

# LOS CABILDOS INSULARES COMO INSTITUCIONES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS: CRÓNICA DE UN SECUESTRO

## THE ISLAND COUNCILS AS MAIN INSTITUTION OF CANARY AUTONOMOUS COMMUNITY: A KIDNAPPING CHRONIC

ESTEBAN RENÉ GARCÍA QUESADA\*

### RESUMEN

Se trata de analizar las condiciones en que la comunidad autónoma ha emprendido la interiorización de los cabildos insulares, concretamente respecto a la atribución de funciones referidas a las competencias sectoriales mediante las técnicas de la transferencia y la delegación, analizando las previsiones de las tres leyes territoriales que han sido dictadas al efecto.

*Palabras clave:* autonomía local; competencia; función; transferencia.

### ABSTRACT

It is about analysing the conditions in which the Autonomous Community has internalize of the Island Councils, specifically about the functions assignation related to legal sectorial jurisdictions through delegation and transferences techniques, analysing the three territorial laws that have been dictated to this respect.

*Key words:* local autonomy; legal power; legal functions; legal transferences.

### 1. LOS CABILDOS INSULARES COMO ENTIDADES LOCALES

Los cabildos insulares ostentan la condición de instituciones autonómicas desde 1982, fecha en que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Canarias, en su primera redacción. Mucho antes, en 1912, la Ley de cabildos insulares los configura como el órgano de gobierno de cada una de las islas. Tanto por esta razón cronológica, como porque, como veremos más adelante, corresponde al Estado el establecimiento de su régimen jurídico básico, abordaré, en primer término la consideración de estos como órganos de gobierno, administración y representación de la isla.

---

\* Licenciado en Derecho. Funcionario, Técnico de Administración General (jubilado).

A este respecto, el Consejo Consultivo de Canarias, en el dictamen 65/1994, se pronuncia de modo tajante en los siguientes términos:

Desde la óptica que estamos considerando esta cuestión, resulta indudable que las islas son personas jurídicas con reconocimiento constitucional, que cuentan con su administración propia en forma de cabildos (art. 141.4 CE), aspecto que ha sido objeto de regulación puntual y específica mediante la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, arts. 3.c) y 41.1. Por ello, desde una perspectiva de estricta constitucionalidad y legalidad, los cabildos son instituciones de la isla —concretamente, su órgano de gobierno y administración— y si son instituciones insulares no pueden serlo de la Comunidad Autónoma. Dicho de otro modo, los cabildos no se hallan integrados en la estructura institucional de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que a su través puedan ejercer funciones autonómicas con un determinado alcance, lo que no convierte a tales organizaciones insulares en instituciones de la Comunidad, sino, en expresión acuñada por este Consejo, en coadyuvantes de la Comunidad Autónoma en el cumplimiento de los fines estatutarios. Que a esta coadyuvancia se le califique con el término institución no supone mayor quebranto de constitucionalidad estricta.

En tanto que entidades locales, los cabildos insulares gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 1.2 LRBRL), a cuyo efecto la legislación del Estado y la de las comunidades autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que sean procedentes en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local (art.2 LRBRL).

Además, dentro de la esfera de sus competencias, la legislación estatal confiere a los cabildos insulares, en tanto entidades territoriales, las potestades reglamentaria y de autoorganización, tributaria y financiera, de programación o planificación, expropiatoria y de investigación, de deslinde y recuperación de oficio de sus bienes, la presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos, de ejecución forzosa y sancionadora, la de revisión de oficio, las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la hacienda pública para los créditos de la misma, y, finalmente, la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes (art. 4.1 LRBRL).

Cabe aclarar que la autonomía de la isla como ente local no le es conferida por el legislador ordinario. Encuentra su reconocimiento en el propio texto constitucional, por más que no haya sido incluida en la relación del art. 137.1 de la CE. En palabras de Suay Rincón<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> SUAY RINCÓN (2006), pp. 169-170.

Dicho de otro modo, rotundamente, se hace preciso afirmar que el de autonomía no es un principio añadido o agregado, sea por el propio Estatuto de Autonomía de Canarias, o por la normativa reguladora del régimen local (LRBRL), como así ha sido señalado. El de autonomía es un principio inequívocamente constitucional aunque expresamente no llegue a mencionarse por la Carta Magna, es cierto. Su vigencia puede inferirse, desde luego, para todas las entidades que forman la organización del Estado, y que conforman el contenido del título VIII de la Constitución; pero es que, sencillamente resulta imposible atender a la misión que la Constitución otorga a los Cabildos Insulares —expresar y representar los intereses de la isla— y no es así, si los Cabildos carecen de verdadera autonomía.

Y las consecuencias vinculadas a este planteamiento no resultan nada desdeñables. Como principio constitucional, la autonomía de los Cabildos Insulares ha de ser escrupulosamente observada por toda la normativa dictada en desarrollo de la Constitución, sea la legislación estatal o la legislación autonómica, incluso, la legislación estatutaria. Otra vez, volvemos a lo mismo: podrá esta, lo mismo que aquella, modular su alcance, concretar sus propios términos, o clarificar su contenido. Pero no cabe atentar contra la médula de la autonomía ni invadir su contenido propio: es sencillamente indisponible, incluso para las normas llamadas a integrar el denominado bloque de constitucionalidad.

