

**XXV ENCUENTRO INTERNACIONAL ARETHUSE**  
**Tenerife, Septiembre 2010**

**Análisis normativo y presupuestario de los Cabildos  
insulares como corporaciones para el  
Desarrollo local en Canarias**

Marcel Bonnet Escuela e Israel Expósito Suárez  
Universidad de La Laguna, Islas Canarias, España

**Resumen**

Este trabajo analiza, desde un enfoque multidisciplinar, la importancia de los Cabildos Insulares canarios como instrumentos del desarrollo local. El estudio se ha enfocado desde una perspectiva normativa, considerando el paulatino incremento de las competencias de los Cabildos, y desde una perspectiva presupuestaria, realizando un análisis de los ingresos y gastos públicos de los siete Cabildos de las Islas Canarias, para el año 2009, estableciendo las relaciones existentes entre las diferentes partidas que los componen.

**Palabras claves**

Desarrollo local, Comunidades autónomas, Corporaciones locales, Cabildos insulares, Competencias, Organización administrativa territorial

## 1- Introducción

El modelo de organización territorial del poder político alumbrado por la Constitución española de 1978 (CE) se caracteriza por su acentuado nivel de descentralización política. Así, el texto constitucional garantiza la existencia, junto al Estado, de otros entes públicos territoriales con capacidad para gestionar sus respectivos intereses: las Comunidades Autónomas (CCAA) y las entidades locales (artículo 137 CE). Si bien, las primeras, dotadas de autonomía política y las segundas únicamente de autonomía administrativa.

Una distinción que ha llevado al Tribunal Constitucional a precisar el alcance y significado de la autonomía de las entidades locales. Una definición en la que ha sido necesario advertir la importancia del correlativo principio de autonomía financiera, identificando también sus límites.

Desde la perspectiva de Canarias, cabe destacar el especial protagonismo asumido por los Cabildos insulares en el desarrollo del Archipiélago gracias al paulatino incremento de su esfera de competencias. Una situación que, especialmente en el actual marco socioeconómico, justifica el interés de un análisis de su actuación en el desarrollo local de las Islas.

## 2- Las entidades locales en el ordenamiento constitucional español: especial referencia a los Cabildos insulares

La Constitución Española de 1978 configuró un nuevo modelo de organización del poder político en el que coexisten diferentes entes públicos territoriales dotados de autonomía para gestionar los intereses de las correspondientes colectividades sociales. Sin embargo, aunque la Constitución garantiza la autonomía de diferentes entes públicos territoriales, no todos ellos gozan del mismo nivel de autogobierno. Como es sabido, la autonomía de las entidades locales no es equiparable a la autonomía política del Estado y de las CCAA.

El texto constitucional reconoce la autonomía de los Municipios (artículo 140 CE) y Provincias (artículo 141 CE), especificando que, en los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos (artículo 141.4 CE). Esta autonomía ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional «como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen»<sup>1</sup>. Por ello, la garantía institucional prevista en la Constitución respecto a las entidades locales se traduce en el reconocimiento del «derecho de todos los entes de este nivel territorial a intervenir en todos los asuntos que afecten a la comunidad con independencia del dato de la relevancia local o supralocal; intervención que puede ser de distinta intensidad pues la garantía institucional no garantiza un contenido concreto sino la preservación de la institución como tal»<sup>2</sup>.

Junto a la garantía institucional de las entidades locales cabe subrayar la indefinición constitucional de sus competencias. Labor que lleva a cabo la Ley 7/1985, de 2 de abril, por la que se Regulan las Bases del Régimen Local (LRBRL), cuyo artículo 2 preceptúa que la efectividad de la autonomía de las entidades locales requiere que el Estado y las CCAA, al

---

<sup>1</sup> STC 4/1981, de 2 de febrero (FJ 4).

<sup>2</sup> STC 32/1981, de 28 de julio de 1981 (FJ 3).

regular los diferentes sectores de acción pública, aseguren a las Entidades Locales su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de la gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

Por lo que se refiere a los Cabildos insulares, el artículo 41.1 LRBRL dispone que éstos, como órganos de gobierno, administración y representación de cada isla, se rigen por las normas contenidas en la disposición adicional decimocuarta de dicho texto legal y supletoriamente por las normas que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales, asumiendo las competencias de éstas<sup>3</sup>, sin perjuicio de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC).

La posición jurídica de los Cabildos insulares como órganos de gobierno de la entidad local isla<sup>4</sup> se determina por la legislación básica del Estado –LRBRL–, por la que dicte la Comunidad Autónoma Canaria en desarrollo de aquélla y por la Ley 14/1990, de 26 de julio, de las Administraciones Públicas Canarias (LAPC). Asimismo, en calidad de instituciones autonómicas, los Cabildos ejercen las competencias y prestan servicios de la Comunidad Autónoma de forma descentralizada con arreglo a lo dispuesto en la mencionado LAPC (artículo 5.4 LAPC).

### 3- Los Cabildos insulares en el ordenamiento canario

#### 3.1- Los Cabildos en la organización administrativa e institucional de Canarias

La organización administrativa de cualquier territorio debe adecuarse a los factores geográficos –tanto en su dimensión física como humana– que lo caracterizan<sup>5</sup>. Un planteamiento que resulta particularmente trascendente en el ámbito de los territorios insulares y que explica, en definitiva, la importancia que han asumido los Cabildos insulares en la definición de la organización administrativa e institucional del Archipiélago, así como su protagonismo en el desarrollo social y económico de aquél. En este sentido, interesa subrayar que el reconocimiento de la entidad isla no responde únicamente a razones legales, sino que también obedece al reconocimiento de una «realidad geográfica, humana, sociológica, económica y administrativa, que demanda ser atendida por un aparato administrativo inmediato, del mismo nivel».<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Véanse artículos 36 y siguientes LRBRL.

<sup>4</sup> Con el artículo 3.1 c) LRBRL «aparece por primera vez en la historia legislativa española el tratamiento de la isla como Entidad local con carácter general»; en RODRÍGUEZ-ARANA, J.: *El Pacto Local. Especial referencia a Canarias*, Instituto Canario de Administración Pública, 2007, p. 87.

<sup>5</sup> GONZÁLEZ PRIETO, L.: «Las Administraciones públicas canarias», *Canarias, un nuevo pacto local en un mundo global*, Consejería de Presidencia Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias, 2007, pp. 91 y ss.

<sup>6</sup> RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J. J.: «Los Cabildos insulares», RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J. J. y GARCÍA ROJAS, J. A. (Coords.): *Instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias*, Instituto Canario de Administración Pública – Marcial Pons, 2001, p. 469.

Esta premisa, unida a otras consideraciones de carácter histórico<sup>7</sup>, explicaría que el EAC haya definido a los Cabildos insulares no sólo como corporaciones locales, sino también como instituciones autonómicas<sup>8</sup>. Una calificación con importantes implicaciones competenciales y que, como ha destacado un autorizado sector doctrinal, hunde sus raíces en «la necesidad de conectar el entramado institucional autonómico con la realidad subyacente al mismo. Una realidad fuertemente condicionada por el hecho insular, que obliga a que la organización y el funcionamiento de las nuevas instituciones (...) tomen como punto de referencia insoslayable los organismos de gobierno y administración de las islas, para así fortalecer esas nuevas instituciones»<sup>9</sup>.

En este sentido, el artículo 8.2 EAC determina que las Islas se configuran como elementos de la organización territorial de la Comunidad Autónoma Canaria y que las competencias que les atribuyan las leyes autonómicas serán ejercidas a través de los Cabildos insulares<sup>10</sup>; que, en virtud del mismo precepto, se consideran «simultáneamente, órganos de gobierno, administración y representación de cada Isla e instituciones» autonómicas. En todo caso, la consideración de los Cabildos como instituciones autonómicas «es tributaria de la propia eficacia y efectividad mostrada por éstos al conseguir cotas de eficacia inéditas en la Península (...) debido a un arraigo profundo y a un sistema de financiación basado en los arbitrios insulares que les ha permitido desplegar una relevante actividad económica y, por ende, tener unos amplios márgenes de desenvolvimiento, incluso durante la vigencia de un Estado centralista».<sup>11</sup>

Asimismo, el artículo 23 EAC señala que las Islas gozan de autonomía plena para el ejercicio de los intereses propios y para ejercer las competencias que les sean atribuidas en el marco constitucional; expresando que les corresponde el ejercicio de las funciones reconocidas como propias; las transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma<sup>12</sup>; y la cola-

---

<sup>7</sup> Los primigenios Cabildos insulares son el resultado de «un cúmulo de circunstancias que definieron una situación histórica determinada en el momento de la integración de Canarias a la Corona de Castilla en el siglo XV»; aunque no surgieron al mismo tiempo en todas las Islas ni con el mismo régimen jurídico; en SARMIENTO ACOSTA, M. J.: *Régimen jurídico de los Cabildos Insulares*, Instituto Canario de Administración Pública, 2005, p. 25.

Para una consideración más exhaustiva de los antecedentes históricos de los Cabildos insulares se aconsejan: MELIÁN GONZÁLEZ, M<sup>a</sup> E.: Alfonso XIII en Canarias: el debate socio-político que dio origen a los Cabildos, Centro de la Cultura Popular Canaria, 2004; NIETO GARCÍA, A.: «Los Cabildos Insulares de Canarias en el Estado de las Autonomías», *Boletín de Documentación*, núm. 14, 1986; VALLE BENÍTEZ, J.: *Los Cabildos Insulares de Canarias*, Universidad de La Laguna, 1970; DE LA ROSA OLIVERA, L.: *Evolución del régimen local de las Islas Canarias*, Madrid, 1946, entre otros.

<sup>8</sup> Véanse artículos 8.1 y 8.2 EAC.

<sup>9</sup> RODRÍGUEZ ARANA, J. y SARMIENTO ACOSTA, M. J.: «La isla como entidad local en el ordenamiento español», *Actualidad Administrativa*, núm. 33, 1991, p. 418.

<sup>10</sup> En esa misma línea, el artículo 22.3 EAC establece que la Comunidad Autónoma podrá ejercer sus funciones administrativas directamente o por delegación o encomienda a los Cabildos, y Ayuntamientos.

<sup>11</sup> SARMIENTO ACOSTA, M. J.: «Reflexiones sobre la organización territorial e institucional de Canarias», *Revista Canaria de Administración Pública*, núm. 13, 1991, p. 117.

<sup>12</sup> El apartado cuarto del artículo 23 dispone que, en todo caso, las transferencias y delegaciones incorporarán los medios económicos, materiales y personales que correspondan; garantizando así el principio de suficiencia financiera de la autonomía de los Cabildos.

boración en el desarrollo y ejecución de los acuerdos del Gobierno canario. Mientras que, en calidad de instituciones autonómicas, los Cabildos asumirán la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración Autónoma y ejecutarán en su nombre cualquier competencia que ésta no ejerza directamente (artículo 23.5 EAC)<sup>13</sup>.

