



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 / 1 9 8 9

La Laguna, a 3 de abril de 1989.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno autónomo de Canarias sobre el *Anteproyecto de Ley de Reforma de la Ley autonómica 8/1986 (EXP. 3/1989 APL)**.

F U N D A M E N T O S

I

A solicitud del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC), se emite el presente dictamen en el que, desde parámetros técnico-jurídicos, se analiza el Anteproyecto de referencia, documento en el que, articuladamente, se plasma el propósito de dicho Gobierno de reformar la Ley autonómica 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias (LAPC). Congruentemente con los imperativos estatutarios y legales a los que ha de ajustarse su función de velar por la observancia de la Constitución (CE), del Estatuto de Autonomía (EACan) y del resto del Ordenamiento jurídico, este Consejo Consultivo concreta la opinión que el mencionado Anteproyecto le ha merecido en los términos que, razonadamente, se exponen en los siguientes fundamentos.

Antes de proseguir, sin embargo, se ha de hacer constar, al igual que se ha hecho en otras ocasiones en las que se ha demandado el parecer del Consejo sobre iniciativas legislativas concernientes a materias que preceptivamente requieren su dictamen, que, en tales casos, éste debe recaer no sobre "Anteproyectos", sino sobre "Proyectos" en los que de manera definitiva queda expresada la propuesta normativa del Gobierno autónomo, por así venir exigido por el Estatuto (art. 43) y, congruentemente, por la Ley de este Consejo (art. 1.1). Es cierto, sin embargo, que

* **PONENTE:** Sr. Pérez Voitúriez.

esta misma Ley se refiere en otro lugar a "Anteproyectos" (art. 10.3), lo que, a juicio de este Consejo, al pugnar con el precepto estatutario referido, debiera determinar, como así se ha sugerido, una reforma legislativa que elimine esta antinomia, y, en tanto esto no suceda, una práctica tendente a la remisión a este Organismo de textos definitivamente aprobados por el Gobierno, de recabarse su parecer de manera preceptiva y no facultativa.

II

1. La idea matriz del Anteproyecto analizado se concreta, a juicio de sus redactores, en cuatro cuestiones fundamentales, según se desprende de su Exposición de Motivos:

a) La necesidad de que a los Cabildos se les otorgue "en exclusiva el ejercicio de las nuevas competencias que les son transferidas (...) sin perjuicio de la necesaria coordinación por el Gobierno Regional cuando así lo exija el interés regional".

b) La utilización, como criterio delimitador de la distribución de competencias entre las Administraciones canarias, del "interés preponderantemente atendido con el ejercicio de cada competencia, bien regional, bien insular, bien local".

c) La reducción de las técnicas de redistribución competencial a "las dos únicas que se mencionan en el Estatuto de Autonomía; la transferencia de competencias (...) y la delegación", anudando la primera a la satisfacción de un interés "preponderantemente insular" y la segunda "al carácter regional del interés servido por una competencia".

d) "La necesidad de contar con la voluntad de los Cabildos receptores de la transferencia para poner definitivamente en funcionamiento las competencias transferidas".

El análisis de la concreción normativa de estos objetivos debe inevitablemente enmarcarse en unas consideraciones de propósitos clarificadores sobre la posición que en nuestro Ordenamiento jurídico, tanto estatal como autonómico, corresponde al las Islas y, por extensión, al órgano de gobierno, gestión y administración que es el Cabildo, imprescindible referencia sin la cual difícilmente podrán despejarse ciertas dudas y cuestiones interpretativas suscitadas por la iniciativa normativa analizada en orden a su congruencia con los fundamentos de la ordenación territorial del Poder y

de la Administración de la CAC que resulta de la normativa constitucional, estatutaria y legal básica.

2. Conforme dispone nuestra Constitución (art. 137), el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en Comunidades Autónomas (CCAA), entidades que gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. En congruencia con esta premisa, nuestra Norma fundamental garantiza la autonomía de los Municipios (art. 140, CE), reconoce el carácter de entidad local de la Provincia (art. 141.1), atribuyendo su gobierno y administración autónoma a las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo (art. 141.2) y dispone que “en los Archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos” (art. 141.4). Poco se aclara, sin embargo, respecto de la naturaleza y condición de los Cabildos. Lo indiscutible es que el ente local “isla” tendrá su “administración propia”, al margen de su pertenencia a una Provincia y de los Municipios que en ella existen. Más significativa resulta a este respecto la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), cuyo artículo 2 hace extensiva a las islas la autonomía de gestión de sus intereses propios que el art. 1 predica de los Municipios, que son calificados por la LRBRL de entidades básicas de la organización territorial del Estado. La Isla es, pues, una entidad local territorial (art. 3.1.c), LRBRL), de régimen especial (art. 41.1, LRBRL) cuyo órgano de gobierno, administración y representación es el Cabildo, el cual se rige por las normas de la LRBRL que regulan la organización, funcionamiento y competencias de las Diputaciones Provinciales, “sin perjuicio de las que les corresponden por su legislación específica” (art. 41.1, LRBRL).

Quiere con ello decirse que el Cabildo no es simplemente órgano de gobierno del ente local “Isla” -en calidad de lo que desempeña las competencias propias de tal condición-, sino que pueden recibir en su acervo competencial, y por los procedimientos que luego se analizan, el ejercicio de determinadas funciones que exceden el interés “simplemente local”. La determinación de esta especificidad, remite ineludiblemente a lo que al respecto dispone el Estatuto de Autonomía.

Según éste, los poderes de la Comunidad Autónoma se ejercen a través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente (art. 7.1), mientras que dispone - reiterando la norma del art. 141.4 de la Constitución (sin tener en cuenta su contexto, en el que sí tiene sentido el adverbio “además”, pero no en la norma

estatutaria)- que “las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildo, que seguirán regulándose por su legislación específica. Ejercerán asimismo, las funciones que este Estatuto les reconoce” (art. 7.2).

Asimismo, en la Sección III del Título I, EACan (“Del Gobierno de los territorios insulares”) se contiene el art. 22, de cuya exégesis resulta lo siguiente: 1) Las instituciones de gobierno local de Canarias son los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos. 2) El Cabildo constituye el órgano de gobierno y administración insular. Tendrá autonomía plena en los términos que establece la Constitución y su legislación específica. 3) Los Cabildos desempeñan las funciones que les son reconocidas como “propias”; las que se les “transfieran o deleguen por la CAC” y la “colaboración en el desarrollo y la ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno canario. Asumen la “representación ordinaria” de la Administración autonómica en la isla y “ejecutan en su nombre” cualquier competencia que la Administración autonómica no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios”. 4) El Gobierno de Canarias “coordinará la actividad de los Cabildos” en cuanto afecte directamente al interés general de la CAC.

Por otra parte, y dado que “los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte de su ordenamiento interno” (art. 96.1, CE), es obligado considerar, junto a la normativa analizada, las prescripciones de la Carta Europea de Autonomía Local, aprobada en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, publicada en el B.O.E. de 24 de febrero de 1989, y en vigor en nuestro país desde el 1 de marzo del mismo año.

Sus prescripciones más significativas, a los efectos aquí considerados, son las que se contienen en los artículos 3.1; 4.1, 5 y 6; 5; 8.2 y 3; y 10.

Sin perjuicio de las reflexiones que todos estos preceptos suscitan respecto de la ordenación de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los entes locales de su ámbito territorial, es evidente el interés de los contenidos en los arts. 4.6 y 10.1, por su directa conexión con las propuestas normativas contenidas en los arts. 47.2 y 36 del Anteproyecto. La primera de éstas, al establecer la preceptividad de la audiencia previa a los Cabildos en los supuestos de aprobación de Proyectos de Ley o Informe gubernativo de proposiciones de Ley, guarda evidente congruencia con el art. 4.6 de la referida Carta Europea. Por el contrario, la rígida prohibición contenida en el art. 36 del Anteproyecto (proscripción de mancomunidades o federaciones de Cabildos “ni

siquiera para la prestación de servicios propios”) puede evidentemente pugnar con la preservación de la autonomía de las mismas previstas en el art. 10.1 de dicha Carta.

3. En otro orden de consideraciones, la formulación que se contiene en el Anteproyecto analizado no parece suficientemente ajustada a lo que la Constitución, el Estatuto de Autonomía y la LRBRL preceptúan respecto de las entidades locales. En efecto, éstas no son, en puridad, meras “Administraciones Públicas en el significado técnico de la expresión. No lo son, evidentemente, pues trascienden los límites de este concepto, ni el Estado ni la Comunidad Autónoma. Pero es que ni siquiera los Cabildos o los Ayuntamientos son sus Administraciones en sentido estricto, sino sus órganos de representación, gobierno y administración, que actúan en su nombre, imputándose las consecuencias a la respectiva entidad-persona jurídica. Por ello, no es correcto que el Anteproyecto -cfr. art. 43- preceptúe que los Cabildos “tienen atribuido” el gobierno, administración y representación de las islas, sino que por definición son los órganos de gobierno, administración y representación de las Islas; es decir, son la organización gubernativo-administrativa de éstas que las representa, sin que pueda confundirse dicha autonomía, que es consustancial con la existencia de las personas jurídico-territoriales de que se trata, con los posibles límites o condicionantes que se establezcan respecto a la realización de tales funciones. Límites que pueden variar según que éstas sean “propias”, bien se trate de las mínimas previstas en la normativa básica como de las que con tal carácter puedan atribuirles las leyes sectoriales autonómicas, “transferidas” o “delegadas”. Por lo que resulta que las entidades locales canarias -esto es, las Islas y los Municipios existentes en el territorio de la Comunidad Autónoma- son propiamente elementos básicos de la organización territorial del Estado -entendido en sentido general o global- que institucionalizan y gestionan autónomamente -en los términos previstos en la legislación básica y con sujeción al marco constitucional- los intereses de las correspondientes colectividades, asignándoseles sus oportunas competencias; siendo los Cabildos y Ayuntamientos sus respectivas organizaciones gubernativas y administrativas -integradas por sus particulares elementos personal, estructural y competencial, las cuales, junto con el territorio y la población -insular o municipal- conforman los elementos esenciales o constitutivos de las indicadas entidades -Islas y Municipios- dotados éstos y no aquéllos de personalidad jurídica, según dispone el vigente Ordenamiento (cfr. arts. 140 y 141, CE, y 1.1 y 2, 3.1 y 2, 11.1 y 2, 25-28, 41.1 y 2, LRBRL).