Esa autonomía, fortalecida por la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ha sido objeto de concreción por la STC 240/2006, FJ 8º, en cuanto a los límites que el legislador estatal y autonómico debe respetar:

- a) El derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en la gestión de los asuntos que le atañen. Órganos dotados de las potestades administrativas necesarias para que la actuación sea autónoma.
- b) La autonomía financiera como garantía de suficiencia de recursos para atender las cuestiones que le competen.
- c) La restricción de la tutela o control de otras administraciones públicas solo a cuestiones de legalidad, prohibiéndose los controles de oportunidad, así como los genéricos o indeterminados.

La LRBRL se dicta en desarrollo de la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.18 CE, que se refiere a fijar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, sin que ello signifique la configuración de un modelo uniforme. Antes al contrario, el TC ha interpretado que «junto al régimen básico aplicable a la generalidad de las Comunidades Autónomas, coexistan situaciones particulares; aunque como es palmario, estas excepciones precisan ineludiblemente, bien de una expresa habilitación constitucional, bien de un específico anclaje estatutario» (STC 109/1998, FJ 5º). La habilitación constitucional la encontramos en el artículo 141.4 CE que reconoce un régimen especial para las islas, señalando que tendrán su administración pro-

pia en forma de cabildos o consejos. En palabras de Villar Rojas<sup>2</sup> «es posible reconocer una diferencia sustancial: la referencia constitucional expresa a la isla y a los consejos y cabildos Insulares como una realidad y una organización diferente del municipio y de la provincia que, asegurada en todo caso su autonomía como entidad local, sin embargo su existencia exclusiva en los archipiélagos hace razonable que su régimen jurídico sea completado y modulado en el ámbito autonómico vía Estatuto».

Reconocida la conveniencia de que el régimen jurídico de los cabildos insulares sea completado por la vía del estatuto de autonomía y su legislación de desarrollo, interesa reiterar que, en todo caso, la tarea debe acometerse con sujeción a la regulación básica estatal y, específicamente, asegurando su autonomía como entidad local. En tal sentido, el TC, en sentencia 132/2012, se pronuncia en los términos siguientes:

la Constitución no se opone en modo alguno a que los consejos insulares (o, en el caso canario, los cabildos) se configuren como instituciones autonómicas en el Estatuto de Autonomía, «norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (art.147.1 CE)», siempre y cuando esa configuración estatutaria de los consejos insulares no suponga detrimento de su naturaleza de administración local de cada isla (o agrupaciones de islas), ni merma de su autonomía para la gestión de los intereses propios de la isla.

Los cabildos como entidades locales dotadas de autonomía para la gestión de los asuntos comprendidos en el círculo de intereses de la isla, es el parámetro desde el que modestamente intentaré abordar la condición de los cabildos como instituciones autonómicas.

## 2. LOS CABILDOS INSULARES COMO INSTITUCIONES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS: TRES INTENTOS LEGISLATIVOS PARA SU INTERIORIZACIÓN

El Estatuto de Autonomía, tras la reforma operada en 1996, establece que los cabildos insulares son, simultáneamente, órganos de gobierno, administración y representación de cada isla e instituciones de la comunidad autónoma (art. 8.2). Entiendo que esta segunda dimensión ha de entenderse de conformidad con la reiterada doctrina de nuestro Consejo Consultivo, es decir, no forman parte la administración pública de la comunidad autónoma; deben entenderse como coadyuvantes estatutarios en la prosecución de los fines de la comunidad autónoma<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> VILLAR ROJAS (2013), p. 65.

<sup>3</sup> Dictámenes 1/1985, 65/1994, 107/2004, entre otros.

Siguiendo a Villar Rojas<sup>4</sup>, el esquema de las funciones atribuidas a los cabildos insulares a través del Estatuto, en su redacción dada por la reforma de 1996, sería:

- a) Competencias en el orden legislativo: la participación en el Parlamento de Canarias a través de la Comisión General de Cabildos (art. 12.3 EA), la iniciativa legislativa (art. 12.5 EA) y audiencia en el procedimiento de reforma del estatuto cuando suponga alteración de los poderes que les afecte directamente.
- b) Competencias en el orden administrativo: los cabildos asumen en cada isla la representación ordinaria del gobierno y de la administración autonómica (art. 23.5 EA) y ejecutan cualquier competencia que la comunidad autónoma no ejerza a través de sus propios órganos, en los términos dispuestos en la ley (art. 23.5 EA).
- c) Funciones que les transfiera o delegue la comunidad autónoma y la ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno de Canarias (art. 23.4 EA).

Las funciones a las que voy a referirme en este apartado —cabildos insulares como instituciones autonómicas— son exclusivamente las incluidas en el apartado c) —las susceptibles de transferencia o delegación—; funciones que han sido objeto de tratamiento en tres textos legislativos, a través de los cuales la comunidad autónoma ha abordado, a mi juicio sin éxito, la denominada interiorización de los cabildos insulares, hasta tal punto que sería más propio hablar de fagocitación o, incluso, de secuestro institucional.