Sin embargo, el EAC no definió plenamente la organización administrativa autonómica, sino que confió esta labor al Parlamento. En este sentido, la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias –conocida popularmente como Ley de Cabildos– «perfiló la ordenación de las Administraciones Públicas de Canarias, regulando los criterios de distribución de competencias entre las mismas y las técnicas de relación entre todas ellas, centrándose, entre otras, en la figura de los Cabildos Insulares, tratando de dar contenido a su nueva condición de instituciones de la Comunidad Autónoma».<sup>14</sup> Si bien, dicho texto legal sería modificado poco después con el propósito de corregir algunas deficiencias detectadas en su aplicación, dando lugar a la aprobación de la vigente Ley 14/1990, de 16 de julio, de las Administraciones Públicas de Canarias.

### 3.2- Las competencias de los Cabildos insulares

La isla ha sido concebida, desde la perspectiva de la organización administrativa e institucional, como un «ente local territorial excepcional de los archipiélagos balear y canario, intermedio entre el municipio y la provincia (...) que impone la propia existencia de un hecho geográfico preponderante»<sup>15</sup>, de la que consecuentemente se desprenden importantes implicaciones competenciales.

Sin embargo, la adecuada comprensión de la esfera competencial de los Cabildos insulares exige advertir previamente su doble naturaleza como órganos de gobierno y administración insulares y como instituciones autonómicas<sup>16</sup>.

En este sentido, el artículo 36 LAPC señala que, sin perjuicio de su carácter de órganos de autogobierno insular, ejercen bajo la dirección y responsabilidad de sus órganos de gobierno la iniciativa legislativa; colaboran en el desarrollo y ejecución de los acuerdos del Gobierno de Canarias; asumen la representación institucional ordinaria de éste en cada isla;

<sup>13</sup> Las disposiciones estatutarias convierten a la Isla en «protagonista de la organización administrativa de Canarias»; un planteamiento que, pese a su aparente obviedad, «sólo ha tenido una vigencia efectiva en los últimos decenios, habida cuenta que con la legislación local uniformista aprobada a raíz de la promulgación de la Constitución de Cádiz de 1812 las peculiaridades geográficas y organizativas de los Archipiélagos fueron sistemáticamente orilladas»; en SARMIENTO ACOSTA, M. J.: “Reflexiones sobre la organización territorial e institucional de Canarias”, op. cit., pp. 109 y ss.

<sup>14</sup> Exposición de motivos de la Ley 14/1990, de 16 de julio, de las Administraciones Públicas de Canarias.

<sup>15</sup> RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J. J.: “Los Cabildos insulares”, op. cit., p. 469.

<sup>16</sup> El somero análisis de las competencias de los Cabildos insulares tampoco quedaría completo si no se advirtiera que las competencias previstas en el artículo 8 LAPC podrán ser delegadas en los Cabildos cuando no concurren las circunstancias descritas en las letras a) y b) del artículo 9 del mismo texto legal. Esto es, cuando la adecuada satisfacción del interés público y la defensa de los principios rectores establecidos en los artículos 1 y 5.2 EAC, hagan preciso el desempeño regional de las funciones que abarquen la competencia; y cuando la naturaleza de la actividad o el servicio prestado impongan su organización regional por razones sociales, de eficacia o de economía.

ejercen las competencias propias que les garantiza la Constitución, la LRBRL y las leyes sectoriales del Estado para el cumplimiento de sus fines; son titulares de las competencias que les transfieren las leyes autonómicas; y ejercen las competencias de las Administraciones estatal y autonómica que les sean delegadas.

A este elenco de competencias se suman las previstas en el artículo 40 LAPC en relación con en el ejercicio de la representación ordinaria del Gobierno de Canarias en cada isla. En este sentido, corresponde a los Cabildos:

- a) Aplicar y velar por el cumplimiento de las Leyes y Reglamentos autonómicos.
- b) Ejecutar los acuerdos del Gobierno que les afecten.
- c) Recibir, fechar, registrar y cursar toda instancia, reclamación, recurso o documento que les fueran presentados dirigidos al Gobierno de Canarias/Administración Pública.
- d) Establecer en sus respectivas sedes una oficina de información general al público sobre la organización y actividades de las Administraciones Públicas de Canarias.
- e) Representar protocolariamente, a través de su Presidencia, al Gobierno de Canarias, en los actos oficiales que se celebren en la isla, salvo que asistan a los mismos su Presidente o Vicepresidente o alguno de los Consejeros del Gobierno.

Asimismo, el artículo 42 LAPC identifica como competencias propias de los Cabildos, además de las reconocidas en el artículo 5 de la Ley 11 de julio de 1912, de Régimen del Archipiélago Canario, las que se les sean atribuidas con tal carácter, de conformidad con la LRBRL y la legislación sectorial<sup>17</sup>. En este sentido, corresponderán a los Cabildos:

- a) La coordinación de los servicios municipales de la isla, para garantizar su prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio insular, supliendo a los Ayuntamientos cuando la insuficiencia de sus recursos impidan la prestación de los servicios municipales obligatorios o las funciones públicas establecidas en la LRBRL.
- b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios.
- c) La prestación de servicios públicos supramunicipales.
- d) Aprobar los Planes Insulares de Obras y Servicios elaborados en colaboración con los Ayuntamientos.
- e) El fomento y administración de los intereses peculiares de la isla.

La lectura de los preceptos indicados permite advertir los diferentes tipos de competencias de los Cabildos, que constituyen una esfera competencial configurada gracias a diferentes experiencias normativas<sup>18</sup> que han alumbrado el proceso de descentralización administrativa dentro de la Comunidad Autónoma Canaria<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> El citado precepto también señala que tendrán la misma consideración las competencias transferidas a los Cabildos por las leyes autonómicas.

<sup>18</sup> Procede destacar, por ejemplo, los diferentes decretos de traspasos y funciones o la conversión propiciada por la Ley 8/2001, de 3 de diciembre, de modificación parcial de la LAPC, cuya exposición de motivos expresa que su fin no es otro que el de «atribuir a las islas la titularidad de las competencias respecto a la cual la legislación autonómica vigente habilita su delegación a los cabildos insulares, atribución ésta que requiere la adopción de una regulación específica en orden a establecer, de un lado, el régimen de reasignación

La configuración progresiva del ámbito competencial de los Cabildos insulares refleja la paradigmática articulación del proceso de descentralización administrativa desarrollado en Canarias desde la aprobación de la Ley de Cabildos. Un proceso que, como no podría ser de otro modo, responde a las características geográficas definitorias del Archipiélago que condicionan la vida de sus habitantes. Así, la doctrina más autorizada en la materia, ha subrayado que dicho «proceso de redistribución de competencias administrativas entre la Comunidad Autónoma y los Cabildos»<sup>20</sup>, hace de Canarias un territorio «pionero»<sup>21</sup> en el debate sobre la realización del Pacto Local.

Sin embargo, el resultado competencial obtenido con el transcurso del tiempo por los Cabildos no impide que permanezca en ciernes la reflexión sobre cómo continuar dicho proceso descentralizador. Si bien es cierto que en estos planteamientos los Cabildos siempre se presentan como protagonistas principales<sup>22</sup>, aún quedan varias interrogantes pendientes, sobre todo en relación con las competencias que se podrían transferir a los Cabildos desde la Comunidad Autónoma; el papel que deberían desempeñar los municipios y la definición de un adecuado modelo de financiación de las entidades locales canarias. Un debate que, por otro lado, adquiere el máximo interés en el contexto de una época histórica en la que están pendientes la reforma de la LRBRL y del Estatuto de Autonomía de Canarias.

Se trata, en todo caso, de fijar soluciones a la necesidad de hallar «nuevos equilibrios que en el caso local reclaman nuevas competencias, nueva financiación, nueva participación»<sup>23</sup>.

### 3.3- El principio de autonomía financiera y los Cabildos insulares

Los artículos 142 y 156 CE reconocen el principio de autonomía financiera de las entidades locales y las CCAA, respectivamente. Un principio que se consagra como presupuesto necesario para el adecuado ejercicio de la autonomía previsto en el artículo 137 CE, hasta el

---

competencial de aquellas competencias y funciones ya delegadas que se convierten en transferidas con la presente Ley, y, de otro lado, la delimitación de las competencias y funciones a transferir inherentes a las materias calificadas como delegables y que aún no han sido delegadas efectivamente a los cabildos».

<sup>19</sup> Para el estudio de la configuración del ámbito competencial de los Cabildos se aconsejan, entre otros: ALCÁZAR CREVILLÉN, R.: «Las transferencias de competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos insulares», *Revista Canaria de Administración Pública*, núm. 0, 1989; DE LA CUÉ-TARA MARTÍNEZ, J. M.: «La Descentralización local en Canarias», AA. VV.: *Descentralización y Administración local*, Universidad de Valladolid, 1992; GARCÍA ROJAS, J. A.: «Las Relaciones entre la Comunidad Autónoma de Canarias y los gobiernos locales canarios: la opción por los Cabildos insulares», *Actualidad Administrativa*, núm. 4, 2001; RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J. J.: «La descentralización hacia las Islas», en AA. VV.: *El régimen especial político-administrativo de Canarias*, Consejería de Presidencia - Marcial Pons, 1999; SARMIENTO ACOSTA, M. J.: *Las competencias de los Cabildos Insulares*, Ediciones del Cabildo de Gran Canaria, 1993.

<sup>20</sup> SARMIENTO ACOSTA, M. J.: «Los Cabildos ante la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias», *Canarias. Un nuevo pacto local en un mundo global*, op. cit., p. 61.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> SUAY RINCÓN, J.: *Estudios jurídicos y territoriales sobre Canarias*, Centro de la Cultura Popular Canaria, 2001, p. 103.

<sup>23</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, J.: *El pacto local. Especial referencia a Canarias*, op. cit., p. 122.

extremo de resultar ambos inseparables<sup>24</sup>.

En efecto, como ha advertido el Tribunal Constitucional –y desde la perspectiva de las entidades locales–, el principio de autonomía del artículo 137 CE posee «una vertiente económica relevante ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines»<sup>25</sup>. Por consiguiente, resulta que la «autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas (...)»<sup>26</sup>; es decir, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 CE»<sup>27</sup>. No en vano el artículo 9 de la Carta de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985<sup>28</sup>, reconoce el derecho de las entidades locales a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias, debiendo ser proporcionales a sus competencias.

