

**LOS CABILDOS INSULARES: NOTAS
SOBRE LAS ÚLTIMAS REFORMAS**

Manuel J. Sarmiento Acosta

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Magistrado Suplente del Tribunal Superior de Justicia de Canarias

Facultad de Ciencias Jurídicas. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

SUMARIO:

- I. LA DIFÍCIL CONSOLIDACIÓN DE LOS CABILDOS EN LA AUTONOMÍA CANARIA
- II. PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y REFORMAS
- III. LA REFORMA DE LA LEY AUTONÓMICA 14/1990 POR LA LEY 4/1996
- IV. LA GÉNESIS DE LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA
- V. NOTAS SOBRE ALGUNAS PROPUESTAS PARA LA MODIFICACIÓN DE LA POSICIÓN DE LOS CABILDOS
 - 5.1 *Algunos planteamientos específicos. En particular, la participación de los Cabildos en el Parlamento regional*
 - 5.2 *La lista de competencias*
- VI. SIGNIFICACIÓN DE LA REFORMA ESTATUTARIA PARA LOS CABILDOS INSULARES
- VII. OBSERVACIONES FINALES

I. LA DIFÍCIL CONSOLIDACIÓN DE LOS CABILDOS EN LA AUTONOMÍA CANARIA

Una de las tareas más difíciles que ha tenido que abordar la Comunidad Autónoma de Canarias es la de articular su organización institucional de la forma más idónea posible para la tutela de los intereses de la región. Ello es una consecuencia lógica de la preexistencia de unas condiciones históricas y geográficas que de forma natural definen el Archipiélago¹ e impulsan a establecer su estructura de poderes y funciones de forma singular. La aprobación del Estatuto de Autonomía por virtud de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto², comportó que se prefigurara un organigrama político y administrativo que, por una parte, sigue el modelo general³ implantado en el resto de las Comunidades Autónomas, pero que, por otra, se define de una manera particular para tratar de alcanzar cierto equilibrio entre las islas. Buenas pruebas de esto son la composición del Parlamento, la capitalidad compartida entre Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria, la ubicación de las sedes o la “apuesta” por la coexistencia de los Cabildos junto al ente autonómico, ya que se parte de la base de que estas instituciones ya tienen un aval que puede garantizar el desarrollo administrativo del Archipiélago⁴.

1 Vid. A. DE BÉTHENCOURT MASSIEU, “Los Cabildos en la dialéctica isla-región en la historia de Canarias”, en la revista *El Museo Canario L*, 1995, pp. 131 y ss. También AA.VV. *Estudios de Derecho Administrativo Especial Canario I*, Cabildo Insular de Tenerife, 1967, particularmente el estudio de A.NIETO GARCÍA titulado “La región canaria”, pp. 309 y ss.

2 “Boletín Oficial del Estado”, núm. 195, de 16 de agosto de 1982.

3 Es decir, un Parlamento, un Consejo de Gobierno y una Administración. El Tribunal Superior de Justicia no es propiamente una institución autonómica. Es un órgano del Estado (art. 152.1 de la Constitución), consecuencia, si se quiere, de la implantación del llamado “Estado autonómico” (cfr. Sentencia 38/1982, de 22 de junio, del Tribunal Constitucional)

4 Durante algún tiempo llegaron a conseguir cotas de eficacia notables, sobre todo a partir de la Ley 30/1972, de 22 de julio. Con la incorporación de España a la Comunidad Europea, en cambio, la situación financiera ha entrado en crisis. (Vid. J.J.FERREIRO LAPATZA, *Dictámenes sobre el régimen fiscal de Canarias y su modificación en el período 1989-1995*, Madrid, 1996, *in totum*).

La posición de los Cabildos Insulares es compleja. Son esencialmente Corporaciones locales que gobiernan, administran y representan a las islas⁵, pero, además, son también instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias. De suerte que tienen un carácter bifronte que los identifica diáfananamente en el Derecho local español, y que impide su homologación pura y simple con el resto de las Corporaciones locales. Esta nueva posición, que se manifiesta con mayor nitidez en la redacción del Estatuto dada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre⁶, es el resultado de la voluntad de que las Corporaciones insulares desempeñen importantes funciones y actividades en la Autonomía canaria. Ahora bien, la traducción de esta pretensión en la práctica ha sido harto problemática. Tanto cuestiones de mero carácter técnico como de índole netamente política penden sobre la posición de los Cabildos, y, hasta que no se canalicen y resuelvan de una manera consensuada, es muy probable que mediaten el devenir político y administrativo de la Comunidad Autónoma. Es cierto que en la actualidad hay un acercamiento de posturas, un consenso bastante generalizado, sobre la necesidad de potenciar al Cabildo como figura central de la organización administrativa de Canarias, pero sería ingenuo, e incluso peligroso, creer que la consolidación y desarrollo de estas instituciones es fácil y se consigue por la simple promulgación de normas. Es necesario todavía enfrentarse con varios retos de suma trascendencia⁷ para poder hablar propiamente de un desarrollo satisfactorio de las Corporaciones insulares.

II. PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y REFORMAS

Sobre lo dispuesto en el Estatuto, al igual que sobre lo establecido en cualquier norma jurídica, hay que tener cierta prudencia. La confianza excesiva y unilateral en un texto normativo como instrumento taumatúrgico es un síntoma de bisonñez. Las normas en un Estado de Derecho, esto es evidente, son esenciales, pero sólo si se ponen los instrumentos necesarios para aplicarlas en sus propios términos. De lo contrario sirven para muy poco. Hay sobrados ejemplos de esta ineficacia. La ambiciosa Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, de 12 de mayo de 1956, es un caso bastante ilustrativo del distanciamiento entre aspi-

5 Estas son las expresiones que usan distintas normas, como el artículo 41.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). Véase M.J.SARMIENTO ACOSTA, *Las competencias de los Cabildos Insulares*, Las Palmas, 1993, pp. 65 y ss, y "Comentarios al artículo 22", en el volumen colectivo *Comentarios al Estatuto de Autonomía*, dir. por J.VARONA GÓMEZ ACEDO, Madrid, 1996, pp. 203-212.

6 Ley Orgánica que reformó la Ley Orgánica 10/1982 ("Boletín Oficial del Estado" núm. 315, de 31 de diciembre de 1996; corrección de errores en el "Boletín Oficial del Estado" núm. 61, de 12 de marzo de 1997).

Como afirma T.FONT I LLOVET ("Organización administrativa de las Comunidades Autónomas", en *Informe Comunidades Autónomas 1996*, vol. I, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1997, p 492), la reforma del Estatuto refleja la necesidad de consolidar las instituciones propias que responden a la singular organización de la Comunidad Autónoma.

7 Recientemente me he ocupado de analizar algunos retos que tiene la organización político-administrativa insular, "La posición institucional de los Cabildos tras la reforma del Estatuto", ponencia presentada en las *Jornadas sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*, 20 de mayo de 1997 (en prensa).

raciones legales y realidad imperante⁸. Por tanto, es palmario que lo preceptuado en el Estatuto, tanto en su redacción de 1982 como en la de 1996, tiene que complementarse inexcusablemente con la aprobación de las normas precisas y, además, con la voluntad política que permita que éstas se cumplan, cuestión nada sencilla ya que los intereses en juego son de gran envergadura y el reparto de papeles políticos no está, en muchas ocasiones, del todo claro⁹. A nadie se le oculta que insertar un organismo bien definido, como es el Cabildo, en un entramado institucional nuevo, como es el de una Comunidad Autónoma, no es ninguna nadería. Se trata de una operación política y técnica de enormes dimensiones. Así, sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias se han aprobado dos Leyes por el Parlamento autónomo¹⁰ en 1986 y en 1990, y también se han promulgado diversos Decretos de transferencias y delegaciones, que han tratado de encauzar el proceso descentralizador en los últimos años¹¹.

