

Artículo 70

Competencias insulares

ANTONIO DOMÍNGUEZ VILA
PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL
UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA
SECRETARIO SUPERIOR DE ADMÓN. LOCAL

1. *A las islas les corresponde el ejercicio de las competencias que les son reconocidas como propias; las que se les transfieran o deleguen, y la colaboración en el desarrollo y la ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno de Canarias, en los términos que establezcan las leyes del Parlamento. Las transferencias y delegaciones llevarán incorporadas los medios económicos, materiales y personales que correspondan.*

2. *Los cabildos insulares, como instituciones de la Comunidad Autónoma, ejercerán funciones ejecutivas de carácter insular en el marco y dentro de los límites de la legislación aplicable, en las siguientes materias:*

- a) *Demarcaciones territoriales, alteración de términos y denominación oficial de los municipios.*
- b) *Ordenación del territorio.*
- c) *Carreteras, salvo las que se declaren de interés autonómico, en el marco de lo que disponga la legislación territorial canaria.*
- d) *Transporte por carretera, por cable y ferrocarril.*
- e) *Gestión de puertos de refugio y deportivos, salvo que se declaren de interés autonómico.*
- f) *Turismo.*
- g) *Ferías y mercados insulares.*
- h) *Defensa del consumidor.*
- i) *Asistencia social y servicios sociales.*
- j) *Policía de vivienda. Conservación y administración del parque público de viviendas.*
- k) *Las funciones propias de la Agencia de Extensión Agraria. Infraestructura rural de carácter insular. Granjas experimentales.*
- l) *Campañas de saneamiento zoonosanitario.*
- m) *Servicios forestales, vías pecuarias y pastos.*
- n) *Protección del medio ambiente.*
- ñ) *Acuicultura y cultivos marinos.*
- o) *Artesanía.*
- p) *Cultura, deportes, ocio y esparcimiento. Patrimonio histórico-artístico insular. Museos, bibliotecas y archivos que no se reserve la Comunidad Autónoma.*
- q) *Caza.*
- r) *Residencias de estudiantes en la isla.*
- s) *Espectáculos.*
- t) *Actividades clasificadas.*
- u) *Igualdad de género.*

La Constitución Española emplea el adverbio «además»¹ en el art. 141.4 dedicado a la provincia, por lo que, la regulación constitucional de los Cabildos Insulares, tiene, como expresó Parejo Alfonso dos características principales²:

- A) relevancia constitucional de su inexcusable presencia como escalón administrativo territorial, por lo que está protegida por la garantía institucional de la autonomía local (STC 32/1981 de 28 de julio).
- B) Ubicación en la administración local, en todo caso, pero con notas de especificidad o peculiaridad, frente al régimen local común. Es la administración propia de la isla.

En el régimen preautonómico, el Real Decreto-Ley 9/1978 de 27 de marzo estableció, en relación al asentamiento del ente preautonómico, la Junta de Canarias, la posibilidad de realizar transferencias de funciones y servicios de los Cabildos a la Junta y que dicho ente, utilizara los medios materiales y personales de los mismos para la ejecución de sus acuerdos y la coordinación de las actuaciones de los mismos, lo que nunca se llevó a cabo, el proceso, como veremos fue a la inversa. Asimismo, el ente preautonómico asumió todas y cada una de las competencias de las mancomunidades interinsulares, lo que reflejaba una tendencia proclive a diluir los posibles intereses provinciales en el interés regional o autonómico³.

El Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante EAC) aprobado por LO 10/1982 de 10 de agosto y modificado o, más bien objeto de una revisión casi total ahora por la LO 1/2018, en su artículo 2 configura las islas y a los cabildos como elementos esenciales de la organización territorial de Canarias. Este principio se reflejará a lo largo de toda la parte orgánica del mismo como en los artículos 61.1,64 y todo el Capítulo I del Título III.

El EAC concibe a los Cabildos como entes de naturaleza bifronte: administración local e institución de la Comunidad Autónoma (en adelante CA), en cuanto pueden ejercer competencias transferidas o delegadas por esta⁴. En cuanto tales, son parte de la administración autonómica, como expresan los arts. 61, 64 a 69 y 170 y 190 del EA, hasta tal punto que se requiere de su audiencia en caso de que la reforma del mismo les afecte (art 202 EA), teniendo además iniciativa legislativa en el Parlamento Regional, conforme el art 44.2 EA. Pero el Estatuto no acaba de erigir a los Cabildos como la única instancia ejecutora de las funciones administrativas de la CA; esto es su administración pública ordinaria en cada una de las islas, ya que le permite mantener su propia administración pública⁵.

¹ Dicho adverbio fue mantenido en el texto constitucional, a pesar de un enmienda de los Senadores canarios Galván González y Cambreleng Roca que basados en el nulo arraigo en Canarias de la división provincial y la existencia de los Cabildos que históricamente habían asumido las competencias de la Diputaciones, pretendían excepcionar a Canarias de la constitucionalización de la provincia como ente local, eliminando el «además».

