

FECAM

FEDERACIÓN CANARIA DE MUNICIPOS
VICEPRESIDENCIA

EL MUNICIPIO ES ESTADO

Es una evidencia que el ostentar la condición de Alcalde, Concejal o cualquier otro cargo público en un sistema democrático no convierte a nadie en un experto de la función pública que ejerce, y menos aún en un docto profesor del que pueda emanar doctrina de interés para los que han hecho del servicio a la cosa pública su profesión.

Dicho lo anterior, como obligado preámbulo, no menos cierto es que el ejercicio de la responsabilidad pública obliga a un conocimiento, al menos esencial, de los fundamentos en los que se asienta la Administración Pública en la que se ejerce, responsabilidad que se acrecienta cuando se es Vicepresidente de una organización como la Federación Canaria de Municipios que ha conseguido consolidarse, tras dieciocho años de existencia, como la legítima representación del Poder Local Canario.

Desde esa perspectiva quiero hoy trasladarles los criterios básicos desde los que partimos en la FECAM a la hora de defender los intereses comunes que nos están encomendados. Criterios básicos que hemos hecho valer y seguiremos haciendo valer en las relaciones con el resto de las Administraciones Públicas actuantes en el ámbito canario.

El criterio básico orientador de nuestra actuación, esencial e irrenunciable, es el de respetar el Estado de Derecho. En síntesis, el respeto

FECAM

FEDERACIÓN CANARIA DE MUNICIPOS
VICEPRESIDENCIA

al principio de legalidad. La legalidad ha de ser aceptada. El cumplimiento de la legalidad en el marco de la jerarquía normativa, tan complejo como complejo es el sistema político que nos hemos dado, no es negociable. Negociable será y es su modificación o su derogación, pero nunca su cumplimiento. En tanto que fieles y leales cumplidores de la ley exigiremos también su cumplimiento con la misma firmeza y lealtad al resto de nuestros interlocutores.

Dicho esto y entrando en el tema que nos ocupa quiero, a grandes rasgos, esbozarles las bases desde la que partimos:

Las claves esenciales vienen a estar concretadas, de forma clara y contundente en la **Constitución Española de 1978 cuando de forma indubitada establece:**

1. Los Municipios forma parte la estructura básica y primigenia de la organización territorial del Estado. Y así se pronuncia el **Art. 137** cuando establece como **“Principio General”** que **”El Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan”**. Añadiendo **“Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”**. Sin ánimo de polemizar y en tanto que estamos hablando desde la realidad canaria, es lo cierto que **las Islas** no aparecen definidas como entidades básicas de la estructura territorial del

Estado. Ausencia significativa, que sin embargo contrasta con el importante tratamiento que a las Islas ha dado nuestro vigente Estatuto de Autonomía y a la ausencia estatutaria de los Municipios. En definitiva, una contradicción que merece ser tenida en cuenta en esta hora de reformas, tanto constitucional como estatutaria.

Pero lo significativo de este precepto estriba en la consideración de los Municipios, las Provincias y las Comunidades Autónomas como aquellas entidades de territoriales en las que se organiza el Estado. **Es decir SON ESTADO. Y en tanto que tales proclama su autonomía para la gestión de sus intereses y acaba con la jerarquización institucional aún presente en muchas mentes y en muchas praxis tanto políticas como administrativas.**

2. Bajo la Rúbrica TITULO VIII Capítulo Segundo “ De la Administración Local”, el Art. 140 refuerza la proclama de la autonomía municipal cuando lo encabeza de la siguiente forma **“La Constitución garantiza la autonomía de los Municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena”** Añadiendo que **“Su gobierno y Administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos...”** Y siguiendo el análisis desde la perspectiva canaria, el Art.141 vuelve a poner sobre la mesa el marginal tratamiento de la Isla

dentro del marco constitucional, de forma tal que tras proclamar que **“La Provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia”** añade que **“El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendadas a las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo”**, mientras que al final, en el nº 4 del mismo Artículo establece que **“En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos”**. Las diferencias de redacción son notorias: No refiere a la Isla como “una entidad local con personalidad jurídica propia” o “gozarán de personalidad jurídica plena”, tampoco define a los Cabildos como “órgano de gobierno” sino como “administración propia” y no emplea en ningún caso la referencia a la autonomía en el ejercicio de su función de Administración dejando de utilizar términos como “se garantiza la autonomía” o “administración autónoma”. Y todo ello tras hacer de “la isla” una mera referencia geográfica, al encabezar el párrafo con la descripción ”En los Archipiélagos, las islas tendrán además .”

