopintos, sin una justificación palmaria salvo la de acoger algo que se presume novedoso, pero que en el fondo no aporta nada sustancial en orden a la cooperación o la colaboración, pues como demuestra la propia experiencia estatal se trata de un órgano o foro que depende exclusivamente de coyunturas e intereses políticos. Lo que diga una norma repercute más bien poco en este hecho incontrovertible.

7. INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN

La posición y competencias de los cabildos implica la relación con otras administraciones públicas que a su vez tienen ámbitos competenciales acotados por el ordenamiento jurídico. Como es habitual en un contexto en el cual existe una pluralidad de poderes públicos (administraciones) que actúan sobre un mismo espacio en el ejercicio de sus competencias, el ordenamiento establece un conjunto de instrumentos de cooperación y coordinación para tutelar los intereses públicos de forma adecuada y satisfacer las necesidades colectivas que justifican su misma existencia (cfr., arts. 2, 9, 10, 37, entre otros del Estatuto de Autonomía). Son comunes los instrumentos de coordinación, pero, aunque con distinto carácter, son asimismo muy necesarios los instrumentos —sean orgánicos o funcionales— de cooperación.

7.1. *La coordinación de los cabildos insulares*

La coordinación ha sido reconocida desde el principio, ya que se parte de la base de que es fundamental para que no se produzcan disfunciones, y para que

ciertos intereses puedan ser correctamente tutelados. Así, se ha podido comprobar en la redacción del Estatuto de 1982 (arts. 22.4, 14.2) y de 1996 (arts. 23.6 y 15.3). El nuevo Estatuto de 2018 prevé en su artículo 73 la coordinación de la actividad de los cabildos, y lo hace en el artículo 73 («Coordinación de la actividad de los cabildos insulares»), que dispone: «El Gobierno de Canarias coordinará la actividad de los cabildos insulares en cuanto afecte directamente al interés general de la Comunidad Autónoma de Canarias. Para ello podrá requerirles información, documentación y, en los términos que disponga la ley, establecer objetivos y prioridades de la acción pública, así como utilizar otros mecanismos de coordinación previstos en la legislación básica del Estado». Pero además destaca que «Si un cabildo insular incumpliera las obligaciones impuestas directamente por ley, de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias, esta adoptará las medidas necesarias, de acuerdo con la legislación básica de régimen local».

Este artículo aparecía con esta misma redacción, aunque con otro número (art. 70) en la Comunicación del Gobierno sobre la Reforma del Estatuto de Autonomía, y con la misma redacción también figuraba en la Propuesta de Reforma del Estatuto aprobada por el Parlamento de Canarias en la sesión de los días 24, 25 y 26 de abril de 2015 (*Boletín Oficial del Parlamento de Canarias*, n. 151, de 13 de abril de 2015). Y esta relativa tranquilidad en la tramitación contrasta con el intrincado desarrollo que tuvo esta materia en el Documento del Consejo Asesor de 2004, aunque tiene casi el mismo contenido que figuraba en el artículo 43.6 y 7 de la propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía aprobada por el Parlamento de Canarias de 13 de septiembre de 2006, luego truncada por una serie de vicisitudes políticas que no es preciso referir ahora. El Consejo Consultivo de Canarias, en el Dictamen 68/ 2006, de 30 de marzo, enfatizaba el refuerzo de las facultades admitidas en el precepto básico (art. 56, LRBRL). El posterior Dictamen 443/ 2014, de 2 de diciembre, reitera lo mismo.

La coordinación implica ciertos poderes directivos (cfr. STC 214/ 1989, de 21 de diciembre), y habrá de respetar la legislación básica y la autonomía constitucionalmente garantizada a las entidades locales (islas) y a sus órganos de gobierno, administración y representación, que son los cabildos. Esto quiere decir que la coordinación debe ser precisa y respetuosa con la posición y las funciones que ejercen las citadas corporaciones.

