

# Los cabildos insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias (El precipitado final de su evolución histórica)

Andrés Manuel González Sanfiel

*Profesor Titular de Derecho Administrativo de la ULL*

**RESUMEN:** Los Cabildos insulares han evolucionado de ser sólo órganos de la entidad local isla a tener, además, la condición de instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias. Se les reconoce otra dimensión que se suma a su tratamiento como administración local, lo que les permite colaborar con la Comunidad Autónoma en la consecución de los intereses de esta última. Con ello se convierten en una pieza clave del desarrollo autonómico. En esa nueva faceta, se les habilita para ser receptores de un conjunto de competencias autonómicas vía delegación o transferencia, lo que queda garantizado por vía estatutaria. El proceso de descentralización competencial, llevado a cabo en los últimos tiempos, otorga a los Cabildos unas responsabilidades y tareas que los convierten en grandes protagonistas del desarrollo de la entera Comunidad Autónoma, aunque muestra también algunos peligros.

**Palabras clave:** Cabildos insulares, isla, entidad local, institución, ampliación competencial.

**ABSTRACT:** The island councils have evolved from being only bodies of the local island entity to having, in addition, the status of institutions of the Autonomous Community of the Canary Islands. They are recognised as having another dimension in addition to their treatment as a local administration, which allows them to collaborate with the autonomous community in the pursuit of the latter's interests. In this way, they become a key element in the development of the autonomous region. In this new facet, they are enabled to be recipients of a set of autonomous competences by means of delegation or transfer, which is guaranteed by statute. The process of decentralisation of powers, carried out in recent times, has given the Cabildos responsibilities and tasks that make them major players in the development of the entire Autonomous Community, although there are also some dangers.

**Keywords:** Island councils, island, local authority, institution, enlargement of powers.

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN. 2. SU CARACTERIZACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL. 3. LAS DISTINTAS ETAPAS EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS CABILDOS. 4. LAS COMPETENCIAS ASOCIADAS AL CARÁCTER INSTITUCIONAL. 4.1. La diversidad de competencias. 4.2. En particular, las competencias derivadas del carácter institucional. 5. A MODO DE VALORACIÓN. 6. BIBLIOGRAFÍA.

## 1. INTRODUCCIÓN

Los Cabildos insulares son instituciones ligadas al devenir histórico de Canarias desde que esta tierra quedó incorporada a la Corona de Castilla. Sin embargo, la conformación actual dista mucho de aquellos primeros tiempos. La instauración moderna de estas instituciones por medio de la denominada Ley de Cabildos de 11 de julio de 1912, cuyo título oficial era «Ley disponiendo que el territorio de la Nación española que constituye el Archipiélago canario, cuya capitalidad reside en Santa Cruz de Tenerife, conserve su unidad, atendándose los servicios públicos en el modo y forma que se determina en esta Ley», se enmarca en el contexto del llamado pleito insular. Esto los configuraba como instituciones de gobierno insular superpuestas a los municipios (De la Rosa, 1946; Valle, 1970; Guimerá, 1987). De todo ello se ha dado cuenta por otros autores en los trabajos precedentes y corresponde ahora afrontar el último estadio de esa apasionante evolución.

En efecto, con la llegada de la democracia y la creación de la Comunidad Autónoma de Canarias, los Cabildos insulares van a adquirir un nuevo impulso y configuración (Nieto, 1986; De la Cuétara, 1986). A su dimensión de órgano de gobierno y administración local se le suma el ser instituciones de la Comunidad autónoma de Canarias, ¿qué se pretende con ello? ¿Qué consecuencias se anudan a esa nueva caracterización? La clave es que los Cabildos van a ser algo más que un órgano de la entidad local isla, adquiriendo una importancia creciente vinculada, en esta ocasión, con la propia existencia de la Comunidad Autónoma de Canarias. En efecto, se convierten en un objeto de atención por el Derecho autonómico y en una pieza más del engranaje institucional de Canarias como entidad jurídico-política (Sanfiel, 1999; Suay, 2006).

En este escenario autonómico, se revisten de una doble naturaleza que les permiten una ampliación competencial por distinta vía: como órgano de gobierno del ente local isla en atención a sus propios intereses insulares y como instrumento para el desarrollo de las competencias autonómicas vía delegación o transferencia de competencias autonómicas. Ello se potencia a través de un proceso de descentralización intenso, que les otorgan un gran protagonismo administrativo, económico, político y social. De esta manera se ve superado, incluso, su papel tradicional como administración planificadora y de fomento. El progresivo aumento de sus responsabilidades genera, a su vez, problemas en sus relaciones con otras Administraciones públicas, especialmente con la municipal (p. ej., en materia de patrimonio cultural, según Sanfiel, 2019). Al mismo

tiempo ese proceso de descentralización intenso nos coloca en la reflexión sobre el alcance de la actuación autonómica e insular en la determinación de la propia idea de región que se quiere como colectividad.