### 2.1. *La Ley 8/1986, de 18 de noviembre*

El primer texto que aborda esta cuestión es la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias, que «reitera» la previsión estatutaria que considera a los cabildos, simultáneamente, órganos de gobierno y administración de cada isla e instituciones de la comunidad autónoma (art. 3.1).

Como criterio de atribución competencial, la ley utiliza la identificación del círculo de intereses afectado por su ejercicio; así resulta que corresponde a la administración propia de la comunidad autónoma el ejercicio de las competencias que ostenta estatutariamente siempre que, además de estar implicado un interés general de la región, concorra cualquiera de estas dos circunstancias: de un lado, que así lo exija la satisfacción del interés público y la

<sup>4</sup> VILLAR ROJAS (2013), pp. 67-68.

defensa de los principios rectores establecidos en los artículos 1 y 5.2 del EAO, de otro, que la naturaleza de la actividad o el servicio prestado impongan su organización regional por razones sociales, de eficacia o de economía (art. 7). Como puede observarse, amplio criterio para apreciar el interés regional.

Por el contrario, cuando no sean apreciadas las circunstancias anteriormente referidas, el ejercicio de la competencia se asignará a los cabildos insulares a título de gestión ordinaria como instituciones de la comunidad autónoma, sin traspaso de su titularidad (art. 8.1). Asimismo, se prevé que en el supuesto de que esta última reserva de la disponibilidad de la competencia no sea indispensable para la adecuada protección del interés general regional, será atribuida a los cabildos insulares a título de delegación en su condición de instituciones de la comunidad autónoma (art. 8.2).

Este precepto me sugiere dos comentarios:

- a) El primero, queda patente que el legislador territorial proscribía la posibilidad de que los cabildos ostenten competencias propias como instituciones de la comunidad autónoma, en materias distintas de la iniciativa legislativa y de la representación del Gobierno de Canarias en cada isla. Las técnicas de atribución previstas son la gestión ordinaria y la delegación. Las competencias propias les son asignadas como administración local.
- b) El segundo, si la reserva de la disponibilidad de la competencia no se muestra indispensable, por qué no transferirla con carácter de propia.

Recuérdese que nos estamos refiriendo a competencias referidas a la satisfacción del interés de la isla, respecto a las cuales los cabildos insulares deben actuar con autonomía y bajo su propia responsabilidad, sin otro control que el de legalidad. Bien al contrario, se ofrece a los cabildos el ejercicio de funciones sometidas a fortísimos controles de oportunidad, bien a través de la gestión ordinaria de servicios (art. 13), o mediante la delegación (art.16). En ambos casos el legislador deja patente que los controles aludidos tienen como objetivo dirigir y controlar el ejercicio de la competencia; dicho de otro modo, dirigir y controlar la actividad de las administraciones insulares.

Asimismo, la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, regula también la atribución de competencias a los cabildos insulares, no como instituciones de la comunidad autónoma, sino en su condición de entidades locales (art. 9.1). Además de la obligación de respetar y, en su caso, ampliar las competencias que a estos les confiere la LRBR, el legislador autonómico, en materias de competencia de la comunidad autónoma, atribuirá a los cabildos y ayuntamien-

tos con las reglas del art. 2.1 y 21.2 y 23.3 del EA, competencias con el carácter de propias en régimen de autonomía, sin perjuicio de su planificación y coordinación por la comunidad autónoma mediante las técnicas previstas en la LRBRL.

Tanto este grupo de competencias atribuidas como propias, como aquellas a que se refiere el artículo 8.1, están referidas al círculo de los intereses insulares. No acierto a comprender con arreglo a que criterio se atribuyen unas como entidad local y otras como institución de la comunidad autónoma. Lo cierto es que el artículo 43.2 de la ley concreta las materias en las que los cabildos ejercerán funciones, tanto por gestión ordinaria de servicios, como por delegación; asimismo, en el artículo 47.2 se contienen las materias transferidas como competencias propias.

Así ejercerán funciones por gestión ordinaria o por delegación —no se especifica cuando procede una u otra— en las siguientes materias:

- 1) Asistencia social, servicios sociales y protección de menores.
- 2) Carreteras.
- 3) Obras hidráulicas.
- 4) Administración de los puertos de refugio.
- 5) Cámaras oficiales de la Propiedad Urbana.
- 6) Defensa del consumidor.
- 7) Regulación de precios y tarifas de servicios públicos de competencia local.
- 8) Marisqueo y acuicultura.
- 9) Sanidad animal.
- 10) Cualquier otra que por leyes sectoriales se establezca.

Por su parte, el listado de materias sobre las que se transfiere la actividad pública es:

- 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 aquellas 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 carretera 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 de los municipios.
- q) Ferias y mercados insulares.
- r) Policía de espectáculos.

Debemos entender que respecto a estas materias que los cabildos insulares reciben como propias en tanto institución que gobierna y administra la isla, el régimen jurídico aplicable a su ejercicio es el de la legislación estatal, es decir, el previsto en la LRBRL.