Por otra parte, cabe advertir que, a la vista de lo preceptuado en los arts. 32.1 y 2, EACan y 5, LRBRL, resulta cuestionable que en un mismo texto legal (cfr. arts. 2 a 7 del Anteproyecto) se regulen las entidades locales y la Administración autonómica, sin que, como mínimo, se efectúen las precisiones diferenciadoras oportunas. Y ello, no sólo porque el título habilitante para hacerlo es evidentemente distinto (como distintas son las específicas limitaciones a su ejercicio en uno y otro caso) sino porque aquéllas y ésta son instituciones de diferente carácter. Unas y otra, en efecto, están situadas en distinto plano, lo que obsta a su idéntica consideración institucional y, por consiguiente, al tratamiento eminentemente administrativo que corresponde a la Administración de la CAC. Tampoco pueden ser asimiladas hasta convertir en una sola e indistinta sus respectivas ordenaciones. Como no cabría, asimismo, que ello sucediera aunque se asimilase, cuestionablemente, la entidad local, la Isla, a su organización institucional, el Cabildo, pues éste no es institucionalmente asimilable al aparato administrativo autonómico.

Asimismo, la regulación propuesta realiza -cfr. art. 2 del Anteproyecto- una ordenación inadecuada o, al menos, equívoca, tanto por disponer respecto a las Entidades locales unos principios de organización y funcionamiento que solo compete establecer al Estado, porque, siendo dichas Entidades unas "Administraciones" bien diferenciadas de la autonómica, es obvio que las normas que rigen unas y otras son distintas. Además, tratándose de Islas-Cabildos y, sobre todo, Municipios-Ayuntamientos, resulta extraña la mención de los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión a los ciudadanos, cuyo respeto y aplicación son mandatos dirigidos más bien a un poder normador que a aquéllos y que, dadas las circunstancias, parecen de inútil reproducción aquí.

Desde esta perspectiva, la CAC es incompetente para alterar, en contra de la expresa normativa estatal básica y, por demás, sin apoyo estatutario concreto, la naturaleza y vinculación orgánica de los Cabildos (Vid. art. 5.2 del Anteproyecto): una cosa es lo que se dispone en los arts. 21.3 y 22.3, EACan y 41.1 y 2, LRBRL y otra muy distinta lo que se pretende establecer con el precepto analizado, que no sólo parece desconocer lo ordenado en aquéllos, sino también en los arts. 21.1 y 32.1, EACan.

Conviene además precisar -a diferencia de lo prevenido en el Anteproyecto (cfr. arts. 5.3; 6; 10; 41 y 43)- que la Entidad local a la que se atribuye autonomía, dentro de los términos de la legislación aplicable, tanto por la Constitución, indirectamente,

como por la mencionada legislación (cfr. art. 7, LRBRL), es la Isla. En este sentido, la cita del art. 21.2, EACan, aunque sustancialmente correcta, ha de interpretarse adecuadamente, máxime cuando el propio precepto estatutario se remite, como no podría ser menos, a lo que estableciera en aquélla, es decir, a la normativa básica sobre Régimen local (cfr. art. 32.1, EACan). Siendo de advertir que en esta perspectiva, de la conjunción de los mandatos de los arts. 41.1 y 36.1, LRBRL, se deducen unas posibilidades relativas a la existencia de competencias propias de los Cabildos -y no delegadas o siquiera transferidas- que no parecen haber sido suficientemente explotadas hasta el presente. Al respecto, es pertinente señalar que, aun cuando las leyes que las definan y atribuyan puedan ser siempre derogadas o modificadas en el supuesto de que tales facultades excedieran el mínimo competencial contemplado en los arts. 4.1 y 36, LRBRL, lo cierto es que su ejercicio siempre sería más autónomo y estaría más protegido por la autonomía orgánico-funcional atribuida a la Isla que representa el Cabildo, que el propio de una competencia transferida o, por supuesto, delegada.

4. Por lo expuesto, es objetable la calificación que hace el Anteproyecto -cfr. art. 5.2 y 3- en el sentido de que los Cabildos son "copartícipes" de las competencias regionales o, al menos, la interpretación que asimila tal condición a "cotitularidad competencial", puesto que los Cabildos no son en modo alguno titulares constitucionales, estatutarios o legales de competencias autonómicas, ni tampoco pueden ejercer como tales titulares los poderes que se les transfieran o deleguen y aquellos otros de carácter administrativo que no realice la Administración comunitaria, lo que no es sino manifestación o reflejo de la condición de "coadyuvantes estatutarios en la prosecución de los fines de la Comunidad Autónoma" según la calificación que con ocasión de similares consideraciones efectuó este Consejo en su dictamen nº 1/85, de 31 de octubre.

En fin, como se ha razonado previamente, los Cabildos no son titulares de competencia autonómica alguna, incluidas las administrativas, en ningún caso, de manera que sólo lo son de las que se le asignen como propias, incluidas las que, en su caso, se le atribuyan por la legislación sectorial comunitaria. Lo que no sucede con una competencia transferida, cuya titularidad -y posibilidad de matización, modificación o aun revocación- conserva su titular, la CAC, mientras que los Cabildos, en esas condiciones y las adicionales que disponga la norma que formalice la transferencia, sólo son titulares de su ejercicio.

Igualmente, es de recordar que la Administración comunitaria no es titular, propiamente, de ninguna competencia administrativa de la CAC, sino de su ejercicio, que efectúa como órgano que es de su estructura y que se establece a ese fin.

Esta errónea concepción late en otros preceptos del Anteproyecto -art. 38- siendo problemático que los Cabildos propongan al Parlamento el ejercicio de la función parlamentaria prevista en el art. 12 e), EACan, es de advertir que ello no se contempla en la Norma estatutaria, lo que, dadas las circunstancias del caso y el de hecho que los Cabildos, como se ha dicho, no son propiamente instituciones autonómicas sino locales, resulta apropiado y parece además confirmar, indirectamente, que el Estatuto no dispone ni considera la existencia de una doble naturaleza y vinculación orgánica de aquellos. Es más, el ejercicio de la indicada facultad parlamentaria se considera estatutariamente una función exclusiva de la Cámara legislativa y en ningún caso del Gobierno autónomo, que ni siquiera está facultado para realizar formalmente la actividad que se propone conceder o permitir a los Cabildos (cfr., en este sentido, el precepto estatutario citado y los arts. 19, 20 y 21 de la Ley autonómica 1/1983).

III

Como vimos, el Estatuto distingue entre las funciones de los Cabildos, las siguientes: “propias”; “transferidas”; “delegadas”; “de colaboración en el desarrollo y ejecución de los acuerdos gubernamentales”; “de representación ordinaria de la Administración autonómica” y “de ejecución en nombre de la Administración comunitaria”. Sea cual fuere el alcance e interpretación que se quiera dar a las funciones descritas, es incuestionable que el marco funcional en el que los mismos pueden actuar no es, en modo alguno, unívoco: antes al contrario, es múltiple, sin que sea lícito, ni correcto técnicamente, asimilar el régimen jurídico de todas y cada una de las funciones citadas, ni, por ello, reconducir el modelo que se deduce del Estatuto a una uniformidad jurídica incompatible con el sistema diseñado por la Constitución y el Estatuto, cuyo desconocimiento puede llevar al cuestionamiento efectivo de la identidad e integridad de los poderes autónomo-comunitarios.

1. Siendo indubitada la naturaleza sustantiva de la Isla como ente local, las funciones “propias” en pro de las que se articula la “autonomía” que el Ordenamiento les reconoce -que según el art. 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985 y en vigor en España desde el 1 de marzo de 1989,

implica el derecho de las Entidades Locales a gestionar y ordenar una parte importante de los asuntos públicos-, son las que la legislación en esta materia les asigne en base precisamente a esa condición. En este sentido, el art. 7 de la LRBRL dispone, que las competencias propias de los entes locales se ejercen "en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas". Debiendo significarse a este respecto que la asignación de lo que se podría llamar "competencia propia" puede realizarse por el Estado, fundamentalmente, que es quien tiene, básicamente, la responsabilidad de regular los aspectos orgánicos, materiales y funcionales de los entes locales, aunque también por la legislación de las CCAA que hayan asumido competencias en materia de régimen local, punto en el que debe traerse a colación lo que dispone el art. 32.1, EACan, antes referenciado, así como por la legislación sectorial.

Hoy por hoy, el "patrimonio" de competencias "propias" de los Cabildos insulares se encuentra relacionado en la LRBRL y en la Ley autonómica 8/1986, que ahora se pretende reformar, cuyo artículo 9.b) dispone, a fin de dar "efectividad a la autonomía de los entes locales" en Canarias, que se atribuyan a los mismos las competencias que procedan conforme a las reglas y principios enunciados en el art. 2.1, LRBRL, 21.2 y 22.3, EACan, y, en todo caso, las materias enumeradas en los arts. 25 y 36 de la citada Ley de Bases (que recogen los contenidos básicos competenciales mínimos que corresponden a los Ayuntamientos, Diputaciones y, por extensión, a los Cabildos), ejerciéndose como "competencias propias en régimen de autonomía", sin perjuicio de su planificación y coordinación por la CAC mediante las técnicas previstas en la LRBRL.