A pesar de que ese carácter institucional está reconocido a nivel legal, aún no se han obtenido todos los posibles beneficios de esa calificación. Sea como fuere, lo relevante a los efectos de esta aproximación y evitando cualquier tono polemista sobre los resultados obtenidos, se ha optado por un enfoque didáctico que dé cuenta precisamente de esa evolución legislativa que ha sumado a su configuración tradicional la del carácter institucional autonómico canario. Es una historia de la evolución legal que acuña este carácter y completa, hasta el momento, el entendimiento de lo que en la actualidad son los Cabildos insulares.

## **2. SU CARACTERIZACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL**

La Constitución española de 1978 (en adelante CE) establece una garantía institucional de la entidad local isla y de su forma de gobierno y administración en forma de Cabildos respecto de Canarias (art. 141.4 CE: «en los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos»). El poder legislativo —estatal y autonómico— no puede desconocer esa realidad, que encuentra un límite constitucional a su intervención que les permite a los Cabildos ser reconocidos como unas instituciones particulares. Ello impide que el poder legislativo pueda desnaturalizar o menoscabar su autonomía (Fanlo, 1990). El precipitado constitucional es reflejo de un largo proceso histórico y normativo que ha convertido a las islas y a sus cabildos en instituciones singulares en la organización y funcionamiento del archipiélago canario (Villar y De la Concha, 2011; Rodríguez, 1999; Betancort, 2016).

La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (en adelante LBRL) atribuye a las islas las características propias de toda Administración pública de naturaleza territorial, entre los que cabe destacar: a) su condición de Administración pública dotada de personalidad jurídica propia; b) los elementos típicos como administración local (territorio, organización y población)-De la Concha: 2013—; c) el reconocimiento de su autonomía local, lo que implica la necesidad de que el poder legislativo estatal y autonómico les dote de las necesarias competencias para la satisfacción de los intereses insulares llamados a tutelar; d) el apoderamiento con un haz de potestades de muy diversa índole (reglamentaria, autoorganizativa, presunción de legalidad de sus actos, tributaria, revisión de oficio, recuperación posesoria, etc.) —p. ej. art. 4.1 LBRL—.

La doctrina que se ha ocupado de estas instituciones siempre ha tenido claro que los Cabildos insulares eran algo diferentes de las diputaciones provinciales que rigen las provincias. Este entendimiento no siempre fue suficientemente destacado a nivel normativo, que tenía la tendencia a llevar a cabo aquella asimilación. Muestra de ello era la redacción que en origen utilizaba la LBRL

al determinar el régimen jurídico general de tales instituciones, al hacerlo por remisión a las normas que regulaban la organización y funcionamiento de las diputaciones provinciales. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (reforma de 2003), rectificó esa tendencia y clarificó que aquella remisión al régimen de las diputaciones lo es de manera supletoria, puesto que en primer término se debe aplicar su regulación específica, aunque la redacción no sea tampoco muy afortunada.

La reforma del año 2003 aportó otros dos aspectos a destacar (Disposición Adicional 14ª LBRL). En primer lugar, la clarificación de cuáles eran los órganos de existencia obligatoria: el pleno, la presidencia y el consejo de gobierno insular. En segundo lugar y de mayor significación, la posibilidad de que los Cabildos insulares se acojan a la modalidad de gran población cuando se cumplan determinados umbrales poblacionales, otorgándoles así una organización más compleja, en términos similares a la posibilidad dada a los municipios. Así, cuando la población insular sea superior a 175.000 habitantes, el Cabildo *motu proprio* puede acogerse a este singular régimen (Gran Canaria y Tenerife); mientras que cuando la población sea superior a 75.000 habitantes es necesario que se apruebe una Ley del Parlamento de Canarias a instancia del pleno del respectivo Cabildo, como fue el caso de La Palma, Lanzarote y Fuerteventura (Ley 5/2005, de 11 de noviembre, de integración del Cabildo Insular de La Palma en el régimen previsto en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local; Ley 2/2006, de 7 de febrero, de integración del Cabildo Insular de Lanzarote en el régimen previsto en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local; Ley 2/2019, de 30 de enero, para la aplicación del Régimen Especial de Organización de los Cabildos Insulares Canarios previsto en la disposición adicional decimocuarta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, al Cabildo Insular de Fuerteventura).