Pues bien, en relación a ellas, las competencias transferidas, el legislador territorial reserva a la comunidad autónoma la ordenación básica externa, legislativa y reglamentaria (art. 47.3). No cabe duda de que privar de la potestad reglamentaria a los cabildos insulares supone un atentado contra el núcleo duro de su autonomía. No resulta admisible que el legislador canario altere el régimen jurídico de las instituciones de gobierno insular previsto en la legislación básica estatal, privándoles de una potestad necesaria para la consecución de los intereses que le han sido encomendados. La reserva de la potestad reglamentaria a favor de la comunidad autónoma no es una cuestión baladí. La privación del poder normativo impide que las administraciones insulares puedan, en el ejercicio de sus funciones propias, atender debidamente las peculiaridades, que no son pocas, de cada una de las islas.

Otra afectación de gran calado a la autonomía local se contiene en el art. 48.6:

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.

Sobre la conveniencia de establecer controles sobre el ejercicio de las competencias transferidas tuvo la oportunidad de pronunciarse el Consejo Consultivo<sup>5</sup> en los siguientes términos:

En efecto, dada la alteración del orden normativo de competencias que se produce, así como la redefinición y traspaso de la titularidad operada, habrán de preverse los controles que en atención a la concreta entidad de la competencia transferida pueden atribuirse, pues, de lo contrario, se estará ante una auténtica dejación de responsabilidades por parte del ente transferente en relación con competencias cuya titularidad originariamente le correspondía. Por lo demás, fácil es concluir que tal supuesto podría dañar seriamente los cimientos mismos sobre los que se alza el edificio institucional de la entidad titular de las competencias que se transfieren. Nuestro Estatuto ha sabido hacerse eco de este potencial peligro y prevé expresamente en su art. 60.1 el control a cargo del Parlamento de Canarias de las consignaciones de los Presupuestos de los Cabildos Insulares destinadas a financiar competencias transferidas o delegadas a los mismos. La Norma estatutaria anticipa el contenido esencial de la función de control, que no tendrá en ningún caso carácter exclusivamente aprobatorio.

El contenido del art. 48.6 de la ley no resulta cohonestable con lo sostenido por el Consejo Consultivo. Para este, aparte del control parlamentario sobre los presupuestos de los cabildos, añade: «Dado que la transferencia exige siempre vía legal, y dada la alteración competencial que provoca, los mecanismos de control en este supuesto han de quedar perfectamente regulados por ley del parlamento regional»<sup>6</sup>. El legislador se aparta de este criterio y adjudica a la administración de la comunidad autónoma la fijación, mediante decreto, de los medios de control que ella misma ejercerá sobre el ejercicio de las funciones transferidas. Es decir, que tras señalar un núcleo de competencias insulares como propias y, añadido además el deber legal de respetar el ámbito de autonomía constitucionalmente garantizado, se introduce un precepto que faculta al ente transmitente para fijar libremente, mediante decreto, tanto las funciones objeto de transferencia, como los medios de control de su ejercicio. Cabría preguntarse, en relación a la garantía de la autonomía local, qué valor se otorga a la reserva de ley respecto a la determinación de las funciones objeto de la transferencia y sus controles (art. 9.1). Ninguno.

En 1988 comienzan a dictarse los Decretos 55 a 63 de traspasos de funciones respecto a las materias transferidas relacionadas en el art. 47.2 de la ley. Los citados decretos anunciaban en su preámbulo la voluntad del Gobierno de Canarias de remitir al parlamento un proyecto de ley de modificación de la 8/1986, de 18 de noviembre, con el fin de ampliar el conjunto de funcio-

<sup>5</sup> Dictamen 1/1985, p. 20.

<sup>6</sup> Dictamen 1/1985, p. 20, último párrafo.

nes transferidas a los cabildos para obtener su definitiva consolidación como órganos de gobierno insular. Resulta paradójico que la futura reforma tenga como objetivo la definitiva consolidación de los cabildos en una condición que vienen ostentando desde su nacimiento allá por 1912. Desde luego se me ocurre otro objetivo más oportuno: su integración como institución de la comunidad autónoma, sin menoscabo de su condición de órganos de gobierno y administración de cada una de las islas.

En síntesis, el primer hito en la interiorización de los cabildos insulares en tanto que instituciones de la comunidad autónoma, se materializa en una ley de escasa aplicación, que interpreta el círculo de intereses regional de un modo amplísimo en detrimento de las islas; que utiliza la gestión ordinaria de servicios y la delegación como fórmulas ordinarias de asignación de funciones a los cabildos, garantizándose la dirección y el control de su ejercicio. Un texto que, en lo atinente a las competencias transferidas como entes locales atribuidas como propias, les priva de la potestad reglamentaria y, además, somete su actuar a controles de oportunidad. Dicho con sorna: *el paraíso de la autonomía local*.

## 2.2. La Ley 14/1990, de 26 de julio

El segundo intento se produce con la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, declara a los cabildos insulares, indistintamente, órganos de gobierno y administración de cada isla e instituciones de la comunidad autónoma (art. 5.2), a los que le resulta aplicable la legislación básica del Estado, la que dicte la comunidad autónoma en desarrollo de aquella y la presente ley. Las competencias atribuidas y transferidas se sujetarán a las disposiciones sectoriales, ejerciéndolas en el régimen de autonomía garantizado constitucionalmente (art. 5.3). Asimismo, el legislador canario queda obligado, al regular los diversos sectores de la acción pública, a transferir a los cabildos insulares la titularidad y el ejercicio de las funciones administrativas autonómicas que respondan preponderantemente a un interés insular, que se integrarán como propias de su autonomía local (art. 12.1). La transferencia se convierte de este modo en la técnica básica para efectuar traspasos de las distintas funciones que correspondan en cada caso, sustituyendo el criterio de la ley anterior, que otorgaba carácter preferente a la delegación y a la gestión ordinaria de servicios. Esta última no se contempla en la nueva regulación.