Es decir, los Cabildos pueden incrementar el núcleo esencial de la autonomía local ostentando aquellas funciones que mediante Ley estatal o autonómica en materia de régimen local y con tal condición les sean asignadas; eventualidad prevista en el art. 2 LRBRL, a cuyo tenor "para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales la legislación del Estado y la de las CCAA (...) según la distribución constitucional de competencias deberá asegurar a (...) las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses".

Esta especificidad del instrumento normativo (Ley en materia de régimen local que asigne funciones en este ámbito y con tal carácter) que constata en el art. 5.1 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico (LPAut), al decir que “sin perjuicio de las competencias que la legislación de régimen local, tanto del Estado como de las CCAA, atribuya a las Diputaciones Provinciales, las Leyes de las CCAA podrán transferirles competencias propias de la Comunidad o delegarles su ejercicio, siempre bajo la dirección y control de ésta”, debiéndose señalar que el art. 10, LPAut, extiende este régimen a los Cabildos Insulares. Lo significativo de este precepto es que, tal como se ha venido sosteniendo, las funciones que se atribuyan con el carácter de “propias” lo deberán ser en una ley en materia de “régimen local”, y en base a la habilitación competencial que en este específico ámbito material se desprende del “bloque de la constitucionalidad”.

Por último, en este concreto ámbito, debe insistirse en que las competencias atribuidas con el carácter indicado, por incidir en el núcleo competencial esencial local, tienen, respecto del ente local afectado, una fuerte vinculación, que hace que las mismas sólo puedan ser “coordinadas”, pues, en cualquier caso, se ejercerán en “régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad”.

2. El segundo nivel funcional lo constituye el que corresponde a las denominadas “funciones transferidas”, cuya naturaleza y alcance pasamos a analizar seguidamente. En cualquier caso, por definición, las funciones “transferidas” son distintas de las que, con las características ya indicadas, denomina nuestro Ordenamiento “propias” y, como obligada y necesaria consecuencia, el régimen jurídico de unas y otras funciones ha de ser distinto. Sin embargo el Anteproyecto - cfr. art. 10- confunde claramente la concreta técnica de la “transferencia” con la “atribución legal” prevenida en el primer inciso del apartado 1 del art. 36, LRBRL, estimándose, erróneamente, según entendemos, que el efecto de ambas es idéntico. Al respecto, conviene señalar que la transferencia no afecta a la titularidad de la competencia, que estatutariamente corresponde a la CAC y permanece en ésta, sino su ejercicio, que puede efectuarse autónomamente por el ente receptor sin perjuicio de ciertas limitaciones específicas que prevea el ente que transfiere. Es de reseñar, además, que no parece adecuado preceptuar que las competencias transferidas se integran entre las propias de la autonomía local de los Cabildos porque es estatutaria y legalmente cuestionable tal afirmación en sí misma considerada, al suponer una indebida transmutación de titularidad por no ser la transferencia la vía correcta jurídicamente para efectuarla.

Recuérdese en este punto que el EACan acoge expresamente esta expresión como cualificadora de determinadas funciones, que por ser asignadas con ese carácter a los Cabildos son incorporadas con cierto alcance y determinados efectos. Sin perjuicio de ulteriores matizaciones, procede realizar ciertas precisiones en torno a la técnica mencionada, a fin de ubicarla en el lugar que corresponde entre las demás de reatribución competencial/funcional y, en consecuencia, deducir su exacto y preciso régimen jurídico.

-- Ante todo, se ha de señalar que no es totalmente correcto asimilar la transferencia de funciones a los Cabildos con las transferencias de facultades, aprobadas por Ley Orgánica, del Estado a las CCAA, según el mecanismo del art. 150.2 de la Constitución. En este tema, convendría no olvidar que las funciones posibles a transferir a los Cabildos son de carácter "administrativo" y que una eventual transferencia de facultades legislativas y/o ejecutivas, que no meramente administrativas, es decir, propiamente políticas y gubernativas, en el ámbito de las relaciones entre el Estado y la CAC no es asimilable a la que, con carácter, objeto y efectos exclusivamente administrativos, -pues sólo se transfieren ciertas funciones administrativas o las facultades para realizarlas-, pueda efectuarse entre la CAC y los Cabildos. Pero es que, aun admitiéndose a simples fines dialécticos que cupiera tal equiparación, ha de observarse que, en todo caso, la transferencia no podría afectar a la titularidad de una competencia o, en terminología constitucional, de una materia, sino a la del ejercicio de aquella o de funciones sobre ésta. Y que, si se arguyera que esa titularidad no se discute o afecta porque la competencia se transfiere a instituciones autonómicas -esto es, de la Comunidad Autónoma-, es obvio que entonces, como se ha apuntado antes, no puede actuarse la transferencia, pues ésta no cabe realizarse entre órganos de la misma persona jurídica o porque la operación jurídica que con ello se estaría realizando, -sin duda antiestatutariamente- es una "desconcentración" y no una descentralización administrativa, técnica organizativa para la que es inviable y aun contradictorio este instrumento.

-- Además, la "transferencia de funciones" no es la única técnica de reatribución competencial que puede y debe ser utilizada para incrementar el patrimonio competencial/funcional de los Cabildos. La transferencia es una más entre las técnicas de redistribución funcional entre entes de distinta naturaleza, como se ha visto en el catálogo de funciones que, según el Estatuto, pueden asumir los Cabildos. Sin que, a mayor abundamiento, quepa confundir el "género" con la "especie". Es

decir, sea cual fuere el grado de intensidad de la redistribución competencial que en cada caso se pretenda, en todos ellos hay materialmente “transferencia” (de competencias, funciones o facultades); siempre se transfiere algo de un ente a otro. En este sentido, el concepto “transferencia” puede tener una interpretación simplemente material, por lo que, desde esta perspectiva, existe “transferencia” tanto en una delegación interorgánica como en una transferencia intersubjetiva de las previstas en el artículo 150.2 de la Constitución.

El esquema, sin embargo, pierde nitidez desde el momento en que, en el Ordenamiento autonómico canario, se da el nombre de “transferencia” a una específica técnica de reatribución funcional que posee ciertas características que la singularizan y diferencian de las demás con las que comparte género, aspecto en el que la legislación autonómica tiene un amplio margen de libertad configuradora, debiendo no obstante significarse -sin predeterminedar cuál haya de ser o cuál sea la voluntad del legislador autonómico- que la transferencia de funciones no puede afectar, como se ha señalado, la irrenunciabilidad de la misma, ni puede suponer la abdicación absoluta de la “responsabilidad” que le compete al ente transfiriente en relación con la función afectada, lo que explica y justifica que aquél pueda controlar el efectivo ejercicio de ésta, pudiéndose incluso, si fuera el caso, proceder a su revocación. Basta con recordar a este respecto las medidas precautorias que la LOTRACA prevé en relación con las “competencias” transferidas a la CAC. Lo determinante en esta cuestión es que la existencia o no de tales controles y la intensidad de los mismos no es una cuestión de simple voluntarismo político, sino se podría decir, de “orden público” autonómico, pues, sea cual sea el alcance de la redistribución, la responsabilidad del correcto ejercicio de la función transferida, su titularidad “latente”, sigue residenciada en el ente que reatribuye.

Por todo ello, resulta imprescindible precisar el ámbito material exacto sobre el que la misma recae, tarea metodológica absolutamente necesaria si se quiere concretar un cuadro coherente y sistemático de las técnicas redistributivas de funciones, en el que la “transferencia” ocupa un lugar preeminente, por el grado y alcance de la traslación que con ella se quiere efectuar.

Como se sabe, el sistema diseñado por la Constitución distribuye el poder político entre el Estado y CCAA, a los que en los términos que resultan de la normativa que integra el bloque de la constitucionalidad, le asignan o asuman determinadas cuotas de “poder”; un poder que en cada nivel se organiza e

institucionaliza, atribuyéndose a las respectivas instituciones básicas las “potestades nucleares”: legislativa, ejecutiva/administrativa y -en el caso del Estado- judicial. La potestad legislativa, es obvio, sólo puede encomendarse al Parlamento; la potestad ejecutiva -en sentido estricto- está depositada en su titular, es decir, el Gobierno; la potestad administrativa se distribuye o puede distribuirse, en base al principio de competencia, entre los distintos niveles orgánicos de un mismo ente o, de conformidad con lo que dispone en cada caso el Ordenamiento, se puede reatribuir a otros entes, de distinta base territorial.

Ahora bien, ha de precisarse a este respecto que al igual que un haz de facultades integran un derecho subjetivo, una competencia administrativa material en un determinado ámbito se compone de un cierto número de funciones, pues es evidente que el acto administrativo final que agota el procedimiento es o puede ser la conclusión de un iter en el que han intervenido distintos órganos con su función propia. Por ello, para hablar con propiedad sólo se podría decir que se ha transferido una competencia a los Cabildos cuando realmente se le transfieren todas las funciones afectadas por la competencia, y en este punto quizás sea significativo recordar que el art. 22.3, EACan, habla de “transferencias de funciones”. Cuestión distinta es que, posteriormente, el Cabildo, de conformidad con las reglas de su propia organización, atribuya entre los distintos órganos de su estructura el ejercicio efectivo de la o las funciones transferidas, órganos que en esa específica área son, por supuesto, “competentes”.

Interesa reiterar ahora, en cuanto atañe a las “competencias transferidas”, que el carácter y alcance de una competencia “transferida” a un Cabildo es sustancial y esencialmente distinta de una competencia “asumida” por aquél como propia. Por ello, incluso la habilitación estatutaria para proceder de una u otra forma -para aprobar una Ley de transferencia o una Ley que atribuya funciones propias- es distinta, pues en el primer caso la CAC, “de acuerdo con las normas” del Estatuto está incidiendo en la regulación de sus instituciones de autogobierno (art. 29.1) mientras que en el segundo caso la habilitación se encuentra en las facultades de ordenación del régimen local previstas en el art. 32.1, EACan.

