

RÉGIMEN JURÍDICO Y FINANCIACIÓN DE LAS COMPETENCIAS TRANSFERIDAS A LOS CABILDOS INSULARES POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS: GARANTÍAS DE LA AUTONOMÍA LOCAL

IGNACIO CALATAYUD PRATS

Doctor en Derecho Financiero y Tributario por la Universidad de Bolonia. Profesor de Derecho Administrativo del CUNEF (Centro Adscrito a la Universidad Complutense de Madrid).
Abogado

SUMARIO

- I. Introducción
- II. El principio de autonomía local como principio de optimización. Algunas consideraciones
- III. La importancia de la Isla en la organización administrativa del archipiélago canario
- IV. La descentralización de competencias a las Islas. El régimen jurídico de las competencias transferidas a los Cabildos Insulares por la Comunidad Autónoma
- V. La participación de las Islas en los Procedimiento legislativos sobre competencias transferidas
- VI. Régimen financiero de las competencias transferidas. El principio de suficiencia financiera
 - 1.- Régimen financiero de las competencias transferidas
 - 2.- El principio constitucional de suficiencia financiera de las entidades locales en tiempos de crisis económica y su relación con las competencias transferidas

Resumen del contenido:

En el presente artículo el autor configura el principio de autonomía local, como un mandato de optimización, esto es, una orden de satisfacción máxima de un determinado valor jurídico que debe ser concretado por los Estatutos de Autonomía y las Leyes ordinarias. En este contexto y a partir de la importancia de la Isla en la organización administrativa de Canarias aboga por la necesidad de que en el próximo Estatuto de autonomía las competencias transferidas aparezcan en un listado pero con la naturaleza de competencias propias. Igualmente se alaba la actualización del principio democrático y del principio de autonomía local a través de la participación de la Comisión General de Cabildos en la tramitación de aquellas Leyes que afecten a intereses insulares y destaca la inconstitucionalidad de aquellas Leyes que omitan el referido trámite. Finalmente concluye en la necesidad de una mejora en la financiación de las competencias transferidas pues la regulación actual podría conculcar el principio de suficiencia financiera.

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Española de 1978 organiza el Estado territorialmente distribuyendo el poder entre distintos entes dotados de autonomía.

En concreto, el artículo 137 de la CE indica que: *"el estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses"*.

Del mismo modo, el artículo 141.4 de la CE indica que: *"En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos"*.

De dichos artículos se desprende que la Administración Pública regulada en la Constitución está constituida por un conjunto de organizaciones estructuradas en distintos niveles. El texto constitucional —con su posterior desarrollo estatutario y legislativo— ha procedido a un reparto territorial del poder que implica que en la definición y aplicación de políticas sobre un mismo sector de la realidad puedan confluir distintas Administraciones Públicas.

Resulta pues necesario en un sistema complejo de distribución

territorial del poder, como el que ha fijado la Constitución española, definir de forma precisa las atribuciones competenciales que realiza el bloque de constitucionalidad y las relaciones que se producen entre las Administraciones Públicas.

Precisamente es un mandato constitucional regulado en el artículo 103 de la CE el que la Administración Pública sirva con objetividad los intereses generales y actúe de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.

Solo un adecuado estudio del régimen de distribución competencial y de su financiación va a permitir una asignación eficaz de los recursos públicos para la gestión de las mismas.

II. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL COMO PRINCIPIO DE OPTIMIZACIÓN. ALGUNAS CONSIDERACIONES

En virtud del sistema de distribución competencial operado por la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía, la totalidad de las materias de gestión pública quedan encomendadas, en calidad de titulares originarios, al Estado y las Comunidades Autónomas, los cuales podrán, posteriormente, transferir o

delegar la ejecución de determinadas materias a los entes locales¹.

En principio, por tanto, la Constitución Española no atribuye competencias concretas a las entidades locales si bien reconoce su autonomía local para la gestión de sus intereses. Ahora bien, la atribución originaria de la totalidad de las competencias al Estado y a las Comunidades Autónomas, en definitiva su titularidad, en modo alguno legitima o permite el agotamiento de su ejercicio en todos los niveles funcionales (legislativo y ejecutivo) ya que es la propia Constitución la que obliga a que las funciones ejecutivas sobre determinadas materias que afecten prevalentemente a los intereses locales se atribuyan a las entidades locales para no vulnerar la garantía institucional de la autonomía y el principio constitucional de descentralización. En definitiva, y como vamos a comprobar, la autonomía local de la Constitución se configura como poder constitucional de progresiva elevación estatutaria y legal.

La Constitución contiene una regulación muy lacónica de las entidades locales. Apenas si proclama

su autonomía local y enuncia el principio de suficiencia financiera local. En efecto, en el caso de los

Entes Locales la asignación de competencia a los mismos —que en ningún caso puede consistir en la atribución de la potestad legislativa pues está únicamente atribuida al Estado y a las Comunidades Autónomas— se realiza, sin perjuicio de la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía determinen su ámbito competencial, a través de las leyes sectoriales, estatales o autonómicas, que regulen la materia en cuestión².

Los artículos 137 y 142 garantizan directamente unos mínimos de autonomía de las entidades locales y remiten implícitamente a los Estatutos de Autonomía y leyes sectoriales la elevación de esos mínimos.

En derecho español se puede identificar en los artículos 137 a 142 un mandato de optimización de la autonomía municipal³, una configuración progresivamente ampliadora donde cada norma puede

¹ Para SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO en *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, Iustel, Madrid, 2009, p. 546, “Supuesta la propiedad que los entes territoriales superiores ostentan sobre todas las materias, la única forma posible de asignación de competencias a los municipios radicaba, claro está, en un sistema de participación, establecido por el art. 2.1. LBRL, según el cual las competencias municipales sobre las distintas materias serán las que atribuyan al Ayuntamiento las leyes estatales y regionales reguladoras de aquellas. Dicho llanamente: el Estado y las Comunidades Autónomas, titulares primarios de la totalidad de las funciones públicas, han de ceder parte de ellas a los entes locales, en forma de las potestades que sean necesarias para atender al círculo de sus intereses”.

² Tal y como expresa SOSA WAGNER, FRANCISCO en “Los principios del nuevo régimen local” en la obra colectiva, *Tratado de Derecho Municipal*, dirigida por Muñoz Machado, Santiago, Civitas, Madrid, 1988, p. 109, “Por lo que a la Administración local se refiere, la Constitución no ha establecido ni el núcleo de sus competencias propias, ni un sistema acabado de articulación con las Administraciones superiores, limitándose a declarar que, en el orden competencial, dispondrán de la autonomía necesaria para la gestión de sus respectivos intereses. Así pues, queda diferido al legislador ordinario —el estatal y el autonómico— tanto el aspecto estructural como el competencial de los entes locales. En lo estructural, el legislador estatal fijará las bases, y el autonómico, el detalle, y en lo competencial cada uno de dichos legisladores deberá determinar, al momento de ejercer sus funciones legislativas sobre las materias que tengan atribuidas, cuales son los intereses locales existentes en las mismas para confiar su correspondiente gestión a los entes locales en régimen de autonomía”.

³ Seguimos en este apartado la tesis defendida por el profesor FRANCISCO VELASCO CABALLERO en su monografía *Derecho Local. Sistema de Fuentes*, Marcial Pons, Madrid, 2009.

siempre elevar el nivel de autonomía local alcanzado hasta el momento.

La Constitución, en definitiva, solo aseguraría los mínimos de autonomía local, el nivel definitivo vendría de los Estatutos de Autonomía y de las Leyes.

La autonomía local se configura pues no solo como un límite al legislador sino también como un mandato positivo dirigido a todos los poderes públicos y entre ellos al legislador de modo tal que la autonomía local se presenta como un objetivo que la Constitución marca. Ese mandato se refiere sobre todo a la asignación de competencias a los entes locales. En efecto, el artículo 137 garantiza a los entes locales el derecho a participar en los asuntos de interés local y que para tal fin es necesario que el Legislador atribuya competencias suficientes. El principio

de autonomía local, como tipo específico de norma diferente a la regla, contiene precisamente un mandato de optimización, esto es, una orden de satisfacción máxima de un determinado valor jurídico. Hablar pues de autonomía local como principio es tanto como identificar en la Constitución una opción a favor del máximo posible de autonomía local para los Municipios e Islas, el máximo que permita la concurrencia de la garantía constitucional con otros bienes constitucionales.

En este contexto los nuevos Estatutos de Autonomía van a jugar un importante papel en el mandato de optimización de la autonomía local. Se observa que los nuevos Estatutos contienen diversas garantías de autonomía local: garantía de competencias propias sobre amplias materias de interés local, concreción y enumeración de dichas competencias en los propios Estatutos⁴, garantía de

⁴En concreto el artículo 70 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, de conformidad con la redacción dada en la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, indica que:

“Son competencias propias de los Consejos Insulares, además de las que les vengan atribuidas por la legislación estatal, las siguientes materias: 1. Urbanismo y habitabilidad. 2. Régimen local. 3. Información turística. Ordenación y promoción turística. 4. Servicios sociales y asistencia social. Desarrollo comunitario e integración. Política de protección y atención a personas dependientes. Complementos de la seguridad social no contributiva. Voluntariado social. Políticas de atención a las personas y a los colectivos en situación de pobreza o necesidad social. 5. Inspección técnica de vehículos. 6. Patrimonio monumental, cultural, histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico y paisajístico en su ámbito territorial, y depósito legal de libros. 7. Actividades clasificadas. Parques acuáticos. Infracciones y sanciones. 8. Tutela, acogimiento y adopción de menores. 9. Deporte y ocio. Fomento y promoción de las actividades deportivas y de ocio. 10. Transportes terrestres. 11. Espectáculos públicos y actividades recreativas. 12. Agricultura, ganadería y pesca. Calidad, trazabilidad y condiciones de los productos agrícolas y ganaderos y de los productos alimenticios que de ellos se derivan. 13. Ordenación del territorio, incluyendo el litoral. 14. Artesanía. Fomento de la competitividad, la capacitación y el desarrollo de las empresas artesanas. Promoción de productos artesanales. Creación de canales de comercialización. 15. Carreteras y caminos. 16.

mayor autonomía para los grandes municipios; garantía de financiación de origen supralocal incondicionada y garantía de conexión entre competencias o servicios y medios financieros⁵.

Juventud. Diseño y aplicación de políticas, planes y programas destinados a la juventud. 17. Caza. Regulación, vigilancia y aprovechamiento de los recursos cinegéticos. 18. Cultura. Actividades artísticas y culturales. Fomento y difusión de la creación y la producción teatral, musical, cinematográfica y audiovisual, literaria, de danza y de artes combinadas. Promoción y animación socio-cultural. 19. Museos y archivos y bibliotecas de titularidad autonómica, en su ámbito territorial. Conservatorios de música, servicios de bellas artes, hemerotecas e instituciones similares, de ámbito insular. 20. Políticas de género. Conciliación de la vida familiar y laboral. Mujer.

A la entrada en vigor del presente Estatuto de Autonomía se transferirán las competencias atribuidas como propias a los Consejos Insulares, mediante Decreto de traspaso acordado en Comisión Mixta de Transferencias”.

Del mismo modo el artículo 71 regula las competencias delegadas o transferidas, al indicar que:

“Los Consejos Insulares, además de las competencias que les son propias, podrán asumir en su ámbito territorial la función ejecutiva y la gestión en las siguientes materias: 1. Montes y aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos. 2. Recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, régimen general de aguas. Aguas minerales, termales y subterráneas. 3. Obras públicas. 4. Estadísticas de interés insular. 5. Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. 6. Ferias insulares. 7. Sanidad. 8. Enseñanza. 9. Cooperativas y cámaras. 10. Planificación y desarrollo económicos en el territorio de cada una de las Islas, de acuerdo con las bases y con la ordenación general de la economía del Estado y de la Comunidad Autónoma. 11. Contratos y concesiones administrativas respecto de las materias cuya gestión les corresponda en su territorio.

Y, en general, cualesquiera otras que, en el propio ámbito territorial, correspondan a los intereses respectivos, de acuerdo con las transferencias o delegaciones que se establezcan para tal fin.

Una Ley del Parlamento establecerá el procedimiento de transferencia o delegación de competencias a los Consejos Insulares”.

Es importante destacar como la potestad reglamentaria, propia de las competencias propias, es atribuida por el artículo 72 del Estatuto de Autonomía a los Consejos Insulares, en detrimento de la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma. En concreto se indica que: *“1. En las competencias que son atribuidas como propias a los Consejos Insulares, éstos ejercen la potestad reglamentaria. 2. La coordinación de la actividad de los Consejos Insulares en todo lo que pueda afectar a los intereses de la Comunidad Autónoma corresponderá al Gobierno. 3. No obstante lo establecido en el párrafo anterior, cuando se trata de la coordinación de la actividad que ejercen los Consejos Insulares en las competencias que tienen atribuidas como propias, deberá contar con la necesaria participación de los mismos”.*

Finalmente, como cláusula de cierre de las competencias, el artículo 69 del Estatuto de Autonomía establece que: *“Las competencias no atribuidas expresamente como propias a los Consejos Insulares en este Estatuto de Autonomía corresponden al Gobierno de las Illes Balears, sin que en ningún caso sean susceptibles de transferencia aquellas que por su propia naturaleza tengan un carácter suprainisular, que incidan sobre la ordenación y la planificación de la actividad económica general en el ámbito autonómico o aquellas competencias cuyo ejercicio exija la obligación de velar por el equilibrio o la cohesión territorial entre las diferentes islas”.*

⁵ El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, establece en su artículo 219 el principio de suficiencia de recursos de las entidades locales. En concreto regula que:

“1. La Generalitat debe establecer un fondo de cooperación local destinado a los gobiernos locales. El fondo, de carácter incondicionado, debe dotarse a partir de todos los ingresos tributarios de la Generalitat y debe regularse por medio de una Ley del Parlamento.