Sin embargo, «aunque el soporte material de la autonomía financiera son los ingresos (...) y en tal sentido la Constitución configura como principio la suficiencia de recursos (en el art. 142)»<sup>29</sup>, no es menos cierto que dicha autonomía encuentra «un primer límite «en el marco de las disponibilidades presupuestarias»<sup>30</sup>. Debiendo considerar, además, que «la autonomía financiera está configurada más por relación a la vertiente del gasto (como capacidad para gastar, y si acaso, a la de las transferencias de ingresos procedentes de la Hacienda estatal y que constituyen un derecho de crédito frente a ésta a favor de los entes locales) que con relación al ingreso –como capacidad para articular un sistema suficiente de ingresos– (...)».<sup>31</sup>

Al margen de la línea jurisprudencial citada, cabe recordar que el artículo 162 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) define los presupuestos de las entidades locales como la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad, y sus organismos autónomos, y de los dere-

<sup>24</sup> En relación con los aspectos financieros de los Cabildos insulares véanse: MIRANDA CALDERÍN, S.: «Dos hitos en la hacienda de los cabildos insulares: la Carta intermunicipal de 1941 y las nuevas funciones sociales desempeñadas con los arbitrios sobre la gasolina de 1927 y sobre el tabaco de 1937»; *Hacienda Canaria*, núm. 13, 2005; SÁNCHEZ BLÁZQUEZ, V. M.: «La financiación de los cabildos insulares: situación actual y perspectivas de futuro», *Tributos Locales*, núm., 63, 2006; entre otros.

<sup>25</sup> STC 135/1992, de 5 de octubre (FJ 8).

<sup>26</sup> Véanse, entre otras: SSTC 179/1985, de 19 de diciembre (FJ 3); 63/1986, de 21 de mayo (FJ 11); 201/1988, de 27 de octubre, (FJ 4); 13/1992, de 6 de febrero (FJ 6); 171/1996, de 30 de octubre (FJ 5); 166/1998, de 15 de julio (FJ 10).

<sup>27</sup> En este sentido, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en SSTC 96/1990, de 24 de mayo (FJ 7); 331/1993, de 12 de noviembre (FJ 2); 233/1999, de 16 de diciembre (FJ 22), entre otras.

<sup>28</sup> <http://www.femp.es>

<sup>29</sup> STC 104/2000, de 13 de abril (FJ 4).

<sup>30</sup> STC 96/1990, de 24 de mayo (FJ 7).

<sup>31</sup> STC 104/2000, de 13 de abril (FJ 4).



chos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente.

Asimismo, según el artículo 158 TRLRHL –inscrito en el Título V «régimenes especiales»– las entidades locales canarias dispondrán de recursos regulados en dicha Ley, sin perjuicio de las peculiaridades previstas en la legislación del REF<sup>32</sup>.

En este sentido, procede invocar la Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias, que tiene por objeto la regulación del régimen de distribución de recursos derivados del REF, y como complementarios al mismo, la creación del Fondo Insular para Inversiones, la corresponsabilidad fiscal en la exacción fiscal sobre la gasolina y el gasóleo de automoción y la financiación de las competencias transferidas de la Comunidad Autónoma a los Cabildos insulares (artículo 1). Un texto legal que, como expresa su exposición de motivos, tiene como finalidad «crear las condiciones que hagan efectiva la estabilidad de las haciendas territoriales canarias mediante el establecimiento de una serie de medidas tributarias y de financiación, que les permita la planificación a largo plazo con mayor certidumbre y seguridad».

El paulatino incremento de responsabilidades competenciales de los Cabildos insulares ha motivado profundas reflexiones sobre la necesidad de alumbrar «un marco estable y global de financiación que garantice de forma efectiva el principio de suficiencia financiera y el eficaz ejercicio de las competencias»<sup>33</sup>. Un planteamiento repetido en sucesivas ocasiones y que ha dado lugar a enconadas discusiones sobre el sistema de financiación de los Cabildos insulares, cuyo penúltimo capítulo se refleja en el Dictamen 410/2010, de 18 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con la consulta formulada sobre si la aplicación de la disposición transitoria cuarta de la Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias, garantiza a los Cabildos Insulares unos ingresos iguales a los percibidos en el ejercicio 2002 de modo indefinido.

Un Dictamen en el que el supremo órgano consultivo de la Comunidad Autónoma ha recordado que la «suficiencia financiera tiene como límite la disponibilidad presupuestaria (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, y 104/2000, de 13 de abril), en función de las posibilidades reales del sistema financiero, es decir, en relación con los ingresos disponibles. También “dicha suficiencia debe quedar enmarcada como concepto relativo que es, en el marco de las posibilidades reales del sistema financiero (...) en su conjunto”, “dentro siempre de las reales disponibilidades económicas de un sistema globalmente presidido por el principio de solidaridad (...) (STC 13/2007, de 18 de enero). Como expresa el Tribunal Constitucional “no existe un derecho (...) constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de so-

---

<sup>32</sup> En concreto, a los municipios canarios previstos en el artículo TRLRHL y a los Cabildos únicamente se les cederá el porcentaje correspondiente del IRPF y de los Impuestos Especiales sobre Cerveza, sobre Productos Intermedios y sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, y, en consecuencia, estas cuantías son las únicas que serán objeto de deducción a efectos de lo dispuesto en los artículos 120 y 142 TRLRHL (artículo 158.2 TRLRHL).

<sup>33</sup> RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J. J.: “Los Cabildos insulares”, op. cit., p. 506.

lidaridad y coordinación” (SSTC 13/2007 y 58(2007 de 14 de marzo)»<sup>34</sup>.

#### **4.- LOS PRESUPUESTOS DE LOS CABILDOS INSULARES**

En este apartado del trabajo hemos analizado las diferentes partidas que componen los Ingresos y Gastos de los presupuestos del año 2009 para los Cabildos de las siete islas Canarias. La obtención de la información se ha diferenciado entre islas mayores o capitalinas e islas menores. Para las islas mayores, Tenerife y Gran Canaria, se han consultado los Boletines Oficiales; mientras que para las islas menores, como son La Gomera, La Palma, El Hierro, Fuerteventura y Lanzarote, han sido los propios técnicos quienes nos han proporcionado la información sobre las partidas de Ingresos y Gastos contenidas en el presupuesto del Cabildo insular correspondiente. Una vez agrupada la información por islas y por partidas se han obtenido los siguientes resultados:

##### **4.1.- Análisis de los Ingresos de los Cabildos Insulares**

Por lo que respecta a la clasificación de los ingresos utilizada para analizar los presupuestos de los Cabildos insulares se han seguido los criterios establecidos por el BOE de 28 de enero de 2009, sobre la Resolución de 19 de enero de 2009, de la Dirección General de Presupuestos, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica que debe ser aplicable por el Estado, por los organismos autónomos, por agencias estatales y por otros organismos públicos.

La estructura de Ingresos se ha agrupado en tres apartados

- a) Operaciones corrientes:
  - Impuestos Directos <sup>35</sup>.
  - Impuestos Indirectos <sup>36</sup>
  - Tasas y Otros ingresos<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Dictamen 410/2010, de 18 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias pp. 16 y ss.

<sup>35</sup> Capítulo I. Impuestos directos “Se incluirán en este capítulo: Todo tipo de recursos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible esté constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica, que pongan de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como consecuencia de la posesión de un patrimonio o la obtención de renta. Recoge los ingresos derivados de los impuestos que gravan la obtención de renta por el contribuyente persona física, entendiéndose dentro del concepto de renta los rendimientos del trabajo, del capital y de las actividades económicas, las ganancias y pérdidas patrimoniales y las imputaciones de renta establecidas por Ley.”

<sup>36</sup> Capítulo II. Impuestos indirectos “Se incluirán en este capítulo todo tipo de recursos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible esté constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica, que pongan de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como consecuencia de la circulación de los bienes o el gasto de la renta. Se recogen los ingresos derivados de los impuestos sobre los consumos de determinados bienes. Se incluyen los ingresos derivados de los impuestos que recaen sobre determinados consumos específicos y que gravan, en fase única, la fabricación, importación y, en su caso, introducción, en el ámbito territorial interno, de determinados bienes y suministro de energía eléctrica, de acuerdo con las normas de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales.”

<sup>37</sup> Capítulo III. Tasas y otros ingresos “Ingresos derivados de la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, en la prestación de servicios o en la realización de actividades en régimen de

- Transferencias Corrientes<sup>38</sup>
  - Ingresos Patrimoniales<sup>39</sup>
- b) Operaciones de Capital. “Comprenden los Capítulos 6.º y 7.º del Presupuesto de Ingresos. La diferencia entre el Capítulo 6.º de Gastos y el mismo Capítulo de Ingresos permite conocer la Formación Bruta de Capital del Estado, organismos autónomos y otros organismos públicos; la diferencia entre los Capítulos 7.º de Ingresos y Gastos establece el saldo neto de transferencias de capital”<sup>40</sup>.
- c) Operaciones financieras. “Los Capítulos 8.º y 9.º que recogen las Operaciones Financieras, reflejan las transacciones de débitos y créditos, poniendo de manifiesto las variaciones netas de activos financieros (diferencia entre los Capítulos 8.º de Gastos e Ingresos) y las variaciones netas de pasivos financieros (diferencia entre los Capítulos 9.º de Ingresos y Gastos)”<sup>41</sup>.

---

Derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario cuando los servicios o actividades no sean de solicitud voluntaria para los obligados tributarios y no se presten por el sector privado, de conformidad con la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios públicos, modificada por la disposición final primera de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Contraprestaciones pecuniarias obtenidas por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público cuando, prestándose también tales servicios o actividades por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados. Ingresos derivados de prestación de servicios que no tengan la consideración de precios públicos; los procedentes de la venta de bienes, los reintegros de operaciones corrientes; diferencias de cambio producidas al amortizar la deuda emitida en moneda extranjera; diferencias entre los valores de reembolso y de emisión, y otros.”

<sup>38</sup> Capítulo IV. Transferencias corrientes “Recursos, condicionados o no, recibidos por el Estado, organismos autónomos, agencias estatales y otros organismos públicos sin contrapartida directa por parte de los agentes que los reciben, y que se destinan a financiar operaciones corrientes.”

<sup>39</sup> Capítulo V. Ingresos patrimoniales “Recoge los ingresos procedentes de rentas de la propiedad o patrimonio del Estado, organismos autónomos, agencias estatales y otros organismos públicos así como los derivados de actividades realizadas en régimen de derecho privado.”

<sup>40</sup> Capítulo VII. Transferencias de capital

“Recursos, condicionados o no, recibidos por el Estado, organismos autónomos, agencias estatales y otros organismos públicos sin contrapartida directa por parte de los agentes que los reciben, y que se destinan a financiar operaciones de capital.”

<sup>41</sup> Capítulo VIII. Activos financieros “Recoge los ingresos procedentes de enajenación de activos financieros, así como los ingresos procedentes de reintegros de préstamos concedidos y de reintegros de depósitos y fianzas constituidos.” Capítulo IX. Pasivos financieros “Se imputarán a este capítulo los ingresos obtenidos por el Estado, organismos autónomos y otros organismos públicos procedentes de: La emisión de deuda y la obtención de préstamos tanto en moneda nacional o extranjera, a corto o largo plazo, por el importe efectivo de las mismas, minorado, en su caso, por las diferencias negativas que se aplican al Capítulo 3.