El modelo de Administración Pública descentralizada que auspicia el Estatuto desde su primera redacción (cfr., fundamentalmente, arts. 7.2, 21.2 y 3 y 22) se juega, indudablemente, su ser o no ser en el traslado de competencias a los Cabildos. Es en este punto en el cual se comprueba si existe o no una voluntad sincera para materializar la descentralización, con las consecuencias, incluidas las políticas, que ello comporta. Así, después de la realización de una serie de análisis, se detectaron en el proceso descentralizador muchas deficiencias (escasa coordinación, dilución de la responsabilidad, poca claridad en la distribución de competencias, etcétera), y en este contexto el Parlamento de Canarias, en las Resoluciones que aprobó el 28 y 29 de octubre de 1992¹², reclamó al Ejecutivo

8 Vid. las observaciones de T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en su *Manual de Derecho urbanístico*, Madrid, 8ª ed. 1990, pp. 21-24. Aunque es obvio que en 1956 no existía un Estado de Derecho en España.

9 Sirve de muestra el hecho de que, en el momento de prepararse la reforma del Estatuto, las fuerzas políticas que conseguían algún consenso respecto de asuntos conflictivos en el seno de los Cabildos, luego no lo alcanzaban en la Cámara regional. A ello, justamente, se refería la prensa. En un editorial de 13 de noviembre de 1994, bajo el significativo título de *Cabildos y Estatuto: tarde, deprisa y mal* (*Canarias* 7, p. 5), se decía lo siguiente: "Se impone, además, que las fuerzas políticas expliquen por qué el consenso en algunos aspectos conflictivos de la propuesta de reforma estatutaria ha sido posible en las corporaciones insulares y no en la Cámara regional. Porque lo que no tiene explicación posible es que un proceso de la importancia de la modificación del Estatuto de Autonomía haya tardado casi tres años en empezar a tomar forma"

10 Las Leyes son: Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, Ley 14/1990, de 26 de julio, que reformó la anterior, y tiene el mismo título. Ambas han sido y son conocidas con el impropio título de "Ley de Cabildos". Sobre el proceso que se abrió con ocasión de la entrada en vigor de la Ley 8/1986, vid. M.J.SARMIENTO ACOSTA, "El modelo territorial de Canarias ante la reforma del Estatuto de Autonomía", *Actualidad Administrativa* núm. 6, 1994, pp. 73 y ss, trabajo en el que se da cuenta de los Decretos de 1988 y 1989, y sobre los Decretos de 1994, del mismo autor "Informe sobre la organización político-administrativa de Canarias, con análisis particular de la isla de Gran Canaria", realizado en el marco del *Proyecto Gran Canaria siglo XXI*, 1997 (en prensa).

11 Y sobre los cuales no podemos abundar en este trabajo por las limitaciones de su objeto. Vid. nota 10.

12 En mi trabajo "Comentarios al artículo 22" se puede consultar un somero análisis de ellas, cit. pp. 224 y 225, nota 80.

el impulso necesario para el desarrollo de la Ley 14/1990. En esta dirección, el órgano representativo del pueblo canario¹³, declara que deben asignarse bloques coherentes de funciones que eviten las duplicidades y vacíos, de manera que la mayoría de las tareas de gestión pasen a los Cabildos y Ayuntamientos, y las funciones de reglamentación externa, coordinación y planificación regional pertenezcan a la Comunidad Autónoma, estrictamente considerada¹⁴. Tomando como punto de referencia los criterios expresados en las referidas Resoluciones, se aprobaron los Decretos 150 a 159, de 21 de julio de 1994, por los que se transfirieron a los Cabildos competencias sobre distintas materias¹⁵. Asimismo, con arreglo a la toma de postura del Parlamento, se perfilaron las delegaciones como **fórmula de cierre**, en el sentido de que deben completar el cuadro de funciones transferidas “generando sectores compactos de actuación administrativa” en forma tal que cada Administración desarrolla para el ciudadano un proceso administrativo completo para evitar duplicidades y garantizar la eficacia. Sin embargo, al igual que lo sucedido con las transferencias, las delegaciones han tenido y tienen serios problemas. Han existido evidentes desencuentros entre la Comunidad Autónoma y los Cabildos en materias como medio ambiente y asuntos sociales, y se han detectado insuficiencias normativas en relación con el régimen de las mismas previsto en la Ley 14/1990. Todo ello junto con

13 El artículo 9.1 del Estatuto, según la numeración de la nueva redacción, dice textualmente: “El Parlamento, órgano representativo del pueblo canario, estará constituido por diputados autonómicos...”

14 Es ilustrativo el Dictamen núm. 1/1985, de 31 de octubre, del Consejo Consultivo de Canarias, porque en él se abunda sobre el concepto amplio o estricto de la Comunidad Autónoma; ideas que también asume el profesor J.SUAY RINCÓN en “Comentarios al artículo 21.3”, en el volumen colectivo *Comentarios al Estatuto de Autonomía*, ob. cit. p. 182.

15 Vid. nota 10.

Hay que tener en cuenta que los Decretos 139 a 158, de 11 de julio de 1997 (“Boletín Oficial de Canarias” núms. 101, de 8 de agosto, y 110, de 22 de agosto), traspasaron los servicios, medios personales y materiales y recursos a los Cabildos Insulares para ejercer las competencias transferidas en materia de carreteras, transportes terrestres y por cable, ocupación, ocio y esparcimiento. Por virtud, además, de los Decretos 204 a 208, de 7 agosto de 1997 (“Boletín Oficial de Canarias” núm. 110, de 22 de agosto), se traspasaron servicios y recursos a los Cabildos en materia de servicios especializados en cuestiones de prevención, ejecución de las medidas de amparo que se establecen en la Ley 1/1997, de atención integral a los menores, y asesoramiento y cooperación técnica, jurídica y económica a las entidades municipales, de acuerdo con lo establecido en la legislación local. Además, el Decreto 159/1997, de 11 de julio, transfirió competencias a los Cabildos en materia de prestación de servicios especializados en cuestiones de prevención, de ejecución de las medidas de amparo que se establecen en la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de atención integral a menores, y asesoramiento y cooperación técnica, jurídica y económica a las entidades municipales, de acuerdo con lo establecido en la legislación de régimen local (“Boletín Oficial de Canarias” núm. 110, de 22 de agosto). El Decreto 160/1997, de 11 de julio, delegó competencias en materia de gestión de centros de atención a minusválidos y tercera edad de titularidad de la Comunidad Autónoma, y la administración de fondos públicos para la subvención de servicios sociales especializados de cualquier otra titularidad (“Boletín Oficial de Canarias” núm. 110, de 22 de agosto). Los Decretos 161 y 162, de 11 de julio de 1997 (“Boletín Oficial de Canarias” núm. 106, de 15 de agosto), delegaron funciones a los Cabildos en materia de servicios forestales, protección del medio ambiente y la gestión y conservación de Espacios Naturales Protegidos y carreteras, respectivamente.

Y los Decretos 163 a 169, de 11 de julio (“Boletín Oficial de Canarias” núm. 106, de 15 de agosto) traspasaron servicios y recursos a los Cabildos para el ejercicio de competencias transferidas en materia de turismo.

la necesidad de clarificar algunos extremos de los Cabildos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, constituyen los antecedentes para entender cabalmente las últimas reformas que sobre las Corporaciones Insulares se han producido, y que, obviamente, hay que conjugarlas con el aludido proceso descentralizador.

III. LA REFORMA DE LA LEY AUTONÓMICA 14/1990 POR LA LEY 4/1996

La Ley autonómica 4/1996, de 5 de noviembre¹⁶, modificó la Ley 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, porque, a juicio del legislador, en los procesos de descentralización en que está empeñada la Comunidad Autónoma se ha demostrado que en la Ley 14/1990, hay aspectos insuficientemente regulados, y que, por lo mismo, vienen dando lugar a “dudas de exégesis y a problemas de aplicación” (exposición de motivos).

La modificación afecta a los artículos 45.2, 52, 53 y 54, así como a la disposición adicional segunda de la Ley 14/1990, lo cual supone que:

a) **Se refuerza el trámite de audiencia a los Cabildos**, toda vez que la nueva redacción del artículo 45.2 queda así:

“2. Cuando un anteproyecto de Ley o proyecto de Decreto se refiera a competencias objeto de transferencia o delegación a los Cabildos Insulares se requerirá por el Gobierno la audiencia de los mismos por un plazo de quince días, previamente a su aprobación.

