



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 0 7 / 2 0 0 4

(Pleno)

La Laguna, a 28 de junio de 2004.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *consulta parlamentaria sobre determinadas cuestiones planteadas por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), en la redacción dada a determinados preceptos por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (EXP. 110/2004 CP)*.*

F U N D A M E N T O S

I

Antecedentes.-

Mediante escrito de 20 de mayo del 2004, la Presidencia del Parlamento de Canarias interesa por el procedimiento ordinario y de forma facultativa, al amparo de lo dispuesto en los arts. 14 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, y 109 del Reglamento parlamentario, Dictamen sobre determinadas cuestiones planteadas por la Ley 7/1985, de 2 de abril,

Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), en la redacción dada a determinados de sus preceptos por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del gobierno local (Ley 57/2003).

El oficio de solicitud viene acompañado del preceptivo certificado del Acuerdo de la Mesa acreditativo de la solicitud de Dictamen (art. 48 del Reglamento de

* **PONENTE:** Sr. Bosch Benítez.

* **VOTO PARTICULAR:** Sr. Millán Hernández.

Organización y Funcionamiento del Consejo), al que se adjunta un Anexo del que se desprenden las cuestiones que, a juicio del órgano de gobierno de la Cámara, plantea la mencionada LRBRL, de conformidad con los requisitos de objeto y fin que para esta clase de consultas exige el art. 14 de la Ley 5/2002.

Las cuestiones que se suscitan lo son respecto de la aplicación a los Cabildos insulares y a los Municipios canarios del régimen especial de organización que para los mismos contempla la LRBRL. Son las siguientes:

A) En el primer caso, se plantea la "duda fundamental" de si pudiera ser contrario al art. 23.3 del Estatuto (que atribuye a la mayoría absoluta del Parlamento de Canarias y "en el marco de la Constitución" la aprobación de una Ley que regule la "organización y funcionamiento" de los Cabildos) el ejercicio por parte de los Cabildos de la iniciativa prevista en la disposición adicional decimocuarta de la LRBRL, que posibilitaría el acceso de determinados Cabildos (los que cumplan con los requisitos previstos en la citada Ley) a un régimen especial de organización y funcionamiento. Esta duda es seguida de otra conexas, pues sobre tal realidad normativa la Mesa se cuestiona si el precepto estatutario pone en tela de juicio la viabilidad jurídica de la aplicación de tal régimen especial "hasta que el Parlamento de Canarias no decida aprobar la Ley a que se refiere aquella previsión estatutaria, [de modo que] el régimen organizativo y funcional de todos los Cabildos ha de permanecer intacto".

La Mesa se plantea otra duda de consecuencia. En el supuesto de que sea jurídicamente correcta la ordenación que se pretende aplicar a los Cabildos - dado que la Cámara ha de intervenir en el procedimiento mediante la aprobación de una Ley-, se plantea si la "tramitación parlamentaria de la respectiva Proposición de Ley de un Cabildo ha de ser sometida, de la misma forma que ocurre con las demás Proposiciones de Ley, al Dictamen preceptivo del Consejo Consultivo, tras su toma en consideración" o si, por el contrario, el carácter singular de este tipo de iniciativas legislativas permitiría obviar dicho trámite dado que el contenido del texto legal propugnado se limitaría a actuar "para un supuesto de hecho concreto una regulación previa dispuesta en otra norma sustantiva".

B) En el segundo caso, la Mesa se plantea el alcance del art. 121.1, c) LRBRL cuando se pretende la aplicación del régimen de Municipio de gran población a, entre otros, los "Municipios que sean (...) sedes de las instituciones

autonómicas"; particularmente si tales instituciones son las que configuran la forma de gobierno, previstas constitucional y estatutariamente (arts. 152 CE y 3 del Estatuto) o, en una acepción amplia, por tales se entienden todas las instituciones, tanto aquéllas como las denominadas instituciones de relevancia estatutaria, como la Diputación del Común o el Consejo Consultivo.