**TABLA 1. CABILDOS INSULARES: DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS**

CAPÍTULO	INGRESOS	Cabildo	Cabildo	Cabildo	Cabildo	Cabildo	Cabildo	Cabildo
		de El Hierro	de La Gomera	de La Palma	de Fuerteventura	de Lanzarote	de Gran Canaria	de S. C. Tenerife
I	Impuestos directos	60.777,96 €	125.810,00 €	638.930,00 €	723.980,00 €	2.099.930,00 €	3.410.024,99 €	8.355.010,00 €
II	Impuestos indirectos	10.900.586,26 €	11.485.510,70 €	15.889.561,24 €	20.005.482,22 €	36.955.845,43 €	104.251.520,01 €	187.863.231,00 €
III	Tasas y otros ingresos	1.475.342,43 €	1.235.123,00 €	5.298.799,58 €	2.609.982,95 €	30.942.836,68 €	7.366.053,01 €	24.917.126,00 €
IV	Transferencias corrientes	14.359.549,84 €	15.624.548,62 €	52.469.856,23 €	28.949.988,01 €	37.130.639,43 €	209.552.827,05 €	188.417.285,00 €
V	Ingresos patrimoniales	136.837,92 €	283.964,88 €	150.000,05 €	500.000,00 €	2.714.891,02 €	10.881.350,45 €	1.871.632,00 €
	<b>Operaciones Corrientes</b>	<b>26.933.094,01 €</b>	<b>28.754.957,00 €</b>	<b>74.447.147,10 €</b>	<b>52.789.433,18 €</b>	<b>109.844.142,56 €</b>	<b>335.461.775,51 €</b>	<b>411.424.284,00 €</b>
VII	Transferencias de capital	4.384.477,67 €	5.801.043,00 €	6.722.233,36 €	5.610.566,82 €	5.477.428,09 €	28.729.620,37 €	71.213.302,00 €
	<b>Operaciones de Capital</b>	<b>4.384.477,67 €</b>	<b>5.801.043,00 €</b>	<b>6.722.233,36 €</b>	<b>5.610.566,82 €</b>	<b>5.477.428,09 €</b>	<b>28.729.620,37 €</b>	<b>71.213.302,00 €</b>
	<b>Operaciones No Financieras</b>	<b>31.317,571,68 €</b>	<b>34.556.000,00 €</b>	<b>81.169.380,46 €</b>	<b>58.400.000,00 €</b>	<b>115.321.570,65 €</b>	<b>364.191.395,88 €</b>	<b>482.637.586,00 €</b>
VIII	Activos financieros	206.000,00 €	184.000,00 €	318.000,00 €	1.100.000,00 €	874.718,12 €	3.849.690,99 €	1.500.000,00 €
IX	Pasivos financieros	1.000.000,00 €	3.500.000,00 €	13.787.802,24 €	6.200.000,00 €	6.428.212,12 €	43.167.510,76 €	91.167.414,00 €
	<b>Operaciones Financieras</b>	<b>1.206.000,00 €</b>	<b>3.684.000,00 €</b>	<b>14.105.802,24 €</b>	<b>7.300.000,00 €</b>	<b>7.302.930,24 €</b>	<b>47.017.201,75 €</b>	<b>92.667.414,00 €</b>
	<b>Total Ingresos</b>	<b>32.523.571,68 €</b>	<b>38.240.000,00 €</b>	<b>95.275.182,70 €</b>	<b>65.700.000,00 €</b>	<b>122.624.500,89 €</b>	<b>411.208.597,63 €</b>	<b>575.305.000,00 €</b>

Fuente: Elaboración propia

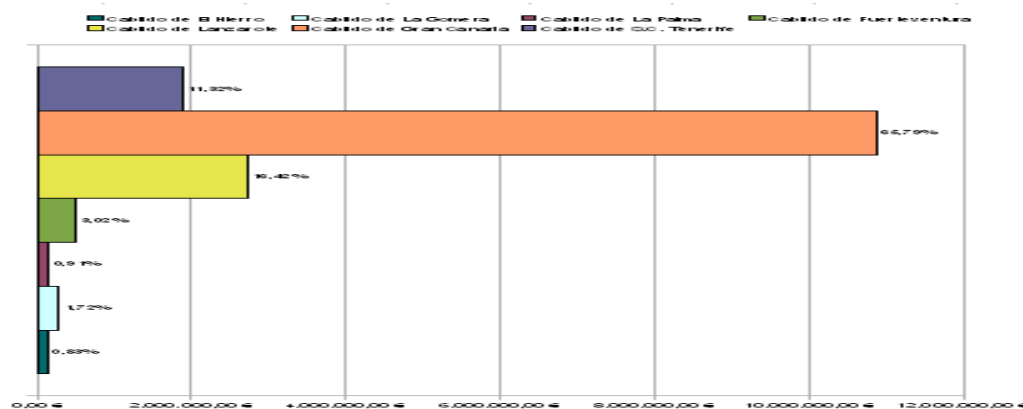
Tal como se observa en la Tabla 1, los Cabildos de las islas de Tenerife, Gran Canaria, La Palma y Lanzarote son los que obtienen los mayores niveles de ingresos, destacando la proporción de las dos islas capitalinas. Además, esta estructura se mantiene, en líneas generales, para las Operaciones Financieras, las Operaciones de Capital y las Operaciones Corrientes; pudiéndose confirmar, por tanto, que sí existe una estructura similar de ingresos entre los Cabildos de todas las islas.

Los resultados obtenidos son los siguientes:

Por lo que respecta a las Operaciones Financieras aparece la misma estructura general, independientemente del tamaño de la isla o de su posición como isla capitalina. Las partidas de los Pasivos Financieros siempre son mucho mayores que las partidas de los Activos Financieros, destacando que en el Cabildo de Tenerife el Pasivo Financiero aporta el 98,38% del total de las Operaciones Financieras. Los Cabildos con menor peso en esta partida son el de la isla de El Hierro (82,92%) y Fuerteventura (84,93%).

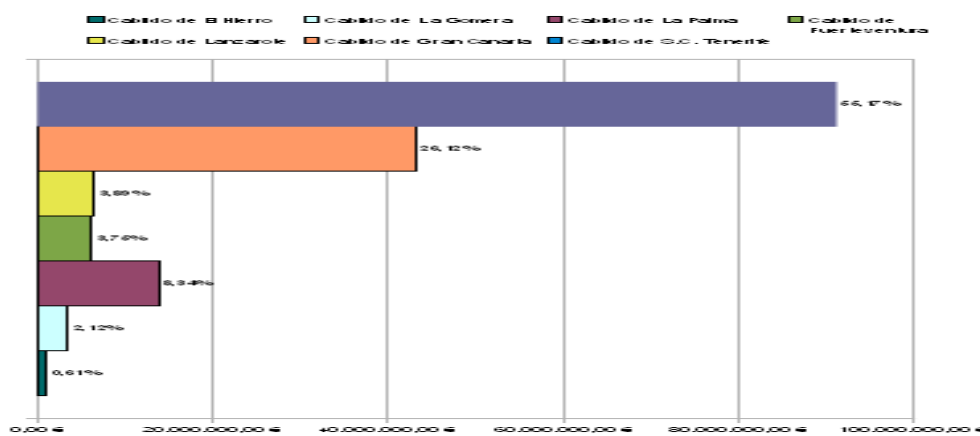
Si extrapolamos el análisis al peso de los Activos Financieros de cada Cabildo sobre el total, Gráfico 1, podemos comprobar que los Activos Financieros del Cabildo de Gran Canaria representa el 65% del total de ingresos, mientras que en el Cabildo de Tenerife representa sólo el 11,32%, incluso por detrás del Cabildo de Lanzarote. Para el resto de islas, la proporción es menor, alcanzando el 3,02% el Cabildo de La Palma.

### **GRAFICO 1. ACTIVOS FINANCIEROS POR CABILDOS INSULARES**



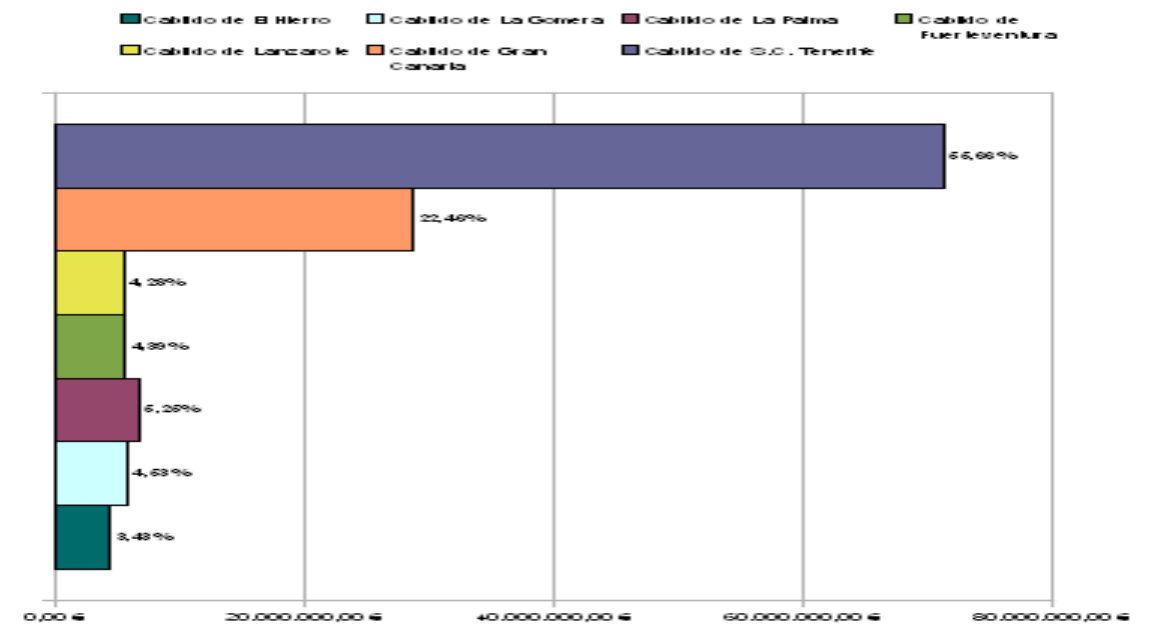
Según se observa en el Gráfico 2, podemos confirmar que el peso de los Pasivos Financieros se concentra en el Cabildo de Tenerife y, en menor medida, en el Cabildo de Gran Canaria, mientras que los demás Cabildos representan como máximo el 8,34% del total (Cabildo de La Palma). Los ingresos por esta partida para el Cabildo del Hierro sobre el total de Cabildos sólo alcanza el 0,61%.

### **GRAFICO 2. PASIVOS FINANCIEROS POR CABILDOS INSULARES**



Por lo que respecta a las Operaciones de Capital (Transferencia de Capitales) de manera interinsular, y tal como se observa en el Gráfico 3, podemos comprobar que en los Cabildos de las islas mayores tienen la mayor importancia, destacando el peso para el caso del Cabildo de la isla de Tenerife. Los ingresos por Operaciones de Capital para los cinco restantes Cabildos aportan valores similares y significativamente menores.