Si el Gobierno al informar sobre una proposición de Ley apreciase que se dan las circunstancias previstas en el párrafo anterior dará a los Cabildos Insulares el mismo trámite de audiencia, dentro del plazo legal que el propio Gobierno disponga para su informe.

En los Decretos de delegación de competencias a los Cabildos Insulares se establecerá dicho trámite de audiencia a los mismos en la elaboración de los planes y programas que deba aprobar el Gobierno o sus departamentos, cuando se den en aquéllos las circunstancias previstas en el párrafo primero.”¹⁷

Es evidente la ampliación del ámbito de audiencia y la precisión con la cual se ha fijado, incluso el plazo. No sólo se instrumenta el trámite

16 “Boletín Oficial de Canarias” núm. 142, de 11 de noviembre de 1996.

17 Antes, el artículo 45.2 decía simplemente:

“Si el Gobierno al aprobar un proyecto de Ley o informar sobre una proposición de Ley, apreciase que los mismos limitan las competencias transferidas a los Cabildos Insulares por leyes anteriores, deberá dar previamente audiencia a los mismos antes de su remisión al Parlamento”.

cuando se trata de un proyecto o proposición, sino también cuando se pretenda aprobar cualquier Decreto, o planes y programas por parte del Gobierno. Lo que debe ser valorado positivamente, pues una de las características del nuevo panorama organizativo es, justamente, la de que el Gobierno ejerce importantes funciones planificadoras o programadoras. Basta leer alguna de las últimas Leyes sectoriales para comprobarlo¹⁸.

b) **Se instituye una Comisión de delegaciones**, integrada por los siete presidentes de los Cabildos Insulares y por siete representantes del Gobierno de Canarias, uno de los cuales será el Vicepresidente del Gobierno, quien la presidirá. El objeto de este órgano es determinar las funciones que incluya la delegación y el método para el cálculo y determinación de las unidades, medios personales y materiales, y recursos (art. 52.1 de la Ley 14/1990¹⁹, según la nueva redacción). Tiene un perfil similar a la Comisión de transferencias²⁰, y sus acuerdos se adoptan por mayoría absoluta.

c) **Se precisan más las delegaciones de competencias a los Cabildos**, y así, se establece, aparte de que el Decreto de delegación concretará el alcance, contenido, condiciones y duración de aquélla²¹, que dicho Decreto contendrá “la relación de medios personales y materiales y los recursos pertenecientes a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias que se pondrá a disposición de los Cabildos Insulares para el ejercicio de las funciones delegadas”. Además, el artículo 52.2 nuevo pormenoriza los conceptos que cada anexo de Decreto de delegación debe contener²², y el artículo 52.3, con la nueva redacción, dispone que “los créditos que para compra de bienes o servicios o gastos de capital que se pongan a disposición de los Cabildos Insulares para la ejecución de competencias delegadas, sin perjuicio de que se adapten en su fiscalización, control

18 Cfr. sólo a título de ejemplo, el artículo 10.1-b) de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo en Canarias, en relación con el Plan sectorial.

19 El Decreto 43/1997, de 20 de marzo, aprobó la metodología que regirá la valoración de competencias que se deleguen a los Cabildos Insulares en ejecución de lo previsto en la Ley 14/1990, con el informe favorable de la Comisión de delegaciones (“Boletín Oficial de Canarias” núm. 43, de 4 de abril de 1997).

20 Véase Decreto núm. 197/1990, de 19 de septiembre.

21 Como ya decía, por otro lado, la primera redacción del artículo 52.2 de la Ley 14/1990, según el cual: “El Decreto delegante concretará el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como los medios personales, materiales y los recursos entregados para su ejercicio”.

22 La nueva redacción del artículo 52.2 sigue con el siguientes texto:

“Los anexos de cada Decreto de delegación contendrán las siguientes determinaciones:

a) Servicios delegados

b) Las unidades administrativas que queden afectas funcionalmente a los Cabildos Insulares para el ejercicio de las competencias delegadas, sobre cuyas unidades los Cabildos podrán ejercer, por delegación, las facultades de dirección, impulso, control e inspección ordinaria, y cualesquiera otras que por razón de una eficaz gestión deban quedar atribuidas a los Cabildos Insulares

externo y justificación en la Cuenta General de la Comunidad Autónoma a la normativa general de las Leyes de Presupuestos, podrán librarse al órgano correspondiente de cada Cabildo como anticipo de caja fijo, dentro del ejercicio, o como libramientos a justificar, conforme a la normativa que rige estas operaciones de tesorería.”

d) **Se establece una regulación más detallada del personal**, que no es sino la consecuencia de los problemas que se plantearon sobre las funciones que respecto del personal delegado ejercía el Cabildo, y por esta razón la nueva redacción del artículo 53 establece que el personal que se afecta funcionalmente al Cabildo para el ejercicio de las competencias delegadas:

- mantendrá su dependencia orgánica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, y conservará su condición de personal de la Comunidad Autónoma “ocupando los puestos de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo de los departamentos respectivos”;
- vendrá sujeto al ejercicio por los Cabildos de todas las facultades, funciones y competencias en materia de personal, excepto las previstas para la Comunidad Autónoma en el artículo 53.1-d), esto es, las concernientes a la selección de funcionarios y de personal laboral con carácter indefinido, la provisión de puestos de trabajo y la separación de servicio o despido;
- los actos que dicta el Cabildo en ejercicio de sus facultades se inscribirán y se comunicarán al Registro de Personal de la Comunidad Autónoma de Canarias, con los efectos que ello suponga.

Por tanto, la voluntad de la Ley es que la Comunidad Autónoma se reserve para sí “algunas de las competencias sobre dicho personal porque los Cabildos deberán asumir respecto del personal delegado, en cuanto a su dependencia funcional, la posición jurídica que corresponde a los departamentos del Gobierno, en cuanto que permanecerán en la Administración autonómica las competencias y funciones que corresponden a la Consejería competente en materia de personal y particularmente a

c) Relación de bienes muebles e inmuebles puestos a disposición para el ejercicio de funciones delegadas

d) Relación de los expedientes en curso que son remitidos al Cabildo Insular

e) Situación de ejecución presupuestaria en el ejercicio corriente de los créditos a que se refiere el apartado siguiente.”

Sobre la posibilidad que permite el artículo 52.2-b), G.TRUJILLO FERNÁNDEZ (“La actividad de las Comunidades Autónomas, Canarias”, en *Informe Comunidades Autónomas 1996*, cit. p. 160), entiende que este régimen puede rebasar los propios límites de la figura jurídica.

la Dirección General de la Función Pública” (exposición de motivos de la Ley autonómica 4/1996)²³.

IV. LA GÉNESIS DE LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

Es conocido que el Archipiélago Canario se constituyó en Comunidad Autónoma por la promulgación de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, que aprobó el Estatuto de Autonomía²⁴, después de que se produjera la reconducción del proceso autonómico como consecuencia de los Pactos Autonómicos suscritos por la extinta UCD y el PSOE el 31 de julio de 1981²⁵. Ello supuso que, si bien en un primer momento se eligió el artículo 151 de la Carta Magna, con posterioridad se escogió el camino del artículo 143.2 de la Norma Fundamental. Como resulta evidente que en Canarias concurren circunstancias que impulsan a otorgar más competencias, se dictó la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a

23 Los Decretos núms. 160,161 y 162, de 11 de julio de 1997 (“Boletín Oficial de Canarias” núms. 106 y 110, de 15 de agosto y 22 de agosto, respectivamente), sobre delegaciones de funciones a los Cabildos en materias de gestión de centros de atención a minusválidos y tercera edad de titularidad de la Comunidad Autónoma, y la administración de fondos públicos para la subvención de servicios sociales especializados, servicios forestales, protección del medio ambiente y gestión y conservación de Espacios Naturales Protegidos, y carreteras, relacionan pormenorizadamente -en el art. 7 el Decreto 160/1997, y en el 4 los otros dos- las facultades, funciones y competencias que en materia de personal se delegan a las Corporaciones insulares, de acuerdo con lo previsto en el artículo 53.1-c) de la Ley.