C) La última duda que se plantea interesa a la posibilidad de que los Municipios en cuyo término estuviera localizada la sede del Cabildo insular correspondiente pudieran ejercitar la iniciativa tendente al logro de la autorización parlamentaria habilitante para acceder al régimen especial de organización previsto en el art. 121.1, c) LRBRL, todo ello bajo la premisa de que "los Cabildos tienen la consideración de instituciones de la Comunidad Autónoma, *ex arts. 8.2, in fine, y 23.5 del Estatuto de Autonomía*".

II

Planteamiento Preliminar.-

1. Según la Constitución (CE), el Estado se organiza territorialmente en Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas, gozando estas Entidades de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 CE). No obstante, procede advertir que las únicas que tienen autonomía propiamente política y, por lo tanto, plena capacidad normativa son las Comunidades Autónomas, dotadas de poder legislativo y poder reglamentario y competencia para, ejerciéndolos mediante los Organismos apropiados, Parlamento y Gobierno, regular determinadas materias constitucionalmente previstas junto a los Organismos estatales correspondientes, las Cortes Generales y el Gobierno estatal.

En este sentido, se establecen competencias exclusivas del "Estado" central (entendido éste como aparato jurídico público que identifica la unidad estatal, como es sabido) y de las Comunidades Autónomas, aunque en realidad y salvo excepciones vienen a configurarse como un conjunto de facultades concurrentes en la práctica y por razones evidentes. Y también competencias compartidas, pudiendo regular ciertas materias el "Estado" central con carácter general y esencial, a través de bases normativas establecidas fundamental e inicialmente por leyes, pero asimismo las Comunidades Autónomas, de modo singular y complementario, mediante el desarrollo normativo de tales bases respetuoso de su letra y espíritu, aunque con

naturaleza de desarrollo de políticas propias y posible rango legislativo, con aplicación de los principios de primacía de la Ley y de reserva de Ley (arts. 143.1, 148, 149, 150, 152 y 153 CE).

2. Por otro lado, además de garantizar la autonomía de los Municipios, sentando las bases de la misma (art. 140 CE), la Constitución dispone que la Provincia es una Entidad Local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de Municipios, correspondiendo su gobierno y administración autónoma a Corporaciones, como son las Diputaciones, representativas, aunque quepan otras agrupaciones municipales diferentes. Además, en los archipiélagos, las Islas tendrán también su administración propia en forma de Cabildos o Consejos, de modo que ha de entenderse que, respetando la situación preconstitucional en este ámbito, la Norma constitucional viene a considerar a la Isla un Ente territorial e infraprovincial de carácter local o incluido en la Administración Local, dotado por consiguiente de autonomía de esta índole y con su propio órgano representativo de gobierno (Capítulo Segundo, Título VIII).

Lo que, en efecto, prevé el legislador competente en la materia, el estatal (art. 149.1.18ª CE), al establecer las bases en este ámbito material, respetando tanto la autonomía local como las competencias autonómicas en aquella, según ha expresado el Tribunal Constitucional (en especial, en la STC 214/89, sobre la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, LRBRL). Y, en principio, ha de entenderse que también lo hacen los preceptos de ésta recogidos en el art. 41 y en la disposición adicional decimocuarta, introducidos por la Ley 57/03, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

Y es que, aun cuando pueda observarse que, en relación con las previsiones constitucionales y estatutarias en la materia, sobre las que enseguida se volverá, su regulación pudiera ser excesiva y, por tanto, dejando escaso margen de maniobra para ejercer sus competencias al legislador autonómico respecto a la organización de los Cabildos Insulares, tampoco puede afirmarse que no permita dicho ejercicio, especialmente en relación con asuntos de interés o relevancia autonómica, y, desde luego, no sólo no ha sido declarada inconstitucional, sino que ni siquiera dicha regulación ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional (TC).

Esta situación jurídica, por lo demás, es asumida esencialmente por el Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC, arts. 8, 23 y 32.ª), como en realidad no podía ser constitucionalmente de otra forma al estar supeditada la Norma estatutaria a la

Constitución. No sólo en cuanto Norma de rango inferior y fundamentada en ella, sino también en lo que concierne a la distribución constitucional de competencias y, en relación con esto, de previsión constitucional de fuentes normativas para cada caso.

3. Precisamente, el art. 147.1 CE dispone que, dentro de los términos de la misma, los Estatutos son la Norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, debiéndose recordar que, en realidad, la crea, no existiendo ésta sin aquella. Además, dice que el Estado los reconocerá como parte integrante de su Ordenamiento Jurídico.