### **GRAFICO 3. OPERACIONES DE CAPITAL POR CABILDOS INSULARES**



Sin embargo, si nos detenemos en las partidas que componen las Operaciones Corrientes de los Ingresos de los Cabildos, Tabla 1, podemos afirmar que existen algunas excepciones: para el caso de los ingresos por Tasas se posiciona en primer lugar el Cabildo de la isla de Lanzarote, seguido de Tenerife y a gran distancia el Cabildo de la isla de Gran Canaria. Además, por lo que respecta a las transferencias corrientes el Cabildo de la isla La Palma se sitúa por encima de Lanzarote, mientras que en los ingresos patrimoniales el segundo es el Cabildo de Lanzarote tras el Cabildo de Gran Canaria.

Por tanto, todas las excepciones a la estructura general de los ingresos presupuestarios se vinculan con las Operaciones Corrientes de los Ingresos de los Cabildos, y no tanto a las Operaciones Financieras ni a las Operaciones no Financieras. En concreto, analizando la información de las Operaciones Corrientes por partidas (criterio funcional) y por islas (criterio territorial) obtenemos las siguientes apreciaciones:

Las Operaciones Corrientes en el conjunto de Cabildos se caracterizan porque, en general, el mayor volumen de ingresos procede de las Transferencias Corrientes, seguida de los Impuestos Indirectos y de las Tasas en tercer lugar. Además, los Impuestos Directos y los Ingresos Patrimoniales son los que menos aportan al total de Ingresos.

En el Cabildo de Tenerife, más del 90% del total de Ingresos procede en una proporción similar tanto de los Impuestos Indirectos como de las Transferencias Corrientes. A gran distancia, le siguen las Tasas y con una proporción de sólo el 0,46% los Ingresos Patrimoniales. Además, en este Cabildo los Impuestos Indirectos tienen el mayor peso en este presupuesto frente al resto de presupuestos de los demás Cabildos (45,66%).

En el Cabildo de Gran Canaria, también las partidas de Impuestos Indirectos y Transferencias Corrientes acaparan más del 90%, destacando que éstas últimas absorben el 62,47% del total de Ingresos. El resto de partidas (Impuestos Directos, Ingresos Patrimoniales y Tasas) tienen un escaso peso sobre el total. Resulta destacable que los Ingresos Patrimoniales sean los más representativos en los diferentes presupuestos de los Cabildos de todas las Is-

las Canarias (3,24%).

En el Cabildo de Lanzarote, sin embargo, comparten importancia los Impuestos Indirectos, las Transferencias Corrientes y las Tasas (en total más del 95% del total). Los Impuestos Directos y los Ingresos Patrimoniales no tienen valores significativos. Además, la importancia de las Tasas en el total de Operaciones Corrientes es el más alto de toda Canarias (28,17%)

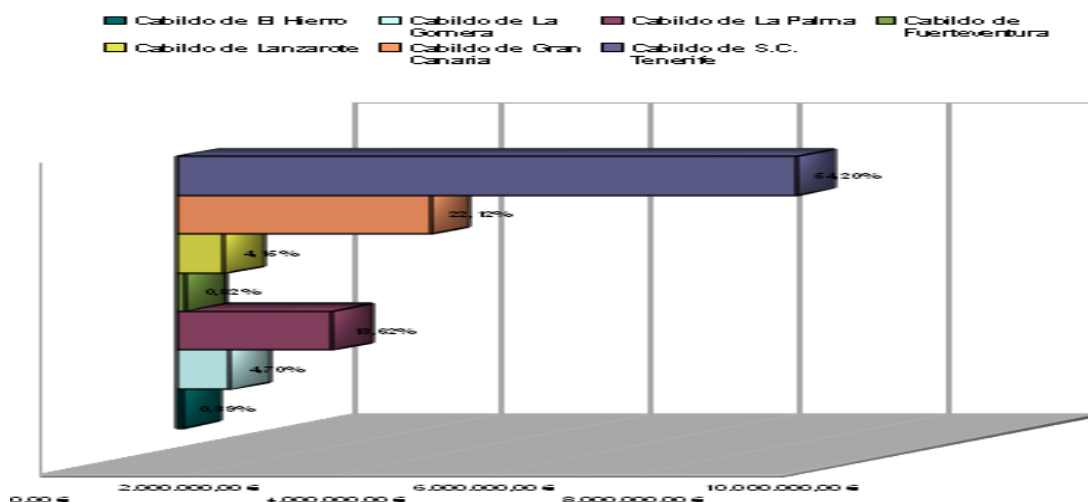
En el Cabildo de La Palma, destaca que la partida de las Transferencias Corrientes tiene una posición hegemónica ya que alcanza el 70.48% del total de Ingresos (la proporción más alta de toda Canarias). Le sigue, a gran distancia, la partida de Impuestos Indirectos. Además, los Ingresos Patrimoniales no llegan ni al 0,20% del total de Ingresos.

En el Cabildo de Fuerteventura, la mayor parte de los ingresos proceden de las Transferencias Corrientes (54,84%), le siguen los Impuestos Indirectos (37,90%) y a mayor distancia las Tasas, Impuestos Directos e Ingresos patrimoniales.

Para los Cabildos de las dos islas menores de la provincia de Santa Cruz de Tenerife (La Gomera y El Hierro) existe una misma estructura ya que la mayoría de los ingresos proceden de las Transferencias Corrientes, seguida de los Impuestos Indirectos y, a gran distancia, las Tasas, los Impuestos Directos y los Ingresos Patrimoniales.

Por último, si se analiza el peso de las cinco partidas de las Operaciones Corrientes en cada Cabildo frente al total de Cabildos comprobamos lo siguiente:

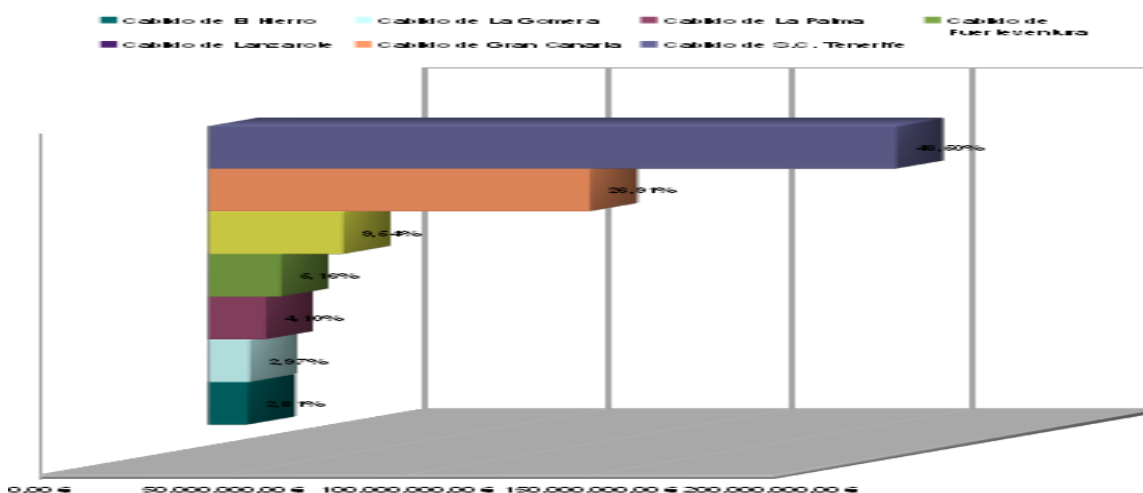
#### **GRÁFICO 4. IMPUESTOS DIRECTOS POR CABILDOS INSULARES**



Tal como se observa en el Gráfico 4, más de la mitad de los ingresos por Impuestos Directos que se recaudan en los Cabildos de Canarias proceden del Cabildo de Tenerife. Mientras en el Cabildo de Gran Canaria (isla capitalina) esta partida no representa más del 22,12% del total; seguido de los ingresos del Cabildo de La Palma (13,62%). El resto de Cabildos tienen una representación mucho menor, destacando el caso del Cabildo de El

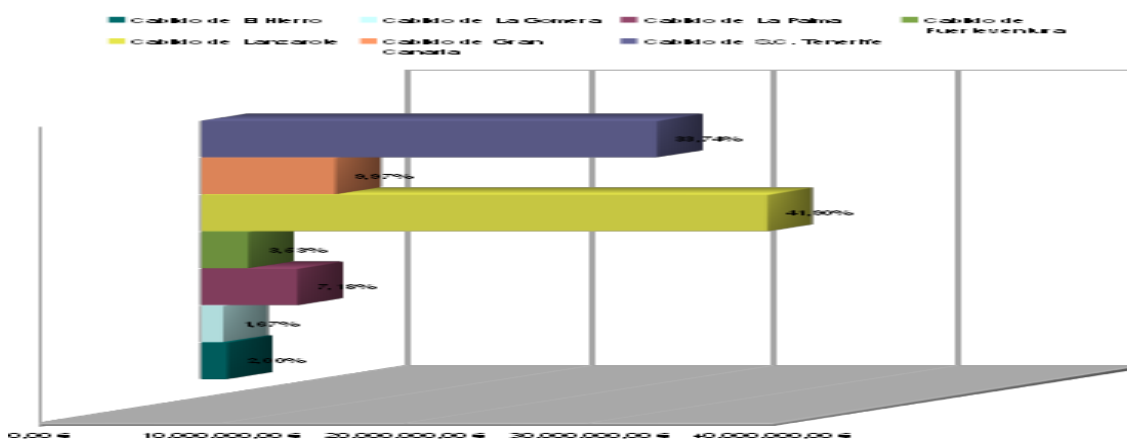
Hierro con sólo un 0,39% del total.

### **GRÁFICO 5. IMPUESTOS INDIRECTOS POR CABILDOS INSULARES**



Tal como se observa en Gráfico 5, para los impuestos indirectos se observa que, de nuevo, el Cabildo de Tenerife representa casi la mitad del total de ingresos (48,5% del total) mientras que la otra isla capitalina absorbe el 26,91%. Los Cabildos de las Islas no capitalinas no ofrecen resultados significativos, destacando que en total los Cabildos de estas cinco islas no alcanzan ni la cuarta parte de los ingresos por Impuestos indirectos de Canarias.