Entre esas facultades están las de:

- formalizar las tomas de posesión y de los ceses en los puestos de trabajo;
- seleccionar y contratar al personal laboral no fijo;
- seleccionar al personal funcionario interino; en ambos casos con la previa autorización de la Dirección General de la Función Pública;
- incoar expedientes disciplinarios y resolverlos cuando la sanción no implique la separación del servicio o el despido;
- reconocimiento de trienios y de antigüedad;
- gestión de nóminas;
- resolver las reclamaciones previas a la vía judicial laboral, en el ámbito de las competencias delegadas en materia de personal, etc.

Por cierto que, respecto de esto último, se observa una diferencia con relación a la resolución de los recursos ordinarios, ya que según el artículo 54-b) de la Ley 14/1990, corresponde al Gobierno de Canarias y a la Administración de la Comunidad Autónoma “la resolución de los recursos ordinarios que se interpongan contra los actos del Cabildo Insular, con la facultad de suspender la ejecución del acto recurrido en los supuestos previstos en las Leyes procedimentales”, artículo que también ha sido modificado en el sentido de permitir un recurso ordinario ante el Consejero autonómico competente en materia de personal respecto de los acuerdos y resoluciones adoptados por los Cabildos en ejercicio de competencias delegadas en materia de personal. Hay que advertir que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dispone que la reclamación previa a la vía judicial laboral “deberá dirigirse al Jefe administrativo o Director del establecimiento u organismo en el que el trabajador preste sus servicios” (art. 125.1), si bien en la esfera local habrá que estar a lo establecido en la legislación local para determinar el órgano al que debe dirigirse la reclamación. Los artículos 8 del Decreto 160/1997, y 5 de los Decretos 161/1997 y 162/1997, relacionan, asimismo, las facultades, funciones y competencias que se mantienen en la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, como, por ejemplo, la de convocar pruebas selectivas para el ingreso en Cuerpos o Escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias o como personal laboral fijo, la contratación de personal laboral fijo o la expedición de los títulos de los funcionarios de carrera.

24 Vid. nota 2.

25 Puede consultarse sobre esta materia E.GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Madrid, 1ª ed. 1985, pp. 461 y 462.

Canarias (LOTRACA)²⁶; Ley por la que se elevó el techo competencial, pero que en modo alguno supuso la equiparación de Canarias con las llamadas Comunidades Autónomas de **primer grado o autonomía plena**, toda vez que la LOTRACA, que tenía su apoyo constitucional en el artículo 150.2, era una Ley aprobada por las Cortes Generales de forma unilateral con la consiguiente posibilidad de poder ser revocada por el Parlamento nacional en un momento posterior. Además, los controles que se arbitraban sobre las competencias transferidas diferían claramente de los que se aplican sobre las que se asumen por el Estatuto de Autonomía. De suerte que desde hacía tiempo se abogaba²⁷ por una inserción de lo contenido en la LOTRACA en el Estatuto de Autonomía, para dotar de estabilidad el ejercicio de dichas competencias, y poner fin a la denuncia de “discriminación relativa de Canarias” en relación con otras Comunidades, como la vasca, catalana, gallega o andaluza²⁸.

Como es natural, el paso del tiempo, y, en concreto, el transcurso del plazo que el artículo 148.2 de la Constitución establece²⁹ para la reforma de los Estatutos y, por ende, alcanzar el grado máximo de autonomía³⁰, intensificó el deseo de modificación estatutaria, y aunque el Archipiélago no siguió, a diferencia de la Comunidad Valenciana³¹, la vía ofrecida en los Pactos Autonómicos suscritos en Madrid el 28 de febrero de 1992 por el PSOE y el PP³², lo cierto es que se inició el debate sobre este importante asunto para el autogobierno de Canarias.

El Gobierno autónomo aprobó una Comunicación el 15 de noviembre de 1991 que contenía una serie de puntos sobre los cuales aspiraba que girase el debate autonómico canario “sin ánimo excluyente”. Esta comunicación se remitió a la Cámara

26 Sobre el artículo 150.2, véanse E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, cit. pp. 347 y ss, y *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales: reforma de Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Madrid, 1ª ed. 1988, pp. 41-83, y S.MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*, Madrid, 1ª ed. 1982, pp. 459-468. Para un análisis, en concreto, de la LOTRACA pueden consultarse los estudios de: A.YANES HERRERO y D.MARTÍNEZ DE LA PEÑA GONZÁLEZ, “La Ley Orgánica de transferencias complementarias a Canarias: repercusión en las competencias en materia de transportes”, en AA.VV. *III Jornadas de Estudios Económicos Canarios. El transporte regional en Canarias*, Santa Cruz de Tenerife, 1982, pp. 69-86; J.L.PRADA FERNÁNDEZ DE SANMANED, “La Ley Orgánica de transferencias complementarias a Canarias. Naturaleza, eficacia y significación de la Ley”, *Revista del Foro Canario* núm. 74, 1988, pp. 9 y ss; e incidentalmente, Ó.BOSCH BENÍTEZ, “Sobre la naturaleza jurídica de los Reales Decretos de trasposos de servicios y la Ley Orgánica de Transferencias Complementarias a Canarias (LOTRACA)”, *Revista del Foro Canario* núm. 73, 1988, particularmente, pp. 24 y ss.

27 Ó.BOSCH BENÍTEZ, *ibídem* p. 45.

28 Vid. M.J.SARMIENTO ACOSTA, “La reforma del Estatuto: una oportunidad para estabilizar la autonomía canaria (1 y 2)”, en el periódico *Canarias 7*, de 9 y 10 de noviembre de 1991, pp. 7 y 8, respectivamente.

29 El artículo 148.2 de la Norma Fundamental establece:

“Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas, podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149”.

30 J.RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, “La ampliación de competencias por las Comunidades Autónomas a partir del artículo 148.2 de la Constitución: especial referencia a Canarias”, *Revista de Derecho Público* núm. 114, 1989, pp. 59 y ss; también en el libro del mismo autor *Estudios de Derecho Público Canario*, Madrid, 1991, pp. 205 y ss.

31 Para la cual se promulgó, como es bien sabido, la LOTRAVA.

32 Probablemente por razones de carácter político, al faltar una mayoría suficiente entre el PSOE y el PP en el Parlamento canario.

regional a fin de iniciar el debate sobre el nuevo modelo autonómico, el cual se celebró el 26 de noviembre de 1991, y en el que lo único que se logró fue la aprobación de una resolución en la que se encomendaba el estudio de la reforma estatutaria a una **Comisión especial de estudio**, de acuerdo con lo previsto en el artículo 50 del Reglamento del Parlamento regional.

En diciembre de 1991 se establecieron las normas de funcionamiento de la “Comisión de Estudio de la Reforma del Estatuto de Autonomía”. Este órgano tenía asignada la realización de los trabajos preliminares de estudio sobre dos bloques de materias: a) la ampliación de las competencias de Canarias, y b) las posibles alteraciones de otros aspectos del Estatuto de Autonomía necesitados de revisión. Formalmente se constituyó el día 9 de enero de 1992. A partir de ese momento se inició una laboriosa tarea de estudios y análisis con la incorporación de trabajos de Universidades y especialistas de las distintas materias incluidas en el plan de trabajo³³. Y, una vez que finalizó esta etapa de estudio, se iniciaron los debates de contenido político, culminando su actividad con un dictamen que fue elevado al Pleno del Parlamento, y que fue aprobado por éste en la sesión de 15 de julio de 1994. Según la exposición de motivos de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, la reforma “se basa esencialmente en el dictamen de aquella Comisión de Estudio, pero incorporándose muchas modificaciones respecto del dictamen inicial, fruto de los acuerdos alcanzados por los Grupos Parlamentarios en el Pleno del Parlamento de Canarias”, y, además, contiene las modificaciones realizadas en las Cortes Generales.