Otra cuestión que merece ser destacada es la relación de la isla-Cabildo con la provincia. Esta última se configura también como una entidad local de existencia obligatoria por mandato constitucional (art. 141.1 CE). Sin embargo, en Canarias sufre una importante matización, en la medida en que no existen las diputaciones provinciales. Para conciliar el mandato constitucional con la expresión de los intereses provinciales, se lleva a cabo una cierta ficción, manteniendo la subsistencia de las mancomunidades provinciales interinsulares, aunque sólo como órganos de representación y expresión de los intereses provinciales (art. 41.2 LBRL). Estos órganos se integran por los presidentes de los Cabildos insulares de las respectivas provincias (Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria) y son presididas por la presidencia del Cabildo de la isla en que se halle la capital de la provincia. Esta singularidad lo es con independencia de que la provincia tenga otras manifestaciones, tales como ser división territorial del Estado, circunscripción electoral y referencia territorial para la prestación de los diferentes servicios de la Administración general del Estado en Canarias.

En cualquier caso, la provincia como entidad local subsiste como una ficción, dado el escaso o nulo funcionamiento de las citadas mancomunidades provinciales interinsulares (De la Concha, 1989). A modo de balance, las principales ideas que pueden ser destacadas de la configuración constitucional y legal de los Cabildos insulares-islas, son las siguientes:

- Reconocimiento de una garantía institucional que se proyecta en la doble dimensión de la existencia de la entidad local isla y de una forma particular o propia de organización de la misma en forma de Cabildos insulares.
- Aproximación desde la perspectiva «local», en cuanto el Cabildo opera como órgano de gobierno y administración del ente local isla; es decir, la isla como persona jurídico-pública administrativa y el Cabildo como órgano de ese ente local.
- Cobertura supletoria para la determinación del régimen jurídico de los Cabildos por remisión a la regulación de las diputaciones provinciales, buscando un distanciamiento de éstas.
- Posibilidad de contar con una organización más compleja sometándose al régimen de gran población (desde la reforma de 2003).
- Subsistencia formal o aparente de la provincia como ente local en Canarias a través de sendas mancomunidades provinciales interinsulares, sin perjuicio del resto de funciones de la provincia (división territorial del Estado, circunscripción electoral, división para la implantación de los servicios estatales).

### **3. LAS DISTINTAS ETAPAS EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS CABILDOS**

Junto al carácter tradicional de los cabildos insulares como órganos de la Administración local isla, un paso más en su evolución ha sido darles el tratamiento de instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias. Ese tránsito era lógico por cuanto hasta la creación de la Comunidad Autónoma de Canarias el régimen de los Cabildos había sido un tema de atención por parte de la normativa estatal. En este sentido debe recordarse que la Ley de Cabildos de 1912 es precisamente una ley aprobada por el Estado que aparece en un determinado contexto histórico (pleito insular). Por ello, era necesario conectar esa institución histórica con el Derecho autonómico canario que, además de reforzar su tratamiento como ente local en desarrollo de la legislación básica de régimen local, fuera objeto de un tratamiento particular como institución autonómica, esto es, como institución propia del Derecho autonómico canario. Su naturaleza institucional pretende que sean algo más que órganos locales, la idea de «elevar su rango» se expresa en algunas disposiciones, de modo que se conecte con el devenir de la Comunidad Autónoma de Canarias. No obstante, en ese proceso de institucionalización, al

que se anudan algunas consecuencias jurídicas (fundamentalmente un apoderamiento competencial extra), es posible diferenciar varias etapas.

La primera de esas etapas comienza con la vigencia del Estatuto de Autonomía de Canarias de 1982 (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, EAC). En este caso el carácter institucional se deduce de la ubicación de la regulación de los Cabildos dentro de aquella norma, al situarse dentro del Título I bajo la rúbrica «De las instituciones de la Comunidad autónoma», en la sección tercera denominada «Del gobierno de los territorios insulares». Sobre la base de ese contexto normativo el Consejo Consultivo de Canarias expresó su conocida idea de que estas instituciones tienen «la función de coadyuvantes estatutarios en la prosecución de los fines de la Comunidad de la Comunidad Autónoma de Canarias» (Dictamen 1/1985, del que fue ponente Gumersindo Trujillo), idea que se fue reiterando con el paso de los años.

A partir de esa aproximación, tanto la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (en adelante Ley 8/1986), como su sucesora, la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (en adelante Ley 14/1990), asumen ese entendimiento y reconocen de manera explícita ese carácter institucional como un elemento superior y diferenciador de los Cabildos insulares (elevar el rango), para reconocerles una serie de competencias que derivarían de ese carácter y no de su condición de órgano de la administración local insular:

«El Estatuto de Autonomía de Canarias, recogiendo criterios constitucionales, no se limita a crear unos nuevos poderes regionales, Parlamento y Gobierno, manteniendo los Ayuntamientos y Cabildos insulares en su posición histórica de Corporaciones locales, sino que, sin perder ese carácter, **eleva estos últimos a la categoría de instituciones de la Comunidad Autónoma**, dotándolos de ...» (se enuncian unas competencias) —Preámbulo de las leyes 8/1986 y 14/1990—.