### **GRÁFICO 6. TASAS POR CABILDOS INSULARES**



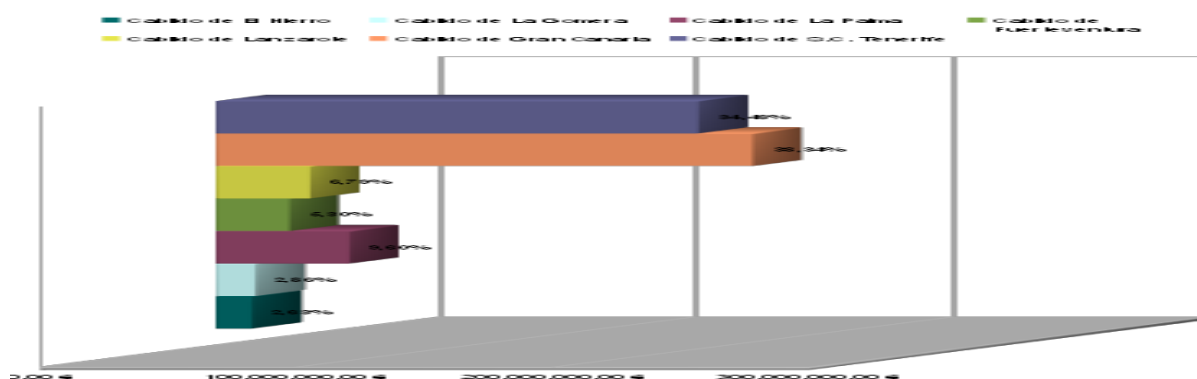
Según el Gráfico 6, el Cabildo de Lanzarote representa el 41,90% del total de ingresos en Canarias por esta partida; llama la atención que en segundo lugar se sitúe el Cabildo de Tenerife (33,74%) y que el resto de Cabildos (incluido el de Gran Canaria) no superen en ningún caso el 10%. De hecho, los ingresos por esta partida en el Cabildo de La Gomera son sólo el 1,67% sobre el total de Cabildos en Canarias.

En el siguiente Gráfico 7 aparecen reflejada la información sobre las Transferencias Co-



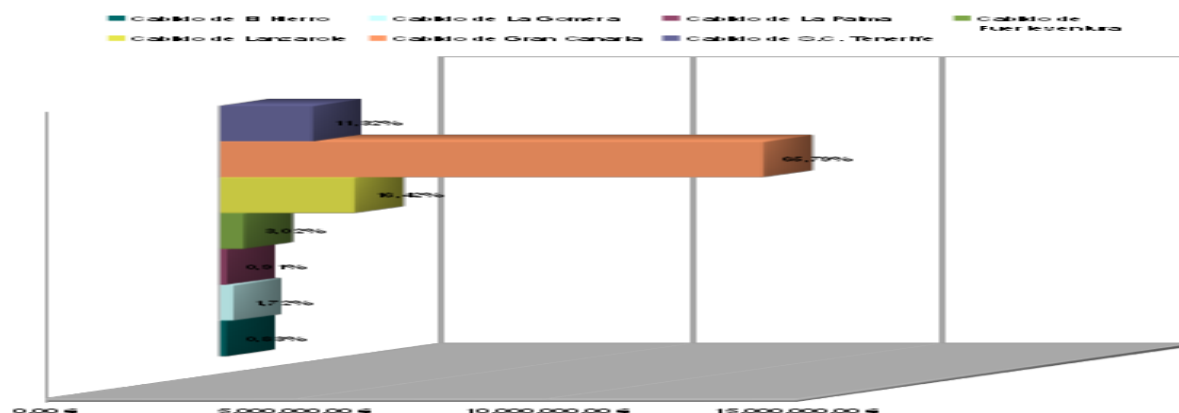
rrientes para cada uno de los Cabildos. De hecho, cabe destacar la concentración territorial de esta partida ya que casi las tres cuartas partes de las Transferencias Corrientes del total de los Cabildos de Canarias se generan en los Cabildos de las dos islas capitalinas (mayoritariamente en el Cabildo de Gran Canaria). Para el resto de Cabildos de las islas menores no se observan aportaciones significativas, ya que sólo cabe destacar que para el Cabildo de La Palma esta partida representa el 9,60% del total.

### **GRÁFICO 7. TRANSFERENCIAS CORRIENES POR CABILDOS INSULARES**



Para la partida de los Ingresos Patrimoniales se puede observar el siguiente Gráfico 8, donde el Cabildo de la isla de Gran Canaria representa más del 65% de los Ingresos Patrimoniales que se generan en el total de Cabildos. Le sigue, a gran distancia, el Cabildo de la isla de Lanzarote (16,42%) y en tercer lugar el Cabildo de la isla de Tenerife (11,3%). Los Cabildos de las cuatro islas restantes no son significativos, destacando que en los Cabildos de La Palma y de El Hierro la representación de esta partida sobre el total de Canarias es sólo de 0,9 y 0,83% respectivamente.

### **GRÁFICO 8. INGRESOS PATRIMONIALES POR CABILDOS INSULARES**



#### **4.2.- Análisis de los Gastos de los Cabildos Insulares**

También para la clasificación de los gastos de los Cabildos insulares se han utilizado los criterios establecidos por el BOE de 28 de enero de 2009, sobre la Resolución de 19 de ene-

ro de 2009, de la Dirección General de Presupuestos, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica que debe ser aplicable por el Estado, por los organismos autónomos, por agencias estatales y por otros organismos públicos:

La estructura de Gastos se ha agrupado en tres apartados

- a) Operaciones corrientes:
  - Gastos de personal<sup>42</sup>
  - Gastos en bienes corrientes y servicios<sup>43</sup>
  - Intereses y gastos financieros<sup>44</sup>
  - Transferencias corrientes<sup>45</sup>
  
- b) Operaciones de capital. “El presupuesto de gastos trata en sus capítulos 6º y 7º los gastos de operaciones de capital”:
  - Inversiones reales<sup>46</sup>
  - Transferencias de capital<sup>47</sup>

---

<sup>42</sup> Capítulo I “Se incluirán en este capítulo las retribuciones e indemnizaciones, incluidas las aportaciones a Planes de Pensiones que debe satisfacer el organismo público a todo el personal por razón del trabajo realizado para éste, cotizaciones obligatorias y prestaciones sociales”.

<sup>43</sup> Capítulo II “Se incluirán en este capítulo los recursos destinados a atender los gastos corrientes en bienes y servicios, necesarios para la realización de las tareas de este organismo, que no originen un aumento de capital o del patrimonio público. No podrán imputarse a los créditos los gastos destinados a satisfacer cualquier tipo de retribución, por servicios prestados a trabajos realizados por el personal, cualquiera que sea esta dependencia. También se aplicarán los gastos de bienes de carácter inmaterial que puedan tener carácter reiterativo, que no sean susceptibles de armonización y no estén relacionados con las inversiones”.

<sup>44</sup> Capítulo III “Se incluirá en este capítulo la carga financiera por intereses de todo tipo de deudas emitidas, contraídas o asumidas por el organismo, tanto en moneda nacional como en moneda extranjera, gastos de emisión, modificación y cancelación de las deudas anteriores, depósitos y fianzas recibidas, junto con otros rendimientos y diferencias de cambio, rendimientos implícitos, intereses de demora y otros gastos financieros”.

<sup>45</sup> “Se incluyen en este apartado los pagos condicionados o no, efectuados por el organismo sin contrapartida directa por parte de los agentes receptores, los cuales destinan estos fondos a financiar gastos de naturaleza corriente. También se incluyen las subvenciones en especie, de carácter corriente, referidas a bienes y servicios que adquiera el organismo, para su entrega a beneficiarios en concepto de subvención, formarán parte de ella las primas de seguros ligados a la concesión de becas. Se incluirán así mismo las indemnizaciones a satisfacer por el organismo en consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

<sup>46</sup> Capítulo VI “Se incluirán aquí los gastos a realizar directamente por este organismo destinados a la creación o adquisición de bienes de capital, así como los destinados a la adquisición de bienes de naturaleza inventariable, necesarios para el funcionamiento operativo de los servicios y aquellos otros gastos de naturaleza inmaterial con carácter amortizable”.

<sup>47</sup> Capítulo VII “Se incluyen en este capítulo los pagos condicionados o no, efectuados por este orga-

- c) Operaciones financieras. “El presupuesto de gastos incluye en los capítulos 8º y 9º los gastos correspondientes a las operaciones financieras”.
- Activos financieros<sup>48</sup>
  - Pasivos financieros<sup>49</sup>

**TABLA 2. CABILDOS INSULARES: DISTRIBUCIÓN DE GASTOS**

CAPÍTULO	GASTOS	Cabildo	Cabildo	Cabildo	Cabildo	Cabildo	Cabildo	Cabildo
		de El Hierro	de La Gomera	de La Palma	de Fuerteventura	de Lanzarote	de Gran Canaria	de S. C. Tenerife
I	Gastos de Personal	9.354.475,50 €	11.413.543,71 €	33.662.298,58 €	26.685.395,07 €	37.836.700,58 €	71.914.011,46 €	73.387.875,00 €
II	Gastos en bienes y servicios	6.491.530,31 €	6.206.148,62 €	1.701.465,52 €	13.422.116,51 €	16.054.793,02 €	63.910.067,71 €	65.078.275,00 €
III	Gastos Financieros	316.255,96 €	396.592,72 €	1.896.495,12 €	693.462,36 €	2.019.223,00 €	2.156.541,98 €	5.596.226,00 €
IV	Transferencias corrientes	8.661.827,03 €	7.937.839,76 €	14.579.924,07 €	5.269.225,98 €	23.437.976,66 €	146.779.054,54 €	221.588.956,00 €
	Operaciones Corrientes	24.824.088,80 €	25.954.122,81 €	51.840.183,29 €	46.070.189,92 €	79.348.693,26 €	284.759.675,69 €	365.651.332,00 €
VI	Inversiones Reales	4.199.140,67 €	4.735.424,74 €	12.469.098,69 €	8.484.359,46 €	1.114.133,93 €	33.678.309,90 €	74.453.788,00 €
VII	Transferencias de Capital	25.350,00 €	4.952.899,17 €	8.331.181,23 €	3.405.915,74 €	12.020,24 €	45.745.410,30 €	79.165.452,00 €
	Operaciones de Capital	4.224.491,27 €	9.688.323,91 €	20.800.267,92 €	11.890.274,20 €	1.126.154,17 €	79.423.720,20 €	153.619.240,00 €
	<b>Operaciones Ilo Financier</b>	29.048.580,07 €	35.642.446,72 €	72.640.451,21 €	57.960.464,12 €	80.474.847,43 €	364.183.395,89 €	518.969.572,00 €
VIII	Activos financieros	2.220.000,00 €	184.000,00 €	318.000,00 €	1.185.360,00 €	420.708,00 €	3.857.890,99 €	10.748.667,00 €
IX	Pasivos financieros	1.254.991,61 €	2.413.553,28 €	7.003.591,49 €	6.554.175,88 €	6.876.702,45 €	43.167.510,75 €	46.586.761,00 €
	<b>Operaciones Financieras</b>	3.474.991,61 €	2.597.553,28 €	7.321.591,49 €	7.739.535,88 €	7.297.410,45 €	47.025.201,74 €	56.335.428,00 €
	<b>Total Gastos</b>	32.523.571,68 €	38.240.000,00 €	79.962.042,70 €	65.700.000,00 €	87.772.257,88 €	411.208.597,63 €	575.305.000,00 €

Fuente: Elaboración propia

Por lo que respecta a la estructura de Gastos en el Presupuesto de los Cabildos de las siete islas, y tal como se observa en la Tabla 2, existe un comportamiento similar en todos los Cabildos; destacando que en los Cabildos de Tenerife y Gran Canaria siempre aparecen los mayores importes, mientras que en el resto de islas sólo proporcionan valores significativos los Cabildos de La Palma y Lanzarote en determinadas actuaciones. Además, esta estructura también se mantiene, en líneas generales, para las Operaciones Financieras, las Operaciones de Capital y las Operaciones Corrientes, pudiendo confirmar que existe una correspondencia en la estructura general de Gastos entre los Cabildos de todas las islas. Los resultados por partidas son los siguientes:

---

nismo sin contrapartida directa por parte de los agentes receptores, destinan estos fondos a financiar operaciones de capital. Se incluyen también las subvenciones en especie de capital, de bienes que adquiera el organismo para su entrega a beneficio en concepto de una subvención concedida para formar parte de ellas las primas de distintos seguros ligados a la concesión de becas”.