Pues bien, la Ley Orgánica 2/79, del Tribunal Constitucional (LOTC), prevé que los Estatutos de Autonomía forman parte del ámbito de constitucionalidad al ser susceptibles de declaración de inconstitucionalidad (art. 27.2 LOTC), toda vez que son aprobados por Ley orgánica (art. 81.1 CE), aunque de especial complejidad en su procedimiento de elaboración y reforma (arts. 143, 144, 146, 147.3, 151 y 152.3 CE), causa por la que adquieren una específica fuerza pasiva.

Pero también advierte que para la apreciación de la conformidad constitucional de las Leyes o de las disposiciones con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas pueden considerarse, formando parte del marco de constitucionalidad de las normas, no sólo y ante todo los preceptos constitucionales, sino también las normas que, de acuerdo con la Constitución y, por tanto, debiendo ser ellas mismas constitucionales necesariamente, se dictaren para delimitar las competencias estatales y autonómicas (art. 28.1 LOTC). Lo que incluye los Estatutos de Autonomía, las Leyes que establecen bases normativas y, en su caso, las Leyes dictadas en ejercicio de competencias concurrentes o al amparo del art. 150 CE, como el propio TC ha razonado y como era obligado prever dado el sistema adoptado en la Constitución de distribución competencial y de reserva de instrumentos normativos utilizables.

Por otro lado, el art. 147.2 CE ordena que los Estatutos deberán contener normas sobre determinadas materias, que, por tanto, son de imprescindible regulación estatutaria, configurándose una normativa con la fuerza activa correspondiente derivada de esta reserva. Naturalmente, los Estatutos pueden también incluir normas sobre otras materias, pero, además de que han de respetar la ordenación institucional aplicable en cada caso, desde una perspectiva material, no sólo han de

respetar su propia naturaleza, en directa vinculación con la Comunidad Autónoma que funda y respecto de sus ámbitos o elementos orgánicos, funcionales o institucionales, en general, incluyendo su territorio, sino ajustarse a la ordenación constitucional sobre competencias a ejercitar por el legislador estatal o respecto a los instrumentos normativos a utilizar por éste.

En este orden de cosas, ha de insistirse en cuál es la naturaleza constitucional del Estatuto y su finalidad, igualmente constitucional, así como en la existencia de su peculiar fuerza normativa activa y pasiva. Por ello, la Norma estatutaria no debiera contener normas sobre materias que constitucionalmente le corresponde ordenar a otra clase de norma estatal o, si se prefiere, que ha de ser aprobada por otra clase de Ley, orgánica o también ordinaria en su caso, como la que está llamada a establecer bases normativas, salvo habilitación constitucional expresa.

Por añadidura, la Ley orgánica que aprueba la normativa estatutaria, aparte de su peculiar y específica fuerza activa y pasiva que la distingue de cualquier otra Ley, incluso orgánica también, es claro que no es ni puede asimilarse a una Ley básica, particularmente sobre Régimen o Administración Local, o a una Ley del art. 150 CE.

III

Sobre la aplicación del régimen previsto en la disposición adicional decimocuarta de la LRBRL a los Cabildos y la intervención del Consejo Consultivo de Canarias en la tramitación parlamentaria de las Proposiciones de Ley de iniciativa insular. -

1. El art. 8 EAC establece los Poderes de la Comunidad Autónoma Canaria (CAC), cabiendo entender que, en su apartado 1, menciona las denominadas instituciones básicas o esenciales de autogobierno, en relación con lo dispuesto en el art. 152.1, primer párrafo, CE, aunque no exactamente respecto a la previsión del art. 148.1 de ésta. Por eso, son también instituciones autonómicas relevantes los órganos de previsión estatutaria y/o con funciones esenciales y específicas en la organización institucional de la Comunidad Autónoma; es el caso del Diputado del Común, la Audiencia de Cuentas, el Consejo Consultivo o la propia Administración Pública, integrada en el Poder Ejecutivo y dependiente del Gobierno.

