

## Adaptación al Archipiélago Balear del régimen especial de Cabildos

La disposición adicional primera de la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, prevé la organización del Archipiélago Balear en régimen de Cabildos Insulares, extendiendo a dicha provincia, al parecer, el sistema adoptado para Canarias, pues aun cuando no se cita en dicha disposición qué organismo habrá de asumir la representación provincial, es lógico suponer que la experiencia adquirida con la aplicación a las Islas Afortunadas del Estatuto Provincial y disposiciones concordantes, podrá servir de pauta introduciendo aquellas modificaciones que puedan ayudar a depurar el sistema.

Es de una necesidad indiscutible la existencia de los Cabildos, como órganos que atiendan al fomento y defensa de todo cuanto suponga interés insular, y que dotados de medios suficientes, puedan desenvolverse con la independencia económica que se precisa, para atender a la solución de los problemas que plantea la especial configuración geográfica del territorio; pero no es menos cierto que tales Corporaciones rebasarían sus propios límites si, basándose en el hecho de una supremacía económica, consecuencia quizá de una mayor extensión territorial de la isla que regentan, o en una masa de población repectiva de una mayoría dentro del archipiélago, se pretendiera atribuir a alguna de ellas un rango provincial que, al menos en teoría, no parece corresponderles. Se aprecia entonces la falta de una Corporación de tipo provincial que, unificando intereses, ostente tal representación ante el Estado.

Aquí es, sin embargo, donde surge la complicación, pues resulta difícil establecer las atribuciones del nuevo organismo sin llegar a invadir el ámbito insular, y por otra parte, no parece lógico imagi-

narse una Corporación provincial, con todos los servicios de esta índole, que no admiten fraccionamiento y que es preciso sostener reducida en sus funciones a las meramente representativas.

Conforme ya exponíamos en otro número de esta Revista, el Estatuto Provincial resolvió en principio la cuestión, suprimiendo la Diputación Provincial de Canarias, y creando una Mancomunidad forzosa de Cabildos, que a su vez desapareció, con la publicación del Real Decreto-Ley de 8 de mayo de 1928, que adaptó los preceptos del citado Estatuto a la nueva situación planteada por el Real Decreto de 21 de septiembre de 1927, que dividió el Archipiélago en dos provincias: Tenerife y Las Palmas.

Sabido es también que no hubo homogeneidad al aplicar dicho sistema, pues prácticamente sólo la provincia de Tenerife, quizá por el arraigo que allí tenía la desaparecida Diputación, creó una Corporación provincial más o menos en consonancia con lo ordenado en las citadas disposiciones.

Ciertamente que el organismo provincial no estaba muy fortalecido en Canarias, donde la lucha por la capitalidad de la provincia iniciada en 1812, menguó energías que, debidamente encauzadas, habrían producido el robustecimiento de la Diputación en lugar de provocar la división del Archipiélago. No existiendo en Baleares, al parecer, esta pugna por la capitalidad, el problema se simplifica, pues aun descentralizando en beneficio de los Cabildos determinados servicios de carácter netamente insular, el nuevo organismo provincial que se formase sería una proyección del que ya existe, con bien acusada personalidad por cierto.

Se corre el riesgo, sin embargo, de que al producirse la descentralización, ésta arrastre consigo servicios que constituyen ámbito provincial, y que al asumirlos un solo Cabildo, invocando tal vez razones de emplazamiento, coloque a los restantes en situación de franca inferioridad.

Una previa clasificación de obras y servicios que fijara categóricamente cuáles eran susceptibles de descentralizarse y cuáles no, permitiría llegar a una solución que sin mermar prestigio a Cabildos y Mancomunidad, atribuyese a cada organismo lo que constituye materia de su exclusiva competencia.

No resulta fácil, sin embargo, opinar sobre tan espinoso problema, y aun cuando no pretendemos que nuestro criterio sea el más acertado, hemos llegado en nuestro análisis a la creencia de que son susceptibles de descentralización, sin menoscabo de intereses pro-

vinciales, los servicios que tengan por objeto la construcción y conservación de caminos y vías de comunicación (líneas de ferrocarriles, tranvías, autobuses y trolebuses), puertos y aeropuertos, obras hidráulicas (regadío y abastecimientos), fomento de la ganadería, repoblación de montes, conservación de monumentos y lugares artísticos o históricos y desarrollo del turismo, prestación a los Municipios de medios técnicos y económicos para la formación de proyectos y ejecución de obras y servicios (abastecimientos de aguas y saneamiento, viviendas protegidas, etc.), y en general cuanto constituye un interés marcadamente insular.