Se reitera nuevamente, aunque ahora desde la perspectiva de la transferencia, lo que dispone el art. 5, LPA, en donde se constata con meridiana claridad, no sólo la distinta operatividad de las técnicas mencionadas, sino también la distinta

habilitación estatutaria que, en su caso, faculta a la CAC a aprobar uno u otro tipo de leyes: "Sin perjuicio de las competencias que la legislación de régimen local, tanto del Estado como de las CCAA, atribuya a las Diputaciones Provinciales, las leyes de las CCAA podrán transferirles competencias propias de la Comunidad o delegarles su ejercicio, siempre bajo la dirección y control de éstas (...)".

Esta dualidad de régimen late asimismo en el interés o justificación que fundamenta una y otra técnica, pues si -como se ha dicho reiteradamente-, con el incremento de competencias propias se pretende complementar la autonomía local -por lo que deben satisfacer prioritariamente un interés local/insular-, este razonamiento no existe cuando lo que se pretende es transferir determinadas funciones a los Cabildos -que, obvia y lógicamente, las ejercerán en el ámbito territorial de la isla-, funciones que pueden responder o satisfacer un interés regional, pero que se ejercen por los Cabildos por cumplir éstos más plenamente los principios de proximidad y cercanía a los ciudadanos/administrados y, lo que es incuestionable, el propio Ordenamiento permite tal asignación con ese carácter.

A la vista de las anteriores consideraciones podría afirmarse que no es ni puede ser unívoco el tratamiento y definición de la transferencia de funciones, pues según sea el ámbito material sobre la que aquélla recae, la misma tendrá mayor o menor alcance. Por ello, es posible que en relación con determinado ámbito material respecto del cual se ha operado una transferencia, ésta se articule de diverso modo -bien entendido que siempre y en todos los casos se transfieren funciones administrativas- según que las funciones afectadas por la transferencia se ejerzan en "exclusividad", "conurrencia", "compartición", y "conjunción".

3. En el tercer nivel de las técnicas de retribución funcional se encuentran las llamadas "funciones delegadas", cuyo tratamiento tampoco es unívoco, pues esta técnica retributiva se encuentra prevista en normas cuyo fin y alcance es sustancialmente distinto, aunque en ambos casos estamos en presencia de "delegaciones intersubjetivas".

La legalidad autonómica vigente (Ley 8/1986) distingue la delegación a los Cabildos insulares de competencias autonómicas, cuando concurren determinadas condiciones (arts.7 y 8), de la atribución a aquellos de competencias mediante las técnicas previstas en la LRBRL (arts.7 y 37). Este último artículo dispone que las CCAA deleguen competencias en las Diputaciones (y Cabildos), posibilidad que concreta el art. 66 de Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de

Régimen Local -aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 16 de abril- al determinar que las CCAA "podrán delegar en las Entidades Locales la realización de obras, ejecución de servicios y, en general, el ejercicio de actividades propias de su competencia". El ente delegante se reservará, en cualquier caso, las facultades de dirección y fiscalización que estime oportuno, (art. 67.2 TR) ejerciéndose tales facultades de conformidad con lo que dispone el art. 27 LRBRL (art. 378 LRBRL), es decir, determinación del "alcance, contenido, condiciones y duración" de la delegación; "así como el control que se reserva la Administración delegante y los medios, personales, materiales y económicos que ésta transfiera", pudiendo aquella "emanar instrucciones técnicas de carácter general", "recabar información", "enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes", "revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del municipio", debiendo significarse que "las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación de (...) las CCAA" (art. 27.4, LRBRL), "y sin perjuicio de que las entidades locales se atengan al ordenamiento local para su ejecución (art. 67.4 del TR) o, como señala el art. 7.3, LRBRL, la delegación "habrá de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la Entidad local".

Pues bien, el art. 5.1, LPAut -anteriormente analizado desde el punto de vista de las funciones transferidas-, dispone que "sin perjuicio de las competencias que la legislación de régimen local, tanto del Estado como de las CCAA atribuya a (los Cabildos), las leyes de las CCAA podrán transferirles competencias propias de la Comunidad, o delegarles su ejercicio, siempre bajo la dirección y control de éstas", significándose que en este caso -a diferencia de lo que sucede en la regulación de régimen local- no se vincula la delegación al hecho de que la gestión delegada de la competencia debe referirse a funciones en las que "sea conveniente la participación de los representantes de los intereses locales, por razón de su trascendencia municipal o provincial" (art. 67.1, TR). Sin embargo, pese a que resulte inevitable que en ambos casos el régimen jurídico a que deberá ajustarse el ejercicio efectivo de las competencias delegadas -pues se está entre una delegación- sea similar, existen ciertas diferencias que sería oportuno contrastar:

- La delegación de ejercicio contemplada en la LPAut se efectuará siempre para la totalidad de (los Cabildos) comprendidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (art. 5.1, LPAut, in fine); en cambio, para su efectividad, las delegaciones

contempladas en la LRBRL requieren ser aceptadas previamente, "salvo que por Ley se imponga obligatoriamente" (arts.37.3 en conexión con el 27.4, LRBRL).

- En caso de incumplimiento por el ente delegado de las funciones delegadas, la LPAut permite que el ente delegante, de acuerdo con su legislación, puede "suspender la delegación", "dejarla sin efecto", o "ejecutar la competencia", con la particularidad de que en este último caso "las órdenes de la Comunidad Autónoma serán vinculantes para todos los agentes que gestionen el servicio de que se trate" (art. 5.2, LPAut). Por su parte, el art. 27.2, LRBRL, permite en el supuesto indicado de incumplimiento "revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del (Cabildo)" (art. 27.2, LRBRL).

La inevitabilidad de la atracción hacia un régimen de cuasi jerarquía de las funciones que en ambos casos delegue la CAC a los Cabildos -que llega incluso al reconocimiento de un recurso de alzada contra sus actos ante el ente delegante- no impide una matización en el régimen jurídico que siguen una y otra, determinada en suma por la mayor libertad de asignar y de controlar, la delegación de funciones que no responden al interés local/insular.

En cuanto al ámbito material sobre el que recae la delegación, tampoco es uniforme su tratamiento en el Derecho positivo que resulta de aplicación. Así, si la LPAut, en su art. 5.1, se refiere al "ejercicio de la competencia", el art. 37.1, LRBRL, se refiere a "competencias" -cuando la retribución lo es de las Comunidades Autónomas a los Cabildos- y cuando lo es del Estado a los Cabildos, se precisa que la delegación lo será de "competencias de mera ejecución" (art. 36.2, LRBRL). Por su parte, el TR se refiere a la delegación de "realización de obras, ejecución de servicios y, en general, el ejercicio de actividades propias de su competencia". Se infiere, sin embargo, que -a diferencia de lo que ocurría con la transferencia- con la delegación se pretende que por el ente local, que se encuentra más próximo a los ciudadanos, se efectúen -en régimen de delegación- actividades materiales de ejecución -lo que es notorio en los preceptos citados en materia de régimen local-, mientras que de la LPAut se desprende que se puede referir o comprender alguna función decisoria, pues el nº 2 del referido artículo se refiere expresamente al "control del ejercicio de los servicios delegados (...) a (los Cabildos)". Es claro que, en cada caso, y por lo que respecta a este tipo de delegaciones, la elección de esta técnica u otra más intensa -como la transferencia- dependerá siempre de cuestiones no sólo de eficacia o proximidad a los ciudadanos, sino también de valoración u

oportunidad política, pues en cada caso, el Parlamento, como órgano representativo del pueblo canario, optará por uno u otro modelo, cuestión ésta que, por los elementos de valoración política que contiene, debe quedar ajena a las consideraciones que este Consejo pueda hacer.

4. El Estatuto distingue también lo que denomina “colaboración en el desarrollo y la ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno canario”, función que, por su tratamiento, debe ser conceptuada como de naturaleza distinta a las otras técnicas de retribución funcional, en las que, en sentido lato, se da la colaboración entre los Cabildos y la CAC. Se trata, sin embargo, de una colaboración no genérica, sino específica, toda vez que su objeto es el desarrollo y ejecución de los acuerdos gubernamentales; es decir, nos encontramos en este caso ante el ejercicio de una función de naturaleza autonómica -particularmente de interés del Gobierno-, relativa al desarrollo y ejecución de acuerdos gubernamentales.

En este caso, sea cual fuere el alcance que se pretenda dar a la mencionada formulación estatutaria, es claro que no se está atribuyendo a los Cabildos -a diferencia de los supuestos anteriores- un área específica de responsabilidad propia, sino que se les permite una función simplemente colaborativa, que pudiera articularse mediante el denominado “préstamo de órganos”, pues una forma de colaboración sería la utilización instrumental de los Cabildos insulares, que es lo que define la mencionada técnica de organización administrativa, colaboración que -según dispone el art. 22.3, EACan- se articulará “en los términos que establezcan las leyes de su Parlamento”. En este punto, el art. 5.1, LPAut, dispone que (los Cabildos) podrán asumir la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración autónoma (...) en los términos que los Estatutos y dichas leyes establezcan”, con lo que hasta cierto punto reitera la declaración estatutaria, sólo que especificando (gestión ordinaria) la peculiar técnica colaborativa que se pretende articular, que no es otra que la citada como “préstamo de órganos”.

En este punto, el Anteproyecto -art. 44.1.b)- parece hacer una lectura restrictiva de esta posibilidad funcional estatutariamente reconocida al limitar la ejecución a los “Acuerdos que directamente (...) afecten a los Cabildos”.