Adicionalmente, la Generalitat puede establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas.

2. Los ingresos de los gobiernos locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales son percibidos por medio de la Generalitat, que los debe distribuir de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de haciendas locales de Cataluña, cuya aprobación requerirá una mayoría de tres quintos, y respetando los criterios establecidos por la legislación del Estado en la materia. En el caso de las subvenciones incondicionadas, estos criterios deberán permitir que el Parlamento pueda incidir en la distribución de los recursos con el fin de atender a la singularidad del sistema institucional de Cataluña a que se refiere el artículo 5 de este Estatuto.

3. Se garantizan a los gobiernos locales los recursos suficientes para hacer frente a la prestación de los servicios cuya titularidad o gestión se les traspase o delegue. Toda nueva atribución de competencias debe ir acompañada de la asignación de los recursos suplementarios necesarios para financiarlas correctamente, de modo que se tenga en cuenta la financiación del coste total y efectivo de los servicios traspasados. El cumplimiento de este principio es una condición necesaria para que entre en vigor la transferencia o delegación de la competencia. A tal efecto, pueden establecerse diversas formas de financiación, incluida la participación en los recursos de la hacienda de la Generalitat o, si procede, del Estado.

En el ámbito europeo las Constituciones de los Länder suelen incluir algunas garantías complementarias de autonomía local respecto del nivel mínimo de garantía que autorizan los artículos 28.II y 28 III de la Constitución federal. Algunos de esos complementos son la audiencia a los entes locales territoriales, previa elaboración de las Leyes, materias competenciales concretas y garantías financieras específicas, entre otras.

Pues bien uno de los Estatuto pioneros en elevar y optimizar el principio la autonomía local ha sido, precisamente, el Estatuto de Autonomía de Canarias, elevación de la autonomía local que ha tenido un reflejo concreto en el régimen jurídico y financiero de las competencias transferidas, mediante la creación de la Comisión General de Cabildos y mediante la obligación de garantizar la suficiencia financiera de las competencias transferidas.

No obstante, la importancia de la Isla en la organización administrativa de la Isla, el principio de descentralización y eficacia y el principio de autonomía local obligan a que en nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias se optimice y refuerce la autonomía de las Islas.

III. LA IMPORTANCIA DE LA ISLA EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ARCHIPIÉLAGO CANARIO

Si hay un dato jurídicamente relevante en la organización administrativa de canarias es, sin lugar a dudas, el hecho insular.

La condición archipelágica y desagregada de Canarias, es decir, su configuración como un conjunto de Islas es la variable principal que configura el régimen administrativo de la organización territorial de la Administración en Canarias.

Es más todas y cada una de las peculiaridades constitucionales referidas a Canarias tienen su fundamento en el hecho insular y en la lejanía del territorio metropolitano.

En efecto, la característica más acusada y caracterizadora del régimen político y organizativo de Canarias estriba en la existencia de la Isla como entidad local, expresión del hecho insular. La isla es un ente territorial natural cuya existencia jurídico administrativa deriva de su propia realidad geográfica, humana, sociológica, económica y, por supuesto, organizativa y administrativa. En el caso de la isla predomina un hecho geográfico preponderante y que condiciona toda la organización del archipiélago canario.

Sin duda alguna la realidad del hecho insular ha tenido y tiene una influencia decisiva en toda la organización político-administrativa de Canarias.

En este contexto la fuerza del hecho insular obligó a que el bloque de constitucionalidad y, en concreto, el Estatuto de Autonomía de Canarias conjugara la necesidad de respetar las aspiraciones y los intereses de cada una de las Islas con los intereses de la

4. La distribución de recursos procedentes de subvenciones incondicionadas o de participaciones
5. La distribución de los recursos entre los gobiernos locales no puede comportar en ningún caso una minoración de los recursos obtenidos por cada uno de éstos, según los criterios utilizados en el ejercicio anterior a la entrada en vigor de los preceptos del presente Estatuto.”

Comunidad Autónoma o intereses suprainsulares. En definitiva el Estatuto de Autonomía y sus Leyes de desarrollo han tratado de hacer complementarios los intereses insulares, que tienen su fundamento en una realidad física como es la Isla, y los intereses suprainsulares, representados por la Comunidad Autónoma de Canarias⁶.

La creación de la Comunidad Autónoma de Canarias y de toda su organización política se asienta sobre un acuerdo político, plasmado jurídicamente en el Estatuto de La La creación de la Comunidad Autónoma de Canarias y de toda su organización política se asienta sobre

⁶ Un reflejo de lo expuesto, esto es, de la importancia del hecho insular y la necesidad de integrar los intereses insulares y los de la Comunidad Autónomas se ponen de manifiesto en la Exposición de Motivos de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias al indicar que: “*La formación en Canarias de una conciencia diferenciadora se nutre históricamente, tanto de su peculiar estructura político - administrativa, como de un especial régimen económico fiscal cuya defensa y salvaguarda ha sido también motivo fundamental en el devenir de las instituciones públicas de las islas. En verdad, la historia reciente del pueblo canario está teñida de su manifiesto esfuerzo por alcanzar soluciones conciliadoras que hagan posible la superación del primer condicionante que impregna la vida de cada canario: el ser habitante de una de las islas, desiguales entre sí, y afectadas todas de una realidad que, si disminuida, continúa presente: el denominado pleito insular. Esta realidad sociológica ha jalonado este siglo de evidentes muestras legislativas que reflejan su existencia: desde la Ley de Cabildos de 1912 al Estatuto de Autonomía de 1982, desde el Decreto Ley de división provincial de 1927 a la Ley de Régimen Económico y Fiscal de 1972.*

Un específico camino de superación que se demostró insuficiente pero históricamente oportuno, fue la creación de los Cabildos Insulares en 1912 como forma político-administrativa de gobierno en cada isla. Es bien seguro que esta fórmula era en buena medida bastante en un panorama absolutamente distinto del actual, esto es, en el marco de un Estado centralista definidor de los intereses superiores a la isla, a residir en su control la facultad de manejar los instrumentos que hacen posible la solidaridad e incluso el principio de igualdad entre todos los ciudadanos.

Estas singularidades históricas, amen de la lejanía y de las dificultades sociales, culturales y económicas que se padecen, configuran la realidad sobre la que ya actuó el legislador estatutario y sobre la que, ahora ha de actuar el legislador autonómico. Se intentó y ahora de nuevo se consagra en este texto, superar las dificultades y dar un paso decisivo en la construcción de Canarias como región, articulando jurídicamente un objetivo clave: integrar en el interés regional, el interés insular.

Así, el Estatuto de Autonomía de Canarias, recogiendo criterios constitucionales, no se limita a crear unos nuevos poderes regionales, Parlamento y Gobierno, manteniendo a los Ayuntamientos y Cabildos Insulares en su posición histórica de Corporaciones Locales, sino. que, sin perder tal carácter, eleva a éstos últimos a la categoría de Instituciones de la Comunidad Autónoma, dotándolos de iniciativa legislativa, configurándolos como representantes ordinarios del Gobierno de Canarias y obligados ejecutores de sus acuerdos, y permitiendo que el Gobierno Regional actúe sus competencias ejecutivas a través de las Administraciones Insulares, mediante diversas técnicas de traslación. Determinar el elenco y régimen jurídico de estas técnicas es objeto de la presente Ley, dando de este modo cumplimiento al mandato contenido en los artículos 21,3 y 22,3 del estatuto de Autonomía.

La Ley pretende construir un ordenamiento coherente que refleje los principios políticos expuestos a partir de afirmaciones generales que sientan la definición de cada Administración Pública Canaria, regulan las técnicas de atribución de competencias propias a cada una de ellas y prevean las relaciones recíprocas, generando, en definitiva, una actuación administrativa eficaz y coordinada. Se desarrollan los instrumentos de gestión para aplicar aquél que resulte más adecuado, fijando el grado de intervención del Gobierno de Canarias en la necesidad de cumplir con la exigencia del interés general de la región a satisfacer en cada caso concreto, de tal forma que, en presencia de aquel interés que afecte a la idea misma de región, la Comunidad Autónoma de Canarias actuar a través de su propia Administración Central o Territorial. Cuando el interés a cuya satisfacción tienda una competencia administrativa estatutaria, resulte de la mera suma de intereses insulares, la ley la atribuye a los Cabildos, de forma que la función transferida se integra en el núcleo de competencias propias de los mismos, como Entidades locales. De este modo se da contenido propio a la técnica de la transferencia, contrapuesta por el Estatuto de Autonomía a la mera delegación, no mencionada, empero, por la Ley Básica de Régimen Local entre los instrumentos de gestión de competencias regionales por las Entidades locales.

Se refuerza la capacidad de actuación de las Entidades locales en aquellas competencias cuya gestión administrativa territorial debe prestarse con referencia a las poblaciones de una isla o un municipio. Se huye entonces de la construcción de una Administración periférica regional burocratizada, permitiendo, la Ley su ejercicio por los Cabildos Insulares los Ayuntamientos canarios mediante la institución de la delegación, o en el caso que sea exigible un mayor control central, a través de la asignación de servicios a los Cabildos Insulares para su gestión ordinaria”.

un acuerdo político, plasmado jurídicamente en el Estatuto de Autonomía y en las Leyes que lo desarrollan, en el que la Isla ocupa un papel de primer orden no solo en la esfera administrativa sino también en la esfera legislativa.

En este sentido, la importancia de la Isla y de los intereses insulares ha tenido su proyección no solo en la función ejecutiva, mediante una importante traspaso de competencias propias de la Comunidad Autónoma a los Cabildos, sino que el hecho insular tiene una importancia de primer orden en el procedimiento legislativo, tanto es su fase prelegislativa como en la tramitación parlamentaria, y, en concreto, en las competencias transferidas.

IV. LA DESCENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS A LAS ISLAS. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS COMPETENCIAS TRANSFERIDAS A LOS CABILDOS INSULARES POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Tal y como hemos visto la Constitución Española no recoge un listado de materias competencia de las Islas, únicamente establece y reconoce la autonomía local de las mismas, al indicar en el artículo 141.4 que: *“En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos”*.

Por lo que respecta al Estatuto de Autonomía de Canarias, si bien tampoco establece un listado de materias competencia del Cabildo que concrete y aumente su autonomía local, sin embargo sí que establece, en su artículo 23, que Canarias

articula su organización territorial en siete Islas, que las Islas gozan de autonomía plena para el ejercicio de los intereses propios y para el ejercicio de las competencias que se les atribuyan en el marco que establece la Constitución y su legislación específica y que a las Islas les corresponde el ejercicio de las funciones que les son reconocidas como propias y las que se les transfieran o deleguen por la Comunidad Autónoma.

La LBRL aunque de forma muy parca y limitada sí establece —por remisión a las competencias atribuidas a las provincias⁷— un listado con las competencias propias de los Cabildos Insulares.

En concreto dichas competencias son: la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada de los mismos; la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión; la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal; la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio insular, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito; en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Isla.

Ante la parquedad e insuficiencia de la LBRL, y dada la importancia de la Isla, fueron las Leyes autonómicas las que concretaron y ampliaron las

⁷ El artículo 41.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que: *“1. Los Cabildos Insulares Canarios, como órganos de gobierno, administración y representación de cada isla, se rigen por las normas contenidas en la disposición adicional decimocuarta de esta Ley y supletoriamente por las normas que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales, asumiendo las competencias de éstas, sin perjuicio de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Canarias.”*

competencias de los Cabildos mediante un profundo proceso de transferencias.

En concreto, fue la Ley 8/1986, de 18 de noviembre de Administraciones Públicas de Canarias, la encargada de proceder al traslado competencial a los Cabildos Insulares.

Tal y como rezaba su Exposición de Motivos: "Así, el Estatuto de Autonomía de Canarias, recogiendo criterios constitucionales, no se limita a crear unos nuevos poderes regionales, Parlamento y Gobierno, manteniendo a los Ayuntamientos y Cabildos Insulares en su posición histórica de Corporaciones Locales, sino, que, sin perder tal carácter, eleva a éstos últimos a la categoría de Instituciones de la Comunidad Autónoma, dotándolos de iniciativa legislativa, configurándolos como representantes ordinarios del Gobierno de Canarias y obligados ejecutores de sus acuerdos, y permitiendo que el Gobierno Regional actúe sus competencias ejecutivas a través de las Administraciones Insulares, mediante diversas técnicas de traslación. Determinar el elenco y régimen jurídico de estas técnicas es objeto de la presente Ley, dando de este modo cumplimiento al mandato contenido en los artículos 21,3 y 22,3 del estatuto de Autonomía".