No se trata de ejercer en este momento de “anticabildista”. Se trata de poner en cuestión el, a nuestro juicio, deficiente trato que el legislador constituyente prestó a las Islas y que debiera corregirse en esta hora de reforma constitucional.

3. Y cerrando el marco constitucional local, de trascendencia fundamental es el contenido del Art. 142 cuando establece: **“Las Haciendas Locales, deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios, de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”**. En síntesis estamos a presencia de la explicitación del principio constitucional de la **“suficiencia financiera”** como soporte garantizador de la autonomía municipal contenida en la frase **“medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye”** y además explicita el derecho a percibir como recursos ordinarios de sus Haciendas **“la participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas”**.

Tras pasado el umbral constitucional y en ejecución de sus contenidos, **la legislación estatal de referencia** aplicable a los Ayuntamientos Canarios serían::

De la Ley de Bases de Régimen Local.-

El **Art. 105.2** “Las Haciendas Locales se nutren además de tributos propios y de las participaciones en los del Estado y en los de las Comunidades Autónomas, de aquellos otros recursos que prevea la Ley”.

Una vez más se insiste en los tres pilares de la financiación local, abriendo la posibilidad al establecimiento de futuro de nuevos tributos provenientes de leyes sectoriales

El **Art.-106** “Las Entidades Locales tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del estado reguladora de las Haciendas Locales y en las Leyes que dicten las Comunidades Autónomas en los supuestos expresamente previstos en aquella”.

Consagra la exclusividad de la potestad tributaria en el poder legislativo, sea estatal sea autonómico, y consagra la autonomía administrativa municipal en el marco de la ley.

De otra parte , **la Ley de Haciendas Locales** fija como Recursos los siguientes:

Art.2 La Hacienda de las Entidades Locales estará constituida por los siguientes recursos:

- a) los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
- b) Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras entidades locales.

FECAM

FEDERACIÓN CANARIA DE MUNICIPOS
VICEPRESIDENCIA

- c) **Las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.**
- d) Las subvenciones
- e) Los percibidos en concepto de precios públicos
- f) El producto de las operaciones de crédito.
- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- h) Las demás prestaciones de derecho público.

Art. 39

1.- Las Entidades Locales participarán en los tributos del Estado en la cuantía y según los criterios que se establecen la presente Ley.

2.- Asimismo, las Entidades Locales **participarán en los tributos propios de las Comunidades Autónomas en la forma y cuantía que se determine por las leyes de sus respectivos Parlamentos.**

Este precepto, enlazado con lo preceptuado en el ya descrito Art. 142 de la Constitución constituyó el fundamento jurídico de la reivindicación primero y de la negociación después de la actual LEY DEL FONDO CANARIO DE FINANCIACION MUNICIPAL.

Art. 139

Las Entidades Locales Canarias dispondrán de los recursos regulados en la presente Ley sin perjuicio de las peculiaridades previstas en la legislación

FECAM

FEDERACIÓN CANARIA DE MUNICIPOS
VICEPRESIDENCIA

del Régimen Económico Fiscal de Canarias. A estos efectos los Cabildos Insulares de las Islas Canarias tendrán el mismo tratamiento que las Diputaciones Provinciales.

Y, como corolario de este bagaje legislativo hemos de hacer referencia a **dos Leyes Territoriales** de especial significación en el tema que nos ocupa y que se son:

La Ley 14/1990 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas

Cuando en su **Art. 20** establece :

1.La Comunidad Autónoma coordina las políticas fiscales, financieras, presupuestarias y de endeudamiento de los Cabildos Insulares y de los Ayuntamientos, en todos los aspectos de las mismas que puedan afectar a los intereses generales de la Región.

2. La coordinación, que en ningún caso limitará la autonomía financiera de las Corporaciones Locales garantizada por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, se realizará mediante la aprobación, por Ley del Parlamento de Canarias, de un Plan Cuatrienal en el que se fijen los objetivos de ingresos, los máximos gastos y los límites de endeudamiento de las Administraciones Canarias.