5. Procede a continuación referirnos a las “funciones de representación ordinaria de la Administración autonómica”. Debe despejarse, de entrada, la confusión que puede haber entre “representación institucional” y “representación ordinaria”, que

es la contemplada por el Estatuto, toda vez que aquélla se conecta con el ente que ostenta la personalidad jurídica comunitaria, que es la CAC, representación que, según dispone el art. 1 de la Ley autonómica 1/1983, corresponde al Presidente del Gobierno de Canarias, a quien asimismo compete, en el aspecto protocolario de la representación institucional, “presidir en nombre de la Comunidad Autónoma todos los actos celebrados en Canarias a los que concurra” [art. 3.1.d), Ley 1/1983].

Por el contrario, la representación que el Estatuto permite a los Cabildos se caracteriza por dos notas cualificadoras: En primer lugar, es “ordinaria”, esto es, no es institucional, y con ello se quiere decir -y esta es la segunda nota- que su contenido se debe limitar a la organización a la que se imputa la representación concernida. Es decir, a la Administración autonómica, estrictamente. Las funciones de representación ordinaria se agotan, pues, con la recepción y envío, en su caso, de los documentos de tal carácter dirigidos a la Administración autonómica que se presenten en el ámbito territorial de la isla, de modo tal que, gráficamente, los Cabildos funcionarían como Oficinas de registro y tramitación de expedientes que interesen a la Administración autonómica. Debiendo significarse que el Decreto 100/1985, de 19 de abril, regula la recepción de documentos dirigidos a la Administración Pública de la CAC (art. 2), aspecto que se contempla en el art. 42.1.b) del Anteproyecto. Asimismo, en el mencionado Decreto (art. 6) se prevé la creación en cada Cabildo Insular de una “Oficina de Información con el objeto de facilitar a quien lo solicite la precisa información de cuantos trámites y procedimientos necesite instar de la Administración de la CAC”. En relación con esta cuestión, el Anteproyecto -arts.41 y 42.2- incorpora una regulación expansiva de las funciones de representación de los Cabildos, al atribuirseles -de forma difusa- la “representación genérica” y la “representación protocolaria” del Gobierno de la CAC.

6. Resta referirnos, siquiera sea brevemente, a las funciones de ejecución residual que el art. 22.3, EACan reconoce a los Cabildos, en relación con “cualquier competencia que (la CAC) no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios”. Nos encontramos aquí ante lo que parecer ser un supuesto de ejercicio alternativo de funciones limitado, obviamente, a funciones administrativas, de carácter residual, condicionado al no ejercicio por la Administración autonómica de sus competencias administrativas por órganos propios. En este nivel funcional, los actos que el Cabildo dicte en ejecución de la competencia administrativa afectada se entenderían dictados por la Administración

autonómica, la cual, siempre -y sin mediar requisito formal o material alguno-, podrá recuperarla y ejercerla a través de órganos propios, debiéndose hacer constar que el Estatuto no hace suerte alguna de limitación objetiva o material de las posibilidades de tal posibilidad, que se condicionan al simple hecho de que la Administración comunitaria no funcione "a través de órganos administrativos propios".

7. A la vista de las observaciones que en este Fundamento se han efectuado en relación con las funciones del art. 22.3, EACan, reconoce a los Cabildos, se puede afirmar que la idea que late en el Anteproyecto analizado se adecua, por lo que atañe a las técnicas de reatribución competencial, a los límites y condiciones previstos y deducidos del Ordenamiento jurídico. No obstante, se advierte una cierta imprecisión conceptual y terminológica -cuya manifestación más evidente es la utilización alternativa de los conceptos básicos definitorios de régimen jurídico de las competencias "atribuidas" y "transferidas"- que, con cita puntual del articulado detallamos a continuación:

A) En efecto, el Anteproyecto parte de la ya analizada distinta naturaleza y régimen jurídico de las competencias de los entes locales "islas", según sean "propias", es decir atribuidas "en régimen de autonomía" o "derivadas", utilizándose a tal fin las técnicas de transferencia y/o delegación, "competencias", cuya titularidad y responsabilidad siguen siendo no obstante autonómicas, lo que justifica y explica sus peculiares regímenes jurídicos. Esta doble funcionalidad se aprecia en los CAP.II y III del TIT.I, que tratan, respectivamente, de las "competencias locales" y "las competencias autonómicas de las Administraciones canarias" -con notoria incorrección técnica- y en los CAP IV Y V del TIT IV, que regulan respectivamente las "competencias propias" y la "transferencia de competencias" a los Cabildos Insulares, amén de otros preceptos dispersos por el articulado.

B) Dicho Anteproyecto, asimismo, asigna a las "competencias de carácter local" el carácter de "propias" (cfr.arts.10, 11, 37.2.d), 43, 44 y 54), lo que implica su ejercicio en régimen de autonomía (cfr.arts.8; 9; y 43), aunque a veces extiende inapropiadamente este régimen a las "competencias" de origen transferido o delegado, las cuales -como ya es sabido- poseen el suyo propio (cfr.arts.5.3; 41 y 46). Y ello es así porque las competencias propias son "atribuidas" por el Ordenamiento estatal y/o comunitario, mediante la legislación básica y/o desarrollo y la legislación sectorial (cfr.arts.7.2; 8; 9; 44; 45); es claro que, a veces, el Anteproyecto utiliza

impropiamente tal concepto para referirlo a “competencias transferidas” (cfr.arts.47; 48; 49.3; 50) y, al contrario, otras, utiliza el concepto “transferencias” para referirse a competencias atribuidas (cfr.art. 10).

C) Aunque el Anteproyecto regula singularizadamente el régimen jurídico de las “competencias transferidas”, a veces, su puntual concreción normativa resulta confusa y equívoca, lo que acontece cuando se extrapola el carácter de “coadyuvante de la CAC” que posee el Cabildo, pretendiendo una suerte de copartición competencial que no tienen acomodo estatutario (cfr.art. 5.2; 37.1 y disposición adicional 1ª). No es compatible la idea -reiteradamente manifestada en aquél- de que con la transferencia se opera un cambio de titularidad de la competencia -cfr. arts.37.2.e); 46; 47; 48 del Anteproyecto, que, junto a otros, aun siendo correcta la regulación material que contienen (cfr.arts.47.1 y 2; 50.1; 53), anudan “transferencias” a “competencias”-, lo que es objetable, según se ha expuesto, por el desapoderamiento que conllevaría de las competencias de la CAC. Por ello sería más correcto hablar de “transferencias de ejercicio de competencias” o, mejor aun, de “transferencias de ejercicio de funciones” (cfr.arts.10; 47.1; 51.1 y 2).

Hay sin embargo artículos en los que se procede a regular correctamente ciertos aspectos relativos al régimen de la transferencia, como, por ejemplo, al proscribir a los Cabildos la delegación de “competencias transferidas” a las entidades locales municipales -a diferencia de las competencias propias- (cfr.art. 11), o la determinación de las funciones que, tras la transferencia, retiene la CAC, se trasladan al Cabildo, o se someten a un régimen compartido (cfr.art. 51.1 y 2). Asimismo hay supuestos (art. 54.1) en los que establece igual regulación para ambos tipos de “competencias”, aunque dejando bien claro que son de dos clases distintas.

D) Idéntico orden de consideraciones habría que formular respecto del tratamiento que el Anteproyecto realiza de la delegación del “ejercicio de competencias” (art. 14.2; 58; 59 y disposición adicional 2ª); aunque a veces se imputa la delegación a “competencia” (cfr. art. 14.3; 37.2.f); 47.2). Lo relevante, sin embargo, es constatar que el Anteproyecto distingue entre “delegaciones de competencias propias” [art. 9.b), que remite a los pertinentes preceptos de la LRBRL], y “delegaciones de competencias de carácter regional” (art. 58 y siguientes). Reconoce, además, la posibilidad de que “el Gobierno de la CAC” delegue

“competencias” en las entidades municipales (art. 14.3), salvo que afecte a competencias transferidas de la CAC.

IV

Queda por analizar otro tipo de funciones que, estando genéricamente contempladas por el Estatuto (art. 7.2), se concretan de manera específica en las facultades de iniciativa legislativa reconocidas a los Cabildos insulares (art. 11.4) y en el trámite de audiencia previa de éstos que, preceptivamente, habrá que solventarse en los supuestos de reforma estatutaria que, proponiéndose una alteración de los “Poderes de Canarias”, les afecte directamente (art. 64).

Difícilmente podrá sostenerse que estas facultades o deberes tienen carácter administrativo, puesto que las mismas se orientan a posibilitar algún tipo de incidencia de los Cabildos insulares en la actividad legislativa, ordinaria o de reforma estatutaria, de la Comunidad Autónoma. Pero debe quedar claro que, ni en un caso ni en otro, estamos ante formas de participación en el poder de la Comunidad Autónoma que comporten cualquier tipo de atribución de parcelas del mismo, por mínimas que éstas sean. Y ello, no sólo por pugnar abiertamente con la terminante afirmación estatutaria según la cual “los poderes de la Comunidad Autónoma se ejercen a través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente” (art. 7.1), sino, además, por la propia naturaleza de las facultades institucionales referidas.

-- En efecto, por lo que respeta a la iniciativa legislativa, ha de señalarse que en nuestro Ordenamiento jurídico sólo cabe predicar de ella una participación propiamente tal en el poder legislativo en aquellos supuestos en los que su titular está en condiciones de obligar a la Cámara, estatal o autonómica, a abrir la fase deliberante del proceso legislativo, reteniendo además la facultad de retirar su propuesta normativa una vez abierta dicha fase, situación en la que parece claro que no se encuentran los Cabildos insulares. Debiéndose por otra parte recordar que otros Ordenamientos autonómicos atribuyen a sus Corporaciones locales facultades idénticas a las que asignan a los respectivos Ayuntamientos los Estatutos de Asturias (art. 31.1) y de Murcia (art. 30.1)- sin que de ello sea lícito extraer consecuencias coparticipativas en los poderes de la Comunidad Autónoma, ni afectar la condición de los entes locales correspondiente a dichas Corporaciones.