V. NOTAS SOBRE ALGUNAS PROPUESTAS PARA LA MODIFICACIÓN DE LA POSICIÓN DE LOS CABILDOS

5.1 Algunos planteamientos específicos. En particular, la participación de los Cabildos en el Parlamento regional

Un proceso de la trascendencia de la reforma del Estatuto de Autonomía es proclive a que se hagan propuestas de muy diversa naturaleza. Al fin y al cabo, el Estatuto es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 de la Constitución), y traza las líneas maestras del autogobierno. El objeto de este trabajo impide hacer referencia a todas, pero sí interesa aludir, aunque sea sintéticamente, a algunas que afectan al Cabildo como **institución definidora de nuestra idiosincrasia**³⁴, y que ayudan al entendimiento del resultado final explicitado en la Ley Orgánica 4/1996.

33 En la Comisión de Estudio participaron expertos de distintos sectores. Los trabajos se dilataron, quizá en exceso. Personalmente tuve la oportunidad de intervenir en la primavera de 1993 en el área de organización territorial, y, específicamente, en relación con la posición de los Cabildos Insulares y Ayuntamientos. Antes, en la primavera-verano de 1992, había participado, junto con otros profesores de las Áreas de Derecho Administrativo y Derecho Constitucional del, entonces, Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad de las Palmas de Gran Canaria, en un extenso informe sobre distintos aspectos técnico-jurídicos del Estatuto, el cual, por cierto, tuvo alguna repercusión en los medios de comunicación social (Cfr. por ejemplo, el diario ABC, de 24 de octubre de 1992, p. 64).

34 A.BÉTHENCOURT MASSIEU, *ibídem* p. 134.

Algunas modificaciones que propusieron algunas fuerzas políticas eran ciertamente originales, y, en algún caso, difícilmente insertables en el **bloque de constitucionalidad**³⁵. Así se abogó por una confederación de Cabildos, o por la formación de un Ejecutivo con siete Consejeros sin cartera, que serían los siete presidentes de los Cabildos, y cuatro Consejerías (Hacienda, Planificación Económica, Educación y Sanidad)³⁶. Otras propuestas, en cambio, con más o menos cercanía al marco establecido en el texto estatutario de 1982, tuvieron cierta aceptación, y, en algún caso, han pasado, con ciertos matices, al texto final de 1996. Entre ellas podemos destacar la de otorgar sin ambages carácter institucional-autonómico a los Cabildos, clarificar su posición en el seno de la Autonomía canaria o la representación o presencia de los Cabildos en el parlamento regional; propuesta patrocinada por el Presidente del Cabildo de Tenerife, Adán MARTÍN, y que, en resumen, reclama la representación de las Corporaciones insulares para intervenir en la actividad parlamentaria, tanto en el pleno como en comisión³⁷. La idea fue muy debatida y al final tuvo consecuencias para la redacción definitiva.

5.2 La lista de competencias

En el dilatado proceso de reforma, una de las propuestas que se hizo fue la de incluir en el articulado del Estatuto una lista de competencias concretas de los Cabildos Insulares. En otros Estatutos de Autonomía de Comunidades en las que concurren, al igual que en la canaria, determinadas particularidades, existe una lista con mayor o menor extensión. Así sucede en la Comunidad vasca, cuya norma institucional básica³⁸, en el artículo 37.3 relaciona competencias exclusi-

35 Un estudio sobre este concepto puede verse en F.RUBIO LLORENTE, "El bloque de constitucionalidad", *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría I El Ordenamiento jurídico*, Madrid, 1ª ed. 1991, pp. 3-27.

A.DOMÍNGUEZ VILA, en su trabajo "La reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias y la posición de los Cabildos Insulares" (*Autonomías* núm. 19, 1994, p. 285), alude precisamente a la inconstitucionalidad de la pretensión de establecer un sistema confederal en sentido impropio.

36 Propuesta formulada por el diputado de la Agrupación Herreña Independiente en el debate sobre el desarrollo autonómico, celebrado en el Parlamento canario el 26 de noviembre de 1991 (Cfr. *La Provincia*, de 27 de noviembre, p. 7).

37 Al parecer la idea se barajó también en el pacto del Gobierno regional PSOE-AIC (las informaciones periodísticas, al menos, apuntan este dato, *Canarias 7*, de 2 de diciembre de 1993, p. 10). Y el Cabildo de Tenerife, cuando informó sobre la reforma estatutaria, en 1994, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 64 del Estatuto canario -trámite que se practicó por el requerimiento hecho por el Consejo Consultivo de Canarias, pues antes no se había llevado a cabo, lo que supuso que algunos argumentaran que el Parlamento incumplió el referido art. 64. Vid. Dictamen 65/1994, de 15 de noviembre, del Consejo Consultivo-, definió más esta propuesta. Así, la creación de la Comisión fue aprobada, según fuentes periodísticas, por todos los grupos del citado Cabildo, esto es, ATI, PSOE, PP e ICAN, y pretendía que tuviese carácter estatutario y se regulara en una disposición adicional del Estatuto. Sería un órgano conformado por dos representantes de cada Cabildo elegidos con carácter proporcional entre los miembros de la Corporación, cuyas funciones consistirían en la celebración de debates, la realización de informes y propuestas, etc. (Véase *Canarias 7*, de 8 y 9 de noviembre de 1994, pp. 7 y 7 y 8, respectivamente). Como es lógico, la propuesta tuvo un evidente eco entre los restantes Cabildos, que solicitaron también la participación de las Corporaciones insulares en el Parlamento, pero sin derecho a voto. En concreto, el Cabildo de Gran Canaria en su informe emitido, asimismo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 64 del Estatuto, abogó por la participación de los Cabildos en la Cámara regional (Cfr. *Canarias 7*, de 8 de noviembre de 1994, p. 7).

38 Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprobó el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

vas que, en todo caso, tienen los Territorios Históricos³⁹, o en la Comunidad balear, en la que su Estatuto de Autonomía⁴⁰, en el artículo 39, establece una relación de competencias de los Consejos Insulares, que no tiene parangón⁴¹. Por esta razón, y debido a la difícil consolidación de los Cabildos en la Autonomía canaria, esta propuesta podía tener interés, y por ello el que escribe estas líneas sugirió que podía ser aconsejable debatir o reflexionar sobre el particular⁴².

Bastantes fuerzas políticas consideraron procedente incluir la lista en el Estatuto. Sólo el Partido Socialista Canario-PSOE se opuso, al entender que de acuerdo con la Ley de Cabildos y con las Resoluciones del Parlamento de 1992 el sistema estaba diseñado y garantizado sin necesidad de incluirlo en el Estatuto⁴³. En la reunión de la **Comisión de Estudio de la Reforma del Estatuto de Autonomía**, celebrada el día 11 de junio de 1993, los asesores⁴⁴ informaron sobre la materia, y se aconsejó que a la altura en que se encontraba la Autonomía canaria quizá fuera mejor no “retocar” el apartado relativo a

39 Los Territorios Históricos tienen, también, una doble naturaleza: son instituciones forales que conforman las comunes de la Comunidad Autónoma, y son Entidades locales. Fundamental resulta remitirse al estudio de T.R.FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Los Derechos Históricos de los Territorios Forales*, Madrid, 1985, *in totum*. También, J.M.CASTELL ARTECHE, “Los regímenes especiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco”, en el volumen colectivo *Tratado de Derecho Municipal I*, dir. por S.MUÑOZ MACHADO, Madrid, 1988, pp. 943 y ss.; AA.VV. *Los Derechos Históricos Vascos (Actas del Congreso sobre Derechos Históricos Vascos celebrado en el seno del II Congreso Mundial Vasco, en Vitoria-Gasteiz, los días 13, 14 15 y 16 de octubre de 1987)*, Oñati, 1988; R.MARTÍN MATEO, “Administración autonómica de Euskadi”, *Revista de Administración Pública* núm. 91, 1981, pp. 75-106, y J.LEGUINA VILLA, *Escritos sobre Autonomías Territoriales*, Madrid 2ª ed. 1995, pp. 183 y ss.

40 Aprobado por Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero.

41 Vid. B.COLOM PASTOR, “La posición de los Consejos Insulares en el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares”, en el volumen colectivo *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares*, Palma, 1988, especialmente, pp. 163-172.