En concreto, el artículo 47 de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre de Administraciones Públicas de Canarias, establecía las concretas materias que se transferían a los Cabildos e indicaba que:

"1. Los Cabildos Insulares asumirán como propias las funciones que, de conformidad con el artículo 9 de esta Ley, les transfieran las Leyes de la Comunidad Autónoma de Canarias en el ejercicio de las competencias legislativas. 2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el número anterior queda transferida a los Cabildos

Insulares, como competencias propias de los mismos, la actividad pública, en las siguientes materias: a) Programas insulares de asistencia, asesoramiento técnico y capacitación de los agricultores. b) Campañas fitosanitarias. c) Granjas experimentales. d) Caza. e) Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. f) Fomento de la artesanía. g) Subrogación en la actividad de planes generales urbanísticos municipales y en el otorgamiento de licencias de obras. h) Conservación y policía de carreteras, salvo en las que por Ley Autónoma sean declaradas de interés regional. i) Conservación y policía de obras hidráulicas. j) Administración insular de las aguas terrestres en los términos de la legislación autonómica. k) Policía administrativa de viviendas y conservación del parque público de viviendas. l) Transportes interurbanos por carreteras y transportes por cable. m) Fomento de turismo insular. n) Policía de la actividad turística insular, salvo la potestad sancionadora y el servicio de inspección. ñ) Fomento de la cultura y deportes. o) Conservación del Patrimonio Histórico - Artístico Insular. p) Demarcaciones territoriales, alteración de términos y denominación oficial de los municipios de la isla de acuerdo con los principios que informan los artículos 13 y 14 de la Ley reguladora de Bases del Régimen Local, previo dictamen del Consejo Consultivo de Canarias. q) Ferias y mercados insulares. r) Policía de espectáculos. 3. Sin perjuicio de la potestad de los Cabildos para la organización de los servicios y su prestación bajo la propia responsabilidad, a la Comunidad Autónoma corresponderá siempre la ordenación básica externa, legislativa y reglamentaria, de las materias a que se refieran las competencias".

Una vez enunciadas las competencias que se transferían, la Ley establecía los controles que la Comunidad Autónoma se reservaba sobre las mismas en el artículo 48 de

la Ley y que consistían en los siguientes:

“1. Las facultades y servicios transferidos, han de mantener como mínimo el nivel de eficacia que tenían antes de la transferencia. 2. En caso de incumplimiento de los requisitos relativos al régimen de las transferencias establecidos en esta Ley, el Gobierno de Canarias advertirá formalmente de ello al Cabildo Insular, y si éste mantiene su actitud, el Gobierno podrá suspender a partir de los tres meses las facultades y servicios, dando cuenta de ello al Parlamento de Canarias, quien resolver la procedencia de la decisión del Gobierno levantando o confirmando la suspensión e incluso acordando la revocación del ejercicio de la facultad transferida. 3. Las transferencias de competencias se entienden atribuidas a todos los Cabildos Insulares con carácter general. 4. El Gobierno de Canarias, en los Decretos de transferencias de funciones a los Cabildos Insulares, podrá incluir aquellas funciones que, en coherencia con el principio de la mayor proximidad de la Administración a los ciudadanos, pueda ser delegado por los Cabildos Insulares a los municipios de la isla. Estas delegaciones estarán sometidas a las normas establecidas en el artículo 27 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local. 5. De los actos dictados en el ejercicio de sus competencias responderán los Cabildos Insulares. 6. **No podrá procederse a ninguna transferencia de competencias a los Cabildos Insulares sin la previa determinación de las modalidades de control sobre su ejercicio que se reserva la Comunidad Autónoma. Los Decretos de transferencia determinarán con toda precisión las técnicas jurídicas de control a asumir por el Gobierno de Canarias sobre el ejercicio por los Cabildos de las competencias atribuidas”.**

En definitiva, en virtud del proceso descentralizador iniciado en Canarias por dicha Ley, una competencia que era en principio propia la Comunidad Autónoma se traslada a los Cabildos Insulares para que sean estos los que las ejecuten, ostentado la Comunidad Autónoma, en todo caso, la función legislativa y reglamentaria sobre la materia. Del mismo modo, dado el interés de la Comunidad Autónoma en la competencia transferida y dado que en principio es titular originaria, además de conservar la función legislativa, ostenta sobre la competencia transferida, y frente al ente local, una serie de controles más intensos que los controles que puede ejercitar sobre las competencias propias de la entidad local, controles e intereses que permiten diferenciar unas y otras.

El hecho jurídicamente curioso, y manifiestamente erróneo, consistía en que la Ley consideraba que las competencias transferidas tenían la naturaleza jurídica de competencias propias para, seguidamente, someter dichas competencias a importantes controles por parte de la Comunidad Autónoma.

En efecto, era errónea la calificación que realizaba la Ley canaria conceptuando a las competencias transferidas como propias, y ello porque las competencias propias se caracterizan, fundamentalmente, porque se ejercen bajo la propia responsabilidad, porque implican la potestad de ordenanza o reglamentaria, por estar sometidas únicamente a un control de legalidad y, finalmente, porque las mismas no son susceptibles de revocación por el Ente superior al forma parte de su

autonomía constitucionalmente garantizada⁸.

Con el fin de corregir algunos aspectos de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre de Administraciones Públicas de Canarias y, asimismo, contar con mayor consenso político, se dicta la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias que deroga a la anterior.

En este sentido, y por lo que respecta a las competencias transferidas, si bien disminuyen los controles de la Comunidad Autónoma los mismos siguen existiendo.

En efecto, el artículo 50 somete a las competencias transferidas, y a diferencia de lo que ocurre con las competencias propias, a una serie de controles. En concreto el Gobierno de Canarias ejerce la alta inspección de los Cabildos Insulares en el ejercicio por sus servicios de las competencias transferidas, pudiendo solicitar de aquellos la información que estime oportuna y proponer, en su caso, al Parlamento de Canarias la adopción de las medidas que se consideren necesarias. Del mismo modo, los Cabildos Insulares, antes del día 30 de junio de cada año, deberán remitir al Parlamento de Canarias una memoria justificativa del costo del

⁸ Cfr., BAÑO LEÓN, JOSÉ MARÍA, en “La ordenación de las normas reguladoras del régimen local” en la obra colectiva, Tratado de Derecho Municipal, dirigida por Muñoz Machado, Santiago, Civitas, Madrid, 1988, p.359 y SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO en *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, Iustel, Madrid, 2009, p.548.

Tanto las competencias transferidas como delegadas, consienten en todo caso y siempre que así lo decida el titular originario de la competencia un mayor control y ello porque en dichas materias concurren con mayor intensidad intereses supralocales, actuando el ente local más que como ente autónomo como elemento de la organización territorial del Estado y de la Comunidad Autónoma.

Tal y como indica el artículo 5 de la **Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico**: **“Sin perjuicio de las competencias que la legislación de régimen local, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, atribuya a las Diputaciones Provinciales, las Leyes de las Comunidades Autónomas podrán transferirles competencias propias a la Comunidad o delegarles su ejercicio, siempre bajo la dirección y control de éstas. Las Diputaciones Provinciales podrán asumir la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración autónoma en el territorio de la provincia, en los términos que los Estatutos y dichas Leyes establezcan. Las transferencias o delegaciones se efectuarán siempre para la totalidad de las Diputaciones Provinciales comprendidas en el ámbito territorial de la respectiva Comunidad Autónoma (...) En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo dispuesto en su legislación, podrá suspender o dejar sin efecto la transferencia o delegación o ejecutar la competencia. En este último supuesto, las órdenes de la Comunidad Autónoma serán vinculantes para todos los agentes que gestionen el servicio de que se trate”**.

funcionamiento y del rendimiento y eficacia de los servicios transferidos, así como la liquidación de sus presupuestos. En caso de incumplimiento, se entiende implícitamente, que las competencias podrán ser revocadas por el Parlamento.

El error de la Ley 14/1990, y al igual que realizara su predecesora, es calificar a las competencias transferidas como competencias propias de los Cabildos⁹.

En efecto, la existencia de ciertos controles en las transferencias realizadas por la Ley de Cabildos que van más allá del mero control de legalidad y de la coordinación hace que difícilmente pueda calificarse a las mismas como competencias propias, máxime cuando sobre las competencias propias no existen ese tipo de controles¹⁰.

Dicha equiparación entre competencias propias y transferidas ha sido criticada duramente por el Consejo Consultivo de Canarias en su Dictamen 1/1989 al afirmar que:

“En cualquier caso, por definición, las funciones “transferidas” son distintas de las que, con las características ya indicadas, denomina nuestro Ordenamiento “propias” y,

*como obligada y necesaria consecuencia, el régimen jurídico de unas y otras funciones ha de ser distinto. Sin embargo el Anteproyecto –cfr. art. 10- confunde claramente la concreta técnica de la “transferencia” con la “atribución legal” prevenida en el primer inciso del apartado 1 del art. 36, LRBRL, estimándose, erróneamente, según entendemos, que el efecto de ambas es idéntico. **Al respecto, conviene señalar que la transferencia no afecta a la titularidad de la competencia, que estatutariamente corresponde a la CAC y permanece en ésta, sino su ejercicio, que puede efectuarse autónomamente por el ente receptor sin perjuicio de ciertas limitaciones específicas que prevea el ente que transfiere. Es de reseñar, además, que no parece adecuado preceptuar que las competencias transferidas se integrarán entre las propias de la autonomía local de los Cabildos porque es estatutaria y legalmente cuestionable tal afirmación en sí misma considerada, al suponer una indebida transmutación de titularidad por no ser la transferencia la vía correcta jurídicamente para efectuarla (...)**en el Ordenamiento autonómico canario, se da el nombre de “transferencia” a una específica técnica de reatribución funcional que*

⁹ En efecto, el artículo 12.1 de la Ley indica que: “La Comunidad Autónoma de Canarias, al regular los diversos sectores de la acción pública, que sean de su competencia legislativa, transferirá a los Cabildos Insulares la titularidad y el ejercicio de las funciones administrativas autonómicas que respondan preponderantemente a un interés insular. Las competencias transferidas se integrarán entre las propias de la Autonomía local de los Cabildos Insulares”. Del mismo modo el artículo 42 de la Ley establece que las competencias transferidas a los Cabildos por leyes del Parlamento de Canarias tendrán idéntico carácter que las competencias propias.

¹⁰ En el mismo sentido se manifiesta SARMIENTO ACOSTA, MANUEL en Régimen Jurídico de los Cabildos Insulares, Instituto Canario de Administración Pública, Tenerife, 2005, p. 159, para quien “los controles que la propia LC establece en los artículos 50 b) y c) no se corresponden con los controles que se aplican a las competencias propias de las entidades locales”.

posee ciertas características que la singularizan y diferencian de las demás con las que comparte género, aspecto en el que la legislación autonómica tiene un amplio margen de libertad configuradora, debiendo no obstante significarse –sin predeterminedar cuál haya de ser o cuál sea la voluntad del legislador autonómico- que **la transferencia de funciones no puede afectar, como se ha señalado, la irrenunciabilidad de la misma, ni puede suponer la abdicación absoluta de la "responsabilidad" que le compete al ente transfiriente en relación con la función afectada, lo que explica y justifica que aquél pueda controlar el efectivo ejercicio de ésta, pudiéndose incluso, si fuera el caso, proceder a su revocación**".

En efecto, en nuestra opinión la existencia de controles por parte de la Comunidad Autónoma sobre las competencias transferidas y la posibilidad de que las mismas, por cualquier razón, puedan ser revocadas da lugar a que, a pesar de la importancia de las Islas y de los intereses insulares, no nos

encontremos ante un verdadero proceso de descentralización que optimice la autonomía de las Islas.

En efecto, vimos como el principio de autonomía local, contiene precisamente un mandato de optimización, esto es, una orden de satisfacción máxima de un determinado valor jurídico.

La autonomía rectamente entendida consiste en que determinados Entes públicos tienen unas funciones que cumplir, porque así lo ha establecido la Constitución y el bloque de constitucionalidad¹¹, sin necesidad de que un ente superior le traslade o confíe el ejercicio de determinadas funciones que le eran propias.

Desde este punto de vista jurídico, y aun cuando es un concepto notablemente cuestionado, solo existe verdadera descentralización cuando un determinado ente ostenta la totalidad de la competencia —materia y funciones— de forma plenamente autónoma de tal modo que la misma está garantizada por un orden constitucional indisponible para el resto de organizaciones territoriales que operan en el Estado¹².

¹¹ Tal y como afirma GALLEGO ANABITARTE, ALFREDO en *Conceptos y principios fundamentales del Derecho de Organización*, Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 80, “descentralización y autonomía son dos caras de la misma moneda. El empleo de uno u otro término depende de la perspectiva que se adopte (de arriba abajo o de abajo arriba, respectivamente), si bien hay matices jurídico-constitucionales que no se pueden desconocer: la descentralización hace referencia a un proceso que se impulsa (voluntariamente, en virtud de opciones políticas) desde el centro, mientras que la autonomía supone un contenido o ámbito de poder constitucionalmente garantizado, que se puede ampliar pero no reducir más allá de determinados límites que lo vaciarían de contenido. Esta segunda perspectiva es la adoptada por la Constitución de 1978, lo que no impide que, por vía de descentralización (transferencia voluntaria de competencias desde el centro), se amplíe la esfera de autonomía de las Entidades territoriales inferiores”.