² PAREJO ALFONSO, L., en conferencia titulada «Las competencias de los Cabildos Insulares ante la reforma del EA» pronunciada en las Jornadas de Estudios: *El futuro de los Cabildos Insulares ante la Reforma del Estatuto de Autonomía*, S/C. de Tenerife el día 26 de abril de 1994.

³ COLOM PASTOR B., en *D.A.* núm. 214, pág. 172 y ss. y en *REVL*, núm. 214.

⁴ Así los definieron los Dictámenes del Consejo Consultivo de Canarias: El citado de 31 de octubre de 1985, pág. 5 : «los inserta dentro de las instituciones posibles de la Administración Autonómica, al organizar esta, sobre la base de la isla; para lo que dota al territorio, isla, de la naturaleza de circunscripción de la administración autonómica y su Ente de gobierno local, el Cabildo de naturaleza bifronte, capaz de llegar a ser Administración de la CC.AA. en la isla, por medio de las técnicas de distribución de competencias que enumera, pero remite para su desarrollo a la voluntad del Parlamento Canario.» Y el Dictamen núm. 1/89, de 3 de abril de 1989, Ponente Profesor Pérez Voiturez, sobre su reforma 14/90: «copartícipes» de las competencias regionales y «coadyuvantes» estatutarios, en la prosecución de los fines de la Comunidad Autónoma.

⁵ ALCÁZAR CREVILLEN R., *op cit.*, pág. 14.

En suma, no dejó un sistema político-regional totalmente diseñado, sino flexible y calculadamente ambiguo, en consonancia con la cultura legislativa de la Constitución y del consenso, que permitiera el desarrollo de las diversas opciones políticas del arco parlamentario. Reconoce el papel histórico de los Cabildos como administración local en punto a la defensa de los intereses de las islas, por ello y, por la exigencia de los principios de economía, eficacia y máxima proximidad al administrado, los inserta dentro de las instituciones posibles de la administración autonómica, al organizar esta, sobre la base de la isla; para lo que dota al territorio-isla, de la naturaleza de circunscripción electoral para el parlamento y a su ente de gobierno local, capaz de llegar a ser la administración ordinaria de la CA en la isla, por medio de las técnicas de distribución de competencias que enumera, pero remite para su desarrollo a la voluntad del Parlamento de Canarias (artículo 64.2 y 70 EA). El legislador territorial autonómico ha procurado desarrollar los preceptos estatutarios, con el fin de articular la organización de la CA conforme a sus prescripciones que, a diferencia del Estatuto Balear⁶, no son unilaterales, pues la administración pública canaria se explica en función de la regulación, que de las instituciones comunitarias se realice ya que el legislativo regional pudo permitir, (como hizo, primero, en la Ley del Gobierno 1/1983 y luego en las leyes que a continuación se estudiarán) un aparato administrativo propio dependiente del Gobierno o, haber utilizado para la ejecución de las tareas administrativas, los aparatos propios de los Cabildos pasando estos a funcionar como administración directa de la CAC. Esta auto-disposición organizativa del Parlamento, tiene como límite estatutario, esto es la sujeción del modelo de administración que se crea, esto es, eficacia, economía, máxima proximidad a los ciudadanos y atención al hecho insular (artículo 61.1 EA), desarrollo a su vez de los constitucionales del art. 103 CE.

El proceso de construcción de la organización territorial de la CAC y del perfil de los Cabildos, se ha llevado a cabo a través de tres leyes de desarrollo del régimen territorial autonómico y local:

- A) La Ley 8/1986 de 18 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias. Es la primera norma legal que aborda la articulación de la administración de la CAC y el encaje en la misma, tanto orgánica como competencialmente, de los Cabildos en cuanto entidades locales e instituciones de la misma. Hasta llegar al texto legal promulgado, se produjo un amplio debate dogmático⁷ y político en el que se polarizan dos posturas diametralmente opuestas.

El informe emitido desde el IEAL⁸ logra plasmar en mayor medida sus criterios en el texto legal⁹, pues el debate, en aquellas fechas, estaba falsamente centrado en la alternativa excluyente de, o administración propia de la CA o utilización *in totum* de los Cabildos como administración ordinaria. La Ley abre una extensa posibilidad de transferencias, delegaciones o encomiendas de gestión ordinaria de servicios, que no se llevó hasta sus últimas con-

⁶ Vid. arts. 8, 39, 61 a 74 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares en la redacción de la LO 1/2007, de 28 de febrero.

⁷ Debe de reseñarse los tres dictámenes de expertos que respaldan los criterios políticos: Por un lado, los dos emitidos por los profesores ARIÑO ORTIZ G. y MONEDERO GIL O. sobre la organización político administrativa de Canarias y el anteproyecto de ley y por el otro el emitido por los catedráticos PAREJO ALFONSO L., TRUJILLO FERNÁNDEZ G. y SANTAMARÍA PASTOR J.A.