La segunda etapa se produce con la reforma del Estatuto de Autonomía de 1982 llevada a cabo por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias. Esta reforma realiza un reconocimiento explícito de su naturaleza institucional en su artículo 23.5:

«Los Cabildos insulares, **en cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma**, asumen en cada isla la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración Autónoma y ejecutan en su nombre cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios, en los términos que establezca la Ley».

Asimismo, la reforma del Estatuto operada en el año 1996 introdujo otras novedades que afectan al régimen de los Cabildos. Especial importancia merece la necesidad de que la regulación de estas instituciones se lleve a cabo a través de

una Ley específica aprobada por mayoría absoluta del Parlamento. En este sentido el artículo 23.3 señalaba que «Los Cabildos insulares constituyen los órganos de Gobierno, administración y representación de cada isla. Su organización y funcionamiento se regirá por una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Canarias en el marco de la Constitución». Ese mandato se materializó a través de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos insulares (en adelante Ley 8/2015). Hasta esa fecha la regulación legal de los Cabildos se había realizado al hilo de la ordenación de las diferentes Administraciones públicas canarias (las leyes 8/1986 y 14/1990 ya citadas). Esta ley específica sobre Cabildos insiste en su doble naturaleza, como órganos de la entidad local isla y como instituciones de la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, otra novedad fue la previsión de una Comisión General de Cabildos en el seno del Parlamento de Canarias (art. 12.3), cuya regulación y funciones se remite al reglamento general de la Cámara (Trujillo, 1999; Ruano, 1999).

La tercera etapa tiene lugar con la reforma del EAC del año 2018 (Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias). Con esta reforma se reiteran las ideas precedentes en cuanto a la doble naturaleza de los Cabildos y otros aspectos que ya habían aparecido anteriormente (p. ej., Comisión general de Cabildos). Ahora la referencia más importante se contiene en los artículos 2 y 65 del EAC. El primero de ellos refleja claramente esa doble naturaleza:

«3. Las islas se configuran como elementos esenciales de la organización territorial de Canarias, siendo sus cabildos, **simultáneamente**, instituciones de la Comunidad Autónoma y órganos de gobierno, administración y representación de cada isla».

Por su parte, el artículo 65 que se rúbrica «islas y territorios insulares» da la impresión de que desea resaltar aquel aspecto institucional más que su carácter de órgano de la Administración local. Ello se aprecia en la distinta ubicación sistemática que utiliza la versión vigente del Estatuto si se compara con su inmediato precedente. En el citado precepto se comienza por indicar aquel carácter de institución autonómica (apartado 2 del artículo 65) y después su condición de órgano de gobierno, representación y administración de cada isla (apartado 3 del artículo 65). En la reforma del año 1996, en cambio, se comenzaba por señalar el carácter de órgano y después el de institución (según la sistemática del artículo 23 apartados 3 y 4 de la reforma de 1996). El resultado final que arroja el EAC de 2018 es éste:

**«Artículo 65. Islas y territorios insulares.**

2. Los Cabildos insulares son **instituciones** de la Comunidad Autónoma de Canarias.

3. Los Cabildos insulares constituyen **órganos** de gobierno, representación y administración de cada isla y gozarán de autonomía para la gestión de sus intereses y el ejercicio de sus competencias propias, de acuerdo con la Constitución, este Estatuto y las leyes».

Por otra parte, en esta reforma se mantiene la Comisión General de Cabildos (art. 41.5) y la necesidad de mayoría absoluta para la aprobación de la ley de Cabildos (art. 67.1); aunque debe recordarse que sigue en vigor la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos insulares.

Asimismo, es conveniente destacar otras cuestiones que se introducen en el EAC de 2018 sobre estas instituciones, muchas de las cuales ya existían en la legislación, pero que ahora se elevan a nivel estatutario. Entre esos aspectos cabe señalar:

- La capitalidad de cada isla se fija donde se encuentre la sede de su Cabildo insular (art. 66 EAC).
- La especificación de los órganos necesarios, añadiendo a los ya previstos en la legislación estatal (pleno, presidencia y junta de gobierno), las vicepresidencias (contempladas en la Ley de Cabildos) —art. 67 EAC—.
- Las funciones específicas del pleno, tales como la iniciativa legislativa, la aprobación de los presupuestos, la exigencia de responsabilidad política y control de la acción de gobierno, aprobación de su reglamento orgánico y el ejercicio de las funciones que le atribuye el Estatuto y las leyes del Parlamento (todas ellas ya previstas en la legislación, art. 67.3 EAC).
- Se establecen una serie de previsiones sobre el Consejo de Gobierno (compuesto por los titulares de la presidencia, vicepresidencias y los departamentos y áreas ejecutivas, art. 67.5 EAC).
- Se hacen referencias al régimen electoral, que viene de la legislación electoral, art.68 EAC (explicado por García, 1999).
- Se establece que su ley específica (la Ley de Cabildos) sea la que establezca el número de sus miembros, así como a las causas de inelegibilidad e incompatibilidad en el marco de la legislación de régimen electoral (art. 68.3 EAC).
- Las disposiciones sobre la organización y funcionamiento quedan remitidas a lo que disponga la legislación y los correspondientes reglamentos orgánicos (art. 69 EAC).
- Se recogen una serie de competencias de carácter ejecutivo, que serían una manifestación del carácter institucional autonómico (art. 70.2 EAC), enunciación que viene de la legislación autonómica previa.
- Se alude a las competencias transferidas, a las actividades de fomento y sus políticas propias y a la coordinación de la actividad de los Cabildos (arts. 71, 72 y 73 EAC).

— Asimismo, se lleva al Estatuto la creación de la Conferencia de presidentes de los Cabildos (art. 74 EAC), órgano que ya estaba previsto en la Ley 8/2015.

En definitiva, la reforma es muy poco original y recoge aquellas manifestaciones que se habían decantado en la legislación autonómica previa, aunque ahora genera el efecto de darles a tales previsiones un mayor rango normativo (Ley Orgánica), lo que otorga una mayor estabilidad y, al mismo tiempo rigidez en esa regulación, puesto que cualquier cambio de esos extremos pasa necesariamente por una reforma del Estatuto de Autonomía.

## **4. LAS COMPETENCIAS ASOCIADAS AL CARÁCTER INSTITUCIONAL**

### **4.1. La diversidad de competencias**

El tema de las competencias de los entes y órganos administrativos es clave en la organización de las Administraciones públicas, es la medida de su capacidad, lo que pueden hacer o no. En el caso de las islas-Cabildos insulares desde que se constituyó la Comunidad Autónoma de Canarias se ha producido una escalada en nivel de descentralización. Generalmente se ha diferenciado entre aquellas competencias propias que le corresponde a la isla como ente local, de aquellas que puede asumir por delegación o transferencia (entre otros, Sarmiento, 1993; *idem*, 2013; Rodríguez, 1999).

Como dato curioso se puede resaltar que, entre esas competencias, se incluyen las previstas en el artículo 5 de la citada Ley de Cabildos de 1912, aspecto que se viene reiterando por la legislación autonómica canaria (Leyes 8/1986, 14/1990 y la vigente 8/2015). Se trata de una especie de apego histórico a la Ley creadora de los Cabildos en su acepción moderna. Y ello pese a que la mayoría de esas competencias se encuentran superadas o subsumidas en la actualidad en las referencias contenidas en la legislación de régimen local y de Cabildos. Es difícil encontrar alguna materia que de algún u otro modo no quede cubierto ahora por la normativa vigente. Sea como fuere, todavía hoy el artículo 7.1 de la Ley de Cabildos de 2015 hace aquella misma remisión:

«Los cabildos insulares, en cuanto órganos de gobierno, administración y representación de las islas como entidades locales, ejercen las competencias propias que les atribuyen la legislación de régimen local, las leyes reguladoras de los sectores materiales de la acción pública enumerados en el artículo 6 de la presente ley, **y, además, las que determina el artículo 5 de la Ley 11 de julio de 1912, de Régimen del Archipiélago Canario**».

Como mera anécdota debe indicarse que la legislación autonómica canaria ha simplificado la denominación oficial de la Ley de 1912 calificándola simple-

mente «de Régimen del Archipiélago Canario», por cuanto su título oficial, del que se dio cuenta al inicio de este trabajo, es verdaderamente singular.

Continuando con la exposición del régimen competencial, pueden aislarse un conjunto de competencias que son una manifestación de su carácter institucional. Así lo expresa con toda claridad la vigente Ley de Cabildos cuando señala que «Los cabildos insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias ejercen las funciones, competencias y facultades que se recogen en el Estatuto de Autonomía de Canarias, así como las competencias autonómicas que se determinan en esta ley o les sean atribuidas legalmente» (art. 16 Ley 8/2015). Sin perjuicio de los precedentes normativos de esas competencias, en la actualidad la Ley de Cabildos hace referencia a ellas dentro del Título I (competencias de los Cabildos insulares) dentro del capítulo III (competencias de los Cabildos insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias). Estas competencias, según la propia dicción de la ley, se pueden agrupar en tres:

- a. La iniciativa legislativa.
- b. La representación y colaboración con el Gobierno de Canarias.
- c. La atribución de competencias autonómicas (por transferencia o delegación, así como por gestión ordinaria de servicios autonómicos).