Por su parte y sin pronunciarse sobre su naturaleza, el apartado 2 de este precepto señala que las Islas son, como forzosamente han de ser por razones geográficas (art. 2 EAC), elementos de la **organización territorial** de la CAC,

ejerciendo las competencias que les atribuyan las Leyes autonómicas; posibilidad que es constitucional como Entes territoriales de carácter local que son y que respeta la LRBRL, que es la legislación básica estatal constitucionalmente habilitada en materia de Régimen Local. Lo que harán a través de los Cabildos respectivos, eventualidad asimismo procedente porque éstos son los órganos de gobierno y administración de aquellas (art. 141.4 y 149.1.18ª CE y 41.1, en relación con su art. 36, LRBRL).

Finalmente, el párrafo segundo del referido apartado 2 dispone que los Cabildos son, a la vez, los aludidos órganos de cada Isla e instituciones de la CAC, aunque, como este Organismo ha expuesto razonadamente cuando se ha pronunciado sobre la cuestión, tal calificación, eludiéndose significativamente al emplearla el término "órganos", tiene realmente carácter o contenido funcional y no orgánico o estructural. No ya por exigencia constitucional, sino también como, en definitiva, las previsiones estatutarias mismas precisan o aclaran (art. 23 EAC). En consecuencia, ha de entenderse que prevalece, a efectos de determinar su naturaleza esencial y la competencia para regularlos, la previsión de que son órganos de gobierno y administración locales y, además, de que lo son de unos Entes Locales determinados, las Islas. En efecto, como señalamos en nuestro Dictamen núm. 65/94, de 15 de noviembre de 1994 (emitido en relación con la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía):

"Desde la óptica que estamos considerando esta cuestión, resulta indudable que las Islas son personas jurídicas con reconocimiento constitucional, que cuentan con su Administración propia en forma de Cabildos (art. 141.4 CE), aspecto que ha sido objeto de regulación puntual y específica mediante la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, arts. 3.c) y 41.1 LRBRL. Por ello, desde una perspectiva de estricta constitucionalidad y legalidad, los Cabildos son instituciones de la Isla -concretamente, su órgano de gobierno y administración- y si son instituciones insulares no pueden serlo de la Comunidad Autónoma.

Dicho de otro modo, los Cabildos no se hallan integrados en la estructura institucional de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que a su través se puedan ejercer funciones autonómicas con un determinado alcance, lo que no convierte a tales organizaciones insulares en instituciones de la Comunidad, sino, en expresión acuñada por este Consejo, en "coadyuvantes de la Comunidad Autónoma en el cumplimiento de los fines estatutarios". Que a esa coadyuvancia se le califique con el

término de institución no supone en sí mayor quebranto de constitucionalidad estricta, salvo por el dato, que no es irrelevante, de que se afecta a la estructura de los poderes de la Comunidad Autónoma, al entender que los Cabildos, en tanto "instituciones de la Comunidad Autónoma", asumen de alguna manera cotitularidad de potestades públicas autonómicas, cuando en realidad -tanto en el Estatuto vigente como en la Propuesta de Reforma- los Cabildos cumplen, simplemente, lo que no es poco, la función ejecutivo-administrativa en determinados ámbitos materiales de competencia autonómica, y tienen una cualificada participación en la vida institucional de la Comunidad Autónoma (arts. 11.4, iniciativa legislativa; 22.3, funciones autonómicas y 49, régimen de los recursos, EACan).

El precepto propuesto distingue, como se ha expresado, al Cabildo como "órgano de gobierno y administración de la Isla" (institución insular) y como "instituciones de la Comunidad Autónoma", precisando a continuación que, en tal caso, "ejercerán las funciones que el presente Estatuto les reconoce y las que les atribuyan las Leyes", *expresión ésta última con la que parece estar haciéndose referencia a un concepto de institución con alcance no orgánico sino de carácter funcional*, distinción que, seguramente, merecería la utilización de una calificación jurídica diferente a los efectos de evitar errores interpretativos en la delimitación de la exacta naturaleza de los Cabildos insulares.