-- Ningún poder otorga, por otra parte, la preceptividad del trámite de audiencia previa a los Cabildos en los indicados supuestos de reforma estatutaria como no sea el de motivar, quizá, una discusión de ineliminables incidencias políticas acerca de si hay o no afectación "directa" de dichos Cabildos en la hipotética reforma o bien sobre las consecuencias invalidantes que su omisión pudiera suponer. Siendo evidente, en cualquier caso, que dicho parecer previo carece jurídicamente de todo efecto vinculante para los poderes autonómicos -no generando en consecuencia cuota alguna de poder a favor del emisor del mismo-, con independencia de que, políticamente, pudieran ser importantes las consecuencias de su aceptación o rechazo.

V

1. Sintetizando cuanto queda expuesto, puede decirse que el contenido y alcance de la participación de los Cabildos en el quehacer de la Comunidad Autónoma, se concreta en las siguientes funciones comunitarias:

-- Funciones "político-institucionales", reconocidas en el propio Estatuto, que se concretan en la facultad de instar la puesta en marcha de determinados procedimientos o el derecho a ser oídos en alguno de los que, de una u otra forma, conocerá la Cámara regional.

-- Funciones administrativas que originariamente corresponden a la CAC en virtud de su Estatuto y que ésta "transfiere" a los Cabildos, sin perjuicio de las facultades de control y verificación que aquélla se reserve. Deben ser, lógicamente, funciones que encuentran su mejor acomodo ejerciéndose por la Administración más cerca de los ciudadanos y que no impliquen una afección directa de un interés regional prevalente.

-- Funciones administrativas que, correspondiendo originalmente a la CAC, ésta "delega" asimismo a los Cabildos. Por la mayor intensidad de los controles propios de toda delegación, la CAC delegará aquellas funciones que, no obstante ser conveniente ejercerse en proximidad a los ciudadanos, precisan, por el interés que hay en juego, un seguimiento y control más puntual por parte del ente delegante.

-- Funciones de "representación administrativa" de la Administración comunitaria.

-- Funciones administrativas -podríamos decir- de "sustitución" de la Administración de la CAC, en relación con aquellas funciones que la Administración comunitaria no las ejerza mediante órganos propios.

2. El régimen jurídico por el que se rigen estas funciones ofrece importantes matices diferenciales que obstan a su homologación. Al margen de la mayor o menor libertad de exposición que en relación con las mismas se permita a los Cabildos, ha de tenerse presente las "funciones político-institucionales", "de representación administrativa" y "de sustitución", en la medida en que su ordenación está imperativamente predeterminada por el propio Estatuto, son indisponibles para el legislador autonómico. En cambio, en la ordenación de las funciones "transferidas" o "delegadas", la CAC tiene un notorio margen de disponibilidad en lo concerniente a la conveniencia u oportunidad de descentralizar el ejercicio efectivo de las funciones afectada a favor de los Cabildos; bien entendido que éstos no tienen "derecho" a que se les reconozca un determinado nivel de funciones delegadas o transferidas, pues el quantum e intensidad de su participación en el ejercicio de las mismas dependerá siempre de la valoración que en cada caso efectúe la Cámara regional, sin desconocer, no obstante, que sobre la propia Cámara pesa el mandato del art. 21.2, EACan, que permite que la organización de la Administración autonómica responda, entre otros, al principio de "máxima proximidad a los ciudadanos". Por ello, será la CAC la que en cada caso y en función del interés que esté en juego, valore si determinada función conviene o no que se ejerza por la Administración insular y si, en este caso, la misma deberá serlo en uno u otro régimen.

3. Han quedado, lógicamente excluidas de esta relación las "competencias propias" de los Cabildos, en tanto que, como núcleo esencial de su autonomía, son indisponibles incluso para el legislador autonómico. Sin perjuicio de que éste, en pro de la autonomía local, les atribuya, con idéntico carácter y alcance, determinadas funciones. En cualquier caso, es obvio que en uno y otro supuesto los Cabildos actúan, no como "coadyuvantes de la CAC", sino como "entes locales" ubicados en el ámbito territorial de la Comunidad.

VI

La compleja estructura de un Texto comprensivo de multitud de disposiciones sustitutorias de los correspondientes artículos que se pretende reformar, plantea

ciertos inconvenientes a la hora de ordenar la exposición coherente de las observaciones de distinta entidad suscitadas por el análisis pormenorizado de su articulado, complementario del hasta aquí realizado sobre los más relevantes aspectos globales del mismo. Estas dificultades nos han llevado a optar por incluir tales observaciones -cualquiera que sea la entidad de las mismas- en el orden sistemático del Anteproyecto, sin perjuicio de las remisiones que procedan para evitar inútiles reiteraciones, objeciones que, junto a los realizados en el cuerpo de este Dictamen, serán globalmente considerados en unas Conclusiones finales que expresarán: 1) el grado de congruencia o de discordancia global del Anteproyecto con la normativa constitucional, estatutaria y legal básica concerniente a la estructura territorial del Poder y de la Administración autonómica; 2) las dudas que a este Consejo se suscitan sobre la legitimidad constitucional estatutaria de varios de los preceptos contenidos en aquél y, finalmente, 3) la referencia a aquellas observaciones que, sin constituir propiamente supuestos de ilegitimidad, puedan contener -siempre a juicio del Consejo- formulaciones poco afortunadas de un propósito normativo legítimo pero que, no obstante, pueda generar dudas o equívocos de los que pudiera resentirse una seguridad jurídica que, en cuanto postulado constitucional, debe ser constante preocupación de este Consejo, inherente a su función de velar por la observancia de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y del resto del ordenamiento jurídico.

1. El art. 1º del Anteproyecto, que propone la modificación de los arts. 1 a 15 de la Ley autonómica 8/1986, de 18 de noviembre, suscita a nuestro juicio las observaciones que seguidamente se expresan, según la nueva numeración que a tales artículos corresponde en aquél:

-- **Art.4.** No se acierta a comprender su funcionalidad y, en todo caso, es cuestionable por diversos motivos. Así, las Islas son Entidades locales que, como tales, tienen unas organizaciones propias de carácter gubernativo y no sólo administrativo, que son los Cabildos, y que se estructuran en base a unos principios orgánico-funcionales previstos, ante todo, por la LRBRL y, luego, por la legislación autónomo-comunitaria, que, no obstante, habrá de respetar la potestad autoorganizativa de las Entidades locales prevenida en el art. 4.a), LRBRL y ejercida en los términos recogidos en ésta, que viene impuesta por el necesario reconocimiento de la autonomía local de las Corporaciones que ostenten tal condición, en los términos que señala el art. 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local.

Es objetable asimismo la prelación de fuentes que incorpora este precepto, pues además, de a la legislación básica de régimen local, habría que hacer referencia a la legislación sectorial y de desarrollo de aquella y, por supuesto, al Estatuto de Autonomía de Canarias.

-- **Art.9.** En su apartado a), resulta superfluo, a la vista del mandato del art. 2.1, LRBRL y de los efectos conocidos de la legislación estatal de carácter básico. Su apartado b), es parcialmente incongruente con lo ordenado en el apartado anterior en lo que concierne a la cita del mencionado precepto estatal, pues el art. 25, LRBRL ya atribuye ciertas competencias a los Municipios -correspondiendo a la ley, estatal y autonómica, determinar el ámbito de aquellas y los términos del ejercicio que, en todo caso, corresponde a los mismos sobre las materias que relaciona (cfr.arts.25.2 y 2.2, LRBRL)-; y desconoce que el art. 36, LRBRL no establece propiamente criterios de atribución de competencias, sino cuales serán, como mínimo, dichas competencias.

Asimismo sería técnicamente más correcto imputar la acción que se pretende al "ente" CAC y no al órgano -Parlamento- del que se sirve aquella para conseguir el objetivo definido. La acción del Parlamento -como la de los otros poderes o instituciones autonómicas- se imputa a quien goza de personalidad jurídica -la CAC-, que, desde esta perspectiva es única y unitaria. Similar observación cabría hacer del art. 10; 14.1; 38; 47; 48; 49.

-- **Art. 12.** Su formulación es técnicamente inapropiada, pues en última instancia la CAC es la única responsable de la "eficaz ejecución" de sus funciones administrativas, sea cual fuere el ente que las ejecuta y la condición en que lo haga; entes que, por otra parte, sí que tienen la obligación primara de atender la parcela de responsabilidad pública que el Ordenamiento les otorga, debiendo en primer lugar garantizar la eficaz ejecución de "sus" propias funciones.

-- **Art.13.** Este precepto pudiera contener una interpretación restrictiva de las facultades de coordinación de los Cabildos que al Gobierno de Canarias reconoce el art. 22.4, EACan, según el cual, operaría cuando la actividad de tales entes locales "afecta directamente al interés general de la Comunidad Autónoma", mientras que este precepto parece extender el ámbito de la coordinación, pues ésta operaría en cuanto haya, sin más, afección al mencionado interés. No se desconoce que esta observación tiene un cierto carácter preventivo -pues habría que ver qué uso se hará

en cada caso de la técnica mencionada-, pero este Consejo debe advertir de su posible uso antiestatutario, en detrimento de la libertad de acción de los Cabildos.

En este sentido, debe significarse que el art. 19.1 del Anteproyecto realiza una correcta formulación de la técnica señalada -"afecta directamente"-, aunque introduciendo una condición -"cuando sea expresamente para materias concretas autorizada para ello por Ley del Parlamento de Canarias"- condición que, desde el momento que no está contemplada en el Estatuto, podría ser cuestionada en su validez.

A mayor abundamiento, no parece adecuado que se pretenda regular las competencias ejecutivas del Gobierno autónomo, en una norma legal como la presente o que, a su través, se modifique la Ley institucional 1/83 que las regula.