#### **4.2. En particular, las competencias derivadas del carácter institucional**

La legislación precedente a la vigente Ley de Cabildos ya había puesto de manifiesto un conjunto de competencias que los Cabildos podían ejercer como instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias. Esas competencias, con carácter general, vienen ahora recogidas de forma explícita en la citada Ley (Cap. III del T. I), competencias a cuyas líneas maestras se dedica este apartado.

El primer grupo de esas competencias puede denominarse como aquellas que permiten oír la voz de los Cabildos en el Parlamento. Fundamentalmente, se articula a través de la iniciativa legislativa y su participación en la Comisión de Cabildos del Parlamento. Conforme a lo establecido en la legislación, esa iniciativa legislativa (art. 18 y 19 de la Ley 8/2015 en relación con 44.2 EAC) se puede hacer sobre cualquier competencia que pertenezca a la Comunidad Autónoma de Canarias, salvo las de naturaleza presupuestaria. Ello se articula a través de proposiciones de ley presentadas ante la Mesa del Parlamento de Canarias, para lo cual las respectivas corporaciones insulares lo deben haber aprobado por mayoría absoluta de sus miembros. El escrito de presentación de la proposición de ley deberá acompañarse del texto articulado de la proposición de ley, acompañado de una exposición de motivos y de los antecedentes que se consideren necesarios para pronunciarse sobre el mismo; así como de la certificación expedida por la Secretaría de la corporación acreditativa del cumplimiento de la referida mayoría y de esos requisitos documentales. Sobre la participación a través de la

Comisión de Cabildos, debe señalarse que su informe es preceptivo cuando se tramiten asuntos que afecten a las islas y sus Cabildos insulares (art. 41.5 EAC).

El segundo grupo de estas competencias se refieren a la representación y colaboración con el Gobierno de Canarias (arts. 20 y 21 de la Ley 8/2015). Dentro de las funciones de representación ordinaria del Gobierno autonómico en las islas se encuentran las competencias de aplicar estrictamente y velar por el cumplimiento de las leyes y reglamentos de la Comunidad Autónoma; ejecutar los acuerdos del Gobierno de Canarias que les afecten; recibir, fechar, registrar y cursar toda instancia, reclamación, recurso o documento que les fueran presentados dirigidos al Gobierno de Canarias o a su administración pública; establecer en sus respectivas sedes una oficina de información general al público sobre la organización y actividades de las administraciones públicas de Canarias. Asimismo, los Cabildos insulares también asumen funciones de naturaleza protocolaria, representando al Gobierno de Canarias por medio de la presidencia de la corporación insular en los actos oficiales que se celebren en la isla cuando las altas autoridades autonómicas no asistan a aquellos actos.

De igual modo, los Cabildos asumen una competencia subsidiaria de ejecución de las competencias autonómicas sobre cualquier competencia que la Comunidad Autónoma no ejerza directamente. Para su efectividad, el Cabildo deberá realizar previamente un requerimiento motivado poniendo de manifiesto tal circunstancia, valoración de la que puede discrepar la Administración autonómica. De darse esa sustitución, el Cabildo podrá ejercer tal competencia hasta que la asuma la Administración autonómica, debiendo ésta abonar los gastos ocasionados por el ejercicio de esa competencia.

Por último, el tercer grupo de competencias deriva de las que se asuman mediante transferencia o delegación (arts. 22 a 43), así como aquellas que se asuman mediante encomienda para la gestión ordinaria de los servicios autonómicos (arts. 44 a 47).

Respecto de las competencias transferidas y delegadas, inicialmente el poder legislativo adoptó un enfoque dogmático, al establecer la clásica distinción entre el mantenimiento (transferencia) o no (delegación) de la titularidad de la competencia. Sin embargo, esa explicación casaba mal con el marco constitucional de reparto de las competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas, puesto que, si la titularidad constitucional de la competencia era autonómica por obra de la Constitución y el Estatuto, mal podía cederse la titularidad de la competencia autonómica en favor de los Cabildos insulares. Por ello, esa inicial distinción se superó, aclarándose que en ambos casos lo que se cede es el «ejercicio» de la competencia, pero no su titularidad (esta crítica expuesta ya en Sanfiel, 1999: 96-97).

Sentada esa precisión, es posible exponer algunas coincidencias y diferencias entre las competencias transferidas y delegadas. Entre los aspectos comunes se encuentran: a) la circunstancia de que en todo caso se está cediendo el ejercicio

de la competencia, no su titularidad; b) la necesidad de aceptación por parte del Cabildo insular; c) la exigencia de que vaya acompañada de los medios económicos, materiales y personales que sean necesarios y la formalización a través de un acta de entrega y recepción para que esa delegación o transferencia sea efectiva.