En el esquema de la Ley 8/1986, se asignaban competencias sectoriales a los cabildos insulares sometidas a regímenes jurídicos distintos, unas como instituciones de la comunidad autónoma —gestión ordinaria o delegación—

en unas materias determinadas (art. 43.2), y otras como administración local —transferencia— (art. 47.2). Pues bien, la nueva ley introduce una variación sustancial, dado que las competencias transferidas serán recibidas por los cabildos insulares como instituciones de la comunidad autónoma («disposición adicional primera»), con el carácter de propias (art. 46.1).

Interesa resaltar la insistencia de la Ley 14/1990 en recalcar el carácter de propias de las competencias transferidas, no sé si con la intención de homologar su nomenclatura a los términos utilizados por la LRBRL (art. 7.1) —propias o atribuidas por delegación— (art. 7.1). Lo cierto es que no es posible una identificación plena entre ambas categorías. Así se manifiesta Sarmiento Acosta<sup>7</sup> considerando que poseen distinto régimen jurídico, «ya que caben controles que no son aplicables a las competencias propias —arts. 46.2 y 50.b) y c)—». Sin la más mínima intención de enmendarle la plana al profesor Sarmiento, uno de los máximos exponentes de la doctrina jurídico-administrativa en Canarias, estimo, desde la modestia, que, como sostuve con anterioridad, la privación de la potestad reglamentaria (art. 46.2), más que un control, es una restricción genérica de la autonomía con la que los cabildos insulares deben afrontar la gestión de los intereses de la isla; de naturaleza bien distinta tanto de la alta inspección (art. 50.b), como de la memoria justificativa del costo de funcionamiento y del rendimiento y eficacia de los servicios transferidos, que deben presentar al Parlamento de Canarias anualmente (art. 50.c). En definitiva, entiendo que la privación de la potestad reglamentaria externa se opone al criterio del TC<sup>8</sup> cuando señala que la configuración estatutaria de los consejos insulares —naturalmente se incluyen los cabildos— no puede suponer «detrimento de su naturaleza de administración local de cada isla (o agrupaciones de islas), ni merma de su autonomía para la gestión de los intereses propios de cada isla».

Nuestro Consejo Consultivo también se muestra contrario tanto a considerar propias a las competencias transferidas<sup>9</sup>, como que a través de ellas se produzca un traspaso de su titularidad a favor de los cabildos insulares. En lo que se refiere a la primera cuestión, el órgano consultivo reitera que «el alcance de una competencia «transferida» a un Cabildo es sustancial y esencialmente distinta de una competencia «asumida» por aquel como propia». Para que los cabildos insulares asuman una competencia como propia, la ley que se les atribuya ha de ser dictada por la comunidad autónoma utilizando las facultades estatutarias relativas a ordenación del régimen local. Pero no es el caso. Las competencias transferidas son recibidas por los cabildos insulares en su carácter de instituciones de la comunidad autónoma. Al respecto, el

<sup>7</sup> SARMIENTO ACOSTA (2013), p. 157.

<sup>8</sup> STC 132/2012.

<sup>9</sup> Dictamen 1/1989.

profesor Carlos de la Concha<sup>10</sup> sostiene acertadamente, tanto para las transferencias como para las delegaciones:

Si una y otra son intersubjetivas y no interorgánicas me parece necesario que estemos en presencia de dos entes con personalidad jurídica: la Administración autonómica que transfiere o delega, y el cabildo receptor de la transferencia o delegación. Por tanto me resulta obvio, frente a la tesis generalizada, que en ambos casos el cabildo ha de comportarse como órgano de gobierno de la entidad isla, dotada de personalidad jurídica y no como institución autonómica, carente de ella.

Del planteamiento expuesto puede inferirse que, o los cabildos insulares reciben las transferencias y delegaciones como entidades locales, o no puede hablarse de descentralización administrativa; es obvio que de no ser así, «la operación jurídica que con ello se estaría realizando —sin duda antiestatutariamente— es una «desconcentración»»<sup>11</sup>. Es evidente que la ordenación competencial solo resulta coherente si concebimos a los cabildos insulares de conformidad con su naturaleza jurídica: entidades locales, con independencia de que puedan comportarse, además, como coadyuvantes estatutarios.

Respecto a que la transferencia lleve aparejado el traspaso de la titularidad de la competencia (art. 41), el órgano consultivo sostiene, en primer término, que para que pueda hablarse de transferencia de una competencia es necesario que se transfieran todas las funciones afectadas por ella, y ello solo puede producirse si la actuación de la comunidad autónoma lo es en el ejercicio de sus facultades de ordenación del régimen local<sup>12</sup>. En consecuencia, de lo que se trata, más propiamente, es de transferir funciones bien mediante los decretos de transferencias, o bien por las distintas leyes sectoriales; es por ello que la titularidad de la competencia sigue estando, de modo irrenunciable, atribuida al ente transferente y ello justifica el establecimiento de los controles a los que debe sujetarse su ejercicio. Queda patente que el reiterado empeño del legislador en dejar constancia de que las competencias transferidas se someten al régimen jurídico de las asignadas como propias, es una consideración carente de rigor que debe ser eliminada.