3. El Proyecto de Plan Cuatrienal previsto en el número anterior de este artículo será elaborado por el Gobierno de Canarias previo informe de la

FECAM

FEDERACIÓN CANARIA DE MUNICIPOS
VICEPRESIDENCIA

Comisión de Administración Territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias.

4. Aprobado el Plan, sus directrices orientarán a los Cabildos y a los Municipios en el ejercicio de sus potestades.

5. El Plan vinculará las políticas de fomento, transferencia y subvención del Gobierno Autónomo de Canarias.

6. El Gobierno de Canarias remitirá anualmente al Parlamento una Memoria explicativa del grado de cumplimiento de los objetivos trazados por el Plan.

Por último, la **Ley 3/1999 del Fondo Canario de Financiación Municipal.-**

Cuando lo describe en su **Art. 1 .-Fondo Canario de Financiación Municipal.**

1. El Fondo Canario de Financiación Municipal tiene por objeto dotar a los municipios canarios de recursos económicos para las siguientes finalidades:

- a) El 50% con destino al saneamiento económico-financiero o, si se cumplen los indicadores previstos en esta Ley, a inversión.
- b) El otro 50% para gastos de libre disposición.

FECAM

FEDERACIÓN CANARIA DE MUNICIPOS
VICEPRESIDENCIA

2. El Fondo será dotado con los créditos que se consignent en las leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, que tendrán la consideración de transferencias y se regirán, en todo caso, por lo establecido en la presente Ley. Dicho importe se revisará anualmente en la cuantía que resulte de aplicar el índice que experimente mayor crecimiento de los expresados seguidamente, del último ejercicio, en relación con el del ejercicio inmediato anterior, a nivel regional, publicado por el Instituto Nacional de Estadística:

Evolución del Producto Interior Bruto, en términos nominales

Evolución del Índice de Precios al Consumo.”

Y antes de adentrarnos en el aspecto competencial municipal desde el que articular y engarzar los aspectos económico-financieros, quiero hacer referencia a una norma positiva de ámbito europeo incorporada al ordenamiento jurídico español de aplicación desde el día 1 de marzo de 1989, y que no es otra que la **CARTA EUROPEA DE AUTONOMIA LOCAL.** Ç

De ella, por su especial trascendencia, pese a ser ampliamente ignorada en la praxis política y administrativa española, quiero dejar explicitado como reivindicación permanente el contenido de uno de sus artículos y que no es otro que el Art. 9 cuyo texto literal dice:

“ **Art.9.-** Los recursos financieros de las Entidades Locales.-

FECAM

FEDERACIÓN CANARIA DE MUNICIPOS
VICEPRESIDENCIA

1. Las Entidades Locales tienen derecho , en el marco de la política económica nacional, **a tener recursos propios suficientes** de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias.

2. Los recursos financieros de las Entidades Locales **deben ser proporcionales a las competencias** previstas por la Constitución o por la Ley.

3. Una parte al menos de los recursos financieros de las Entidades Locales debe provenir de ingresos patrimoniales y de tributos locales respecto de lo que tengan la potestad de fijar la cuota o el tipo dentro de los límites de la ley.

4. Los sistemas financieros sobre los cuales descansan los recursos de que disponen las Entidades Locales deben ser de una naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva como para permitirles seguir, en la medida de lo posible, y en la práctica, la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias.

5. La protección de las Entidades Locales financieramente más débiles reclama la adopción de procedimientos de compensación financiera o de las medidas equivalentes destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación, así como de las cargas que les incumben. Tales procedimientos o medidas no deben

reducir la libertad de opción de las Entidades Locales en su propio ámbito de competencia.

6. Las Entidades Locales deben ser consultadas, según formas apropiadas, sobre las modalidades de adjudicación a éstas de los recursos redistribuidos.

7. En la medida de lo posible, **las subvenciones concedidas a las Entidades Locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos.** La concesión de subvenciones **no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades Locales en su propio ámbito de competencia.**

8. Con el fin de financiar sus gastos de inversión las Entidades locales deben tener acceso, de conformidad con la ley, al mercado nacional de capitales.”

Dicho todo lo anterior, reflejo de principios, de medios instrumentales y de fijación concreta de los recursos de las Haciendas Locales parece obligado referirnos al PARA QUÉ Y EL CÓMO. En definitiva hemos de adentrarnos básicamente en el AMBITO COMPETENCIAL que le es propio y que da sentido a su existencia institucional.