¹² Para el profesor PAREJO ALFONSO, LUCIANO en *Derecho Administrativo*, Ariel Derecho, Madrid, 2003, p. 389, “la descentralización puede hablarse en dos sentidos: a) Por de pronto como resultado de la

En definitiva se entiende que existe descentralización cuando un determinado ente goza de capacidad para ejercitar una competencia — materia y potestades— sin depender del control o tutela por parte de otro sujeto superior¹³.

Por tanto, no deberíamos confundir descentralización con transferencia o delegación de competencias pues el criterio de descentralización se basa únicamente en el grado de independencia, es decir, en el grado de tutela que se establece entre los dos centros de competencia para decidir. De hecho

apuntada distribución o división territoriales primarias de poder y, por tanto, como situación de coexistencia de esferas competenciales separadas, es decir, de autonomías dentro de una misma estructura de poder público, paradigmáticamente un Estado; autonomías equivalentes a instancias dotadas de competencias propias, ejercitables bajo la también propia responsabilidad y, por tanto, sin sujeción a directrices, instrucciones o controles gubernativos algunos por parte de otra instancia estatal, b) pero, sin perjuicio de lo anterior, igualmente como fenómeno de transmisión secundaria de títulos competenciales o siquiera de ejercicio de competencias en términos de descarga o traslación de éstas desde una instancias autónomas a otras, fenómeno que opera así con independencia y presuponiendo el anterior. Esta segunda acepción remite simplemente a las técnicas de alteración del orden competencial existente en cada momento (...) Solo cuando existe siquiera una distribución primaria de competencias con constitución de diversas esferas competenciales autónomas entre sí y asegurada por un orden constitucional indisponible por todos los poderes constituidos cabe hablar propiamente de Estado descentralizado” y, añadimos, nosotros, descentralización.

¹³ según PARADA VÁZQUEZ, RAMÓN, en *Derecho Administrativo*, Tomo II, Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 48, “la descentralización puede describirse en los países latinos de influencia administrativa francesa como un proceso histórico de signo contrario a la centralización y que se inicia, prácticamente, cuando el proceso centralizador se ha cumplido. Organizativamente en la autonomía que la descentralización supone se dan, cuando menos, los siguientes elementos: a) el ente territorial tiene reconocido y garantizado un ámbito de competencias propias, y no solo frente al Estado, sino también frente a otros entes territoriales superiores o que se superponen en su territorio (...); b) El ente territorialmente descentralizado goza de personalidad jurídica independiente del Estado y de las otras colectividades territoriales más amplias en las que está englobado y está protegido por el principio de autonomía política; c) los titulares de sus órganos de gobierno son distintos e independientes, en cuanto son elegidos por los miembros de la respectiva comunidad, de los órganos de gobierno de las colectividades locales superiores o más amplias; d) el Estado o las colectividades locales superiores no controlan directamente la actividad de los Entes territoriales menores, rasgo propio de la relación de jerarquía, trasladándose el peso de la vigilancia a la ineficaz técnica de la impugnación judicial de los actos de los Entes inferiores”.

cabe traslado de competencias de una persona jurídica a otra, ya sea por transferencia o delegación, sin que se produzca descentralización y ello porque el receptor de la competencia esté sometido a la tutela (jurídica y material) del ente que traslada la misma¹⁴.

Desde nuestro punto de vista, solo en aquellos supuestos en los que el Estatuto de Autonomía concrete las competencias propias de los entes locales —desapoderando, en consecuencia, al Parlamento autonómico de la posibilidad de asignar o no una determinada materia o de calificar o no la competencia como propia o delegada y eliminando los controles del Gobierno de la Comunidad Autónoma— se produce una verdadera descentralización¹⁵ en favor de los entes locales.

La concreción en el Estatuto de Autonomía de las competencias de los entes locales conllevaría a configurar a dichas competencias como auténticas y verdaderas competencias propias pues el Legislador no solo estaría obligado a atribuírselas en virtud el mandato estatutario sino que, además, en ningún caso estaría facultado para su revocación o limitación.

En este contexto la reforma del Estatutos de Autonomía de Canarias debería, en aras de optimizar la autonomía local de las Islas, establecer un elenco de materias, no ya transferidas, sino propias en aquellas materias de interés insular, al igual que se ha procedido en los Estatutos de Autonomía de nueva generación.

V. LA PARTICIPACIÓN DE LAS ISLAS EN LOS PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS SOBRE COMPETENCIAS TRANSFERIDAS

Tal y como vimos, la importancia de la Isla y de los intereses insulares ha tenido su proyección no solo en la función ejecutiva, mediante un importante traslado de competencias propias de la Comunidad Autónoma a los Cabildos, sino también en la importancia que el hecho insular tiene en el procedimiento legislativo, tanto es su fase prelegislativa como en la tramitación parlamentaria.

En este contexto el Estatuto de Autonomía de Canarias y el Reglamento del Parlamento de Canarias fueron normas pioneras en España al introducir en el bloque de constitucionalidad la optimización de autonomía local de las Islas mediante la participación de las mismas en la tramitación aquellas Leyes que afectaran a sus intereses.

En efecto, el Estatuto regula la participación de los Cabildos en la tramitación del procedimiento legislativo mediante la creación de la denominada Comisión General de Cabildos. En concreto el Estatuto indica en su artículo 12.3 que:

“Los Cabildos Insulares participarán en el Parlamento a través de la Comisión General de Cabildos Insulares. El Reglamento de la Cámara fijará su composición y funciones que, en todo caso, serán consultivas e informativas”.

La Comisión General de Cabildos, y la necesaria intervención de la misma en la tramitación de aquellas Leyes que afecten a los

¹⁴ Cfr., GALLEGO ANABITARTE, ALFREDO en *Conceptos y principios fundamentales del Derecho de Organización*, Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 70.

¹⁵ Para VELASCO CABALLERO, FRANCISCO en *Derecho Local. Sistema de Fuentes*, Marcial Pons, Madrid, 2009, p 120 y 121, “Evidentemente que el margen de descentralización local por vía estatutaria es aún amplísimo; más allá incluso de que proyecta el pacto local de 1996. Y es evidente, también, que esa descentralización puede realizarla (o autorizarla) un Estatuto de Autonomía”.

intereses insulares en los términos regulados en el Reglamento del Parlamento de Canarias, nace con el fin de superar las tensiones derivadas del centralismo del poder autonómico frente al insular¹⁶ y de fomentar la autonomía insular y el principio democrático.

Se ha dicho que la participación local en los procedimientos legislativos mediante la creación de Comisiones Parlamentarias integradas por representantes de los entes locales da lugar a una revalorización del principio democrático. En este orden de ideas, y siguiendo al profesor MEDINA ALCOZ¹⁷, podemos afirmar que la colaboración política de los entes locales con las asambleas representativas potencia el referido principio por cuanto que la sede parlamentaria ofrece mayores garantías de que la negociación legislativa discurra por cauces transparentes que puedan configurarse como expresión real y genuina de una participación democrática. La publicidad parlamentaria puede permitir, en particular, conocer cómo se ha desarrollado la participación de los entes locales. Además esta sede propicia un debate, no solo con la mayoría gobernante, sino también con la oposición. Proporciona a su vez un contacto vivo entre la asamblea y las entidades afectadas que difícilmente puede ser sustituido por la información que los Parlamentos pueden obtener por la vía burocrática. De hecho esta mayor transparencia favorece la capacidad de decisión autónoma del Parlamento frente al Gobierno. La participación parlamentaria favorece también la autonomía local al configurarse como

una suerte de control preventivo de la actividad legislativa que permitiera la identificación de disposiciones que lesionan la capacidad de autogobierno de los entes locales antes de su aprobación con la consecuente reducción de la conflictividad. Puede afirmarse, consecuentemente, que los poderes central y regional que colaboran con el gobierno local a través de sus Asambleas representativas consiguen una participación cualitativa y cuantitativa mejor desde la perspectiva de los principios democrático y autonómico.

Pues bien, con en el fin de buscar formulas de integración del interés insular con el interés general del archipiélago, y de fomentar la autonomía insular, durante la tramitación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias de 1996, se planteó la posibilidad de integrar a los Cabildos en la tramitación de las Leyes que pudieran afectarles a través de la creación de una Comisión que fuera reflejo de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en la Cámara Alta de las Cortes Generales.

Precisamente la Comisión General de Cabildos se introdujo mediante la enmienda número 79 del Grupo Popular y del Grupo Parlamentario Coalición Canaria justificada en la necesidad de introducir en el Estatuto la participación institucional de los Cabildos en el Parlamento de Canarias, de forma similar a las Comunidades Autónomas en el Senado¹⁸.

Finalmente dicha enmienda fue aprobada y el texto final del artículo 12 apartado 3 estableció que: *“Los Cabildos Insulares participarán en el*

¹⁶ Vid., RUANO LEÓN, JOSÉ MIGUEL en “La Comisión General de Cabildos Insulares”, en la obra colectiva El régimen especial político-administrativo de Canarias, coordinado por Rodríguez Rodríguez, Juan José y por García Rojas, José Adrián, Marcial Pons, 1999, p., 117.

¹⁷ Cfr., MEDINA ALCOZ, LUIS en La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales, INAP, Madrid, 2009, pp. 101 y 102.

¹⁸ BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 2-5, de 20/09/1996 página 39.

Parlamento a través de la Comisión General de Cabildos Insulares. El Reglamento de la Cámara fijará su composición y funciones que, en todo caso, serán consultivas e informativas”.

La Comisión General de Cabildos, órgano a través del cual éstos participan en el Parlamento de Canarias, se encuentra compuesta por diputados de la Cámara, al igual que el resto de las Comisiones, pero en la que participan con voz los Presidentes de los Cabildos Insulares a cuyo fin serán convocados en la misma forma que los diputados miembros de la Comisión para su asistencia¹⁹.

La creación de la Comisión General de Cabildos, y su participación imperativa en aquellas materias que afecten a sus intereses mediante su preceptiva audiencia o la emisión de informes, supone la introducción por parte del Estatuto de Autonomía de Canarias de un reforzamiento de la autonomía insular con la clara intención de evitar conflictos institucionales²⁰.

Pues bien de conformidad con el Reglamento del Parlamento de Canarias de 2009 la Comisión de Cabildos tiene funciones de carácter consultivo e informativo.

Es importante destacar que las funciones consultivas e informativas de la Comisión General de Cabildos mimetizaron las funciones que el Parlamento de Canarias ostenta frente a los proyectos de Ley tramitados en las Cortes Generales que modifican o afectan al Régimen Fiscal de Canarias²¹. De este modo en ocasiones será preceptivo solicitar informe a la Comisión General de Cabildos y, en otras, será preceptivo oír a la Comisión General de Cabildos.

Pues bien al igual que la preceptiva participación del Parlamento de Canarias en la tramitación de los procedimientos legislativos de aquellas Leyes que modifiquen o afecten al REF, la Comisión General de Cabildos intervendrá de forma preceptiva en aquellas Leyes que afecten a los intereses insulares.

En concreto, la Comisión General de Cabildos Insulares deberá, con carácter obligatorio, informar durante la tramitación del procedimiento legislativo sobre aquellos proyectos o proposiciones de Ley que versen sobre: a) Organización territorial de Canarias; b) Atribución de competencias a los Cabildos; c) Fondo de Solidaridad Interinsular; d) Modificación de los criterios de reparto de los ingresos derivados del Régimen

¹⁹ Para RUANO LEÓN, JOSÉ MIGUEL en “La Comisión General de Cabildos Insulares”, en la obra colectiva El régimen especial político-administrativo de Canarias, coordinado por Rodríguez Rodríguez, Juan José y por García Rojas, José Adrián, Marcial Pons, 1999, p., 121, la participación de los Presidentes de los Cabildos en la Comisión “otorga a los Presidentes de los Cabildos una capacidad que, aunque no afecta al sentido del acuerdo que finalmente se adopte, tiene especial relieve político y puede tener influencia especialmente en las funciones de instrucción de la Comisión ante el Pleno (...) A nuestro juicio, queda claro que se trata de una comisión parlamentaria cuyos acuerdos se adoptan por los diputados-miembros pero donde los Cabildos coadyuvan a la formación de los mismos y tienen capacidad para expresar su disntimiento a través de un sistema que se asemeja a un voto particular en términos políticos.”

²⁰ Vid., VELASCO CABALLERO, FRANCISCO en *Derecho Local. Sistema de Fuentes*, Marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 149 a 151.

²¹ De conformidad con lo dispuesto en los apartados 3 y 4 del artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias “3. El régimen económico-fiscal de Canarias sólo podrá ser modificado de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional tercera de la Constitución, previo informe del Parlamento Canario que, para ser favorable, deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros.4. El Parlamento Canario deberá ser oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al régimen económico-fiscal de Canarias”.

Económico y Fiscal de Canarias e) La sustitución de un Cabildo por el Gobierno de Canarias por incumplimiento de las normas reguladoras de competencias delegadas y f) Medidas de suspensión o revocación de competencias delegadas a los Cabildos.