Por lo que se refiere a las diferencias: a) la principal se centra en los controles que puede desplegar la Comunidad Autónoma; mayores en las competencias transferidas que en las delegadas; b) el tratamiento de los bienes y el personal; en las transferidas pasan al Cabildo, mientras en las delegadas siguen dependiendo de la Comunidad Autónoma; c) asimismo, recibe un trato diferente el régimen de responsabilidad que deriva del ejercicio de esas competencias; en las transferidas responde directamente el Cabildo, mientras en las delegadas lo hace la Comunidad Autónoma, con posibilidad de ejercer el reintegro; d) por lo que respecta a la revisión de los actos, en las transferidas lo hace directamente el Cabildo, mientras que en las delegadas se da lo que se conoce como *alzada impropia* ante la Comunidad Autónoma, dado que es esta última la ejerce esa función de revisión.

Junto a la transferencia o delegación de competencias, es posible también que la Comunidad Autónoma encomiende a los Cabildos la gestión ordinaria de los servicios autonómicos por razones de mejor prestación a la ciudadanía y criterios de eficacia y eficiencia económica. Esa encomienda se debe formalizar a través del oportuno convenio que debe reflejar, como mínimo, las actividades o servicios encomendados, las condiciones y duración de la encomienda, las facultades de dirección y control y el órgano u órganos que debe ejercerlas, los términos de su extinción y resolución o la dotación económica que sea precisa para su normal prestación. Esta encomienda es susceptible de suspensión o revocación por razones de incumplimiento.

## 5. A MODO DE VALORACIÓN

La legislación canaria ha otorgado a los Cabildos insulares una doble naturaleza jurídica, como órgano de gobierno y administración de la entidad local isla y como institución de la Comunidad Autónoma. Esa doble naturaleza o condición le permite a la isla-Cabildo recibir competencias por esa doble vía: como entidad local insular y como institución autonómica.

En su configuración organizativa y competencial, la evolución manifiesta una tendencia a resaltar su diferencia respecto de las Diputaciones provinciales, cuyo régimen se destaca ahora es subsidiario de la legislación específica.

La doble naturaleza ha favorecido el proceso de descentralización de competencias en favor de los Cabildos insulares desde que se constituyó la Comunidad Autónoma de Canarias, otorgándoles un gran protagonismo e importancia. Las islas gobernadas por sus respectivos Cabildos no se dedican sólo a planificar,

realizar obras públicas o llevar a cabo actuaciones de promoción o fomento. En ese nuevo escenario ejercen otras muchas competencias ejecutivas y de prestación de servicios que aumenta su presencia e importancia social.

Ahora bien, más allá de esa amplitud competencial que ha beneficiado a los Cabildos, en realidad no se manifiestan todas las posibilidades de actuación, no ya cuando asume una competencia como propia, sino en aquellos supuestos en los que, existiendo una competencia autonómica, aquellas instituciones pueden completar la actuación de la propia Comunidad Autónoma. Es decir, que actúe aquí como si se tratara de un órgano de la Comunidad completando su radio de acción. Esto presenta un matiz diferente a asumir una competencia como propia derivada del proceso de descentralización o delegación. No es algo sencillo porque faltan los supuestos empíricos que nos permitan ejemplificar esta idea. Por ejemplo, el ejercicio de una competencia sancionadora que no derive de las competencias asumidas por delegación o transferencia, sino como colaborador de la Comunidad autónoma en un determinado sector material. Habrá que seguir indagando en esta línea porque, al fin y al cabo, el aumento competencial se puede explicar también desde la consideración de la isla como ente local que recibe un haz de competencias que derivan de otra Administración pública (en este caso la autonómica). Así que aquel carácter, como coadyuvante estatutario a la consecución de los fines de la Comunidad Autónoma, en la célebre expresión del Consejo Consultivo de Canarias, debe ser algo que dé para más, que aporte un plus, aunque todavía siga siendo difícil de entender por la inercia de haberlo circunscrito al mero apoderamiento competencial vía delegación o transferencia.

En cualquier caso, esa mayor responsabilidad de sus atribuciones viene acompañada de la posibilidad de acogerse a un régimen más complejo de organización administrativa, los Cabildos de gran población, en términos similares a lo que acontece con los municipios. Razones de carácter poblacional y de mayor carga administrativa justifican esa transformación, opción a la que se han acogido la mayoría de los Cabildos insulares.

Ahora bien, esa mayor importancia ha puesto de manifiesto otro problema en sus relaciones, esencialmente, con los municipios, lo que genera los inevitables conflictos interadministrativos en el quehacer diario. Ello se expresa en una actitud de guardián de lo que hacen los municipios, expresando una posición de superioridad que entraña conflictos y no siempre una apuesta por la colaboración.