En el Estatuto además hay otras previsiones que recogen la coordinación; así, el artículo 180.1 («Coordinación de políticas fiscales y financieras») permite a la comunidad autónoma coordinar las políticas de endeudamiento de los cabildos insulares y de los ayuntamientos, ejerciendo, en todos los aspec-

tos de las mismas que puedan afectar a los intereses de Canarias, las potestades otorgadas al respecto por la normativa estatal reguladora de las haciendas locales, sin que en ningún caso, en su marco, se limite la autonomía financiera de las corporaciones locales. A estos efectos —dice el art. 180.2— por «ley se podrán fijar los límites de endeudamiento de las administraciones insulares y locales, así como la autorización de la Comunidad Autónoma de Canarias para la aprobación de operaciones de crédito a largo plazo de las entidades locales, en el marco de la ley».

No es propiamente coordinación sino sustitución o subrogación lo que dispone el segundo párrafo del artículo 73 para el caso de incumplimiento de las obligaciones impuestas directamente por ley. En este supuesto es fundamental respetar lo previsto en la legislación básica estatal; en concreto, en el artículo 60 LRBRL, y como es lógico hay que acreditar ese incumplimiento, la afectación al ejercicio de las competencias y formular el pertinente requerimiento. Todo ello con una interpretación restrictiva, ya que es imprescindible el respeto a la autonomía insular.

Por todo lo apuntado, el epígrafe que se añade al artículo 73, que solo alude a coordinación, no revela con precisión lo que ese precepto regula, porque se refiere a dos técnicas del Derecho de Organización diferentes: la coordinación y la sustitución o subrogación.

7.2. *La cooperación*

Aunque en ocasiones no se diferencia bien entre coordinación y cooperación, es evidente que hay claras distinciones. La coordinación, como ya se ha advertido, comporta el ejercicio de ciertos poderes directivos y marca un límite a las entidades coordinadas; la cooperación en cambio es voluntaria y se desarrolla en un plano de estricta igualdad. No supone, por otra parte, ningún límite de las competencias de las entidades que cooperan. Es más, el principio de cooperación resulta fundamental en un Estado descentralizado (cfr., arts. 140 y 141 de la Ley 40/ 2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).

El Estatuto de Autonomía de Canarias también recoge previsiones para hacer posible este principio de cooperación; ya hemos analizado la Conferencia de Presidentes, que es un caso de cooperación al más alto nivel (político), y no meramente administrativo. Pero también hay otros casos que se pueden entresacar del articulado de la norma institucional básica canaria; así podemos citar al artículo 184, c), que dispone que el Gobierno puede «Elaborar las normas reglamentarias precisas para gestionar los impuestos estata-

les cedidos, de acuerdo con los términos de dicha cesión y previa audiencia de los cabildos y del Consejo Municipal de Canarias». Esta audiencia supone una cooperación en orden a recabar pareceres de los cabildos; pero es claro que no será vinculante. También el artículo 194.2 en orden a crear órganos de cooperación, «con composición bilateral o multilateral, de ámbito general o sectorial, en aquellas materias en las que exista interrelación competencial [...]».

Es observable asimismo en la participación en la gestión de puertos y aeropuertos radicados en Canarias calificados de interés general que no sean de competencia autonómica («participarán las administraciones públicas canarias», dice el precepto: art. 162.3. cfr., además, art. 144.1, c) de la citada Ley 40/2015). Además, se prevé la posibilidad de fórmulas de colaboración en materia catastral entre el Estado, la Comunidad Autónoma de Canarias y las entidades locales —por tanto, las islas—, de acuerdo con la normativa aplicable (art. 187.2).

Es significativo lo que establece la disposición adicional segunda (punto 8) del Estatuto, que comporta también el reconocimiento de un mecanismo de cooperación: «La Agencia Tributaria Canaria podrá realizar la gestión de tributos de ámbito local, a través de un convenio con la entidad local correspondiente».

Por otra parte, no es ocioso precisar que el artículo 105.2 del Estatuto prevé que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución «para regular los principios que rigen las relaciones entre las instituciones autonómicas, insulares y locales, atendiendo siempre a la cohesión territorial del Archipiélago, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración, entre ellas, incluyendo las distintas formas asociativas, de mancomunación, convencionales y consorciales».

8. OTRAS CUESTIONES DE MENOR RELEVANCIA

Hay otras cuestiones que aborda el Estatuto que tienen ya una dimensión menos relevante. Por una parte, hay que advertir que no hay ningún artículo específico que se refiera al control que se debe aplicar a los cabildos, contrariamente a lo que ocurre con otros aspectos, como lo que establece el propio Estatuto para el control de normas, actos y acuerdos emanados por los órganos ejecutivos y administrativos de la comunidad autónoma (art. 63). Esto, sin embargo, no impide el control que se les aplica, como no podría ser de otra manera.