En lo que se refiere a las materias que pueden ser objeto de delegación («disposición adicional segunda»), la Ley 14/1990 (arts. 9 y 10) utiliza el mismo criterio que la 8/1986 (arts. 7 y 8), es decir, se refiere a competencias donde están implicados intereses regionales, sin que sea preciso que deban prestarse por la administración autonómica porque así lo imponga la satisfacción del interés público, la defensa de determinados principios estatutarios

<sup>10</sup> DE LA CONCHA BERGILLOS (2019), p. 368.

<sup>11</sup> Dictamen CCC 1/1989.

<sup>12</sup> Dictamen CCC 1/1989.

(arts. 1 y 5.2), o bien que porque la naturaleza de la actividad o el servicio prestado determine su organización regional por razones sociales, de eficacia o de economía. Respecto a este tipo de funciones, la nueva ley suprime la figura de la gestión ordinaria de servicios.

Las funciones objeto de delegación se atribuirán mediante decretos (art. 51.1) acordados entre el Gobierno de Canarias y los cabildos insulares (art. 52.1), con carácter general a cada uno de ellos (art. 51.2), sin que se modifique la titularidad autonómica de la competencia (art. 51.3); el decreto delegante concretará el alcance, contenido, condiciones y duración de esta, así como los medios personales, materiales y los recursos entregados para su ejercicio (art. 52.2), surtiendo efectos desde que una vez publicado, se suscriba el acta de recepción y entrega tanto de los medios como de los expedientes administrativos que tenga por objeto (art. 52.3). Por lo demás, su ejercicio se somete a controles, en manos de la comunidad autónoma, encaminados a asegurar sus facultades de dirección (art. 54) —reserva de la potestad reglamentaria, alta inspección, emisión de informes preceptivos e incluso vinculantes cuando lo prevea la ley—, incluso la posibilidad de suspender o revocar la delegación (art. 55).

### 2.3. *La Ley 8/2015, de 1 de abril, de cabildos insulares*

A la Ley 14/1990, le sucede la Ley 8/2015, de Cabildos Insulares, en cuya exposición de motivos se sostiene una opinión formulada, en términos contradictorios, en relación a su naturaleza bifronte:

Al margen del debate teórico y de las discrepancias que se constatan en el mismo, la doble naturaleza de los cabildos insulares no parece que deba plantearse en términos de prevalencia de una de esas dos facetas, puesto que la única condición que se impone a la luz de la jurisprudencia constitucional es la de que la caracterización y configuración de su régimen jurídico se lleve a efecto sin detrimento de su naturaleza de administración local de cada isla, ni merma de la autonomía para la gestión de los intereses propios de cada isla.

La objeción es clara. El requisito que señala la jurisprudencia constitucional se fundamenta, precisamente, en el necesario acomodo de las previsiones estatutarias respecto a las que regulan su carácter de ente local que, en todo caso, operan como garantía de la autonomía de los cabildos en tanto instituciones de gobierno insular. La prevalencia existe y es justo resaltarla, no vaya a ser que esa aparente equiparación que pretende el legislador territorial dé lugar a error.

La Ley 8/2015, dedica el título I a las competencias de los cabildos insulares y se estructura en tres capítulos. En el primero de ellos —disposiciones

generales— dispone que los cabildos insulares ejercen las competencias propias que corresponden a la islas y las que les sean delegadas por otras administraciones públicas, de acuerdo con lo establecido en la legislación de régimen local y en su legislación específica (art. 5.1). por otra parte, como instituciones de la comunidad autónoma, les corresponde el ejercicio de las funciones, competencias y facultades que se determinen en el Estatuto de Autonomía, así como las competencias autonómicas que le sean atribuidas, transferidas o delegadas de entre las asumidas por la comunidad autónoma (art. 5.2). Aparece aquí la distinción entre los tres tipos de competencias, diferenciándose las propias —atribuidas— de las delegadas. Asimismo, dentro de este primer capítulo se contiene el ámbito material en el que se atribuirán competencias a los cabildos en los términos que dispongan las respectivas leyes sectoriales autonómicas. Este ámbito material no es otro que el que resulta de la refundición de las materias relacionadas en las disposiciones adicionales primera y tercera de la Ley 14/1990.

En el capítulo II —«Competencias de los cabildos insulares como órganos de gobierno, administración y representación de la isla»—, la ley dispone que la comunidad autónoma, al regular los distintos sectores de la acción pública sobre los que el Estatuto de Autonomía le atribuye potestad legislativa, y especialmente en las materias relacionadas en el art. 6, atribuirá a los cabildos insulares la titularidad y el ejercicio de las competencias que predominantemente satisfagan un interés insular (art. 9.1). Ello significa que, en su calidad de ente local, los cabildos pueden recibir como propias competencias derivadas del marco estatutario, con traspaso de la totalidad de las funciones que corresponden a su ejercicio, produciéndose, como la norma prevé, el traslado de su titularidad; ello conlleva que se ejerciten en régimen de autonomía, bajo su propia responsabilidad, revestidos de las potestades a que se refiere el art. 4.1 de la LRBRL y sin más control que el de legalidad.