Del mismo modo, y de conformidad con el artículo 59 del Reglamento del Parlamento de Canarias, la Comisión General de Cabildos será informada y debatirá, entre otros asuntos, sobre: Los proyectos y proposiciones de Ley sometidos a la audiencia de los Cabildos conforme a lo dispuesto en el artículo 45.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias. A estos efectos, la Mesa del Parlamento remitirá a la Comisión la iniciativa correspondiente para su debate, antes de la apertura del plazo para la presentación de enmiendas a la totalidad.

Precisamente, el artículo 45.2 obliga a dar audiencia a los Cabildos cuando el proyecto de Ley se refiera a competencia objeto de transferencia o delegación.

En definitiva y por lo que respecta a las competencias transferidas la participación de las Islas a través de los Cabildos se hace imprescindible tanto en la fase prelegislativa, siendo obligatoria la audiencia a los Cabildos, como en la tramitación parlamentaria del proyecto o proposición de Ley que afecte a competencias transferidas siendo

necesaria, en estos casos, la convocatoria de la Comisión de Cabildo para el debate de dicha Ley.

Pues bien, la pregunta que cabe plantearse es ¿qué consecuencia jurídica tiene la no convocatoria de la Comisión General de Cabildos en aquellos procedimientos legislativos que regulen cuestiones relativas a competencias transferidas?

La respuesta a tal pregunta es obvia, la falta de audiencia a la Comisión General de Cabildos supone una clara vulneración del bloque de constitucionalidad que da lugar a la inconstitucionalidad de la Ley, pues viola no solo el artículo 12.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias que regula la Comisión General de Cabildos sino que también viola el procedimiento legislativo regulado en el Reglamento del Parlamento de Canarias de 2009 y la autonomía local e insular regulada en los artículos 137 y 141.4 de la CE.

En este sentido debemos recordar que los Reglamentos parlamentarios forman parte del bloque de constitucionalidad y que su vulneración supone una violación de normas integrantes del bloque de constitucionalidad, tal y como ha declarado de forma reiterada el Tribunal Constitucional, entre otras en las SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1º, Y 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5º²².

²² En dichas Sentencias se indica que: “[a]unque el art. 28.1 de nuestra Ley Orgánica no menciona los reglamentos parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la ley, sin embargo, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 CE), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras”

De hecho para el Tribunal Constitucional la inconstitucionalidad de la Ley por vulneración de un trámite procedimental se produce si el vicio o inobservancia denunciada afecta esencialmente al proceso de formación de la voluntad de los parlamentarios, de modo tal que aquellos vicios o defectos que provoquen un déficit democrático en el proceso de elaboración de una norma dan lugar a su declaración de inconstitucionalidad.

En concreto la falta de audiencia previa a organizaciones territoriales en la tramitación legislativa de la Ley ha sido considerada como vicio de inconstitucionalidad, tal y como ha manifestado el Tribunal Constitucional, precisamente, en aquellos supuestos en los que las Cortes Generales han omitido la audiencia o el informe del Parlamento de Canarias en procedimientos legislativos que afectaban o modificaban el REF²³.

²³ El Fundamento Jurídico 6 de la Sentencia núm. 35/1984 de 13 marzo tiene por objeto el análisis de la nulidad de una Ley estatal por falta de audiencia al Parlamento de Canarias. En concreto dicha Sentencia indica que: *“es necesario examinar el alcance de la omisión del trámite de informe o audiencia en esas normas exigido, y con esta finalidad parece ante todo adecuado precisar que a tal respecto puede ser útil la aplicación de la doctrina existente, emitida a propósito del procedimiento administrativo, bien que con las necesarias matizaciones, ya que no cabe transportar la «mutatis mutandis» a este campo constitucional. En este sentido ninguna duda se ofrece acerca de que nos hallamos ante informe o audiencia no facultativo sino preceptivo, pues así resulta de lo imperativo de las expresiones utilizadas en los repetidamente invocados textos constitucionales, y es éste un extremo que ni siquiera se cuestiona por la Abogacía del Estado al oponerse al recurso. En cuanto al alcance o efectos de la omisión del trámite que según el recurrente conlleva la inconstitucionalidad de la disposición impugnada, tampoco se arguye nada por la parte contraria, pese a lo cual es indispensable incluir algunas precisiones, como puede ser el recordar que si la omisión de informes o audiencias preceptivas, en el procedimiento administrativo, determina normalmente incidir en un vicio esencial, causante de la anulabilidad del acto o disposición final, en el orden de la materia objeto de este recurso, la imperativa exigencia del trámite establecida en textos de índole constitucional, así como el rango y carácter del órgano llamado a evacuarlo, y no menos el alcance y trascendencia de la materia objeto de la disposición, conducen inexcusablemente a entender que la repetida omisión es una violación que entraña la inconstitucionalidad que en este recurso se denuncia y que debe por ello así declararse en esta sentencia, de acuerdo con las previsiones de los artículos 161.1.a) de la CE y 27 y siguientes de la LOTC (RCL 1979\2383) con el alcance y en los términos establecidos en los artículos 39 y concordantes de la misma.7. Omitido por entero el trámite de informe o audiencia es ocioso adentrarse en la diversificación que contienen los números 3 y 4 del artículo 45 del Estatuto Autónomo de Canarias, y todavía más en si es o no vinculante el informe a que alude el primero de aquellos números , porque lo*

Es por tanto jurisprudencia constitucional consolidada la que declara la inconstitucionalidad de aquella Ley que incumple un trámite del procedimiento legislativo y, en concreto, un trámite esencial previsto en el bloque de constitucionalidad, tal y como es, el preceptivo informe o audiencia de una organización territorial diversa.

Resulta importante destacar, igualmente, como la Comisión General de Cabildos debe ser informada y debe debatir con

carácter previo a la presentación de enmiendas y ello con el fin de que los parlamentarios puedan conocer la posición de las Islas a la hora de valorar el proyecto.

En efecto, la razón por la cual la Comisión General de Cabildos debe expresar su opinión y debatir el proyecto de Ley antes de la

contrario, sin atender a necesidad alguna para solucionar el actual recurso, no sería otra cosa que razonar o discurrir especulativamente sobre supuestos futuros e inciertos, misión extraña a las que este Tribunal tiene encomendadas”.

Dicha doctrina ha sido reiterada posteriormente, en numerosas Sentencias del Tribunal Constitucional entre las que destaca la Sentencia núm. 137/2003 de 3 julio del Tribunal Constitucional (Pleno), FJ 9 y 10, según la cual:

“la modificación operada por dicha norma afectaba al régimen económico y fiscal y, por ende, precisaba del informe o audiencia previos previstos en la disposición adicional tercera CE y en el art. 46 EACan (RCL 1982, 2170 y LCAN 1982, 836) .

Esta conclusión resulta fortalecida por el hecho de que tanto en la creación del impuesto por la Ley 38/1992, de 28 de diciembre (RCL 1992, 2787 y RCL 1993, 150) , de impuestos especiales, como en las modificaciones posteriores que ha sufrido en su aplicación a Canarias (por el Real Decreto-ley 4/1994, de 8 de abril [RCL 1994, 1052] , de medidas transitorias y urgentes de carácter fiscal para la renovación del parque de vehículos de automóviles, o por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre [RCL 2001, 3245 y RCL 2002, 1318] , por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía, que dio nueva redacción al art. 70 de la Ley 38/1992), el Gobierno ha dado estricto cumplimiento a lo previsto en la disposición adicional tercera CE y en el art. 46.3 EACan.

En definitiva, es claro que el Gobierno de la Nación debió reclamar del Parlamento canario el informe o audiencia previstos en la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Canarias. Y, en un supuesto como éste, debió obtenerse, tal y como dijimos en la STC 35/1984, de 13 de marzo (RTC 1984, 35) (en recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Canarias contra el Real Decreto-ley 1/1983, de 9 de febrero [RCL 1983, 280] , por el que se derogaba la exacción sobre el precio de las gasolinas de automoción en las Islas Canarias, Ceuta y Melilla), «antes de la convalidación del Real Decreto-ley de que se trata» (F. 4). Informe o audiencia que, aunque, como señalamos en la tantas veces citada STC 16/2003 (RTC 2003, 16) , no tienen naturaleza vinculante –dicha naturaleza «no resulta ni “de la imagen de la institución que tuvo ante sí el constituyente” (STC 215/2000, de 18 de septiembre [RTC 2000, 215] , F. 6), ni de la expresa dicción de los preceptos de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad» (F. 9)– sí tienen carácter preceptivo, de manera que su omisión, tal y como concluimos en la STC 35/1984 (RTC 1984, 35) , constituye una violación que entraña la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

En fin, como dijimos en la STC 35/1984, de 13 de marzo (F. 7), omitido por entero el trámite de informe o audiencia es ocioso adentrarse en la diversificación que contienen los apartados 3 y 4 del art. 46 EACan. 10 Habiéndose omitido el preceptivo trámite de audiencia a la Comunidad Autónoma de Canarias procede declarar que el art. 34 del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre (RCL 1995, 3525 y RCL 1996, 165) , sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, exclusivamente en lo que a su aplicación a Canarias se refiere, es contrario a la disposición adicional tercera de la Constitución y al art. 46 EACan (RCL 1982, 2170 y LCAN 1982, 836) y, por tanto, es inconstitucional y nulo.

Ahora bien, dado que el precepto anulado daba nueva redacción al art. 70 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre (RCL 1992, 2787 y RCL 1993, 150) , de impuestos especiales, previendo una reducción de los tipos de gravamen en el impuesto especial sobre determinados medios de transporte, y esta redacción ha estado vigente hasta que ha sido sustituida por la que le ha dado la Ley 21/2001, de 27 de diciembre (RCL 2001, 3245 y RCL 2002, 1318) , por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía, es preciso modular el alcance de esa declaración de inconstitucionalidad para atender adecuadamente a otros valores con trascendencia constitucional, como los derechos de los terceros que adquirieron sus vehículos soportando una tributación menor a la que se produciría de haberse aplicado los tipos de gravamen anteriores a la reforma operada por el precepto anulado. Por este motivo, conforme a las exigencias del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE [RCL 1978, 2836]), debemos afirmar que las situaciones jurídico-tributarias producidas a su amparo no son susceptibles de ser revisadas como consecuencia de la inconstitucionalidad que ahora declaramos”.

presentación de enmiendas —tal y como expresa el artículo 59 del Reglamento del Parlamento de Canarias cuando indica que la Mesa del Parlamento remitirá a la Comisión de Cabildos la iniciativa correspondiente para su debate, antes de la apertura del plazo para la presentación de enmiendas a la totalidad— se debe a que de este modo los parlamentarios podrán tener en consideración la opinión expresada por los Cabildos Insulares a la hora de enmendar o aprobar como Ley el proyecto.

El debate en la Comisión General de Cabildos resulta esencial pues la norma debe ser el punto final de un proceso detenido de reflexión y análisis donde se haya valorado su oportunidad, las opiniones de los

conocedores de la materia que se trata de regular y, por imponerle el bloque de constitucionalidad, de sus principales destinatarios, y durante el que se hayan ido puliendo las imperfecciones del texto inicial, a fin de lograr la claridad, la precisión, el rigor, la exactitud, la coherencia y la armonía predicables de toda norma jurídica²⁴.

La obligatoriedad de que el debate en la Comisión General de Cabildos se produzca antes de que se abra el plazo de presentación de enmiendas tiene como objetivo que todas o parte de las argumentaciones contenidas en el parecer de la Comisión y vertidas por los Cabildos pudiesen ser todavía incorporadas, vía enmiendas, al debate parlamentario²⁵²⁶.

²⁴ Vid., GARRIDO MAYOL, VICENTE en *Las garantías del procedimiento prelegislativo: la elaboración y aprobación de los proyectos de Ley*, Tirant, Valencia, 2010, p. 48.

²⁵ A la hora de valorar *en qué momento* de la tramitación legislativa habrá de requerir al Parlamento de Canarias para ser oído o emitir su informe en los proyectos de Ley que afecten o modifiquen el REF tramitados en las Cortes Generales, NAVARRO MÉNDEZ, JOSÉ IGNACIO, en “Régimen económico y fiscal canario, Parlamento de Canarias y Tribunal Constitucional” en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, N.º. 18, 2008, p. 248, considera que: “Lo ideal sería que se remitiera el texto del proyecto de ley una vez que éste haya sido calificado por la Mesa del Congreso y publicado en el boletín oficial correspondiente, y antes de que se acuerde la apertura del plazo de enmiendas (a la totalidad y al articulado); y si se trata de una proposición de ley, una vez que ésta haya sido tomada en consideración e, igualmente, antes de que se abra el plazo de enmiendas. Ello parece lógico, por cuanto, por una parte, se estarían remitiendo al Parlamento de Canarias textos que ya han causado «estado parlamentario», no existiendo el peligro de que lo remitido a aquél no coincida plenamente con el texto que finalmente vaya a ser objeto de tramitación en Cortes Generales. Y, por otra parte, se estaría posibilitando la hipótesis de que todas o parte de las argumentaciones contenidas en el parecer del Parlamento de Canarias pudiesen ser todavía incorporadas, vía enmiendas, al debate parlamentario en Cortes. Esta interpretación descartaría la idoneidad de enviar a la Asamblea legislativa canaria anteproyectos de ley por parte del Gobierno de la Nación —supuesto éste frecuente en la práctica— por cuanto no existen garantías de que lo en ellos contenido coincida finalmente, y al cien por cien, con el texto que, en forma de proyecto de ley, sea remitido a las Cortes”.