<sup>48</sup> Capítulo VIII “Se incluyen en este capítulo los créditos destinados a la adquisición de activos financieros, que puedan estar representados en títulos valores, anotaciones en cuenta, así también como los destinatarios a la constitución de depósito y fianzas”.

<sup>49</sup> Capítulo IX “Se incluirán en este capítulo la amortización de deudas emitidas, contraídas o asumidas por el organismo tanto en moneda nacional o moneda extranjera, a corto y largo plazo, por el valor efectivo, aplicando los rendimientos implícitos al Capítulo III. También la devolución de depósitos y fianzas constituidos por terceros”.

Por lo que respecta a las Operaciones Financieras, y según se observa en la misma Tabla 2, los Cabildos de Tenerife y Gran Canaria tienen un peso mucho mayor en estas partidas, a continuación le seguirían con proporciones similares los Cabildos de La Palma, Lanzarote y Fuerteventura, y a un nivel mucho menor los Cabildos de La Gomera y El Hierro. Además, el Cabildo de Tenerife absorbe más del 50% de todos los Activos Financieros, seguido por el Cabildo de Gran Canaria y el Cabildo de El Hierro. Resulta llamativo este último dato ya que la isla de El Hierro es la de menor tamaño y población de Canarias. Por lo que respecta a los Pasivos Financieros, también se puede comprobar cómo los Cabildos de las dos islas capitalinas (Tenerife y Gran Canaria) representan el peso mayoritario de toda Canarias. El resto de Cabildos no ofrecen aportaciones significativas.

Si nos detenemos en las Operaciones de Capital, en la misma Tabla 2, podemos comprobar que el Cabildo de Tenerife es el de más peso en esta partida frente a los demás (más del 50%). Le sigue el Cabildo de Gran Canaria (de hecho, los Cabildos de las dos islas capitalinas representan más de las tres cuartas partes del total), y a más distancia los Cabildos de La Palma y Fuerteventura. También destaca la escasa relevancia de esta partida en el caso del Cabildo de Lanzarote. Esta misma estructura se mantiene para las Inversiones de Capital y para las Transferencias de Capital.

Por lo que respecta a las partidas de gastos que componen las Operaciones Corrientes de los Cabildos podemos afirmar que, en general, se encuentran los mayores volúmenes en los Cabildos de Tenerife y Gran Canaria, en un segundo bloque los Cabildos de Lanzarote, La Palma y Fuerteventura; y más distanciados los Cabildos de La Gomera y de El Hierro. En concreto, analizando la información de las Operaciones Corrientes por partidas (criterio funcional) y por islas (criterio territorial) obtenemos las siguientes apreciaciones:

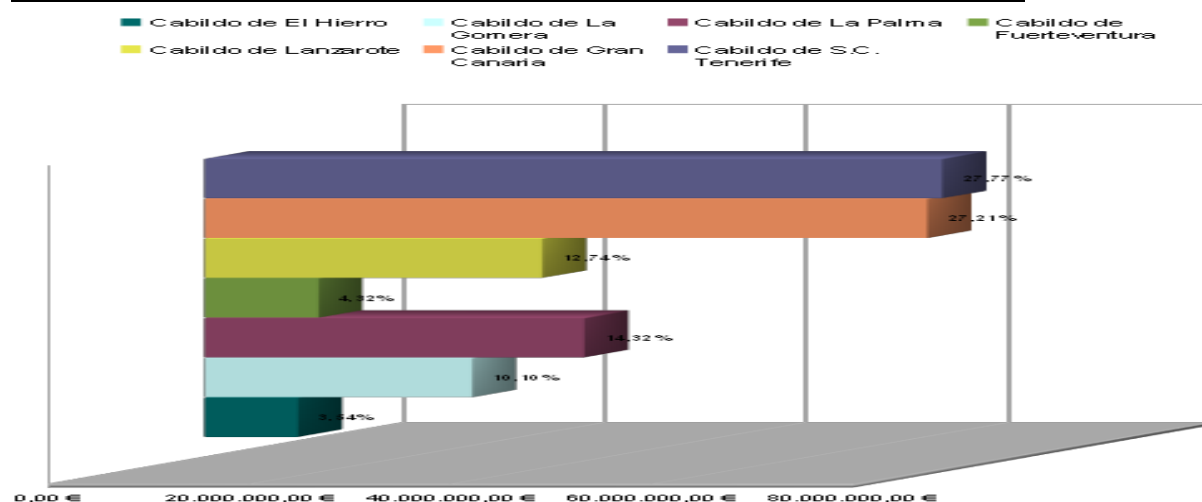
En los Cabildos de Tenerife y de Gran Canaria la estructura de Gastos es similar en los dos casos ya que en primer lugar se encuentran los gastos que se destinan a las Transferencias Corrientes; seguidos, en segundo lugar, por los Gastos de Personal (20,07% y 25,25% respectivamente) y, en tercer lugar, los Gastos en Bienes y Servicios (17,80% y 22,44% respectivamente). Los Gastos Financieros son los menos representativos; destacando que en el Cabildo de Gran Canaria tienen el menor peso relativo del presupuesto de todos los analizados en las islas (sólo representan el 0,76% del total). Por otro lado, el Cabildo de Tenerife es el que porcentualmente gasta más en la partida de Transferencias Corrientes frente al resto de presupuestos de los demás Cabildos (60,60%).

Para los Cabildos de las islas menores se observa un comportamiento similar en la estructura de Gastos: En los Cabildos de Lanzarote y Fuerteventura la partida de gasto más importante en los dos Cabildos es la de Gastos de Personal (47,68% y 57,92% respectivamente). Las siguientes dos partidas en ambos casos son los Gastos en Bienes y Servicios (20,23% y 29,23% respectivamente) y las Transferencias Corrientes (29,54% y 11,44% respectivamente). En el Cabildo de La Palma, la partida de Gasto más importante es la de Gastos en

Personal, siendo la más alta de todos los Cabildos analizados (64,93%). En segundo lugar, los Gastos de Transferencias Corrientes representan el 28,12%, siendo el conjunto de estas dos partidas las más altas de toda Canarias. De hecho, los Gastos en Bienes y Servicios y los Gastos Financieros sólo representan el 3,28% y el 3,66% respectivamente. En los Cabildos de La Gomera y de El Hierro, la estructura es la misma, en primer lugar, los Gastos en Personal (43,98% y 37,68% respectivamente); en segundo lugar los Gastos en Transferencias Corrientes (30,58% y 34,89% respectivamente) y, en tercer lugar, los Gastos en Bienes y Servicios (23,91% y 26,15% respectivamente).

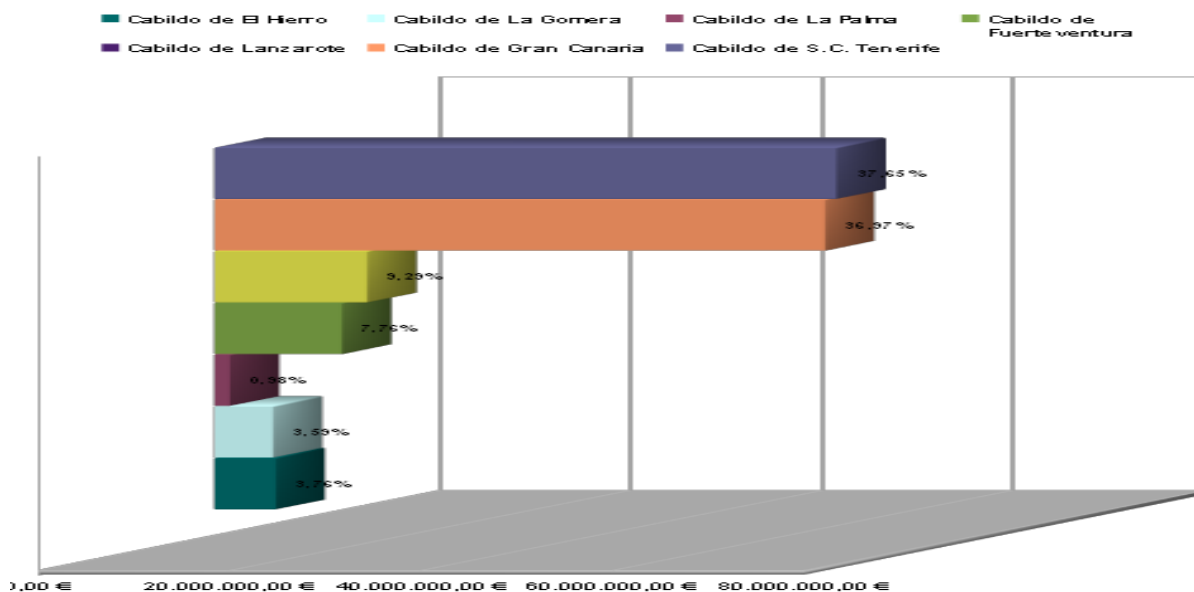
Por último, si se analiza el peso de las cuatro partidas de las Operaciones Corrientes en cada Cabildo frente al total de Cabildos comprobamos lo siguiente:

### **GRÁFICO 9. GASTOS DE PERSONAL POR CABILDOS INSULARES**



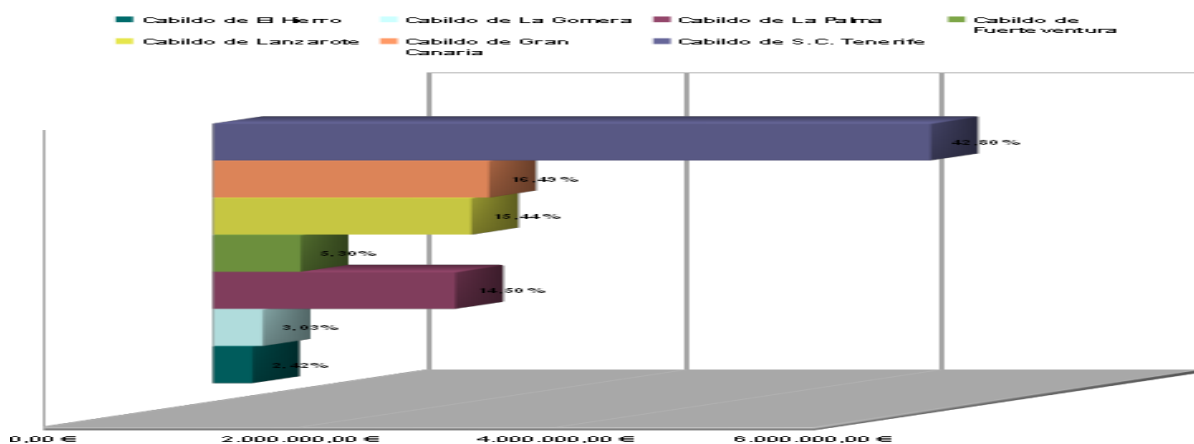
Tal como se observa en Gráfico 9, más de la mitad de los Gastos de Personal se destinan a los Cabildos de las dos islas capitalinas; mientras que los Cabildos de La Gomera, La Palma y Lanzarote muestran valores similares representando en su conjunto no más del 35% del total. Por su parte, los menores Gastos en Personal se corresponden con los Cabildos de El Hierro y de Fuerteventura (3,54% y 4,32% respectivamente).