FECAM

FEDERACIÓN CANARIA DE MUNICIPOS
VICEPRESIDENCIA

Consciente el legislador de que el mapa municipal español en general y el canario en particular, es el que es, y no es otro que el resultado del devenir histórico de los asentamientos poblacionales. Nos guste o no nos guste. Sea o no razonable. Es lo cierto que la población de España se asienta sobre más de 8.000 municipios y en Canarias sus casi dos millones de habitantes se distribuyen sobre el territorio de siete islas configuradas por 87 municipios.

De esta realidad se deriva una consecuencia lógica. Los ámbitos competenciales, las obligaciones a imponer a los Municipios tienen que estar adecuadas a la dimensión de sus capacidades financieras y estas vienen inevitablemente ligadas a la dimensión de la población a cuyo servicio están los respectivos Ayuntamientos.

Por ello el legislador estatal vino a establecer en la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local un sistema basado en dos conceptos: materia de competencia municipal y servicios públicos municipales.

Respecto del primer concepto, el **Art. 25** describe un amplio relato competencial que abarca, bajo el imperativo de “**en todo caso**” , los contenidos cifrados bajo quince apartados (de la a) a la n)) y añade “en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas” para finalizar diciendo que “**Solo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo y de conformidad con los principios establecidos en el Art.2º**”.

FECAM

FEDERACIÓN CANARIA DE MUNICIPOS
VICEPRESIDENCIA

Y al respecto es necesario que no pase desapercibido justamente el final del párrafo que acabo de reseñar y que por su especial trascendencia me veo obligado a recordar.

El Art.2 dice así:

“Para la efectividad de la Autonomía garantizada constitucionalmente a la Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas, su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”

Y respecto del segundo concepto, el Art. 26 establece que **“Los Municipios por sí o asociados, deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:...”** y viene a ser a partir de aquí cuando describe pormenorizadamente la relación de ellos de manera selectiva, **bajo la siguiente escala: Apartado a) En todos los Municipios, Apartado b) En los Municipios con población superior a 5.000 Habitantes, Apartado c)**

En Municipios con población superior a 20.000 Habitantes y Apartado d) En los Municipios con población superior a 50.000 Habitantes”.

Dicho esto la pregunta inevitable que nos surge es: Es que acaso un ciudadano no tiene derecho a exigir que su Ayuntamiento le preste determinados servicios que sí le son prestados a otros vecinos del Municipio de al lado, solo porque resida en Municipio con menor censo poblacional? Si esto es así, en donde queda el derecho de igualdad ante la Ley reconocido a todos los españoles por el **Art. 14 de las Constitución Española de 1978** que, recordemos, dice que “Los españoles son iguales ante la Ley , sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o **cualquiera otra condición o circunstancia personal o social**”.

Pues la respuesta nos la viene a dar el legislador en el Párrafo 3 del propio Art.26 cuando como “cláusula de garantía” pone en funcionamiento el mecanismo de la “responsabilidad subsidiaria” de las Diputaciones Provinciales, **Cabildos Insulares en Canarias**, al establecer que “**La asistencia de las Diputaciones Provinciales a los Municipios, prevista en el Art.36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos**”.

Pero es que, a mayor abundamiento, la denominada “Ley de Cabildos”, a la que ya hemos hecho referencia, es aún más explícita en su regulación y en la atribución a los Cabildos Insulares de responsabilidad en

FECAM

FEDERACIÓN CANARIA DE MUNICIPOS
VICEPRESIDENCIA

la prestación de servicios municipales mínimos al establecer en su **Art. 43**
1 a) los siguiente: “En particular corresponden a los Cabildos Insulares.... 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 Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.”

Y lo dicho constituye y va a ser bandera de reivindicación municipal constante. Las Diputaciones Provinciales y los Cabildos Insulares en tanto que Corporaciones Locales de segundo nivel tienen su esencia existencial, por disposición legal, ligada a suplir a los Municipios a la hora de garantizarle a los ciudadanos el principio de igualdad como receptores de los servicios municipales mínimos, y a ello han de dedicar “preferentemente” su actividad institucional y sus recursos financieros.