42 En efecto, en el informe técnico-jurídico que elaboré sobre el modelo territorial de Canarias propuse que podía ser interesante estudiar esta posibilidad como fórmula que pudiera permitir, quizá, una mayor estabilidad y seguridad de las competencias de los Cabildos, lo que evidentemente reforzaría su posición en el marco estatutario. Adviértase que sólo apunté la posibilidad, y no la desarrollé, ya que mi propósito en aquel momento era suscitar de alguna manera el debate sobre la cuestión. Así, se puede comprobar en el informe, que luego fue publicado. Cfr. M.J.SARMIENTO ACOSTA, “El modelo territorial de Canarias ante la reforma del Estatuto de Autonomía”, cit. *supra* nota 10.

43 Conviene recordar lo que, siempre según fuentes periodísticas, consideraban las distintas fuerzas políticas. Para las AIC era conveniente insertar la lista, ya que “la experiencia demuestra que, pese a haberse conseguido la práctica unanimidad en la legislación referida a Cabildos, siempre se dan problemas de ajuste y discusiones entre la Administración regional y las insulares respecto a alguna competencia concreta”. AIC, junto al CCI y AM, entendía que de no introducirse “concretamente” en el Estatuto el listado de competencias “siempre puede ser modificada la ley en un futuro cuando haya un cambio de Gobierno”. El Partido Popular, por su parte, se mostró también conforme con dar rango estatutario a las competencias cabildicias, aunque sin que ello -argüía- fuera en menoscabo del Gobierno y del Parlamento. Fernando FERNÁNDEZ aducía que no se pueden estar aprobando leyes de Cabildos cada legislatura, y que convenía estabilizar el marco político-administrativo de Canarias, para que “de una vez por todas se deje de utilizar a los Cabildos como arma arrojada y electoral en una Comunidad Autónoma donde los Gobiernos cambian con tanta facilidad” (Véase una nota sobre estas posturas en el periódico *La Provincia*, de 17 de abril de 1993, p. 5).

44 Los asesores para el apartado concerniente a Cabildos eran, por orden alfabético, los Sres. DOMÍNGUEZ VILA, DUQUE Y SARMIENTO ACOSTA.

Cabildos⁴⁵. En concreto, en mi intervención afirmé que sin duda la lista de competencias era la cuestión más intrincada que habían planteado los políticos en la primera reunión, y que, desde un punto de vista jurídico-formal, era plausible. Ahora bien, cabría preguntarse si después de más de diez años de andadura autonómica era o no aconsejable abrir una materia tan polémica para insertar la lista, y qué sentido tenía. Respuestas que, obviamente, no deben contestar los técnicos, sino los políticos.

Indudablemente se trataba de una cuestión peliaguda sobre la cual podían y pueden esgrimirse argumentos a favor y en contra. A favor podría decirse, por ejemplo, que:

- persigue la estabilidad y seguridad de un conjunto de competencias que inexcusablemente ejercen los Cabildos;
- afianza un modelo descentralizado en el que los Cabildos son las auténticas piezas maestras⁴⁶;
- establece unos mínimos competenciales inderogables a favor de las Corporaciones insulares, porque es claro que algunas competencias son y tienen que ser insulares por su misma naturaleza (carreteras, aguas, etc.), y sobre las cuales es difícil percibir que la Comunidad Autónoma tenga que disponer de alguna competencia ejecutiva;

45 La prensa del día siguiente recogió las líneas maestras de la intervención de los asesores, y así, *La Provincia*, de 12 de junio de 1993 (p. 5), decía que “los informes de los tres técnicos que asesoran a la Comisión parlamentaria que estudia la reforma del Estatuto fueron ayer contundentes al entender que ‘no es aconsejable introducir en el texto estatutario un listado de competencias’”. Por este motivo me parece metodológicamente tendenciosa la forma de referirse a esta intrincada cuestión del Sr. DOMÍNGUEZ VILA (cit. pp. 293 y ss.), pues, en primer lugar, me atribuye la paternidad de una idea que no es mía, sino del Sr. DUQUE, quien sugirió la posibilidad de transferir al legislador autonómico el sistema electoral de los Cabildos (vid. A.DOMÍNGUEZ VILA, cit. p. 297). Mis tesis y propuestas están publicadas en el trabajo “El modelo territorial de Canarias...”, ya citado, y entre ellas desde luego no se encuentra nada referente al sistema electoral (Adviértase que cuando cita no nombra ni obra ni página); y, en segundo término, porque, aparte de que mi sugerencia sobre la lista no estaba en mi libro *Las competencias de los Cabildos...*, sino en el estudio “El modelo territorial de Canarias...”, lo que finalmente resultó de la reunión de la Comisión, como queda probado en este trabajo, fue un consenso entre los distintos asesores, o, si se quiere, una coincidencia sobre una cuestión abierta. De suerte que al alzaprimar lo que yo sólo apunté como sugerencia -repito, sin desarrollar- y luego argumentar, con un talante legítimo, pero también voluntarista (porque, además, todos sus argumentos podrían rebatirse) acerca de lo que hace desaconsejable la inserción de la lista, se ofrece tal vez una panorámica poco matizada que puede dar lugar a una deficiente visión de la cuestión. En Derecho, por supuesto, todo es discutible y criticable, máxime cuando los asuntos están transidos de politicidad. Pero las reglas del juego -incluidas las de las citas- hay que respetarlas. Conste que esto se afirma sin el menor ánimo polémico, que a veces se centra tanto en los métodos de defensa y ataque, que hace perder el verdadero objeto de la propia polémica. En estas aseveraciones sólo hay el deseo de aclarar las cosas y despejarle el camino a la verdad, que es lo que importa. No se puede permitir que lapsus o despistes, en ocasiones, involuntarios, dejen escapar la verdad como el agua en una canastilla.

46 Piénsese en la redacción del artículo 22 del Estatuto, según el texto de 1982, en comparación con la lista del Estatuto balear (art. 39) o del vasco (art. 37.3).

- permite establecer sólo competencias exclusivas y algunas compartidas con un uso adecuado de la metodología jurídica para formular las correspondientes distinciones⁴⁷;
- etc.

En contra también podrían esgrimirse argumentos de distinto peso⁴⁸, pero por encima o al margen de los mismos estaba una situación de hecho ya definida por la andadura autonómica. Qué duda cabe que hoy, con la reforma estatutaria aprobada, no tiene tanto interés el debate. Lo que sí tiene interés es deducir de lo expuesto que estas cuestiones tan mediatizadas por las perspectivas políticas y por los propios intereses creados son susceptibles de plantearse y defenderse desde distintos puntos de vista. Es claro que en estos ámbitos no caben dogmas, ortodoxias o fundamentalismos. Sólo el pluralismo sano y honrado permite pensar y plantear argumentos y propuestas. El marco lo define la independencia y el límite lo traza la honradez intelectual.

VI. SIGNIFICACIÓN DE LA REFORMA ESTATUTARIA PARA LOS CABILDOS INSULARES

La reforma del Estatuto de Autonomía, iniciada a fines de 1991 con los trabajos preparatorios⁴⁹, y culminada, por fin, con la promulgación de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, ha afectado a distintas cuestiones de indudable interés para la Comunidad Autónoma. En algunos casos la modificación ha incidido en aspectos netamente técnicos, en otros en cuestiones de clara dimensión política, y, en algún caso, en asuntos de simple carácter político-simbólico, como sucede con la definición de Canarias como **nacionalidad**⁵⁰. Por lo que a régimen de Cabildos se refiere, la modificación estatutaria ha implicado, en síntesis, lo siguiente:

- a) Una reafirmación de los Cabildos como auténticos órganos de gobierno insular. Algo que, si bien estaba orientado en la legislación anterior, en la redacción del Estatuto que ha resultado de la citada Ley Orgánica se advierte sin realizar ningún esfuerzo interpretativo. Los artículos 8 y 23 son una prueba de este aserto. Es obvio que esta toma de postura necesita una traducción en la legislación ordinaria, la cual se explicita, como ya se ha anticipado, en un robustecimiento del marco competencial de los Cabildos, pero además en un sustrato financiero suficiente y

47 No es del todo cierta la afirmación de que sea imposible tener un criterio objetivo para deslindar qué parte de materia sería de la Comunidad y qué parte pertenecería a los Cabildos. Pues, en primer término, se alude a competencias, no a materias propiamente dichas, y, en segundo lugar, hay materias que, objetivamente consideradas, tienen una clara naturaleza insular, aunque la Comunidad, en sentido estricto, tendría que ejercer funciones de planificación, coordinación y reglamentación externa.