Entendemos, en cambio, que podrían considerarse como obligaciones mínimas de carácter provincial, en este caso interinsular, los gastos de sostenimiento del Gobierno Civil, Audiencia, Magistratura del Trabajo, Mutilados de Guerra, Tribunal Tutelar de Menores, Comisión de Servicios Técnicos, Juntas Administrativas de Obras Públicas, Vías de comunicación interinsulares (aéreas o marítimas), Jefatura de la Sección Provincial de Administración Local, Recaudación de contribuciones del Estado, instituciones de crédito agrícola, creación y sostenimiento de Escuelas Industriales, Artes y Oficios, Bellas Artes, profesiones especiales, establecimientos de beneficencia (Hospitales, Manicomios, Leprosas, Asilos de ancianos y desvalidos), campamentos y colonias escolares, concursos, exposiciones, ferias, etc.

Obsérvese que en la solución que propugnamos se mantiene la unidad provincial sin restar iniciativas a los Cabildos, que en su isla respectiva pueden desarrollar un plan de mejoras sin supeditarse en sus decisiones a una tutela de tipo provincial que podría restarles eficacia. Se respeta, sin embargo, legítimos derechos de las islas menores, que de este modo pueden utilizar en condiciones de proporcionalidad, servicios, cuyos gastos iniciales y de sostenimiento gravarían de modo considerable las haciendas insulares si se pretendiese su instalación en todas y cada una de las islas que constituyen la provincia.

Otra de las cuestiones que se plantean es la hacienda de las nuevas Corporaciones, cuestión ésta que no se resolvió con la necesaria amplitud en Canarias, donde la Mancomunidad (nos referimos siempre a la de Tenerife) obtiene sus ingresos casi exclusivamente a costa de los Cabildos de su provincia, mediante una aportación forzosa que como es sabido alcanza el 5 por 100 de los respectivos presupuestos insulares, pudiendo además ampliar esta cifra inicial, con una apor-

tación extraordinaria, si consigue recabar la previa conformidad de todos los Cabildos que la constituyen. Con tan reducidos medios económicos se producen, en ocasiones, agobios que pueden y deben evitarse, si se aspira a crear organismos fuertes que repondan con amplitud al fin para que fueron creados.

La nueva Ley de Régimen Local, que tiende plausiblemente a robustecer los ingresos de las Corporaciones a ella sometidas, tiene aquí ancho campo donde mostrar su eficacia, reservando para estas Mancomunidades el apoyo económico que precisan con cargo a los Fondos de compensación creados. Ello contribuiría no sólo a independizar en parte al órgano provincial, sino también a aliviar a los Cabildos de la carga económica que representa el sostenimiento de una Corporación de esa categoría, que en su ansia de mejorar servicios demanda una mayor amplitud en las aportaciones, difícil de conseguir, aun contando con un sincero afán de colaboración interinsular.

Además, no basta a nuestro juicio, fijar la cuantía de las aportaciones insulares, que entendemos deberían ser las precisas para cubrir el déficit presupuestario después de aplicada la ayuda económica del Estado y los recursos propios; se hace preciso fijar un procedimiento que revista las necesarias garantías para que dichas aportaciones se lleven a efecto con regularidad.

El Reglamento por que se rige la Mancomunidad de Tenerife, ya establecía como medio para asegurar el cobro de las aportaciones que todos los recursos que el Estado concediese a los Cabildos ingresarían SIN EXCEPCION en la Mancomunidad, quien luego los distribuiría a cada uno de ellos, reservándose la facultad de poder compensar dichos importes con las deudas que por aportaciones insulares tuviesen pendientes los Cabildos, con la sola excepción de que las subvenciones para caminos vecinales no podían ser objeto de compensación.