⁸ Informe sobre el Régimen de las administraciones públicas en Canarias en desarrollo del Estatuto de Autonomía. IEAL noviembre de 1984.

⁹ La influencia del mismo en el definitivo articulado de la futura ley de 1986 fue evidente, por cuanto armoniza sus opiniones con lo preceptuado en el proyecto de Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL 7/1985), marco básico necesario para la ley autonómica, que en aquellas fechas se estaba tramitando en las Cortes Generales norma en la que en su gestación, como es conocido, el profesor Parejo Alfonso tuvo también una intervención decisiva.

- secuencias. Por el contrario, se produce en los años siguientes, un crecimiento en medios materiales y personales sustancialmente importante de la administración propia de la CA, ya que se optó por consolidar dicha administración propia, casi exclusivamente en las dos islas mayores y capitalinas, e ir transfiriendo y delegando competencias de gestión ordinaria a los Cabildos¹⁰.
- B) La Ley 14/1990 de 26 de Julio. El sistema anteriormente descrito, resulta alterado a los cuatro años, por una nueva norma. Por medio de la misma se pretendió, reforzar el papel de los Cabildos¹¹, exigiendo en sus artículos 9.º a 12.º, la transferencia a dichas instituciones del ejercicio de todas aquellas competencias autonómicas de administración y gestión que respondían preponderantemente a un interés insular, estableciendo en la D. A. 1.ª, la transferencia *ex lege* de competencias en diversas materias, que poco añaden a lo ya transferido por la ley de 1986 en intensidad, pero que conforman ya, un cuerpo de competencias apreciables de desarrollar por los entes insulares. Junto con el anterior criterio, como principios generales (artículo 11.b) exige la atribución de competencias a los Cabildos, como entidad local, en todos aquellos asuntos afectos a su círculo de interés¹². Incluso se establece (artículo 10) la delegación a los Cabildos, como instituciones de la CA, de todas aquellas competencias administrativas, de carácter regional, en las que, conforme al artículo 9, esté implicado un interés general de la región, pero no sea preciso el desempeño por la administración propia de la CA, de acuerdo con el interés público y la defensa de los principios de los artículos 1 y 5.2 del EA en su versión inicial y que la naturaleza de la actividad o servicio no imponga una organización regional, en virtud de la ejecución de los principios de eficacia, economía o razón social. Con lo que se profundiza la línea trazada por la norma anterior y la interpretación que de la misma hacia el primer Dictamen del Consejo Consultivo, pues la potestad legislativa de la CA había optado por un modelo, en que los Cabildos, constituyeran la «administración común u ordinaria del ejercicio de las competencias autonómicas». El sistema se cierra con el artículo 13, que exige que los Cabildos, deleguen sus competencias propias en entidades municipales, según lo establecido en el artículo 27 de la LRBRL. En resumen, se mantuvo la misma concepción descentralizadora que inspiraba el anterior texto y el espíritu estatutario incidiendo, en mayor medida, en la posición institucional de los Cabildos como la administración común de la CA para la ejecución competencial. En desarrollo de las prescripciones de esta Ley se aprobó el D. 149/94 de 21 de Julio sobre la metodología para la valoración de los servicios y de los medios personales y materiales correspondien-

¹⁰ Respecto a las competencias que se llegaron a transferir o a delegar en virtud de dicha ley, se refieren los Decretos 54/88 de 12 de abril en el que se aprueba la metodología en la valoración de las competencias transferidas; el Decreto 55/88 de 12 de abril sobre transferencias en materia de régimen local; el Decreto 56/88 de 12 de abril sobre traspasos de funciones en materia de policía de espectáculos; el Decreto 57/88 de 12 de abril en materia de ferias y mercados insulares; el Decreto 58/88 de 12 de abril sobre traspaso de funciones en materia de artesanía; el Decreto 59/88 de 12 de abril en materia de agricultura; el Decreto 60/88 de 12 de abril en materia de cultura, deporte y patrimonio artístico insular; el Decreto 61/88 de 12 de abril en materia de transportes terrestres; el Decreto 62/88 de 12 de abril en materia de turismo; el Decreto 63/88 de 12 de abril sobre traspaso de funciones en materia de política territorial en realidad circunscribe a materia de caza y actividades clasificadas y alguna pequeña competencia en materia de licencias urbanísticas; el Decreto 64/88 de 12 de abril en materia de vivienda; el Decreto 65/88 de 12 de abril en materia de carretera; todos ellos concretan transferencias a los Cabildos de una parte de la gestión administrativa de la competencia reservándose otra parte de la gestión la Comunidad, por lo que ambas Administraciones mantienen y deben crear servicios administrativos para atender a la parte de competencia que se les transfiere o mantiene, incidiendo en la duplicidad burocrática e incumpliendo los principios de eficacia y eficiencia.