Por otra parte, el proceso de descentralización intenso que se ha producido en los últimos tiempos pone sobre el tapete otra reflexión: el peligro de la excesiva insularización y pérdida de identidad regional. De ahí que, en ese contexto, es verdaderamente importante conseguir un justo equilibrio para mantener unos estándares comunes que, sin desconocer la importancia de las instituciones insulares, no rebajen la conciencia de pertenencia a Canarias como región, como tierra común de todos los canarios con independencia de la isla en la que vivan.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Betancort Reyes, Fernando (2016): *El Derecho Especial Canario*, Madrid: Iustel-Gobierno de Canarias, 177-207.
- De la Concha Bergillos, Carlos (1989): «El régimen provincial de Canarias: las Mancomunidades Provinciales Interinsulares», *Revista Canaria de Administración Pública*, 14 (en realidad es una monografía que se publica dentro de un número de esta Revista).
- (2013): «La isla: territorio, población, organización», en *Derecho Local de Canarias*, dirigido por J. Suay Rincón y F. Villar Rojas, Madrid: Iustel, 83-130.
- De la Cuétara Martínez, Juan Miguel (1986): «Encuadramiento de los Cabildos insulares en la estructura organizativa de la Comunidad Autónoma», en *Boletín de documentación de la Consejería de la Presidencia del Gobierno de Canarias*, 13, 48 y ss.
- De la Rosa Olivera, Leopoldo (1946): *Evolución del Régimen local en las islas Canarias*, Madrid: IEAL (reeditado por el Gobierno de Canarias en 1994).
- Fanlo Loras, A. (1990): *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- García García, José Adrián (1999): «El régimen electoral de los Cabildos insulares», en *El régimen especial político-administrativo de Canarias. Las singularidades*, dirigido por J.J. Rodríguez Rodríguez y J.A. García Rojas, Madrid: Marcial Pons, 173-187.
- González Sanfiel, Andrés Manuel (1999): «Los Cabildos insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma», *El régimen especial político-administrativo de Canarias. Las singularidades*, dirigido por J.J. Rodríguez Rodríguez y J.A. García Rojas, Madrid: Marcial Pons, 87-97.
- (2019): «La nueva Ley de patrimonio cultural de Canarias. Desconfianza hacia los municipios», *Patrimonio Cultural y Derecho*, 23, 137-160.
- Guimerá Peraza, Marcos (1987): *El pleito insular (1808-1936)*, Madrid: IEAL.
- Nieto García, Alejandro (1986): «Los Cabildos insulares de Canarias en el Estado de las Autonomías», en *Boletín de documentación de la Consejería de la Presidencia del Gobierno de Canarias*, 14, 16 y ss.
- Rodríguez Rodríguez, Juan José (1999): «La descentralización hacia las islas», *El régimen especial político-administrativo de Canarias. Las singularidades*, dirigido por J.J. Rodríguez Rodríguez y J.A. García Rojas, Madrid: Marcial Pons, 198-202.
- Rodríguez Rodríguez, J.J. (1999): «Los Cabildos insulares», en *El régimen especial político-administrativo de Canarias. Las singularidades*, dirigido por el mismo y J.A. García Rojas, Madrid: Marcial Pons, 155-172.
- Ruano León, José Miguel (1999): «La Comisión General de Cabildos insulares», en *El régimen especial político-administrativo de Canarias. Las singularidades*, dirigido por J.J. Rodríguez Rodríguez y J.A. García Rojas, Madrid: Marcial Pons, 115-125.
- Sarmiento Acosta, Manuel Jesús (1993): *Las competencias de los Cabildos insulares*, Las Palmas de Gran Canaria: Cabildo insular de Gran Canaria.
- (2013): «La Isla: competencias y régimen jurídico», en *Derecho Local de Canarias*, dirigido por J. Suay Rincón y F. Villar Rojas, Madrid: Iustel, 131-180.

## **Los cabildos insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias...**

- Suay Rincón, José (2006): «Sobre los Cabildos insulares y su caracterización institucional», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 300-301, 165-197.
- Trujillo Fernández, Gumersindo (1999): «La Comisión General de los Cabildos insulares», *Parlamento y Constitución. Anuario*, 3, 43-67.
- Valle Benítez, Joaquín (1970): *Los Cabildos insulares de Canarias*, Seminario de Derecho Administrativo de la Universidad de La Laguna dirigido por Alejandro Nieto García, Santa Cruz de La Palma.
- Villar Rojas, Francisco José y De la Concha Bergillos, Carlos (2011): «Régimen especial canario», en *Tratado de Derecho Municipal*, T. IV, 3ª ed., dirigido por S. Muñoz Machado, Madrid: Iustel, 2011, 4463-4519.