En lo que se refiere a las competencias transferidas, constituyen, junto a las delegadas (art. 22.1), y a la rescatada gestión ordinaria de servicios (art. 22.2), los modos de atribución de competencias a los cabildos, en tanto que instituciones de la comunidad autónoma (art. 22.1). Se trata en definitiva de funciones sobre materias de competencia autonómica que no están reservadas a la administración de la comunidad autónoma, ni tampoco asignadas a los municipios (art. 23.1). La Ley 8/2015 precisa en el artículo 26, que debe entenderse por transferencia de competencias «la atribución de una o varias funciones administrativas que comprende la competencia asumida por la comunidad autónoma respecto del sector material de la acción pública a la que se refieran, conservando la comunidad autónoma su titularidad, la ordenación básica externa, legislativa y reglamentaria, así como el control de su ejercicio en los términos previstos en la presente ley». Este precepto se acomoda a la doctrina ya citada del

Consejo Consultivo respecto a las competencias transferidas, que ha venido señalando que la transferencia no afecta a la titularidad y que se trata de funciones —algunas, no todas— sometidas a los controles que disponga el legislador autonómico. Dicho esto, no puede entenderse que la norma vuelva a declarar que se ejercen en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad —atributos que caracterizan a las competencias propias—, sin perjuicio de los controles de su ejercicio previstos en la ley (art. 27).

A este respecto, los controles establecidos al ejercicio por los cabildos insulares de las funciones transferidas son (art. 30.1):

- a) La impugnación de sus actos y acuerdos, e instar su revisión de oficio.
- b) La alta inspección que ejercerá el Gobierno de Canarias, pudiendo solicitar la información que estime oportuna y proponer, en su caso, al Parlamento de Canarias la adopción de medidas que se consideren necesarias.
- c) Los cabildos insulares están obligados a mantener el mismo nivel de eficacia que tenían antes de la transferencia
- d) Están obligados a remitir al Parlamento de Canarias, antes del 30 de junio de cada año, una memoria justificativa del costo de funcionamiento y del rendimiento y eficacia de los servicios transferidos, así como la liquidación de sus presupuestos.
- e) Deberán comparecer en la Comisión General de Cabildos Insulares del Parlamento de Canarias para la presentación y debate de la memoria a que se refiere el apartado anterior
- f) Con carácter excepcional, el Gobierno de Canarias podrá acordar la suspensión de una o varias de las competencias transferidas, a uno o varios cabildos insulares, así como modificarlas o revocarlas, en los términos previstos en la ley (arts. 31 y 32).

Llegados a este punto, se impone una reflexión que considero de capital importancia. A saber, las competencias sectoriales en las materias relacionadas en el artículo 6 pueden ser atribuidas a los cabildos insulares, tanto como instituciones de gobierno local —con traspaso de su titularidad, con autonomía, bajo su propia responsabilidad y no sujetas a controles de oportunidad (art. 9.1)—, o bien como instituciones de la comunidad autónoma (art. 23.1), sometidas al régimen jurídico que ha quedado descrito —sin traspaso de titularidad, con privación de la potestad reglamentaria externa y sometidas a fuertes controles de oportunidad—. Así se declara en la exposición de motivos de la propia Ley 8/2015, cuando el legislador, en relación al capítulo I del título I —disposiciones generales— sostiene que «se construye un sistema competencial sobre la base de distinguir entre las competencias como institución de la isla como entidad local y las competencias como institución autonómica, recogiendo el listado de materias en los que debe atribuirse competencias a los

cabildos, y que se proyecta tanto sobre su cualidad de corporación local como de institución autonómica». A tal efecto, he de precisar que no se trata de un doble régimen jurídico establecido *ex novo*. Esta posibilidad ha sido señalada, por el Consejo Consultivo, diferenciando los dos tipos de habilitación que puede utilizar el legislador autonómico: la que corresponde al desarrollo del régimen local (art. 105.1.e) EA), frente a la relativa a la regulación de sus propias instituciones (art. 104 EA).

Viene a colación el parecer del profesor Carlos de la Concha<sup>13</sup>, sosteniendo que «las únicas competencias que se pueden reconocer a los cabildos insulares como instituciones autonómicas son las de representación del gobierno y la iniciativa legislativa ante el Parlamento canario, porque solo en éstas y en ninguna más el cabildo está actuando no como órgano local de la entidad isla sino como institución de la Comunidad Autónoma, ya que ninguna de las dos citadas competencias le pueden venir dadas a los cabildos a partir de la legislación estatal de régimen local, porque el artículo 41.1 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local no los considera como instituciones de la Comunidad Autónoma, obviamente».

Y así es. La posibilidad de utilizar alternativamente las dos habilitaciones no es cierta, tanto porque la cobertura al legislador autonómico le viene dada por la competencia de desarrollo del régimen local —se trata de atribuir competencias—, como porque los cabildos insulares no pueden ser tratados, a estos efectos, como instituciones autonómicas. Son meros coadyuvantes estatutarios, entendido esto último en los términos en que se ha pronunciado el Consejo Consultivo.