¹¹ Se afirma en su Preámbulo: «Se refuerza la capacidad de actuación de las Entidades locales en aquellas competencias cuya gestión administrativa territorial deba prestarse con referencia a las poblaciones de una isla o un municipio. Se huye entonces de la construcción de una Administración periférica regional burocratizada, permitiendo la Ley su ejercicio por los Cabildos Insulares o los Ayuntamientos canarios mediante la institución de la delegación.»

¹² SSTC 109/1998, 214/1989, 27/1987, 32/1981.

tes a las funciones a transferir a los Cabildos y por nueve Decretos, los núm. 150/94 a 159/94, se efectuaron las transferencias.

- C) La reforma del Estatuto la LO 4/1996, 30 diciembre. Respecto a la inicial versión del Estatuto de 1982, refuerza la condición de los cabildos como administración necesaria en la organización territorial de canarias, al configurarlos simultáneamente, órganos de gobierno, administración y representación de cada Isla e instituciones de la Comunidad Autónoma (artículo 8.2 EA-96). En cuanto a las competencias de los cabildos Insulares, se refuerza su condición de administración estatutaria al exigir que su organización y funcionamiento se aprueben en una Ley del parlamento de Canarias por mayoría absoluta (artículo 23.3 EAC-96).
- D) La Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local¹³, (LRSAL). La incidencia de la LRSAL¹⁴ en el régimen de los Cabildos especialmente en el competencial, ha de partir de lo dispuesto en el artículo 7 LRBRL (de acuerdo con la modificación operada por la LRSAL). De las modificaciones operadas por la¹⁵ LRSAL¹⁶ se pueden extraer las siguientes consecuencias:
- a) Las competencias de los Cabildos son las propias o las atribuidas por delegación.
 - b) Las propias sólo podrán ser determinadas por Ley (lo que incluye las previstas en la legislación básica del Estado pero también las transferidas por la legislación autonómica) y se ejercerán en régimen y con la garantía de su autonomía local y bajo su propia responsabilidad, si bien atendiendo a la debida coordinación con las demás Administraciones.
 - c) El Estado y la CA podrán delegarles el ejercicio de sus competencias. La delegación de competencias estatales o autonómicas en los Cabildos debe ir acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria, su duración no será inferior a los cinco años y la Administración que delega, se reservará los mecanismos de control precisos para asegurar la adecuada prestación del servicio delegado. Si la CA delega competencias, o suscribe convenios de colaboración con los mismos¹⁷ que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de la misma, será necesario que ésta incluya una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos, consistente en la autorización a la administración general del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación.

¹³ Para Parejo Alfonso [en «Algunas reflexiones sobre posibles líneas maestras del arreglo de la provincia y las diputaciones provinciales de régimen común». En la obra coordinada por él: «El Futuro de la administración local y el papel de los gobiernos locales intermedios», ed. Fundación Democracia y Gobierno Local 2017], el hecho que desde la LRSAL, como legislación básica del Estado, se establezca en el artículo 36.1, como competencias propias, mediante el inciso... en todo caso... de las Diputaciones o entidades equivalentes, una serie de funciones sustitutivas de los municipios, sitúa al legislador estatal al borde de la inconstitucionalidad, ya que el diseño del cometido funcional de las mismas debe estar encomendado conjuntamente al Estado y las CA.

¹⁴ El legislador podría haber denominado a los Cabildos y Consejos Insulares por sus nombres, ya que el término utilizado *entidades equivalentes*, además de una falta de consideración institucional, no es jurídicamente correcto, pues las instituciones insulares no son equivalentes a las Diputaciones de régimen común, ya que poseen una naturaleza bifronte como instituciones de sus respectivas CA y ejercen un número mucho más elevado de competencias propias como consecuencia de transferencias debidas desde la CA por el respectivo EA o ley autonómica de régimen local.

¹⁵ En el Preámbulo de la misma se anuncia que la Ley tiene como objetivo reforzar el papel de las Diputaciones y Cabildos y Consejos Insulares (párrafo 12).

¹⁶ No obstante, la DA 16.^ª2 establece que «La aplicación de esta Ley a los Cabildos Insulares Canarios se realizará en los términos previstos en su legislación específica y con estricta sujeción los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

¹⁷ Véase al respecto la Circular núm. 4/2014, de 7 de abril, de la Viceconsejería de Administración Pública, del Gobierno de Canarias por la que se dictan Instrucciones para la adaptación de los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación, suscritos con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL y para la aplicación de las previsiones de esta ley en materia de convenios.

- d) Fuera de las propias o delegadas, podrán ejercer competencias «distintas»¹⁸ a las anteriores (art. 7.4 LRSAL), por no existir para los Cabildos¹⁹ la cláusula general del artículo 25.1 para los municipios. La LRSAL Significa un incremento de la responsabilidad de coordinación y en su caso del necesario ejercicio de competencias por los Cabildos que hasta ahora desarrollaban los municipios.