48 A.DOMÍNGUEZ VILA, *ibídem* p. 293.

49 Como ya se ha puesto de relieve, la reforma se dilató excesivamente. A juicio de un editorial de *Canarias 7*, rebasó los límites de la lógica política (*Cabildos y Estatuto: tarde, deprisa y mal*, cit. **supra**, nota 9).

50 G.TRUJILLO FERNÁNDEZ, "La actividad de las Comunidades Autónomas, Canarias", en *Informe Comunidades Autónomas 1996*, cit. p. 152.

estable. De lo contrario, la letra de los referidos preceptos no pasaría de ser retórica jurídica.

b) Una explicitación de su condición de instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, lo cual comporta que las dudas o incertidumbres que anidaban en la anterior redacción ya no tienen ninguna razón de ser, y carecen de apoyo estatutario. Los artículos 8.2 y 23, que son capitales para saber cuál es la posición que tienen los Cabildos, lo dicen claramente: los Cabildos son, simultáneamente, órganos de gobierno, administración y representación de las islas e instituciones de la Comunidad Autónoma. Esta configuración bifronte, que se hace ahora sin ambages, no es sino la consecuencia de “apostar” (y la palabra no se escoge por casualidad) por el régimen de Cabildos⁵¹, y permitir una coexistencia de éstos con las instituciones propias de la Comunidad Autónoma. Así, junto al señalamiento del hecho insular (art. 22.2)⁵² como criterio que debe tener en cuenta la organización de la Administración Pública de Canarias, y la reiterativa mención de la isla (arts. 1, párrafo 2, 5.2-c), 7, 8.2, 9.4, 12.4, 15.3, 22.2, 23, 29.4, 36, 38.3, 48, 50, 55.1, 62.3, 65, y disposiciones transitoria primera y tercera) se observa en la nueva redacción una voluntad de inserción -más nítida si cabe- de las Corporaciones insulares en el entramado institucional de la compleja Comunidad canaria, la cual se manifiesta no sólo en los preceptos referidos, sino en otros, como los artículos 12.3 y 5 ó 60. Bien es verdad que ello no afecta en nada a la naturaleza esencialmente local del Cabildo⁵³, pero también es cierto que ayuda a definir cuál es la posición que debe tener éste en la Autonomía canaria, y que se concreta en una configuración bifronte y en una actuación política y administrativa más rica que la de una mera Corporación local.

c) Una mejor delimitación conceptual de la isla y el Cabildo, lo que debe ser objeto de una valoración positiva, toda vez que ordinariamente se ha confundido el ente local (isla) con su órgano de gobierno y administración (el Cabildo)⁵⁴. Se dispone así que las islas, y no los Cabildos, gozan de autonomía plena para el ejercicio de las competencias que se les atribuyan en el marco que establece la Constitución y su legislación específica (art. 23.2). Coherentemente con esta toma de posición, se

51 Vid. M.J.SARMIENTO ACOSTA, “Comentarios al artículo 22”, en el volumen colectivo, ya citado, *Comentarios al Estatuto de Autonomía*, p. 204.

52 Reconocido en la misma Constitución Española (art. 138.1).

El Consejo Consultivo de Canarias, en el Dictamen núm. 65/1994, de 15 de noviembre, destacó que la *atención al hecho insular* “no es sino una concreción, redundante, del principio de ‘máxima proximidad a los ciudadanos’ previsto también en el proyecto”.

53 Sobre la naturaleza, vid. M.J.SARMIENTO ACOSTA, *Las competencias de los Cabildos Insulares*, cit. pp. 65 y ss, y, del mismo autor, “Comentarios al artículo 22”, en *Comentarios al Estatuto...*, op. cit. pp. 203-212.

54 Véase, sobre esta confusión, M.J.SARMIENTO ACOSTA; *Las competencias de los Cabildos Insulares*, op. cit. pp. 100-102.

atribuye a las islas -y no a los Cabildos, como sucedía con la anterior redacción-, el ejercicio de las funciones que le 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 (art. 23.4). Ahora bien, son los Cabildos los órganos de gobierno, administración y representación de cada isla⁵⁵, y, además, los que asumen en cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración autónoma y la ejecución en su nombre de cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios (art. 23.4 y 5).

d) Una pretensión de definir mejor las relaciones de los Cabildos con las instituciones de la Comunidad Autónoma. De una parte, como ya he destacado, por el reconocimiento explícito de su condición de instituciones de la Comunidad. De otra, por la creación en el seno del Parlamento canario de una **Comisión General de Cabildos Insulares**, que no existía anteriormente, y que se perfila como un mecanismo de participación de los Cabildos en la actividad parlamentaria, aunque sus funciones son meramente consultivas e informativas (art. 12.3).

Esta **Comisión**, que recuerda la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el Senado⁵⁶, es consecuencia directa de la aspiración de los Cabildos de estar representados en la Cámara regional⁵⁷, y ha sido recibida con **división de opiniones**, por decirlo de una manera plástica⁵⁸. Hay quien no ve la necesidad de crearla, porque Parlamento y Cabildos son órganos de naturaleza y finalidades bien distintas. El Parlamento es el órgano representativo del pueblo canario y debe -se dice- estar constituido exclusivamente por diputados autonómicos (art. 9.1 del Estatuto)⁵⁹, los Cabildos, para esta tesis, no deben estar en el Parlamento. En cambio, hay quien entiende que la citada Comisión puede convertirse en un instrumento útil, pues las particularidades de Canarias deben tener una traducción en el panorama institucional, y, en este sentido, tal vez pueda ser válida para que el Parlamento tenga unos conocimientos más ajustados a la realidad insular, sobre todo cuando se tratan cuestiones normativas o presupuestarias. En

55 Adviértase que aparece ahora el término “representación”, que no figuraba en el artículo 22 de la redacción anterior. Se aproxima, entonces, la actual redacción al artículo 41.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de régimen local.

56 G.TRUJILLO FERNÁNDEZ, *ibídem* p. 153.

57 Vid. *supra* V.1, nota 37.

58 M.J.SARMIENTO ACOSTA, “Informe sobre la organización político-administrativa de Canarias, con análisis particular de la isla de Gran Canaria”, realizado en el marco del *Proyecto Gran Canaria siglo XXI*, 1997 (*en prensa*).

59 Para un análisis detenido de la posición y funciones del Parlamento canario, véase J.HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA “Comentarios a los artículos 8 y siguientes”, en el volumen colectivo *Comentarios al Estatuto de Autonomía*, ob. cit. pp. 33 y ss.

cualquier caso, habrá que esperar a lo que en este extremo establezca el Reglamento de la Cámara⁶⁰, y comprobar su funcionamiento efectivo.

e) Una previsión específica de la técnica de la encomienda de la gestión de servicios. El artículo 22.3 dice: “La Comunidad Autónoma podrá ejercer sus funciones administrativas, bien directamente, bien por delegación o encomienda a los Cabildos Insulares y Ayuntamientos, de conformidad con las leyes del Parlamento de Canarias”. Y ello supone un cambio de postura respecto de esta técnica traslativa⁶¹, ya que en la redacción de 1982 no se mencionaba expresamente, si bien esta falta de consignación específica, como dijo algún autor⁶², no quería decir nada, pues de una interpretación no excesivamente forzada podía deducirse del artículo 22.3 que esta técnica podía utilizarse. Dicho esto, hay que afirmar que, en la práctica, la encomienda ha sido poco explotada. La Ley 14/1990, a diferencia de lo que ocurría con la de 1986, ni tan siquiera la prevé⁶³, y ello tal vez por su configuración más bien problemática, especialmente en los primeros momentos de la andadura de los entes públicos, cuando éstos tratan de afirmarse. Al permitir la encomienda unos poderes de dirección y control notablemente superiores a los que comportan otras técnicas, como la transferencia e, incluso, la delegación, es comprensible que no haya sido bien aceptada⁶⁴, aunque quizá en el futuro pueda desempeñar algún papel.

f) Una nueva perspectiva con la que regular la organización y el funcionamiento de los Cabildos Insulares. Lo que se puede colegir de lo dispuesto en el artículo 23.3 cuando dice que la organización y el funcionamiento de los Cabildos “se regirá por una Ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Canarias en el marco de la Constitución”. Es conocido que ha sido tradicional en nuestro Derecho que esta cuestión se equipare a la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales de la península. El artículo 41.1, LRBRL es ilustrativo en este punto, pues remite a lo dispuesto para las Diputaciones provinciales en los artículos 32 y siguientes de la LRBRL. Como la nueva redacción del Estatuto difiere de la anterior

60 El artículo 12.3 del Estatuto canario, en su nueva redacción, establece: “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”.