En definitiva la omisión en el procedimiento legislativo de un trámite fundamental como es la convocatoria y audiencia a la Comisión General de Cabildos — que, tal y como expresa el artículo 56 del Reglamento del Parlamento de Canarias de 2009, es el órgano a través del cual éstos participan en el Parlamento de Canarias en aquellos asuntos que afectan a los intereses insulares— supone una vulneración del bloque de constitucionalidad que da lugar a la inconstitucionalidad de la Ley que omita dicho trámite. Precisamente, el procedimiento legislativo es expresión de los valores y principios garantizados en el Estatuto de Autonomía, en nuestro caso, expresión y garantía del hecho insular, de la autonomía insular y del principio democrático.

En efecto, el procedimiento legislativo no es sólo una mera ordenación concatenada de actos, sino que tiene una íntima vinculación con los principios y valores del bloque de constitucionalidad y, por lo que respecta con la Comisión General de Cabildos, a través del cauce procedimental se hace efectivo el principio de equilibrio de intereses

insulares y regionales en las Islas Canarias²⁷ y la autonomía insular.

La creación de la Comisión General de Cabildos y su participación en la tramitación de aquellas Leyes que afecten a los intereses insulares tiene como objetivo proporcionar al Parlamento una reflexión previa a la toma de la decisión y que asegure que van a ser oídos todos los puntos de vista presentes y relevantes. La convocatoria de la Comisión de Cabildos antes del trámite de enmiendas es un trámite procedimental, un mecanismo formal, que tiene como finalidad garantizar la participación de la Islas en la voluntad legislativa con el fin de ponderar sus intereses. La no convocatoria de la Comisión de Cabildos en una materia en la que deba participar dará lugar a la inconstitucionalidad de dicha norma.

El aspecto formal de la actuación de cualquier sujeto público, y en concreto del Parlamento al procedimiento legislativo, es un presupuesto derivado de la necesaria vinculación del actuar de dicho poder las exigencias del bloque de constitucionalidad y, en concreto del Estatuto de Autonomía de Canarias, marco de convivencia del archipiélago canario.

²⁶ En este sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional al afirmar en la Sentencia núm. 16/2003 de 30 enero del Tribunal Constitucional (Pleno), aunque referida a la audiencia o informe del Parlamento de Canarias en los proyectos de Ley de las Cortes Generales que afecten al REF, que: “*ya en el ámbito de las Cortes Generales, serán éstas las que valoren, en su caso, la relevancia política a atribuir a la inexistencia de un informe favorable, el propio Gobierno canario destaca que el informe es «un acto político, derivado básicamente del órgano del que emana, y no puramente técnico».*

Y así entendida la naturaleza del informe, resulta claro que su emisión ha de producirse sobre el texto propio de la iniciativa legislativa, es decir, antes de la tramitación en las Cortes Generales, justamente para que en ésta pueda tomarse en consideración el parecer del Parlamento canario, como efectivamente ha ocurrido en este supuesto, pues algún aspecto del contenido de la Ley 38/1992 que no aparecía en el proyecto —así, su disposición adicional tercera— es precisamente fruto de las propuestas del Parlamento canario”.

²⁷ Vid., SANZ PÉREZ, ANGEL LUIS en “La forma en los Parlamentos Autonómicos: procedimiento legislativo y técnica legislativa”, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, Nº 3, 2001 págs. 1799-1848.

Es importante destacar como el Estatuto de Autonomía de Canarias y el Reglamento del Parlamento de Canarias que, como adelantamos, son normas pioneras en España al introducir en el bloque de constitucionalidad la optimización de autonomía local de las Islas mediante la participación de las mismas en la tramitación aquellas Leyes que afectaran a sus intereses, ha dado lugar a que otras Comunidades Autónomas, como la de las Islas Baleares, hayan introducido en su Estatuto de Autonomía normas similares para reforzar y optimizar la autonomía de las Islas²⁸.

VI. RÉGIMEN FINANCIERO DE LAS COMPETENCIAS TRANSFERIDAS. EL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA FINANCIERA

1. Régimen financiero de las competencias transferidas

Tal y como hemos visto las competencias transferencias son materias cuya titularidad originaria y cuya función ejecutiva venía siendo realizada por la Comunidad Autónoma, la cual, en virtud de lo dispuesto en una Ley, traslada la misma a los Cabildos para que sean estos los que las ejecuten pero bajo el control del titular de la misma, en nuestro caso la Comunidad Autónoma, la cual, en caso de una ejecución deficiente, puede revocar la transferencia.

Precisamente, dado que la función ejecutiva sobre una determinada materia se traslada a una organización diferenciada de la originaria resulta obvio la necesidad y la obligación por parte de la titular de

traslada la competencia de los medios necesarios para desarrollar la misma eficazmente garantizando su suficiencia financiera.

Es por este motivo que el artículo 23.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias establece que: *"A las Islas les corresponde el ejercicio de las funciones que les son reconocidas como propias; las que se les transfieran o deleguen por la Comunidad Autónoma, y la colaboración en el desarrollo y la ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno Canario, en los términos que establezcan las leyes de su Parlamento. Las transferencias y delegaciones llevarán incorporadas los medios económicos, materiales y personales que correspondan"*.

En el mismo sentido el artículo 48.2 segundo párrafo de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, establece que la transferencia a los Cabildos Insulares por las leyes de la Comunidad Autónoma de competencias administrativas, hasta entonces desarrolladas directamente por la Administración de la Comunidad Autónoma, requerirá la asignación de los recursos y medios materiales y personales precisos para el sostenimiento de los correspondientes servicios bajo el principio de suficiencia financiera.

Precisamente, dado que función ejecutiva de las materias transferidas era ejercida con carácter previo a su traslado por la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, es

²⁸ El artículo 53 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, de conformidad con la redacción dada en la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, crea en el seno del Parlamento la Comisión General de Consejos Insulares, de composición paritaria Parlamento Consejos Insulares.

necesario, una vez producido legislativamente el traslado, especificar las concretas materias transferidas y los medios necesarios para el ejercicio de las mismas.

En efecto, una vez establecida por Ley la transferencia de una determinada competencia a los Cabildos, el procedimiento a seguir, de conformidad con lo dispuesto en las Disposiciones Transitorias Tercera y Cuarta de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, para su efectiva asunción por estos, es el siguiente:

1. Una vez producida la entrada en vigor de cualquier ley que transfiera competencias a los Cabildos Insulares, se constituirá una Comisión que, formada por los siete Presidente de los Cabildos Insulares y siete representantes del Gobierno de Canarias, uno de los cuales será el Vicepresidente del Gobierno, quien la presidirá, determinará las funciones que comporte la competencia transferida, las que sigan correspondiendo a la Administración Pública de la Comunidad, aquellas que deban compartir esta Administración y los Cabildos Insulares y el método para el cálculo y determinación de los servicios, medios personales y materiales y recursos que deban ser traspasados a los cabildos insulares para el ejercicio de esas funciones transferidas. Los acuerdos en esta Comisión se adoptarán por mayoría absoluta.

2. Adoptados los acuerdos a que se refiere el apartado anterior, el Gobierno de Canarias, a propuesta de su vicepresidente, aprobará el decreto de transferencias en el que se describan las funciones transferidas, compartidas y reservadas, y la metodología precisa para llevar a cabo los traspasos de servicios, medios y recursos.

3. El Gobierno de Canarias, en el plazo máximo de un año desde la publicación de ese decreto, previa

audiencia de cada Cabildo Insular, aprobará los anexos de traspasos en que, para cada corporación, se precisen los servicios, medios personales y materiales y los recursos traspasados.

4. Publicado cada anexo por el correspondiente Cabildo Insular y por la Administración Pública de la Comunidad se suscribirá la oportuna acta de recepción y entrega de servicios, expedientes, bienes, personal y recursos traspasados. Desde la fecha de este acta, el Cabildo ejercerá efectivamente la competencia transferida.

Cada uno de los anexos contendrá las siguientes determinaciones: a) Servicios transferidos; b) Relación de bienes muebles e inmuebles traspasados para el ejercicio de las funciones asumidas; c) Relación de dotaciones presupuestarias de personal traspasado, con precisión de las plazas vacantes y de las provistas con funcionarios de carrera e interinos, o contratos laborales; d) Relación de los expedientes en curso que son traspasados al Cabildo Insular; e) Cuantificación de la carga neta asumida por el Cabildo Insular con referencia a los costes directos e indirectos de las funciones traspasadas; f) Determinación de los créditos del presupuesto de la Comunidad Autónoma del correspondiente ejercicio que quedan traspasados, así como de los importes ya contraídos y de los disponibles por el Cabildo Insular durante el ejercicio presupuestario en curso.

Del mismo modo, dado que las competencias transferidas son titularidad originaria de la Comunidad Autónoma esta debe aportar anualmente a los Cabildos los recursos necesarios para que la competencia pueda ser ejercida.

Con el fin de dar cumplimiento al principio de suficiencia financiera la Disposición Transitoria Quinta de la Ley 14/1990, de 26 de julio, regulaba

los criterios a tener en cuenta para su actualización.

De acuerdo con dicha Disposición Transitoria Quinta, una vez fijados los costes necesarios para ejecutar la competencia transferida en el anexo, con el fin de actualizar dichos costes anualmente en los ejercicios económicos siguientes a aquel en que haya tenido lugar la efectividad de la transferencia, los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma debían incluir las dotaciones suficientes para financiar a los Cabildos de la carga asumida con cada transferencia, con arreglo a los siguientes criterios:

a. Los créditos de personal se incrementarán en cada ejercicio en la misma proporción en que lo hagan las retribuciones y masa salarial de los funcionarios y personal al servicio de la Comunidad Autónoma.

b. Los créditos de funcionamiento se incrementarán en cada ejercicio en la misma proporción que lo hagan los del capítulo II (gastos de funcionamiento) de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para ese ejercicio, con carácter homogéneo; entendiéndose como tal la agregación del capítulo II reservada a la Comunidad Autónoma y el correspondiente a las transferencias a los Cabildos Insulares, relacionándose dicha suma con el coste del año anterior, en los mismos términos.

c. Los créditos para gastos de inversión en reposición se incrementarán usando los mismos criterios señalados para los créditos de funcionamiento.

Debemos indicar que el criterio elegido transitoriamente para actualizar las competencias transferidas resulta absolutamente adecuado a la naturaleza de la competencia transferida. En efecto, los recursos destinados para sufragar los costes de personal, de

funcionamiento y de inversión de las competencias transferidas deberán incrementarse en igual proporción al incremento que los capítulos de personal, de gastos de funcionamiento y de inversión se produzcan en los presupuestos de la Comunidad Autónoma. Precisamente, si las competencias transferidas son competencias cuya titularidad originaria pertenece a la Comunidad Autónoma resulta evidente que su actualización tiene que tener como parámetro de comparación el aumento o la disminución de las partidas presupuestarias destinadas a sufragar el personal, los gastos de funcionamiento y las inversiones de la Comunidad Autónoma.

La Disposición Transitoria Quinta responde a una máxima ineludible, en concreto, aquella que establece que el aumento o disminución de los recursos de la Comunidad Autónoma para sufragar sus competencias (sean propias, transferidas o delegadas, pues todas ellas son titularidad de la Comunidad Autónoma y todas ellas se sufragan con recursos de la Comunidad Autónoma) deben repartirse de forma proporcional entre los diversos servicios y competencias, independientemente del ente territorial que los presta. Lo que no sería constitucionalmente lícito, por ejemplo, es que la disminución de los recursos de la Comunidad Autónoma —recursos con los que se sufragan todas las competencias (propias, transferidas y delegadas)— afectara exclusivamente, o de forma desproporcionada, a las competencias transferidas y gestionadas por los entes territoriales delegados.

No obstante, tal y como expresaba la Disposición Transitoria Quinta analizada, la eficacia de la misma estaba condicionada a la aprobación de una nueva norma, en

concreto la Ley de Haciendas Territoriales Canarias²⁹.

El sistema de actualización de las competencias transferidas regulado en la Disposición Transitoria Quinta de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas estuvo en vigor hasta la entrada en vigor de la Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias.

La Ley 9/2003, varía el criterio o parámetro a tener en cuenta para la actualización de las competencias transferidas pues a diferencia de su antecesora que tenía en cuenta para la actualización de los recursos destinados a las competencias transferidas la variación con que lo hagan los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para ese ejercicio, la nueva redacción toma en cuenta el incremento o decremento de las competencias transferidas en proporción a la financiación procedente del Estado para la Comunidad Autónoma de Canarias a través del Fondo de Suficiencia³⁰.

En concreto, el artículo 9 de la Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias, establecía que:

“La actualización de los créditos presupuestarios destinados a financiar las competencias transferidas que se hayan asumido por los cabildos insulares será, en el caso de los gastos corrientes, en igual proporción que la financiación procedente del Estado para la Comunidad Autónoma de Canarias a través del Fondo de Suficiencia. Los gastos de capital evolucionarán como lo hagan los créditos de la misma naturaleza en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias”.