El nuevo marco competencial de Cabildos es:

- Las competencias propias y de asistencia a los municipios del art. 36.1, letras b) a i).
- Las que, por ley estatal o autonómica, le transfieran, deleguen o encomienden el Estado o la CA.
- También como propias la coordinación o prestación efectiva de determinados servicios obligatorios en municipios con población inferior a 5.000 y 20.000 habitantes cuando estos no procedan a su prestación (art 26.2 y 3).
- La cláusula residual del art. 7.4. Esto es competencias autoatribuidas²⁰.
- Otras funciones recogidas en los artículos 13.5, 27.2 y 116 bis.3.

Ha de tenerse en cuenta, la distinción entre los supuestos de asistencia y coordinación, de los supuestos de prestación efectiva (ejemplo, el tratamiento de residuos, la prevención de incendios, la administración electrónica o la contratación centralizada donde los Cabildos no asisten ni coordinan, sino directamente deben prestar).

Se observa, en la LRSAL, que en ningún momento prevé la delegación de competencias de los Cabildos a los municipios; es más, la nueva redacción del artículo 27 ha suprimido el inciso «y otras entidades locales» como si esa técnica de atribución de funciones no existiera, cuando, viene siendo utilizada por la legislación autonómica de desarrollo de régimen local y la sectorial.

- E) La Ley 8/2015 de 1 de abril de Cabildos Insulares. El régimen competencial para los Cabildos que recoge el Estatuto que se comenta, es el ya aprobado por esta Ley exclusivamente para este escalón administrativo— territorial como se puede comprobar en el cuadro comparativo que se encuentra la final del comentario a este precepto. Solo que en el EA no se recogen las competencias para los cabildos en materia de urbanismo y aguas que se si encuentran en la Ley, lo que indica la voluntad de legislador estatuyente de reservar el urbanismo a los municipios [artículo 75.5.h) EA] y las aguas terrestres (artículo 152 EA) atribuir-

¹⁸ Entendidas estas como un *tertium genus* respecto a las propias y las delegadas, conforme expresa el Consejo de Estado en su dictamen al proyecto de ley de 26 de junio de 2013.

¹⁹ En mi opinión esta limitación no regiría para los Cabildos Insulares, Consejos Insulares y Diputaciones Provinciales de régimen común. Sin embargo de contrario la Nota del MHAP expresa literalmente: 4ª. La cláusula residual del art. 7.4: Las Diputaciones provinciales podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las delegadas cuando concurren todos y cada uno de los requisitos materiales y procedimentales previstos en el art. 7.4 LrBRL. En el mismo sentido SALVADOR CRESPO M. «Las competencias de las D.P. en la Ley 27/2013 de 27 de diciembre...» en *QDL* núm. 34, pág. 137.

²⁰ Cuya natural evolución será expansiva pues como dice el Dictamen del C. de E.(apartado V.a.2) : ha de recordarse que las Diputaciones Provinciales son entidades locales de representación indirecta que ostentan, entre otras, las competencias de coordinación de los servicios municipales entre sí para garantizar su prestación integral y adecuada en todo el territorio provincial; asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión; y prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal (artículo 36.1 de la LrBRL, en la redacción actual, que se mantiene en el anteproyecto). Así pues, a diferencia de las competencias municipales, que son fundamentalmente competencias «materiales», de gestión de los intereses y asuntos que afectan al conjunto de la población, las de las Diputaciones son más bien «funcionales», en cuanto que se encaminan a asistir a los Municipios y a coordinar su actuación. En idéntico sentido SALVADOR CRESPO, M., *op. cit.*, pág. 137, citando a Jiménez Asensio, R.

la a los cabildos, *únicamente* si lo dispone el legislador autonómico. La Ley en su T. I. divide el sistema competencial de los cabildos en dos capítulos. En el primero se sientan los criterios generales de atribución competencial, en función de si la competencia proviene de su condición de ente local o institución de la CA, estableciendo como mínimas a ejercer por estos las del artículo 6²¹. El artículo 5 distingue, entre competencias propias como ente local-isla y añade, con una expresión equívoca pues no puede referirse sino a la legislación básica del Estado: «... y las que le sean delegadas por otras administraciones públicas de acuerdo con lo establecido en la legislación de régimen local y en su legislación específica», pues el apartado 2 del mismo precepto enmarca las que les pueden ser delegadas como instituciones de la CA y el apartado 3 del art. 7 suma a las anteriores, las delegables por los municipios de su isla, previendo el apartado 4, el ciclo inverso. En el Capítulo II del Título I se desarrollan las competencias propias de los Cabildos como ente local-isla. En concreto el artículo 8 traslada las competencias previstas en el art. 36 de la LRSAL para las Diputaciones y además el artículo 9.1 añade, para la CA, la cláusula residual que el legislador autonómico orgánico mandata al sectorial y al gobierno que, en caso de estar presente y ser preponderante el interés insular, le sean atribuidas siempre las competencias a los cabildos²². En los apartados 2 y 3 se recoge el espíritu de la LRSAL referente a evitar duplicidades entre estos y la administración de la CA y, el mantenimiento, en todo caso, de la suficiencia financiera en la atribución y ejercicio competencial.