-- **Art. 14.1.** Procede reiterar lo manifestado en relación con el art. 9 del Anteproyecto, en lo que atañe al ejercicio por el Parlamento de las competencias autonómicas (en este caso, debiera decirse "por carecer la CAC de competencias legislativas" en la materia). En este mismo orden de consideraciones, se efectúa una incorrecta atribución de competencias administrativas a la Administración autonómica, pues es obvio que su titularidad sólo puede corresponder a la CAC, mientras que a la Administración sólo puede corresponder su ejercicio, como resulta del art. 21.3, EACan.

2. El artículo 3º del Anteproyecto, además de modificar la numeración de los artículos correspondientes a la Sección tercera del Capítulo cuarto del Título I de la Ley 8/86, de 18 de noviembre, modifica su art. 23 (19 en la nueva numeración propuesta).

-- **Art.19.1.** Nos remitimos a las observaciones que, en relación a la coordinación, efectuamos con ocasión del comentario al art. 13.

3. El art. 6 del Anteproyecto introduce importantes innovaciones en el Título IV de la Ley 8/86. A buena parte de las mismas se ha hecho referencia ya en el Fundamento III de este Dictamen. Queda sin embargo por analizar algunos aspectos, puntuales, aunque de cierta relevancia en el contexto general de la propuesta normativa analizada, que pasamos a considerar:

-- **Art.38.** Vid. lo expresado en relación con el art. 14.1. Ha de añadirse además una observación de mayor interés, que este Consejo plantea con cierta reserva

dubitativa, relativa al reconocimiento a los Cabildos de la facultad de instar del Parlamento el ejercicio de la iniciativa prevista en el art. 12.e) del Estatuto de Autonomía, según el cual, el Parlamento puede “solicitar del Gobierno del Estado la adopción y presentación de proyectos de ley, y presentar directamente proposiciones de ley ante las Cortes Generales, de acuerdo con el art. 87.2 de la Constitución”, que reconoce a las Asambleas de las Comunidades Autónomas la función descrita en el art. 12.e) EACan, para cuyo ejercicio éstas podrán delegar ante las Cortes Generales “un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa”. Esta posibilidad -que reconoce a los Cabildos una función no prevista en el Estatuto- configura, desde luego, una reordenación cualificada de una de las instituciones de la CAC -el Parlamento- que conduce al reconocimiento a los Cabildos de una función de las que en este Dictamen hemos calificado de “político-institucionales” (Vid. Fundamento IV). Ahora bien, al Consejo se le plantea una duda razonable acerca de la corrección constitucional-estatutaria de tal reconocimiento, pues si bien es cierto que la CAC tiene competencia exclusiva en la regulación de sus instituciones de autogobierno, no es menos cierto que la extensión a los Cabildos de la iniciativa prevista en el art. 87.2 de la Constitución a favor de los Parlamentos autonómicos con carácter expreso delimita un interés que va más allá del estricto interés autonómico, no pudiendo por ello -por ser indisponible- ser reinterpretado libremente por las CCAA al incorporar al procedimiento unos entes extraños al mandato constitucional. A mayor abundamiento, es problemático que una función como la descrita se pudiera hacer extensiva a los Cabildos insulares que, desde la óptica que estamos considerando, no tendrían encaje entre las “instituciones de autogobierno de la CAC”.

-- **Art.40.** Es dudoso que la regulación que contiene -concerniente al procedimiento a seguir en el Parlamento respecto a las eventuales propuestas normativas presentadas por los Cabildos- pueda establecerse, al menos en lo que concierne a los apartados 2, 3, 4 y 5, mediante una norma legal ordinaria, aun cuando tuviere carácter institucional, pues se entiende afecta a materia reservada al Reglamento de la Cámara parlamentaria, según resulta del art. 11.2, del Estatuto.

-- **Art.41.** Es desde luego objetable, la regulación difusa e indeterminada que se efectúa de la representación del gobierno autónomo que se atribuye a los Cabildos. Siendo claro que la misma no puede ser política, sólo cabe que sea de “intereses”, con lo que, en coherencia con lo sostenido hasta ahora, haría referencia a las

funciones administrativas autonómicas que la CAC le transfiera a los Cabildos, y de las que el Gobierno autónomo no puede desatenderse.

-- **Art.42.** En relación con lo dispuesto en el apartado b) de su nº 1, se ha de indicar que, tal y como se señaló en el Fundamento III.4 de este Dictamen, el mencionado precepto incorpora una limitación en la colaboración de los Cabildos en la ejecución de los acuerdos del Gobierno regional no prevista en el art. 22.3 EACan, que quizás pudiera ser antiestatutaria, al referirla a los que “directamente les afecten”, condición que no puede entenderse implícita en la expresión “en los términos que establezcan las leyes” (art. 22.3, EACan), que hace referencia a la articulación de la colaboración, pero no a una limitación del ámbito sobre el que aquélla se ejerce, que es lo que, al parecer, pretende el Anteproyecto.

-- **Arts.44, 45 y 46.** El art. 44 reitera lo preceptuado en el art. 37.2.d) del Anteproyecto. Ha de indicarse asimismo que la ordenación del art. 45 es ociosa porque las cuestiones a las que se refiere se contemplan en los arts.44 y 46, de modo que su mantenimiento no sólo es formalmente cuestionable (cfr. art. 36.1 y 2, LRBRL), sino formalmente discutible y, en buena medida, generador de confusión e inseguridad al poderse suponer que ordena competencias distintas a las previstas en los otros preceptos citados.

Por su parte, el nº 4 del art. 45 pudiera ser inválido, toda vez que, como se dispone en el art. 41.1, LRBRL, y, en relación con éste, en el art. 36.1.c) de dicha norma básica, la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, es de competencia propia de las Diputaciones y, por tanto, de los Cabildos, lo que no puede limitarse, en la forma prevista en el citado art. 45.4 ni ordenarse, o restringirse el ejercicio de aquélla, como se hace en la disposición analizada.

Cuestión distinta -que al parecer se confunde en el Anteproyecto con la ya apuntada, regulándolas cuestionablemente de modo conjunto- es la posibilidad de que un Cabildo pretenda asumir la prestación de un servicio con ámbito supramunicipal y en sustitución de los respectivos Ayuntamientos afectados, en cuyo caso sí tendría sentido, la ordenación recogida tanto en el apartado 4 del art. 45.

Estas objeciones se hacen asimismo extensibles, por conexión, a la disposición adicional quinta del Anteproyecto.

-- **Art.49.** En relación con su nº 1, se da por reproducida la objeción efectuada al art. 9 del Anteproyecto. Se advierte asimismo la incorrección técnica que supone regular en un mismo artículo (que forma parte del CAP V, del Título IV "transferencia de competencias") el régimen jurídico financiero de las "Competencias atribuidas" y las "transferidas".

-- **Art.50.** Este artículo -que prevé la asunción paulatina del ejercicio efectivo de las funciones transferidas- tiene una ubicación asistemática, pues por su contenido debiera formar parte del art. 53, que regula la efectividad de la transferencia.

En el nº 3 cabe observar que el supuesto que contempla -no asunción del ejercicio efectivo de las competencias transferidas- no es exactamente idéntico al previsto en la normativa que el mencionado precepto llama para su aplicación (art. 60, LRBRL), que regula los efectos del "incumplimiento de las obligaciones impuestas directamente por la Ley", lo que parece dar a entender que se han asumido las "competencias", pero se ha incumplido su ejercicio, cuestión distinta que debiera estar asimismo contemplada en el precepto referido.

En cualquier caso, debe señalarse que en este ámbito -transferencia de funciones autonómicas a los Cabildos- la CAC tiene gran libertad configuradora de las condiciones y límites con que en cada caso se opera la transferencia, y aunque materialmente puede remitirse a lo que dispone el art. 60, LRBRL, debe tenerse presente que el carácter "negociado" de la transferencia (Ley de aprobación; Decreto de funciones que materializa el Acuerdo de la comisión ad hoc; Anexo de traspaso de servicios, medios y recursos; acta de recepción y asunción paulatina del ejercicio efectivo, Vid. arts.50 y 51 del Anteproyecto) debiera impedir la situación de conflicto que se pretende abortar. Asimismo, no puede perderse de vista el hecho de que la CAC es la más interesada en que los servicios afectados funcionen, para lo que la Ley autonómica puede y debe prever los mecanismos que estime necesarios para evitarlo o, en caso de persistir, proceder incluso a la revocación o suspensión de la transferencia.

-- **Art.55.** No se comprende la razón por la que se emplaza a los Servicio Jurídicos de la CAC, cuando el acto definitivo lo dicta el Cabildo -sin perjuicio de que repercuta a la CAC los efectos patrimoniales- pues, de conformidad con el art. 447.2 de la Ley orgánica 6/85 del Poder Judicial, la representación y defensa en juicio de los entes locales corresponde a los letrados de sus Servicios Jurídicos, salvo que

designen Abogado Colegiado. Cuestión distinta es que la CAC coadyuve a esa defensa o se dé el supuesto previsto en el art. 57.1 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

-- **Art.57.** Resulta problemático pretender garantizar “la eficacia administrativa en la prestación de unas competencias” -en realidad, se prestan servicios, del mismo modo que se ejercen facultades o se realizan funciones-, pues nada tiene que ver la garantía de la eficacia en la realización de una función o servicio con la de hacer respetar la legalidad vigente en dicha realización.

En efecto, los arts.65 y 66, LRBRL, a los que reenvía el art. 24 de la Ley 8/1986 -no modificado por el Anteproyecto- que se menciona en el nº 2.a) del artículo comentado, se refieren a la impugnación judicial de los actos de los Cabildos que infrinjan el Ordenamiento jurídico o afecten alguna competencia ajena. Cuestión distinta es la del control de la eficacia de los servicios afectados, lo que se llevará a cabo por los mecanismos de la supervisión o inspección articulados en la norma de transferencia. Por ello, en este artículo se debiera separar el control de la legalidad de lo que es un simple control de eficacia material, cuya solución -en caso de conflicto- o se dilucidaría en vía judicial. Por ello, la alta inspección que se menciona en el nº 2.b) debería tener por objeto los servicios traspasados -no las “competencias transferidas”-, que es lo que parece indicarse en el nº 2.c) al referirse a la “eficacia de los servicios transferidos”.