Asimismo, se regula el patrimonio y los recursos (arts. 190 y 170, respectivamente del Estatuto) con un sentido muy similar a lo dispuesto con anterioridad. Se enfatiza, no obstante, que los recursos son propios, quizá por la confrontación que pueda producirse entre los cabildos y la comunidad autónoma, estrictamente considerada, en relación con el reparto de los recursos del régimen económico y fiscal.

Junto a lo ya expuesto, el Estatuto prevé otras determinaciones normativas relevantes para la configuración propia de los cabildos. Así, el artículo 105.1, b) dispone que «Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de régimen local, que incluye, en todo caso: b) La regulación de la organización, el régimen jurídico y el funcionamiento de los cabildos insulares, en los términos del título III del presente Estatuto». Lo que nos remite a lo que ya hemos expuesto con anterioridad en relación con la organización y funcionamiento de estas instituciones.

Igualmente establece el artículo 103, relativo a la organización territorial, que «En el marco de la legislación básica estatal, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia sobre determinación, creación, modificación y supresión de las entidades locales que configuran la organización territorial de Canarias, así como el desarrollo de las previsiones del título III del presente Estatuto, respetando la garantía institucional establecida en los artículos 140 y 141 de la Constitución». Lo que indica el necesario respeto a las entidades locales constitucionalmente garantizadas y a la legislación básica estatal (cfr., art. 149.1.18.^a CE).

Finalmente, el mismo Estatuto prevé en la disposición transitoria segunda el «Régimen transitorio de los cabildos insulares» en los siguientes términos: «Hasta tanto no se desarrollen las prescripciones del Título III del presente Estatuto y en lo que no se oponga a lo establecido en el mismo, los cabildos insulares se regirán por la normativa vigente, que seguirá teniendo carácter supletorio». Lo que deja entrever dos cosas. Primera: que se establece un régimen de Derecho transitorio para el desarrollo ordinario de los cabildos. Y segunda: que el propio Estatuto, que incorpora novedades muy significativas, parte de la base de que deben ser objeto de la necesaria regulación asuntos como el régimen electoral, la organización, etc., que ya se han analizado con anterioridad en este mismo estudio.

9. CONSIDERACIONES FINALES

La reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias en 2018 supuso un hito dentro de lo que es el desarrollo de la comunidad autónoma. Por lo que se

refiere a las corporaciones insulares, parte de su consolidación y las regula de una forma más detallada y densa, y se observa incluso una mayor «interiorización» en extremos muy significativos, como el régimen electoral, la organización y el funcionamiento o el reconocimiento explícito de las competencias.

Sin embargo, es preciso también subrayar ciertas inconsistencias; en el *preámbulo*, por ejemplo, no se explica prácticamente nada de las innovaciones que incorpora respecto de esta materia, y hay una repetición innecesaria de cuestiones que podrían abordarse con un espíritu más sintético. Se observa un claro «efecto imitación» de otros Estatutos (particularmente, del catalán), porque tal vez los parlamentarios no debatieron de forma adecuada y profunda lo que debe significar un nuevo *estatuto* para una comunidad autónoma con las peculiaridades históricas, políticas, estratégicas y culturales de Canarias.

Pero lo que sí es destacable es *la reafirmación de la doble condición de instituciones de la Comunidad Autónoma y de corporaciones locales*. Se sigue, por tanto, la línea que ya se potenció en la anterior reforma estatutaria de 1996, pero ahora incluso se pone el carácter institucional-autonómico en primer lugar, lo que revela la intención de una acentuación de determinadas singularidades que se manifiestan en otros extremos, como ya se ha dicho: el régimen electoral o la organización. Y precisamente en lo que afecta a la organización (art. 67) hay una mayor interiorización de los cabildos en la autonomía canaria. Más enjundia jurídica tiene incluso la regulación que se hace de la composición y régimen electoral (art. 68), que puede comportar un cambio importante, pues permite que los cabildos —si así lo establece la Ley del Parlamento de Canarias, y con respeto a los requisitos que prevé el Estatuto de Autonomía—, se excluyan del régimen electoral general después de la entrada en vigor de la norma institucional básica canaria.