La atribución de competencias a los cabildos, siempre y cuando estos las acepten (según el art. 23.3, parece que conlleva la no exigencia de que sean atribuidas por igual a todas las islas, extremo que sí se exigía por la legislación anterior), se desglosa de acuerdo con las técnicas de transferencias, delegaciones y encomiendas (art. 22.1 y 2) que se desarrollan a continuación.

Las competencias se transferirán por Decreto del Gobierno, previo informe del Consejo de Colaboración Insular, órgano de nueva creación por esta Ley (art. 128), que, como se explica en el Preámbulo, viene a asumir las funciones que hasta ahora venían asignadas a la Comisión

-
- ²¹ a) Demarcaciones territoriales, alteración de términos y denominación oficial de los municipios.
 b) Ordenación del territorio y urbanismo.
 c) Carreteras, salvo las que se declaren de interés autonómico, en el marco de lo que disponga la legislación territorial canaria.
 d) Transporte por carretera, por cable y ferrocarril.
 e) Gestión de puertos de refugio y deportivos, salvo que se declaren de interés autonómico.
 f) Turismo.
 g) Ferias y mercados insulares.
 h) Defensa del consumidor.
 i) Asistencia social y servicios sociales. Gestión de la dependencia en los términos que la ley prevea.
 j) Las funciones propias de la Agencia de Extensión Agraria. Infraestructura rural de carácter insular. Granjas experimentales.
 k) Campañas de saneamiento zoonosanitario.
 l) Servicios forestales, vías pecuarias y pastos.
 m) Protección del medio ambiente y espacios naturales protegidos.
 n) Acuicultura y cultivos marinos.
 ñ) Artesanía.
 o) Cultura, deportes, ocio y esparcimiento. Patrimonio histórico-artístico insular. Museos, bibliotecas y archivos que no se reserve la Comunidad Autónoma.
 p) Caza.
 q) Espectáculos.
 r) Actividades clasificadas.
 s) Igualdad de género.
 t) Aguas.

²² No obstante, en el art. 23 se establecen los criterios por los cuales se reservan al ejercicio de la administración propia de la CAC, determinadas competencias.

de Administración Territorial y a las Comisiones de Transferencias y de delegaciones de competencias a los Cabildos. El ejercicio de las mismas se lleva a cabo con respeto a su autonomía local, es decir, conforme el régimen jurídico de su condición de ente local (art. 27). De la regulación (art 26) llevada a cabo, parece desprenderse que el legislador, consciente del modelo de organización intraterritorial en el que ha profundizado, prevé un próximo proceso de transferencias de competencias²³ cerrando el apartado de las transferencias con el sistema de control en cuanto al respeto a la legalidad y nivel de eficacia que se reserva la CA (art. 30), en el que, a los habituales sistemas de requerimientos previos e impugnación ante la jurisdicción contencioso administrativa (art. 132), se añade la necesidad de que anualmente remita al Parlamento y al Gobierno de Canarias una memoria justificativa del costo de funcionamiento y del rendimiento y eficacia de los servicios transferidos, así como la liquidación de sus presupuestos y comparencia en la Comisión General de Cabildos Insulares para la presentación y debate de dicha Memoria. Las competencias transferidas pueden ser suspendidas en caso notoria negligencia, ineficacia o gestión deficiente (art. 31), previo acuerdo del Parlamento de Canarias y mediante Decreto del Gobierno o modificadas y en su caso revocadas (art. 32) por ley del Parlamento de Canarias.

En la técnica de la delegación, hay que distinguir entre:

- a) la delegación conforme se establece en la LRBRL en su artículo 7.3 y los artículos 27 y 37, como entidad local.
- b) la delegación de competencias autonómicas recogidas en los artículos 10 y 22.3 del EA y artículos 33 a 43 de la Ley 8/2015.