Tal sistema hubiera constituido una absoluta garantía, de no suceder que los recursos cedidos por el Estado, que podían ser objeto de compensación, no alcanzaban a cubrir el importe de las aportaciones insulares, haciéndose preciso para conseguir su efectividad invocar el afán de colaboración de que antes hablábamos, que no siempre fué tan propicio como ahora, hasta el punto de que se hizo necesario recabar del Ministerio de la Gobernación que se considerase preferente el pago de las aportaciones para sostenimiento de la Mancomunidad, solicitud que fué aceptada por resolución de dicho Departamento Ministerial de fecha 30 de octubre de 1943.

Con la nueva Ley podría llegarse, no obstante, a una normalidad en las compensaciones si todos los recursos cedidos por el Estado, incluyendo entre éstos el propio Fondo de Compensación Provincial, se librasen previamente a la Mancomunidad, pues ello permitiría asegurar un volumen de ingresos compensables capaz seguramente de absorber con holgura el importe de las aportaciones insulares.

Recopilando, pues, los antecedentes expuestos, y examinando las ventajas e inconvenientes que ha ofrecido en la práctica el régimen especial ya expuesto, podríamos fijar los recursos de ambas Corporaciones del modo siguiente:

A favor de los Cabildos: todos los ingresos autorizados en el Título II, Capítulo I, de la vigente «Ordenación Provisional de Haciendas Locales»; es decir, todas las exacciones autorizadas a las Diputaciones Provinciales por dicha disposición, exceptuando la participación en la Contribución territorial, riqueza rústica, concedida por Ley de 26 de septiembre de 1941, por servicios de conservación y depuración de documentos fiscales, mientras subsista, por entender es éste un servicio típicamente provincial.

A favor de la Mancomunidad: la participación últimamente citada, los rendimientos que produzcan los servicios que tenga establecidos, la aportación del Estado con cargo a los «Fondos de Compensación» y las aportaciones de los Cabildos, fijadas en el déficit inicial del Presupuesto, estableciendo para este último ingreso las siguientes garantías:

a) Que se considere como atención preferente el pago de las aportaciones insulares a favor de la Mancomunidad.

b) Que todos los recursos que el Estado concede, o pueda conceder en lo sucesivo a los Cabildos, se ingresen, *sin excepción alguna*, en las arcas de la Mancomunidad, para que por ésta pueda efectuarse en su caso las compensaciones necesarias para asegurar regularidad en los ingresos insulares, exceptuando, por supuesto, las subvenciones para caminos vecinales, que no serían objeto de compensación, y

c) Que la aportación insular, que se fija en el déficit inicial del Presupuesto de la Mancomunidad, tenga el carácter de imposición de exacción, regulándose por los preceptos contenidos en el Capítulo VI, Título III, de la Ordenación Provisional antes citada.

Resueltos de este modo los ingresos del Presupuesto ordinario, quedaría todavía por resolver de qué medios económicos habría

de valerse el nuevo organismo provincial si por una necesidad ineludible tuviera que recurrir a la formación de un Presupuesto extraordinario para atender a la ejecución de obras de primer establecimiento.

Prescindiendo de la venta de sus bienes patrimoniales, tendríamos en primer lugar el crédito como base fundamental, pero ello por sí sólo no es suficiente si no se cuenta con recursos especiales que puedan dedicarse al pago de intereses y amortización.

Por ello creemos podría estudiarse la fórmula para que la Mancomunidad pudiera establecer recargos especiales sobre determinados ingresos insulares, si bien en cuantía inferior al límite autorizado a los Cabildos para estos casos, al objeto de que la duplicidad de imposición no llegase a constituir un gravamen excesivo. Cabría también reducir el tipo de los recargos especiales que se autorizan a los Cabildos en beneficio de la Mancomunidad.

Hemos pretendido exponer con la mayor claridad posible los resultados obtenidos con la aplicación del régimen especial que sirve de encabezamiento a este escrito, apuntando aquellos inconvenientes y ventajas que se dejaron sentir desde un principio, y que aun hoy mismo constituyen serios entorpecimientos, confiando que recogiendo cuanto de aprovechable haya en este modestísimo trabajo, que no es otra cosa que recopilación de añosas aspiraciones, pueda llegarse a una solución satisfactoria que permita mejorar el sistema.

JOSÉ LLORCA GISBERT

Interventor de Fondos de la Excma. Mancomunidad  
Provincial Interinsular.

Santa Cruz de Tenerife.