En relación con uno de los aspectos centrales, como es el de las competencias que ejercen las corporaciones insulares, debe resaltarse la lista de competencias que prevé el artículo 70, aunque luego en otros preceptos se establecen otras competencias que tienen una indudable trascendencia (como es el caso de la iniciativa legislativa ante el Parlamento de Canarias). Más confuso es lo que regula el artículo 72 («Actividad de fomento y fijación de políticas propias de los cabildos insulares»), que no es más que una irreflexiva copia de lo que dice el estatuto balear (art. 73). Durante la tramitación de la reforma se formuló alguna enmienda particularmente elocuente sobre esta confusión. Es un ejemplo más de que no siempre la imitación, o el seguimiento acrítico, es un buen método para hacer regulaciones adecuadas.

También el nuevo Estatuto de 2018, como no podía ser de otra forma, aborda los mecanismos propios de la cooperación y la coordinación; algo que es fundamental en un contexto en el cual existe una pluralidad de administraciones públicas que concurren en el ejercicio de sus competencias sobre un mismo espacio físico. Entre las novedades respecto de la cooperación resalta la mención expresa de la Conferencia de Presidentes (art. 74), que articula una colaboración esencialmente política. Es otro artículo que se ha incluido siguiendo la cómoda técnica de la «copia», y por la existencia de lo que hemos llamado «efecto imitación», sin que en el fondo tenga mayor entidad, pues este tipo de encuentros o de foros no necesitan una expresa mención estatutaria para existir y desarrollarse. Basta con la voluntad política para hacer efectiva en la práctica esta colaboración.

La reforma afecta también a otros aspectos de menor calado, como el patrimonio y los recursos de los cabildos insulares, así como lo que concierne al Derecho transitorio.

En resumen, podemos decir que la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/ 2018, de 5 de noviembre, actualiza la regulación de la norma institucional básica canaria, y recoge, por lo que afecta a los cabildos, algunas novedades que pueden permitir una reformulación de extremos importantes como los relativos al régimen electoral o la organización. Será, pues, el Parlamento de Canarias el que deba precisar el alcance, sentido y régimen concreto de estas cuestiones en el futuro. *Hay una interiorización, pero también una decidida apuesta por el protagonismo de estas corporaciones*, algo no solo lógico, sino coherente con la evolución que se ha desarrollado desde la creación formal de la Comunidad Autónoma de Canarias en 1982.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime (2007). *El Pacto Local: especial referencia a Canarias*. Madrid: Instituto Canario de Administración Pública-Dijusa.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Juan José (1999). El proceso de descentralización administrativa de la Comunidad Autónoma de Canarias. *Actualidad administrativa*, n. 21 (1999).
- SARMIENTO ACOSTA, Manuel Jesús (1993). *Las competencias de los cabildos insulares*. Las Palmas de Gran Canaria: Cabildo Insular de Gran Canaria.
- SARMIENTO ACOSTA, Manuel Jesús (2005). *Régimen jurídico de los cabildos insulares*. Santa Cruz de Tenerife: Instituto Canario de Administración Pública.
- SARMIENTO ACOSTA, Manuel Jesús (2019). Capítulo 15, Título III, Capítulo I. De las islas y los Cabildos Insulares (Artículos 65 a 69). En: *El Estatuto de Autonomía de Canarias: Ley Orgánica 1/ 2018, de 5 de noviembre*. Pamplona: Thomson Reuters Proview.
- SARMIENTO ACOSTA, Manuel Jesús (2020). *Compendio de derecho urbanístico*. Barcelona: Atelier Libros Jurídicos.

SUAY RINCÓN, José (2001). Capítulo noveno: Régimen electoral: Especificidades de las Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares. En: *Estudios jurídicos y territoriales sobre Canarias*. [Las Palmas de Gran Canaria]: Centro de Cultura Popular Canaria.

Cómo citar este artículo / Citation: Sarmiento Acosta, Manuel J. Las innovaciones incorporadas en el Estatuto de Autonomía de Canarias de 2018 sobre los cabildos insulares. *Cosmológica*, n. 2 (Santa Cruz de La Palma, 2022), pp. 77-98.

Fecha de recepción: 9 de septiembre de 2022

Fecha de aceptación: 15 de octubre de 2022