Es decir, para el cálculo de la actualización de las competencias transferidas el legislador canario se remitía a la norma estatal que regulaba la actualización del fondo de suficiencia, regulación efectuada en el artículo 15 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía³¹.

²⁹ En concreto la norma indicaba que: *“Hasta tanto se produce la acomodación definitiva de las haciendas territoriales a que se refiere el artículo 48 de esta Ley, las competencias transferidas se ejercerán por los Cabildos Insulares en el régimen de Autonomía financiera que rige con carácter general la cuestión de sus competencias propias. A tal fin: 1. En los ejercicios económicos siguientes a aquel en que haya tenido lugar la efectividad de la transferencia, los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma incluirán las dotaciones suficientes para financiar a los Cabildos de la carga asumida con cada transferencia, basadas en los costes históricos actualizados de las transferencias de competencias de la Administración del Estado a esta Comunidad Autónoma, con arreglo a los siguientes criterios: (...)”.*

³⁰ El artículo 13 apartados 2 y 3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, según redacción dada por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), regulaba el fondo de suficiencia estableciendo que: *“2. El Fondo de suficiencia cubrirá la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio y su capacidad fiscal. 3. El valor inicial del Fondo de suficiencia de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio se fijará en Comisión Mixta de transferencias. En los años sucesivos, el Fondo de suficiencia de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio se determinará atendiendo a su valor inicial y a la evolución de la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por aquellos impuestos que se determinen por ley”.*

³¹ El cálculo de la variación anual del Fondo de suficiencia se realizaba en el artículo 15 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. (Vigente hasta el 1 de enero de 2009). En concreto dicho artículo indicaba que:

“1.

a. Las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía recibirán cada año una entrega a cuenta del Fondo de Suficiencia que les corresponda, que se determinará por aplicación de la siguiente fórmula:

$$FS_i(x) = FS_i(1999) * [ITEn(x) / ITEn(1999)] * 0,98$$

b. Siendo $FS_i(x)$ el importe anual de la entrega a cuenta para la Comunidad Autónoma o Ciudad con

El cálculo de la actualización es relativamente sencillo pues su incremento o decremento dependía de

la variación del ITE nacional, esto es, de la variación que con respecto a la recaudación de 1999, excluida la susceptible de cesión a las Comunidades Autónomas, se realice de los siguientes impuestos del Estado: IRPF, IVA y los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco.

Dicha redacción estuvo vigente desde el 17 abril 2003 hasta el 31 diciembre 2008. Posteriormente

desde el 1 enero de 2009, en virtud de la Ley 6/2008, de 23 de diciembre, de medidas tributarias incentivadoras de la actividad económica la redacción vigente fue la siguiente:

“La actualización de los créditos presupuestarios destinados a financiar competencias transferidas que se hayan asumido por los Cabildos Insulares se realizará en igual proporción que la financiación procedente del Estado para la Comunidad Autónoma de Canarias en concepto de Fondo de Suficiencia, de acuerdo con las respectivas variaciones de las entregas a cuenta del ejercicio corriente comunicadas y de las liquidaciones definitivas practicadas por la Administración General del Estado”.

Estatuto de Autonomía i, en el año x, de su tramo de Fondo de Suficiencia; FS_i(1999) el importe para la Comunidad Autónoma o Ciudad con Estatuto de Autonomía i, en el año base, de su tramo de Fondo de Suficiencia; ITEn(x) e ITEn(1999), los importes disponibles de los ITEn en el año x y en el año base, respectivamente.

c. A estos efectos, se dotarán en la Sección 32 de los Presupuestos Generales del Estado los créditos correspondientes a los importes calculados, que se harán efectivos por dozavas partes.

d. Cuando el importe del Fondo de Suficiencia sea a favor del Estado, se aplicará la siguiente fórmula:

$$FS_i(x) = FS_i(1999) * [ITEn(x) / ITEn(1999)] * 0,98$$

e. Siendo FS_i(x) = el importe para la Comunidad Autónoma i, en el año x, de su tramo de Fondo de Suficiencia; FS_i(1999) el importe para la Comunidad Autónoma i, en el año base, de su tramo de Fondo de Suficiencia; ITEn(x) e ITEn(1999), los importes disponibles de los ITEn de la Comunidad Autónoma i en el año (x) y en el año base, respectivamente. No obstante lo anterior, cuando ITEn(x) / ITEn(1999) sea superior a ITEn(x) / ITEn(1999), ésta última expresión sustituirá a aquélla en la fórmula anterior.

f. A estos efectos, el resultado de la fórmula anterior se reflejará como derecho en el capítulo IV del Presupuesto de Ingresos del Estado.

2. La liquidación definitiva se determinará por la diferencia entre las entregas a cuenta percibidas y el valor definitivo del Fondo, resultante de la aplicación del ITEn o ITEn, con cargo al crédito que se habilite a tal fin en la Sección 32 del estado de Gastos de los Presupuestos Generales del Estado o, en el caso de la letra b) del apartado 1 anterior, se reflejará como derecho en el capítulo IV del Presupuesto de Ingresos del Estado.

3. A estos efectos, el ITE nacional (ITEn) está constituido por la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión a las Comunidades Autónomas, por IRPF, IVA y los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco.

Por otra parte, el ITE regional (ITEr) está constituido por la recaudación en el territorio de la Comunidad Autónoma, sin ejercicio de competencias normativas, por IRPF, IVA y los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco, cedidos y susceptibles de cesión”

En concreto para el año 2009 el incremento del ITE con respecto al ejercicio 1999 es de **1,0664**. Y ello porque la recaudación de los tributos que determinan su cálculo en el año 1999 fue de 52.964.404,09 y, en el año 2009 fue de 56.481.434,69.

Pues bien, el problema que se produce a la hora de acudir al Fondo de Suficiencia como criterio de actualización es que desde el año 2003 al año 2009 ha variado negativamente.

En efecto, el importe del Fondo de Suficiencia del año 2003 fue de 69.706.161,84 €, por el contrario, el Fondo de Suficiencia del año 2009 fue de 56.481.434,69 €.

Es decir, los recursos destinados por la Comunidad Autónoma ha sufragar las competencias transferidas han decrecido desde el año 2003 al año 2009 en un 19%.

Es definitiva, los créditos destinados en el 2009 por la Comunidad Autónoma para sufragar el coste de las competencias que se transfirieron en el año 2003 y las que se encontraban actualizadas en dicho año, justo antes de la entrada en vigor de la Ley, ni tan siquiera cubren los costes de las competencia transferidas.

Este hecho podría chocar con el principio de suficiencia financiera.

Posteriormente, como consecuencia de la supresión del Fondo de Suficiencia —a la entrada en vigor de Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias— la Ley 11/2010, de 30 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, en su Disposición Adicional Vigésimotercera, estableció un **nuevo** criterio de actualización de las competencias transferidas a los cabildos insulares para el ejercicio 2011.

En concreto indicaba que:

“Durante 2011 la actualización de los créditos presupuestarios destinados a financiar competencias transferidas que se hayan asumido por los cabildos insulares se realizará en igual proporción que la prevista en el sistema de la financiación autonómica procedente del Estado para la Comunidad Autónoma de Canarias una vez descontada la compensación al Estado por la supresión del Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas, de acuerdo con las respectivas variaciones de las entregas a cuenta del ejercicio corriente comunicadas y de las liquidaciones definitivas practicadas por la Administración General del Estado.

A dicho efecto se tomará en consideración el porcentaje de variación de las entregas a cuenta a realizar por el Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en 2011 por los conceptos de Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, Fondo de Suficiencia Global, Impuesto de la Renta de las Personas Físicas e Impuestos Especiales, y con respecto de las entregas a cuenta realizadas en el ejercicio 2010 por los conceptos de Fondo de Suficiencia Bruto, Impuesto de la Renta de las Personas Físicas e Impuestos Especiales, Compensación por el Impuesto sobre el Patrimonio, Dotación complementaria para la financiación de la asistencia sanitaria, dotación de la compensación de la Insularidad, financiación de los servicios traspasados por el Instituto Social de la Marina, anticipos del Fondo de Competitividad y de los Recursos Adicionales que se integran en el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

Los créditos consignados en la sección 20 del presupuesto del ejercicio 2011 referidos a la actualización de las competencias transferidas a los cabildos insulares han sido actualizados conforme a lo señalado anteriormente, a excepción del coste efectivo correspondiente a plazas de menores que permanece congelado”.

Igualmente, la Ley 12/2011, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2012 vuelve a modificar los criterios de actualización de los créditos destinados a financiar las competencias transferidas a los cabildos insulares en su Disposición Adicional Decimoséptima. En concreto establece que:

“La actualización de los créditos presupuestarios destinados a financiar competencias transferidas que se hayan asumido por los cabildos insulares se realizará en igual proporción que la financiación procedente del Estado para la

Comunidad Autónoma de Canarias en concepto de Fondo de Suficiencia Global, de acuerdo con las respectivas variaciones de las entregas a cuenta del ejercicio corriente comunicadas y de las liquidaciones definitivas practicadas por la Administración General del Estado.

La actualización prevista en el párrafo anterior no resulta de aplicación al coste efectivo correspondiente a plazas de menores, el cual no se actualiza”.

En definitiva, la Disposición Adicional Decimoséptima de la Ley 12/2011 varia el criterio de actualización anterior y toma como criterio para llevar a cabo la actualización de las competencias transferidas el Fondo de Suficiencia Global³² regulado en la Ley 22/2009,

³² El artículo 10 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias que es el encargado de regular el Fondo de Suficiencia Global establece que:

“1. El Fondo de Suficiencia Global de cada Comunidad Autónoma en el año base es la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades globales de financiación de la Comunidad Autónoma en el año base y la suma de su capacidad tributaria, más la transferencia positiva o negativa del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, en el mismo año.

2. Como consecuencia de lo señalado en el artículo 5, la determinación del Fondo de Suficiencia Global de cada Comunidad Autónoma en el año base se realizará inicialmente de forma provisional sin perjuicio de una primera regularización cuando se conozcan las variables y los recursos necesarios para determinar el cumplimiento del objetivo señalado en el mencionado artículo.

Para el cumplimiento de lo señalado en el párrafo anterior, se parte de las necesidades globales de financiación de cada Comunidad Autónoma en el año 2009, representadas por el cumplimiento del objetivo señalado en el artículo 5. Se comparan dichas necesidades globales de financiación con la suma de la capacidad tributaria y de la transferencia positiva o negativa del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales que corresponden a cada Comunidad Autónoma en sus valores del año 2009, con arreglo a lo establecido en este título. Por diferencia se obtiene el Fondo de Suficiencia Global de la Comunidad Autónoma en el año 2009, cuyo importe se convierte a valores del año base, mediante la aplicación de la variación entre el ITE 2009 y el

de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y que sustituye al Fondo de Suficiencia.

Es importante precisar que el criterio de actualización del Fondo de Suficiencia y del Fondo de Suficiencia Global —y, por tanto de las competencias transferidas— se remiten o dependen del mismo criterio y, en concreto de la variación del ITE nacional. Es decir, que el incremento o decremento de las competencias transferidas va a depender de la variación que con respecto a la recaudación del año

base, excluida la susceptible de cesión a las Comunidades Autónomas, se realice de los siguientes impuestos del Estado: IRPF, IVA y los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco.

El problema que se produce, tal y como hemos visto, es que el ITE nacional como consecuencia de la crisis económica ha variado negativamente de modo tal que los créditos destinados por la Comunidad Autónoma a sufragar el coste de las competencias que se transfirieron no cubren los costes de la competencia transferida en el año base 2003³³.

ITE 2007, determinados con arreglo a lo establecido en el artículo 20.

3. En el momento de la incorporación de los recursos adicionales descritos en el artículo 6 a las necesidades globales de financiación y como consecuencia de la inclusión de estos recursos en la aportación del Estado al Fondo de Garantía en el año base, se procederá a determinar el Fondo de Suficiencia Global de cada Comunidad Autónoma para el año 2010, regularizándose definitivamente el correspondiente al año base.

Para el cumplimiento de lo señalado en el párrafo anterior se parte de las necesidades globales de financiación de cada Comunidad Autónoma correspondientes al año 2010, una vez incrementadas con los recursos adicionales establecidos en el artículo 6. Se comparan dichas necesidades globales de financiación con la suma de la capacidad tributaria y de la transferencia positiva o negativa del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales que corresponden a cada Comunidad Autónoma en sus valores del año 2010, calculada esta última a partir de la aportación definitiva del Estado al Fondo de Garantía en el año base, descrita en el último párrafo de la letra a) del artículo 9. Por diferencia se obtiene el Fondo de Suficiencia Global de la Comunidad Autónoma en el año 2010, cuyo importe se convierte a valores del año base, mediante la aplicación de la variación entre el ITE 2010 y el ITE 2007, determinados con arreglo a lo establecido en el artículo 20^o.