Y esto, que en el ámbito de la administración local peninsular es asumido con normalidad, aquí en Canarias , nuestros **Cabildos Insulares han obviado su cumplimiento de forma permanente.**

Exigir de los Cabildos el cumplimiento de sus obligaciones legales es apelar al núcleo de su propia realidad existencial.

FECAM

FEDERACIÓN CANARIA DE MUNICIPOS
VICEPRESIDENCIA

Los Cabildos Insulares han de asumir responsablemente su “roll” asignado por la Constitución, por la Ley Básica de Régimen Local y la propia Ley de Administraciones Públicas Canarias, como Corporaciones Locales que han sido y que son.

Los Cabildos en sus relaciones con los Ayuntamientos han de pasar de la política paternalista a la política de la responsabilidad en el cumplimiento de la ley.

Y llegados a este punto, la simbiosis entre los Principios Constitucionales irrenunciables, la amplia legislación local vigente tanto estatal como autonómica, y una actitud de fiel respeto a la legalidad vigente desde la lealtad institucional que se deben las distintas Administraciones Públicas posibilitará sin duda un esperanzador futuro para el municipalismo canario.

Porque el Municipio no solo, como dijimos al principio, ES ESTADO sino porque además es una entidad esencial del sistema democrático y su autonomía un aval inexcusable para nuestra presencia y acción en el seno de la Unión Europea.

Llegado a este punto quiero dejar constancia literal de la Exposición de Motivos de la Carta Europea de Autonomía Local dictada por el

FECAM

FEDERACIÓN CANARIA DE MUNICIPOS
VICEPRESIDENCIA

Consejo de Europa el 15 de octubre de 1985 y texto normativo de aplicación en España desde el día 1 de marzo el año 1989, y dice así:

“ Los Estados Miembros del Consejo de Europa, firmantes de la presente Carta,

Considerando que el objetivo del Consejo de Europa es conseguir una unión más estrecha entre sus miembros, a fin de salvaguardar y promover los ideales y los principios que son su patrimonio común.

Considerando que uno de los medios para que este fin se realice es la conclusión de acuerdos en el campo administrativo.

Considerando que las Entidades locales son uno de los principales fundamentos de un régimen democrático.

Considerando que el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa.

Convencidos de que en este nivel local este derecho puede ser ejercido más directamente.

FECAM

FEDERACIÓN CANARIA DE MUNICIPOS
VICEPRESIDENCIA

Convencidos de que la existencia de Entidades locales investidas de competencias efectivas permite una administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano.

Conscientes de que la defensa y el fortalecimiento de la autonomía local en los diferentes países de Europa representan una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder.

Afirmando que esto supone la existencia de Entidades Locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos que se benefician de una amplia autonomía en cuanto a las competencias, a las modalidades de ejercicio de estas últimas y a los medios necesarios para el cumplimiento de su misión.

Han convenido la siguiente Carta Europea de Autonomía Local.

Después de leer una declaración como la presente , elaborada hace ya casi 25 años , no se comprende cómo aún desde la Administración del Estado, desde las Comunidades Autónomas y desde los propios Cabildos Insulares Canarios se resisten al cumplimiento del contenido de una norma incorporada al ordenamiento jurídico español desde el año 1989. Y es que aún perduran los esquemas jerarquizados y tutelares sobre los Municipios. Siguen considerándoseles “hijos de un Dios Menor”. Sigue la clase política dirigente de estas Administraciones considerando a los

FECAM

FEDERACIÓN CANARIA DE MUNICIPOS
VICEPRESIDENCIA

Ayuntamientos y a sus Alcaldes y Concejales unos políticos poco responsables y por tanto ser objeto de control y tutela.

Frente a estas actitudes, desde la lealtad institucional, desde la responsabilidad que a veces se nos niega, desde el respeto al principio de legalidad y desde la medida dialéctica, la FECAM en su deber de defensa de los intereses comunes del municipalismo canario saldrá al paso de forma firme y contundente.

Quede por tanto bien claro que “ningunear” a la legítima representación de un Municipio, por pequeño que sea, es menospreciar a uno de los pilares constitutivos del Estado y del sistema democrático al que orgullosamente pertenecemos.

Nada más y muchas gracias.

EL VICEPRESIDENTE DE LA FECAM

Fdo.- Aurelio Abreu Expósito