Aun admitiendo a efectos puramente dialécticos la existencias de las dos posibilidades, es obvio que la comunidad autónoma ha elegido la más gravosa, asignando funciones a través de la transferencia como modo de atribución. Esto significa que la actividad de estos, en el ejercicio de las funciones sobre las materias sectoriales, se somete a un régimen jurídico más cercano a la delegación de competencias que al de las competencias propias. El actuar de los cabildos en este ámbito está intensamente intervenido y sus posibilidades de actuar en defensa del interés preponderantemente insular se limitan en detrimento de su autonomía; hasta el punto de que su actividad, en tanto institución autonómica, no corresponde a la resultante de un proceso descentralizador. La interiorización de los cabildos insulares ha llegado a límites que impiden que resulten reconocibles en términos de respeto al ámbito de actuación que se les debe garantizar, de tal modo que su actual situación tiene que ver más con un secuestro institucional, que con la interiorización como institución autonómica.

---

<sup>13</sup> DE LA CONCHA BERGILLOS (2019), p. 367.

### 3. LA LEY ORGÁNICA 1/2018, DE 5 DE NOVIEMBRE, DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS

Finalmente, me refiero a la incidencia que pudiera tener, sobre la atribución de las competencias sectoriales, la reforma del Estatuto de Autonomía operada por la Ley Orgánica 1/2018, de 1 de noviembre, concretamente a la incorporación del listado de materias del art. 6 de la Ley 8/2015 al nuevo art. 70.2 de la norma institucional básica de nuestra comunidad autónoma. Me temo que esta previsión estatutaria en nada contribuye a superar la dependencia de la isla respecto de esta última. De su tenor literal se desprende, sin lugar a dudas, que las funciones que puedan atribuirse a los cabildos en esas materias lo son en calidad de instituciones autonómicas, mediante transferencia o delegación (art. 70.2 EA). En suma, la ordenación que a este respecto contiene la Ley 8/2015, está en perfecta armonía con la reforma estatutaria.

Como señala Juan José Rodríguez<sup>14</sup>,

Respecto del hoy denominado proceso de interiorización autonómica de las islas, no resulta descabellado afirmar —gráficamente— que, en los últimos cuarenta años, mientras Canarias ha avanzado a cincuenta kilómetros por hora, Baleares lo ha hecho sin duda a cien, y esto es así a pesar de que el archipiélago balear comenzó este proceso mucho tiempo después que Canarias, puesto que el reconocimiento efectivo de su autonomía insular no se produce hasta 1978. Por lo tanto, hoy podemos asegurar, y con ello adelanto parte de mis conclusiones, que Baleares ha superado con creces (y su Estatuto es de 2007) el reconocimiento de nuestra autonomía insular, aun cuando el nuevo Estatuto canario le dedica ahora hasta once artículos de manera específica a las islas o a los cabildos.

El Estatuto de Autonomía de Baleares curiosamente también dedica su artículo 70 al listado de materias sobre las que ostentan competencias los consejos insulares como instituciones autonómicas. Pero hasta ahí llega la similitud; la norma institucional básica de la comunidad balear las atribuye como propias, declarando expresamente que los consejos actuarán provistos de la potestad reglamentaria (art. 72.1). El contenido de ambos preceptos estatutarios se parecen lo que un huevo a una castaña.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DE LA CONCHA BERGILLOS, Carlos (2019). De las islas y los cabildos insulares (artículos 64, 70-74). En: Francisco Villar Rojas y José Suay Rincón. *El Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre)*. Madrid: Civitas, pp. 363-370.

<sup>14</sup> RODRÍGUEZ RODRIGUEZ (2021) p. 387.

- RODRÍGUEZ RODRIGUEZ, Juan José (2021). Diez notas sobre las islas y los municipios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias. En: *Estatuto de Autonomía de Canarias: ante el reto de su desarrollo en la X Legislatura autonómica (2019-2023)*. [Madrid]: Wolters Kluwer; [Santa Cruz de Tenerife; Las Palmas de Gran Canaria]: Instituto Canario de Administración Pública, pp. 387-396.
- SARMIENTO ACOSTA, Manuel Jesús (2013). La isla: competencias y régimen jurídico. En: Francisco Villar Rojas y José Suay Rincón. *Derecho local de Canarias*. Madrid: Iustel, pp. 131-180.
- SUAY RINCÓN, José (2006). Sobre los cabildos insulares y su caracterización institucional. *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, n. 300-301 (Madrid), pp. 165-198.
- VILLAR ROJAS, Francisco (2013). El marco constitucional y estatutario de la administración local en Canarias. En: Francisco Villar Rojas y José Suay Rincón. *Derecho local de Canarias*. Madrid: Iustel, pp. 29-82.

*Cómo citar este artículo / Citation:* García Quesada, Esteban René. Los cabildos insulares como instituciones de la comunidad autónoma de Canarias: crónica de un secuestro. *Cosmológica*, n. 2 (Santa Cruz de La Palma, 2022), pp. 207-224.

Fecha de recepción: 11 de agosto de 2022

Fecha de aceptación: 14 de septiembre de 2022