Si bien en el primer caso resulta claro que estamos ante una delegación intersubjetiva, entre entes que tienen personalidad jurídica propia sujetos a régimen jurídico y a procedimientos administrativos distintos, en el segundo no está tan claro, ya que se efectúa en calidad de institución de la CA y si bien no se puede hablar de una situación de dependencia jerárquica, si se puede calificar la dependencia del Cabildos como de supremacía, por el tipo de controles que se establecen del ente delegante al delegado. La CA, en el Decreto de delegación, ha de concretar: el alcance, contenido, condiciones y duración de la delegación y los controles. El personal (aunque puesto a la disposición del Cabildos) no pierde su condición de empleado de la CA; los bienes y derechos y obligaciones no pierden su titularidad dominical patrimonial de la CA, a efectos del régimen de recursos se considera la CA, superior jerárquico del Cabildos y esta se reserva la inspección sobre las funciones delegadas; así como la emisión de informes preceptivos y vinculantes que prevea la legislación sectorial, con lo que las competencias delegadas, aunque se ejercitan bajo una aparente responsabilidad del Cabildo, contienen una tutela, no pasando en ningún caso a integrarse en la órbita de la actuación propia de los mismos. Bajo la técnica de delegación se pretende que el ente autonómico se apoye en la administración tradicionalmente radicada en la isla, utilizando de forma instrumental su estructura para el ejercicio de sus competencias. Esta posición de superioridad de la CA, tiene su fundamento en la jerarquización evidente de los intereses por una y otros defendidos y en todo caso, una supremacía o poder inherente a la superioridad de los intereses regionales defendido por esta (criterio sostenido por la STC 4/1981 de 2 de febrero). En el artículo 33.1 la delegación aparece con carácter general para todos (a pesar de que el apartado 2 del precepto expresa que *«los cabildos*

²³ En el que por cierto se generará una nueva categoría de materias, las compartidas entre la administración de la CA y los Cabildos, (art.26) de las que no se da noticia en el resto del texto legislativo.

insulares podrán») conforme el artículo 34.2²⁴ sin perjuicio de reservarse el Parlamento la delegación singular a alguno de los Cabildos previo acuerdo si concurren determinados requisitos. Además de posibilitar la renuncia de un Cabildo a la delegación efectuada en caso de incumplimiento por parte de la CA de los compromisos contraídos en la misma (art. 43).

Por último, la técnica de la encomienda para la gestión ordinaria de servicios o préstamo de órganos, que se estableció por vez primera en el art. 5.º de la Ley del Proceso Autonómico y más tarde en los arts. 8.º y 37.1 de la LRBRL, en Canarias ya se preveía en los artículos 12 a 14 de la Ley de 1986, a virtud del artículo 22.º3 del EAC-82, en la Ley 14/1990 fue suprimida y ahora es recuperada en los artículos 44 a 47 de la Ley 8/2015. Significa la posibilidad evitar la duplicidad burocrática que, sobre todo en las islas menores o periféricas, se hubiera podido producir por el establecimiento de una administración periférica autonómica, ya que en las islas capitalinas ya en el año 1986 se había asentado un importante aparato administrativo autonómico²⁵. Evidentemente esa fórmula de colaboración interadministrativa para la mejor consecución de los principios del artículo 103 CE y de la función vicaria de gestión de los intereses de los ciudadanos e implantación de las políticas públicas, parte de la base de una falta de conflictividad política entre ambas administraciones o, dicho de otra manera, de la existencia de una lealtad interadministrativa en punto a la gestión ordinaria de los asuntos administrativos sin protagonismo o rédito político. Obviamente dada la configuración representativa del Cabildos frente a la función institucional-burocrática de la administración de la CA, es una técnica llamada a aplicarse con responsabilidad de la dirección política de ambas administraciones que permitiera la injerencia de la administración autonómica en punto a la asignación de funciones y control en los órganos administrativos de la otra, en el ejercicio de funciones administrativas. Los arts. 44 a 47, desarrollan esta forma de sustitución en la gestión ordinaria de servicios y procedimientos de titularidad de la CA, como facultad del Gobierno de Canarias cuando lo justifique, en virtud de los principios de eficacia, eficiencia y economía, así como prestar un mejor servicio a la ciudadanía. No conlleva la facultad de dictar actos administrativos resolutorios y se formaliza mediante un convenio a suscribir con uno o varios Cabildos. Puede ser revocada en caso de incumplimiento de las condiciones recogidas en el convenio, previa advertencia del departamento competente en materia de administraciones públicas.

COMPETENCIA Y FUNCIÓN

Cuadro comparativo de las competencias de los cabildos insulares

Artículo 70.2 Función ejecutiva. EAC-2018	Artículo 70.1. Reconocidas como propias. Artículo 6.2 de la Ley 8/2015
a) Demarcaciones territoriales, alteración de términos y denominación oficial de los municipios.	a) Demarcaciones territoriales, alteración de términos y denominación oficial de los municipios.
b) Ordenación del territorio.	b) Ordenación del territorio y urbanismo.

²⁴ ...No obstante, podrá efectuarse a favor de uno o varios cabildos insulares con carácter singular, previo acuerdo del Parlamento de Canarias, cuando concorra alguna de las circunstancias objetivas siguientes:

- a) Lo exija la naturaleza o las características del servicio.
- b) El cabildo insular carezca de capacidad de gestión o económica.
- c) La gestión sea ineficiente en atención a las características territoriales y poblacionales de la isla respectiva.