61 En relación con el régimen de la encomienda de la gestión ordinaria de servicios, M.J.SARMIENTO ACOSTA, *Las competencias de los Cabildos Insulares*, ob. cit. p. 171-174.

62 J.M.DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, “Encuadramiento de los Cabildos Insulares en la estructura organizativa de la Comunidad Autónoma de Canarias”, en *Boletín de Documentación* núm. 13, de la Consejería de la Presidencia del Gobierno de Canarias, Islas Canarias, 1986, p. 86.

63 La reforma de la “Ley de Cabildos” de 1986, realizada por la Ley 14/1990, de 26 de julio, redujo el número de técnicas, porque sólo prevé la transferencia y la delegación, conteniendo también la regulación de los convenios o acuerdos interadministrativos como mecanismo que delimita las esferas de competencias de las distintas Administraciones públicas (cfr. preámbulo de la Ley).

64 M.J.SARMIENTO ACOSTA, *Las competencias de los Cabildos Insulares*, op. cit. pp. 173 y 174

(cfr. art. 22.2, redacción de 1982), posibilita un nuevo planteamiento que puede auspiciar un tratamiento distinto de la organización y el funcionamiento de los órganos de gobierno de las islas, habida cuenta de que el protagonismo se residencia en el Parlamento autónomo, el cual, en el ejercicio de sus poderes, puede reordenar la materia y, por tanto, establecer un régimen que facilite el autogobierno insular con un ejercicio más eficaz de las competencias de los Cabildos, aunque, como es lógico, ese nuevo planteamiento deberá partir del marco previsto en la Constitución, y, además, tener en cuenta el hecho de que hay dos textos legales (la LRBRL y la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general)⁶⁵, que hoy por hoy fijan unos parámetros que mientras no se alteren son determinantes. Significa ello, en consecuencia, que su modificación puede resultar necesaria.

Éstas son, pues, las repercusiones más significativas que sobre los Cabildos Insulares supone la reforma del Estatuto de Autonomía. Son modificaciones que no alteran o desnaturalizan las bases del sistema prefigurado en el Estatuto, en su redacción de 1982. No hay, entonces, ningún **cambio de paradigma**, por usar una expresión de la terminología de Thomas Samuel KUHN⁶⁶, sino que se siguen las líneas fundamentales del modelo.

VII. OBSERVACIONES FINALES

El proceso de descentralización iniciado en Canarias a partir del Estatuto ha tenido por objetivo principal definir un papel importante para los Cabildos. No es que la operación descentralizadora deba quedarse en los Cabildos, pero sí es cierto que son éstos los que deben desempeñar las funciones administrativas más importantes. El consenso sobre el particular está en la actualidad bastante generalizado, sobre todo desde que se aprobaron las Resoluciones del Parlamento canario, en octubre de 1992.

El traslado de competencias a las Corporaciones insulares ha sido y es una tarea difícil. Los intereses cruzados de la Comunidad Autónoma y los Cabildos, las reticencias de la propia burocracia⁶⁷, y los problemas técnicos han ralentizado el proceso descentralizador de manera notoria; últimamente, sin embargo, parece que se han producido algunos avances, y que los Cabildos tendrán un aumento de sus funciones y un reforzamiento de su posición. En esta dirección se pronuncian no sólo las refor-

65 Así lo estima también L.MONTALVO LOBO, Secretario General del Cabildo Insular de Gran Canaria, en la conferencia "Los Cabildos en la Ley de Administraciones Públicas de Canarias", dentro de las *Jornadas sobre aspectos jurídicos, políticos, económicos y perspectiva comparada de la organización administrativa de Canarias (en prensa)*.

66 *The Structure of Scientific Revolutions*, 1962; traducc. *La estructura de las revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económica, 1990.

67 Los motivos aducidos para explicar el estancamiento del proceso descentralizador son, básicamente, dos: la gran complejidad técnica que implica desmenuzar el ejercicio concreto de competencias, y la falta de voluntad política de las Consejerías responsables de traspasar las competencias pendientes.

mas de la Ley 14/1990 y del Estatuto de Autonomía. Los distintos Decretos aprobados el 11 de julio de 1997 constituyen un desarrollo meritorio de esta línea de actuación, aunque, como suele ocurrir casi siempre, han levantado ampollas por la utilización de ciertos criterios para hacer las delegaciones⁶⁸.

La nueva etapa en la que nos encontramos presenta un abanico de cuestiones de sumo interés. La capacidad de los Cabildos para ejercer eficazmente esas competencias, la financiación de éstas, la reducción paralela del aparato administrativo de la Comunidad Autónoma o el afinamiento de las técnicas de coordinación y planificación constituyen problemas sobre los cuales procede ensayar soluciones satisfactorias. Junto a ello, no se puede tampoco pasar por alto que el ente autonómico debe desarrollar los mecanismos de control con el adecuado rigor, para que la gestión y la prestación de servicios públicos tenga el nivel de calidad que impone un Estado social y democrático de Derecho⁶⁹. Todavía queda mucho camino por andar, pero, por lo menos, parece que en los últimos tiempos algo se mueve, lo que constituye un indicio prometedor para la descentralización.

68 Ha ocurrido así respecto de las delegaciones en materia de medio ambiente, ya que el criterio utilizado para hacer tales delegaciones (zonas más arboladas) no ha sido compartido por algunas fuerzas políticas, que consideran que el concepto medio ambiente es mucho más amplio.

69 La descentralización, como dice J.SUAY RINCÓN, no puede efectuarse en merma de la eficacia, “pues no hay que olvidar que, en última instancia, lo que realmente interesa al ciudadano canario es que los servicios públicos confiados a la Administración funcionen bien” (*ibídem* p. 183). Y ello porque la eficacia, recogida en el artículo 103.1 de la propia Constitución y en el artículo 22.2 del Estatuto, según la nueva redacción, es esencial para que una Administración consiga los fines que constituyen su misma razón de ser (art. 106.1, Constitución), y aunque no es un principio estrictamente organizativo, se proyecta también sobre la organización administrativa (Sentencia núm. 178/1989, de 2 de noviembre, del Tribunal Constitucional).

En otro orden de cosas, hay que destacar que, respecto a los controles ejercidos por la Comunidad, habrá que estar al régimen jurídico concreto de la técnica (transferencia o delegación). Por ejemplo, las delegaciones tienen una duración determinada. Los artículos 1.2 de los Decretos 161 y 162, de 11 de julio de 1997, establecen que tendrán una duración de 10 años, y que dicho plazo “será susceptible de ulteriores prórrogas automáticas, si con una antelación de seis meses al momento de su expiración, no se formula por alguna de las Administraciones su voluntad de no renovarlo”. Por su parte, los artículos 9 y 8, respectivamente, de ambos Decretos, desglosan una serie de funciones que corresponden al Gobierno y a la Administración Pública de Canarias, como la potestad reglamentaria externa, la resolución de recursos ordinarios, la alta inspección de los servicios con los que ejerzan funciones delegadas, etc. (Cfr., asimismo, artículo 8.1-b) de la Ley 8/1997, de 9 de julio, Canaria del Deporte, “Boletín Oficial de Canarias” núm. 92, de 18 de julio).