Similar advertencia cabría efectuar en relación con los arts.61 del Anteproyecto, significándose que este último unifica en un mismo precepto las consecuencias en caso de “incumplimiento de las normas reguladoras de las competencias delegadas” y el supuesto de “deficiente gestión de los servicios”.

-- **Art.58.** En base a lo previsto en la LRBRL (cfr. arts.37 y 27) y en el Estatuto (cfr. art. 22.3, que utiliza, precisamente, la expresión disponer y no autorizar respecto a la Ley autonómica), parece procedente reconsiderar la fórmula “cuando así lo autorice”.

-- **Art.61.** Es de difícil inteligencia el sentido de su apartado c) o, lo que es igual, el objeto de la actividad controladora -alta inspección- que se pretende ordenar en él.

-- **Art.62.** En relación con su nº 1, véase el comentario al art. 57.

Quizá fuera excesiva la regulación contenida en el nº 3, en el que se previene - en caso de dejar sin efecto la delegación- “dar cuenta” al Parlamento, pues no puede desconocerse que la disposición adicional segunda del Anteproyecto contiene una autorización al Gobierno para efectuar la delegación total o parcial de ciertos ámbitos materiales, por lo que -teniendo cobertura legal- se podría “dejar sin efecto” la delegación asimismo por decreto, circunstancia que sería oportuno, en cualquier caso, hacer constar en el texto del Anteproyecto. Por último, no se detalla, ni se especifica qué efectos produciría esa dación de cuentas, ni tampoco el alcance de “dejar sin efectos”, que podría entenderse bien como “suspensión”, bien como “revocación”.

4. Finalmente, en lo que se refiere a las nuevas disposiciones adicionales añadidas por el art. 10.2 del Anteproyecto, y a la disposición derogatoria que éste incorpora, cabe efectuar las siguientes observaciones:

-- Respecto a la **disposición adicional primera**, y en la línea reiterada a lo largo del presente dictamen, se insiste en la conveniencia de una utilización de los conceptos de titularidad y ejercicio de funciones, más apropiada y congruente con los fines del Anteproyecto.

Asimismo habría que observar el precepto contenido en el apartado k) de dicha disposición, pues según se deduce de los arts.21 y 22, LRBRL, parece que la competencia para otorgar en cualquier caso en exclusiva las licencias de obras municipales corresponde a los Ayuntamientos, a través de cualquiera de sus órganos según determinen las Ordenanzas o Leyes sectoriales.

-- En lo que concierne a la **disposición adicional quinta**, véase la objeción formulada al art. 45.4.

-- La **disposición adicional sexta**, que reconoce a los Cabildos la facultad de crear en sus relaciones de puestos de trabajo órganos unipersonales -Directores de Servicio o Delegados, según sean órganos de carácter administrativo o político-, proveyéndose los mismos por el sistema de libre designación, dando cuenta al Pleno”, sugiere varias cuestiones que resultan de interés.

En primer lugar, la legislación de régimen local (art. 32, LRBRL) posibilita la creación de una organización complementaria en los Cabildos -al margen de la general-, sin perjuicio de la que puedan establecer las CCAA, que regirá en “todo

aquello en lo que (el Cabildo) no disponga lo contrario, en ejercicio de su potestad de autoorganización". La regulación estatal de la organización complementaria del Cabildo -supletoria en su caso de la de las CCAA- se encuentra contenida en el Capítulo I del Título IV del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales -aprobado por RD 2568/86 de 28 de noviembre, interpretado por Resolución de 17 de enero de 1988 -sobre la posición ordinal del mencionado Reglamento- según la cual, es clara "la prevalencia o aplicación prevalente del Reglamento Orgánico adoptado por cada Corporación sobre cualquier norma legal o reglamentaria de la Comunidad Autónoma (o en su defecto, del Estado)", razón por la que considera al Título IV del mencionado Reglamento de aplicación subsidiaria "en todo aquello en que el Reglamento Orgánico no disponga otra cosa".

En segundo lugar, según dispone el art. 32.3, LRBRL, "todos los grupos políticos integrantes de la Corporación tendrán derecho a participar (...) en los órganos complementarios (del Cabildo) que tengan por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno", de modo que, en este supuesto, los órganos que se creen deberán atenerse a la regla de la proporcionalidad.

En tercer lugar, el art. 89 LRBRL, dispone que "el personal al servicio de las Entidades Locales estará integrado por funcionarios de carrera, contratados en régimen de derecho laboral y personal eventual que desempeña puestos de confianza".

Debe señalarse que esta disposición tiene un notorio carácter supletorio del Reglamento Orgánico que pueda aprobar la Corporación, que es la que, en base al principio de autoorganización, organiza los servicios en la forma que estime oportuna. Pero es que la norma es en sí misma ociosa, porque no establece una regulación para la eventualidad, sino que se limita a reconocerles para la eventualidad de que el Cabildo no se dote de esta específica organización, sino que se limita a reconocerles una competencia que la legislación básica ya les otorga ("podrán crear (...) órganos unipersonales"; "se podrá atribuir a estos órganos la gestión administrativa de los servicios"). Se advierte asimismo que puede generar confusión la utilización del término órgano político, pues teniendo en cuenta que lo puede ocupar un consejero electo o quien carezca de tal condición, en el primer

caso, el órgano sería propiamente político -al ocuparlo un miembro de la Corporación-, mientras que en el segundo estaríamos ante un cargo de confianza.

En cualquier caso, la previsión de esta disposición adicional es ciertamente contradictoria con la contemplada en el art. 53.a) del Anteproyecto, donde, con adecuada corrección técnica, se dispone que “los servicios traspasados se integran a la organización administrativa del Cabildo Insular en la forma que determine su Reglamento Orgánico” .

-- Finalmente, el art. 12 del Anteproyecto introduce una **disposición adicional**, tras la derogatoria, que habría que numerar y llevar junto a los demás preceptos en el art. 10 del mismo texto. Sobre la **disposición derogatoria** del Anteproyecto cabe advertir que no tiene demasiado sentido su inclusión, habida cuenta de lo que se dispone en el art. 12 del mismo.

C O N C L U S I O N E S

1. La propuesta normativa contenida en el Anteproyecto dictaminado es, en general, congruente con las competencias que la Comunidad Autónoma Canaria tiene asumidas y con los ámbitos disponibles por la misma que resultan de la legislación básica estatal aplicable. Sin embargo, buena parte de las concretas formulaciones contenidas en él, pudieran pugnar con los límites a los que ha de ajustarse el ejercicio de las competencias legislativas en los términos que seguidamente se expresan.

2. El Anteproyecto realiza un tratamiento unificado de las Administraciones Públicas canarias, que parece desconocer la específica habilitación estatutaria que en cada caso concurre. Asimismo, se aprecia cierta confusión entre el “ente local” que es la Isla y su específico órgano de “gobierno y administración”, imputándose a éste la autonomía que el Ordenamiento Jurídico reconoce a aquél, según se ha razonado en el Fundamento II de este Dictamen.

3. El rigor conceptual en el uso que se hace de las diferentes técnicas de traslación competencial previstas en el vigente Ordenamiento acusa ciertas deficiencias, a las que, seguramente, es imputable el escaso aprovechamiento que en el Anteproyecto se hace de las mayores posibilidades descentralizadoras que

ofrece la "reatribución" competencial y la desbordante utilización de la figura de la "transferencia" con evidente imprecisiones en cuanto concierne a los conceptos de "titularidad", "competencia", y "ejercicio competencial".

4. La amplitud con que se contemplan en el Anteproyecto las funciones autonómicas de coordinación y la limitación de las funciones de colaboración de los Cabildos en la ejecución de los acuerdos del Gobierno autónomo (arts.13 y 42, b), respectivamente) pueden pugnar con las correspondientes prescripciones estatutarias. Asimismo, pudiera indirectamente afectar al Estatuto la regulación por aquél de cuestiones propias de específica Ley institucional -en el caso del Gobierno- o del Reglamento de la Cámara parlamentaria (arts.13, 39 y 40, en los términos expresados en el Fundamento VI). Cabe, además, albergar alguna duda -tal como se ha expuesto en el mismo Fundamento- sobre la adecuación constitucional-estatutaria de las facultades reconocidas a los Cabildos (art. 38) en relación con la función parlamentaria prevista en el art. 12, e) del Estatuto.

5. Pudiera, asimismo, pugnar con la legislación básica del Estado la regulación contenida en el art. 45.4 y en la disposición adicional quinta -en cuanto afecta a los servicios supramunicipales- y disposición adicional primera k), en lo concerniente a la subrogación en las competencias municipales de otorgamiento de licencias según se ha razonado en el Fundamento VII.

6. De rango menor son ciertas observaciones, relativas a un tratamiento confuso de la personalidad jurídica de la Comunidad Autónoma, por extensión de la misma a alguna de sus instituciones (arts.9; 10; 14.1; 38.4; 47; 48 y 49) así como la representación del gobierno autónomo que se reconoce a los Cabildos (art. 41); la insuficiencia de la prelación de fuentes prevista en el art. 4; la atinente al emplazamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma (art. 55); o la organización complementaria de los Cabildos (disposición adicional sexta).

7. Se aprecian, por último, ciertas incorrecciones técnicas (prescripciones incongruentes, de ubicación asistemática o contradictorias), que pudieran afectar a la seguridad jurídica (arts.4; 49; 50; 58; 9; 12; 44; 45; 46; 61 y 62, todos ellos referidos en el Fundamento VII).