No será preciso acuerdo del Parlamento de Canarias cuando las delegaciones a favor de uno o varios cabildos insulares singulares se refieran a la ejecución de actuaciones públicas con un ámbito territorial que alcance a la totalidad o una parte de una o varias islas.

²⁵ *Vid.*, como prueba del camino sin retorno emprendido, el Preámbulo de la Ley de la Función Pública Canaria 2/87 de 30 de marzo.

Artículo 70.2 Función ejecutiva. EAC-2018	Artículo 70.1. Reconocidas como propias. Artículo 6.2 de la Ley 8/2015
c) Carreteras, salvo las que se declaren de interés autonómico, en el marco de lo que disponga la legislación territorial canaria.	c) Carreteras, salvo las que se declaren de interés autonómico, en el marco de lo que disponga la legislación territorial canaria.
d) Transporte por carretera, por cable y ferrocarril.	d) Transporte por carretera, por cable y ferrocarril.
e) Gestión de puertos de refugio y deportivos, salvo que se declaren de interés autonómico.	e) Gestión de puertos de refugio y deportivos, salvo que se declaren de interés autonómico.
f) Turismo.	f) Turismo.
g) Ferias y mercados insulares.	g) Ferias y mercados insulares.
h) Defensa del consumidor.	h) Defensa del consumidor.
i) Asistencia social y servicios sociales.	i) Asistencia social y servicios sociales. Gestión de la dependencia en los términos que la ley prevea.
j) Policía de vivienda. Conservación y administración del parque público de viviendas.	j) Las funciones propias de la Agencia de Extensión Agraria. Infraestructura rural de carácter insular. Granjas experimentales.
k) Las funciones propias de la Agencia de Extensión Agraria. Infraestructura rural de carácter insular. Granjas experimentales.	k) Campañas de saneamiento zoonosanitario.
l) Campañas de saneamiento zoonosanitario.	l) Servicios forestales, vías pecuarias y pastos.
m) Servicios forestales, vías pecuarias y pastos.	m) Protección del medio ambiente y espacios naturales protegidos.
n) Protección del medio ambiente.	n) Acuicultura y cultivos marinos.
ñ) Acuicultura y cultivos marinos.	ñ) Artesanía.
o) Artesanía.	o) Cultura, deportes, ocio y esparcimiento. Patrimonio histórico-artístico insular. Museos, bibliotecas y archivos que no se reserve la Comunidad Autónoma.
p) Cultura, deportes, ocio y esparcimiento. Patrimonio histórico-artístico insular. Museos, bibliotecas y archivos que no se reserve la Comunidad Autónoma.	p) Caza.
q) Caza.	q) Espectáculos.
r) Residencias de estudiantes en la isla.	r) Actividades clasificadas.
s) Espectáculos.	s) Igualdad de género.
t) Actividades clasificadas.	t) Aguas.
+	
u) Igualdad de género	

OTRAS REFERENCIAS ESTATUTARIAS

Capítulo IV del Título IV del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, LO 1/2007 de 28 de febrero.

JURISPRUDENCIA RELEVANTE

STC 101/2017 de 20 de julio.

65/2017 de 25 de mayo.

147/2012 de 5 de junio.

109/2004 de 30 de junio.

BIBLIOGRAFÍA SUCINTA

DOMÍNGUEZ VILA A., «La reforma del EA de Canarias y la posición de los Cabildos Insulares», *Revista Autonomías*, núm. 19.

- «Incidencia de la Ley 27/2013 en el hecho insular. Las CA de Canarias y Baleares». En *Estudio sobre la aplicación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Local*, Ed. Tirant lo Blanch, 2015.

GONZÁLEZ SANFIEL, A., «Los cabildos insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma», en RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J. J.; GARCÍA ROJAS, J. A., *El régimen político-administrativo de Canarias. Las singularidades*, Marcial Pons-ICAP, Madrid, 1999.

HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, J., «Los cabildos insulares en la Constitución y el Estatuto: ¿transformación o continuidad?», en *XX Coloquio Historia Canario-Americana, Cabildo Insular de Gran Canaria*, Las Palmas de Gran Canaria, 2012.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ J. J., *Los Cabildos Insulares. En Instituciones de la CA de Canarias*. ICAP 2001.

SARMIENTO ACOSTA, M. J., «Reforma estatutaria y cabildos insulares: un análisis crítico», en Tebeto. Anuario del Archivo Histórico Insular de Fuerteventura, Anexo 6, 2010, págs. 337-404.

- *Régimen jurídico de los cabildos insulares*, Instituto Canario de Administración Pública, Santa Cruz de Tenerife, 2005.
- *Las competencias de los Cabildos Insulares*, Cabildo Insular de Gran Canaria. 1993.
- *Los Cabildos Insulares de Canarias*. En *Derecho Público de Canarias*. Civitas 2006.

TRUJILLO FERNÁNDEZ G., «Lecciones de Derecho Constitucional Autonómico», págs. 348 y ss.