³³ Así, por ejemplo, con fecha 30 de marzo de 2003 se firma el acta de entrega y recepción al Cabildo Insular de Fuerteventura, de traspaso de servicios, medios personales y recursos para el ejercicio de las competencias transferidas en materia de servicios sociales, especializados a personas mayores y minusválidos, realizada por el de Decreto 192/2002, de 20 diciembre. En los anexos de dicho Decreto se fija un coste efectivo de los medios personales, de funcionamiento y de inversión de 723.629,72 €. Sin embargo, en la liquidación definitiva de 2009 los créditos destinados por la Comunidad Autónoma para sufragar la misma asciende a la cantidad de 570.568 €.

Del mismo modo, con fecha 1 de abril de 2003 se firma el acta de entrega y recepción al Cabildo de Fuerteventura de los medios materiales, personales y recursos en materia de servicios forestales, vías pecuarias y pastos, protección del medio ambiente y gestión y conservación de espacios naturales protegidos realizada por el Decreto 178/2002, de 20 diciembre. En concreto, en los anexos de dicho Decreto la cuantificación de los medios materiales y personales transferidos asciende a las siguientes cantidades: Gastos de personal: 1.276.692,99 €; Gastos corrientes: 62.907 €; Gastos de inversión: 294.331 €. Pues bien, la liquidación definitiva del ejercicio 2009 en materia de de servicios forestales, vías pecuarias y pastos, protección del medio ambiente y gestión y conservación de espacios naturales protegidos ha ascendido, como consecuencia de la aplicación de los criterios de actualización de la Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias, a las siguientes cantidades: Gastos de personal: 1.051.806; Gastos corrientes: 53.455; Gastos de inversión: 0.

En definitiva y como se puede comprobar, si bien el coste de la competencia en materia de de servicios forestales, vías pecuarias y pastos,

Este hecho, sin embargo, y como vimos podría chocar con el principio de suficiencia financiera.

Es preciso, por tanto analizar, hasta que punto y en qué supuestos la crisis económica puede dar lugar a una minoración de los costes de las competencias transferidas.

2. El principio constitucional de suficiencia financiera de las entidades locales en tiempos de crisis económica y su relación con las competencias transferidas

De conformidad con lo establecido en el artículo 142 de la CE las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Del mismo modo, el artículo 23.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias establece, con respecto a la suficiencia financiera de las competencias transferidas a los Cabildos Insulares que: *"A las Islas les corresponde el ejercicio de las funciones que les son reconocidas como propias; las que se les transfieran o deleguen por la Comunidad Autónoma, y la colaboración en el desarrollo y la ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno Canario, en los términos que establezcan las leyes de su Parlamento. Las transferencias y delegaciones llevarán incorporados los medios económicos, materiales y personales que correspondan"*.

Finalmente, concretando lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía el artículo 48.2 segundo párrafo de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias establece que: *"La transferencia a los Cabildos Insulares por las leyes de la Comunidad Autónoma de competencias administrativas, hasta entonces desarrolladas directamente por la Administración de la Comunidad Autónoma, requerirá la asignación de los recursos y medios materiales y personales precisos para el sostenimiento de los correspondientes servicios bajo el principio de suficiencia financiera"*.

De dichos artículos se desprende que la Comunidad Autónoma de Canarias está obligada a destinar recursos suficientes para el ejercicio de las competencias que traslada a los Cabildos Insulares.

El principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (arts. 2 y 137) ofrece una vertiente económica importantísima, ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines. El principio de suficiencia de ingresos constituye el presupuesto indispensable para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada. La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas es decir, para posibilitar y garantizar, en definitiva,

protección del medio ambiente y gestión y conservación de espacios naturales protegidos asciende a la cantidad de 1.633.930,9 € sin tener en cuenta desde el 2003 el incremento del IPC, sin embargo, la transferencia realizada por el Gobierno de Canarias al Cabildo de Fuerteventura en 2009 es solo de 1.105.261 €.

Y como estos, todas las competencias transferidas a todas las Islas en todas las materias.

el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137 y 140.

En nuestro caso —esto es, en el ejercicio por parte de los Cabildos de competencias que originariamente pertenecen a la Comunidad Autónoma— parece obvio que la Comunidad debe dotar a los Cabildos de los recursos necesarios para que estos puedan ejercer unas competencias que, en principio, pertenecen a la Comunidad Autónoma.

No es jurídicamente viable que las competencias transferidas no estén costeadas íntegramente por la Comunidad Autónoma y ello porque en caso de falta o insuficiencia de recursos transferidos, los Cabildos Insulares se van a ver obligados, para poder prestar dichos servicios, a recurrir a recursos propios —que, en principio, tienen como finalidad sufragar o financiar competencias propias— lo cual produciría un atentado al principio de suficiencia financiera.

En este sentido podría aducirse que si bien la Constitución configura como principio la suficiencia de recursos (en el art. 142), sin embargo, tiene un primer límite «en el marco de las disponibilidades presupuestarias (STC 96/1990, de 24 de mayo, F. 7 y STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 4º) de modo tal que en época de crisis dada la reducción de ingresos de la Comunidad Autónoma debe producirse una reducción de ingresos en las competencias transferidas.

Ahora bien, cabría preguntarse si, en supuestos de crisis, es conforme con el principio de suficiencia financiera, de racionalidad, de proporcionalidad y de no arbitrariedad el hecho de que la

Comunidad Autónoma de Canarias, dicte actos o leyes en los que a la hora de distribuir los recursos destinados a sufragar sus competencias (ya sean propias de la comunidad o transferidas o delegadas) reduzca únicamente o de manera no proporcional los destinados a los Cabildos para sufragar las competencias transferidas.

Tal y como indica MEDINA GUERRERO en períodos de crisis o estancamiento económico o, sencillamente, en el supuesto de que haya que cumplir determinados compromisos de disciplina presupuestaria, podría entenderse contrario al principio de suficiencia que se acordasen recortes desproporcionados de los ingresos de las Corporaciones Locales, en tanto que los recursos del nivel de gobierno responsable de su suficiencia no padeciesen merma alguna o apenas se vieses afectados³⁴.

Cabe indicar que, ante la ausencia de jurisprudencia en España que resuelva este conflicto, se hace preciso destacar y reseñar la Jurisprudencia alemana, más madura y reflexiva, la cual, por otro lado, analiza el ordenamiento jurídico territorial alemán con el que el ordenamiento jurídico español guarda identidad. Es más no erramos demasiado si afirmamos que la jurisprudencia de los Tribunales Constitucional alemanes es decisiva y punta de lanza en la resolución de los conflictos territoriales.

Así, debemos destacar la Sentencia de 25 de noviembre de 1997 del Tribunal de Estado de Baja Sajonia, y que tenía por objeto el análisis del artículo 58 de la Constitución del Estado que reconoce la suficiencia financiera de los Entes

³⁴ Cfr. MEDINA GUERRERO, MANUEL en *El principio de suficiencia financiera local: su protección constitucional*, Sevilla, 2003. Puede consultarse en <http://seminari.fmc.cat/ARXIUS/autors02-03/marc2.pdf>

locales del Estado de Baja Sajonia en relación con el Land³⁵.

En concreto la Sentencia —que enjuiciaba una Ley del Land que, a la hora de repartir los recursos disponibles, no había atendido al hecho de que los gastos locales se habían incrementado extraordinariamente en los últimos años, y que la recaudación de los impuestos municipales había descendido ligeramente, mientras que por el contrario habían aumentado los recursos tributarios del Land— no pudo sino concluir que la Ley del Land que regulaba el reparto era inconstitucional y ello porque repartía los recursos de forma desproporcionada y asimétrica. En concreto el Tribunal destacó que:

“La Constitución pone aquí de manifiesto el igual valor (Gleichwertigkeit) que tienen las tareas del Land y las locales, puesto que, como correlato del cumplimiento de las pretensiones financieras de las Corporaciones Locales, quiere asegurar la protección efectiva de otros bienes equiparables por parte del Land. »El artículo 58 contiene una regla de colisión para resolver la tensión normativa existente entre los “medios necesarios” para el desempeño de las tareas, de una parte, y la “capacidad financiera” del

Land, de otro lado. De aquí deriva el deber de proceder a un reparto justo y equilibrado de las cargas existentes. Ante el presupuesto de que existe una fundamental equiparación entre las tareas del Land y las de los Entes Locales, se requiere una simetría del reparto para proporcionar a ambos, de una forma igualitariamente ajustada a sus tareas, los medios que estén disponibles en cada momento”

De este modo podemos afirmar que, en aquellos supuestos en los que se produce una clara desproporción en el reparto realizado entre la Comunidad Autónoma y los Cabildos, de modo tal que la disminución presupuestaria de la Comunidad Autónoma afecte en mayor proporción a los Cabildos, se estará atentando contra la suficiencia financiera de las entidades locales.

Por lo tanto a la hora de determinar si la minoración, como consecuencia de la crisis, de recursos de la Comunidad Autónoma a los Cabildos Insulares para sufragar las competencias transferidas, atenta contra el principio de suficiencia financiera se debe analizar cual es la evolución de los costes efectivos de personal y de funcionamiento de la Comunidad Autónoma y ello para constatar si en relación con los créditos destinados a financiar dichas competencias se produce una minoración proporcional³⁶.

³⁵ Artículo 58. “El estado está obligado a poner a disposición de los municipios y comarcas todos los medios para el cumplimiento de sus fines a través de la creación de impuestos propios y mediante las transferencias financieras supramunicipales dentro de la capacidad financiera del Estado

Artikel 58. “Finanzwirtschaft der Gemeinden und Landkreise. Das Land ist verpflichtet, den Gemeinden und Landkreisen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen”.

³⁶ El problema, en nuestro caso, es que si analizamos desde el año 2003 —año en el que se aplica por primera vez la Ley 9/2003 de Haciendas Territoriales Canarias— como han evolucionado los recursos destinados a financiar las competencias transferidas por la Comunidad Autónoma y como lo han hecho los presupuestos de la Comunidad para financiar las competencias que la Comunidad lleva a cabo por sí misma, vemos como se ha producido una clara desproporción entre unas y otras, desproporción que no solo resulta irrazonable y arbitraria sino que, además, atenta contra la suficiencia financiera y autonomía local de los Cabildos.

En efecto, el ITE nacional, criterio utilizado para determinar la variación de fondo de suficiencia, varió en una cifra de 0,81 desde el año 2003 al año 2009. Es decir dio lugar a un descenso en la entrega de fondos de la Comunidad Autónoma al Cabildo de aproximadamente el 20%.

Sin duda alguna, para evitar conflictos institucionales y en aras de los principios constitucionales de eficacia y de suficiencia financiera el nuevo Estatuto de Autonomía y las Leyes que regulan la financiación de las Haciendas Canarias deberán fijar con precisión —optimizando de este modo la autonomía local de las Islas y al igual que, por ejemplo, realiza el artículo 219 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña con los entes locales— que se garantizan a los gobiernos insulares los recursos suficientes para hacer frente a la prestación de los servicios cuya titularidad o gestión se les traspase o delegue. Que toda nueva atribución de competencias debe ir acompañada de la asignación de los recursos suplementarios necesarios para financiarlas correctamente, de modo

que se tenga en cuenta la financiación del coste total y efectivo de los servicios traspasados. Que el cumplimiento de este principio es una condición necesaria para la vigencia de la transferencia o delegación de la competencia y, finalmente, que la distribución de los recursos entre los gobiernos locales no puede comportar en ningún caso una minoración de los recursos obtenidos por cada uno de éstos en un ejercicio determinado estableciendo de este modo una cláusula suelo.

Como dijimos la importancia de la Isla en la organización administrativa de la Isla, el principio de descentralización y eficacia y el principio de autonomía local obligan

Por el contrario, la variación de las retribuciones y masa salarial de los funcionarios y personal al servicio de la Comunidad Autónoma y de los créditos de funcionamiento de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma han sufrido un claro aumento.

De este modo, en el ejercicio 2003 los gastos de personal de la Comunidad Autónoma fueron de 1.131.824.164 € y los gastos de funcionamiento de 176.411.288 €, por el contrario en el ejercicio 2009 fueron de 1.487.936.547 € y 344.514.215 € respectivamente.

En efecto la variación de los gastos de personal en la Comunidad Autónoma aumentó en un 1,36 es decir, un 36 % más, mientras que los gastos de funcionamiento aumentaron en 1,95 es decir, un 95% superiores.

La evolución de los gastos de personal y de los gastos de funcionamiento procede del análisis del Tomo 3 de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias —Resumen— y en concreto del resumen referido a gastos capítulo y sección y que pueden consultarse en la página http://www2.gobiernodecanarias.org/hacienda/dgplani/presupuestos/index_2004.jsp

<u>Año</u>	<u>Gastos personal</u>	<u>Gastos funcionamiento</u>
2.003	1.089.994.673	176.411.288
2004	1.131.824.164	225.046.111
2005	1.197.681.506	268.257.049
2.006	1.249.190.092	299.529.612
2007	1.427.155.563	372.734.529
2008	1.427.155.563	372.734.529
2009.	1.487.936.547	344.514.215
2010	1.430.765.062	347.557.563
2011	1.333.001.532	281.294.722
2012	1.329.734.264	296.472.510

a que en el nuevo Estatuto de Autonomía y en las Leyes que regulan la financiación de los Cabildos se

optimice y refuerce la autonomía de las Islas mediante una mejor financiación que no suponga una vulneración del principio de suficiencia financiera.