### **GRÁFICO 10. GASTOS BIENES Y SERVICIOS POR CABILDOS INSULARES**



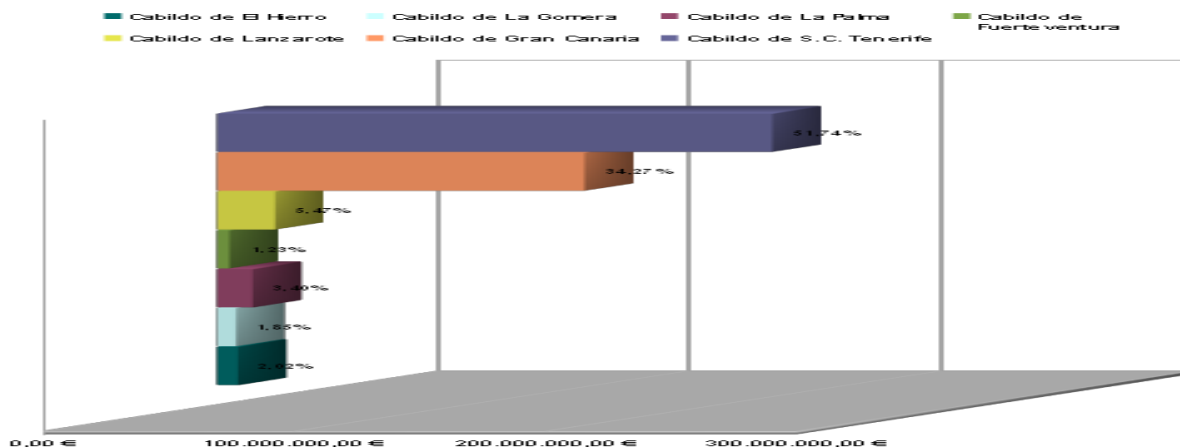
Según se desprende del Gráfico 10, también los Cabildos de las dos islas capitalinas concentran la mayor parte de este Gasto (36,57% para el Cabildo de Gran Canaria y 37,65% para el Cabildo de Tenerife). El resto de Cabildos en su conjunto no muestran valores significativos a excepción de los Cabildos de Fuerteventura y Lanzarote.

### GRÁFICO 11. GASTOS FINANCIEROS POR CABILDOS INSULARES



Si se analiza el Gráfico 11 podemos comprobar que el peso se concentra en el Cabildo de Tenerife ya que representa el 42,80% del total de Gastos Financieros. Aunque los demás Cabildos, incluido el de Gran Canaria (isla capitalina), tienen valores mucho menos significativos para esta partida podemos establecer dos agrupaciones: de una parte, los Cabildos de Gran Canaria, Lanzarote y La Palma y de otra los Cabildos de La Gomera y El Hierro.

### GRÁFICO 12. TRANSFERENCIAS CORRIENTES POR CABILDOS INSULARES



Por último, y según el Gráfico 12, se vuelve a confirmar la importancia de los Cabildos capitalinos ya que las Transferencias Corrientes se concentran en un 51,74% para el Cabildo de Tenerife y un 34,27% para el Cabildo de Gran Canaria. El conjunto de los demás Cabildos no llegan a representar el 15% del total de esta partida.

## 5.- CONCLUSIONES

Las peculiares características geográficas de Canarias —particularmente su insularidad y la lejanía del continente europeo— han hecho precisa la adopción de medidas especiales que impulsen el desarrollo social y económico del Archipiélago. Si bien, esta necesidad no sólo se ha planteado en el ámbito exclusivamente económico, sino también en el plano de la organización institucional y administrativa.

Las circunstancias geográficas de Canarias explican la aparición histórica de los Cabildos insulares en 1912, así como el paulatino incremento de su protagonismo en la escena autonómica. Un protagonismo que está llamado a seguir creciendo en los próximos años como consecuencia de los procesos de descentralización administrativa y política aún pendientes y que precisa la correspondiente autonomía financiera.

La posición jurídica de los Cabildos insulares como órganos de gobierno de la entidad local isla se determina por la legislación básica del Estado —LRBRL—, por la que dicte la Comunidad Autónoma Canaria en desarrollo de aquélla y por la LAPC. Asimismo, en calidad de instituciones autonómicas, los Cabildos ejercen las competencias y prestan servicios de la Comunidad Autónoma de forma descentralizada con arreglo a lo dispuesto en la mencionado LAPC.

El paulatino incremento de responsabilidades competenciales de los Cabildos insulares ha motivado profundas reflexiones sobre la necesidad de definir un modelo adecuado de financiación.

Dentro de la estructura de Ingresos, por lo que respecta a las Operaciones Financieras aparece la misma estructura general, independientemente del tamaño de la isla o de su posición como isla capitalina; además, las partidas de los Pasivos Financieros siempre son mucho mayores que las partidas de los Activos Financieros. Por lo que respecta a las Operaciones de Capital (Transferencia de Capitales), los Cabildos de las islas mayores también tienen la mayor importancia, destacando el peso para el caso del Cabildo de la isla de Tenerife. Los ingresos por Operaciones de Capital para los cinco restantes Cabildos aportan valores similares y significativamente menores. Por tanto, todas las excepciones a la estructura general de los ingresos presupuestarios se vinculan con las Operaciones Corrientes de los Ingresos de los Cabildos, y no tanto a las Operaciones Financieras ni a las Operaciones no Financieras. En concreto, las Operaciones Corrientes en el conjunto de Cabildos se caracterizan porque, en general, el mayor volumen de ingresos procede de las Transferencias Corrientes, seguida de los Impuestos Indirectos y de las Tasas en tercer lugar. Además, los Impuestos Directos y los Ingresos Patrimoniales son los que menos aportan al total de Ingresos. La casuística de las partidas de las Operaciones Corrientes por islas, como hemos comprobado, resulta diferente según el tipo de isla.

Por lo que respecta a la estructura de Gastos en el Presupuesto de los Cabildos de las siete islas existe un comportamiento similar; destacando que en los Cabildos de Tenerife y Gran Canaria siempre aparecen los mayores importes, mientras que en el resto de islas sólo proporcionan valores significativos los Cabildos de La Palma y Lanzarote en determinadas actuaciones. Además, esta estructura también se mantiene, en líneas generales, para las Operaciones Financieras, las Operaciones de Capital y las Operaciones Corrientes, pudiendo confirmar que existe una correspondencia en la estructura general de Gastos entre los Cabildos de todas las islas.

Los resultados por partidas muestran que para las Operaciones Financieras, los Cabildos de Tenerife y Gran Canaria tienen un peso mucho mayor, a continuación le seguirían con proporciones similares los Cabildos de La Palma, Lanzarote y Fuerteventura, y a un nivel mucho menor los Cabildos de La Gomera y El Hierro. Si nos detenemos en las Operaciones de Capital, el Cabildo de Tenerife es el de más peso frente a los demás (más del 50%). Le sigue el Cabildo de Gran Canaria (de hecho, los Cabildos de las dos islas capitalinas representan más de las tres cuartas partes del total), y a más distancia los Cabildos de La Palma y Fuerteventura. También destaca la escasa relevancia de esta partida en el caso del Cabildo de Lanzarote. Esta misma estructura se mantiene para las Inversiones de Capital y para las Transferencias de Capital.

Por lo que respecta a las partidas de Gastos que componen las Operaciones Corrientes de los Cabildos podemos afirmar que, en general, se encuentran los mayores volúmenes en los Cabildos de Tenerife y Gran Canaria, en un segundo bloque los Cabildos de Lanzarote, La Palma y Fuerteventura; y más distanciados los Cabildos de La Gomera y de El Hierro. En concreto, analizando la información de las Operaciones Corrientes por partidas (criterio funcional) y por islas (criterio territorial) se comprueba que en los Cabildos de Tenerife y de Gran Canaria la estructura de Gastos es similar en los dos casos ya que en primer lugar se encuentran los gastos que se destinan a las Transferencias Corrientes; seguidos, en segundo lugar, por los Gastos de Personal y, en tercer lugar, los Gastos en Bienes y Servicios.

Para los Cabildos de las islas menores se observa un comportamiento similar en la estructura de Gastos: En los Cabildos de Lanzarote y Fuerteventura la partida de gasto más impor-



tante en los dos Cabildos es la de Gastos de Personal. Las siguientes dos partidas en ambos casos son los Gastos en Bienes y Servicios y las Transferencias Corrientes. En el Cabildo de La Palma, la partida de Gasto más importante es la de Gastos en Personal, siendo la más alta de todos los Cabildos analizados. En segundo lugar, los Gastos de Transferencias, siendo el conjunto de estas dos partidas las más altas de toda Canarias. En los Cabildos de La Gomera y de El Hierro, la estructura es la misma.

Por último, si se analiza el peso de las cuatro partidas de las Operaciones Corrientes en cada Cabildo frente al total de Cabildos comprobamos que más de la mitad de los Gastos de Personal se destinan a los Cabildos de las dos islas capitalinas; mientras que los Cabildos de La Gomera, La Palma y Lanzarote muestran valores similares. Por su parte, los menores Gastos en Personal se corresponden con los Cabildos de El Hierro y de Fuerteventura. Además, los Cabildos de las dos islas capitalinas concentran la mayor parte de este Gasto. El resto de Cabildos en su conjunto no muestran valores significativos a excepción de los Cabildos de Fuerteventura y Lanzarote. Además, Cabildo de Tenerife representa el 42,80% del total de Gastos Financieros. Aunque los demás Cabildos, incluido el de Gran Canaria (isla capitalina), tienen valores mucho menos significativos para esta partida podemos establecer dos agrupaciones: de una parte, los Cabildos de Gran Canaria, Lanzarote y La Palma y de otra los Cabildos de La Gomera y El Hierro. Por último, y para las Transferencias Corrientes, se vuelve a confirmar la importancia de los Cabildos capitalinos.