Por ello, el apartado 2 del art. 7 PRE posee por sí mismo una ubicación asistemática y fuera de contexto, pues es obvio que no se está refiriendo a una institución de la Comunidad Autónoma sino a una institución insular a cuyo través se ejercen funciones autonómicas, lo cual, como se ha expresado, resulta cualificadamente distinto. Esa asistematicidad del precepto trasciende de una ubicación más o menos aleatoria de la norma en la economía del Estatuto, por los efectos trascendentes que de tal ubicación se deducen, siendo por ello el lugar idóneo de tal regulación su art. 22 -asimismo objeto de reforma- o, incluso, dentro del Título II del mismo relativo a las competencias de la Comunidad Autónoma".

2. La situación que acabamos de describir no resulta alterada, en su carácter o concepción, por circunstancias jurídicas tales como que estatutariamente los Cabildos tengan iniciativa legislativa, pudiendo presentar Proposiciones de Ley ante el Parlamento autonómico, que puedan representar a la Administración autonómica o que se les pueda transferir o delegar funciones administrativas, previa previsión legal, por aquella.

Ante todo porque estas operaciones podrían preverse y, en parte, se prevén respecto a los Ayuntamientos, sin repercutir en su naturaleza, pero también porque algunas puede que existan entre los Entes Locales y el "Estado" central y entre aquellos y las Comunidades Autónomas, sin convertir al Ente u órgano receptor o facultado en parte (orgánica o institucionalmente) del Ente u órgano que otorga o atribuye, no siendo por ello órgano suyo. Esto es lo que sucede, cabalmente, entre las Comunidades Autónomas y el "Estado" central, teniendo aquéllas iniciativa legislativa ante las Cortes Generales y pudiendo éste transferirles o delegarles competencias.

A lo que cabría añadir que, sin duda, estas previsiones no producen, ni pueden producir, cambio alguno en la personalidad jurídica de los Entes afectados, ni en la titularidad de las funciones actuadas y, en consecuencia, tampoco en la imputación de la responsabilidad derivada de las actuaciones de los correspondientes órganos. A mayor abundamiento y de forma coherente, las instituciones autonómicas forman parte inexorablemente de la organización de la Comunidad Autónoma en exclusiva y se crean por el Estatuto o por los Poderes de aquélla, cosa que no sucede, ni puede constitucionalmente suceder, con los Cabildos.

3. Precisamente, según se adelantó, el art. 23 EAC, además de insistir en que Canarias articula en siete Islas su organización territorial, preceptúa que éstas tienen autonomía, local necesariamente, para el ejercicio de sus intereses propios, siendo también autónomo el ejercicio de las competencias que se les atribuyan en el marco de la CE y de su legislación específica, la cual es preciso entender que es tanto la básica estatal, como la autonómica de desarrollo (art. 41.1 LRBRL).

Esta normativa reitera luego que los Cabildos son los órganos de representación, gobierno y administración de las Islas, exactamente igual que hace el citado art. 41.1 LRBRL, advirtiendo además que su organización y funcionamiento se regirá por una Ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento autonómico, pero en el marco de la Constitución.

Asimismo ordena que a las Islas les corresponde ejercer las funciones que se les reconozca como propias, por la Ley básica o por la de desarrollo, y las que, previa previsión legal autonómica, se les transfieran o deleguen por la Comunidad Autónoma, así como la colaboración en el desarrollo y ejecución de acuerdos del Gobierno autonómico, en los términos que dispongan las Leyes del Parlamento. Por su

parte, los Cabildos, además de ser la organización que ha de realizar efectivamente todas esas funciones y actuar las restantes facultades estatutariamente prevenidas en su favor, en cuanto instituciones autonómicas, asumen, en cada Isla, la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración autonómica y ejecutan en su nombre, según establezca la Ley autonómica, cualquier competencia autonómica que aquella no ejerza directamente. Eventualidad esta última de problemática plasmación en la práctica tras ser creada y estar operativa la organización administrativa autonómica.

En todo caso, a los fines de asunción de competencias sobre Islas o Cabildos lógicamente en su Título II, el Estatuto no menciona unas u otros como materias respecto a las que se produzca tal atribución, sino que sólo menciona el Régimen Local en su art. 32.4, bien diferenciado desde luego del Régimen Jurídico de la Administración autonómica. Por tanto, la CAC tiene competencia para regular todos los aspectos o componentes de tal Régimen, pero con carácter y amplitud de desarrollo legislativo, lógicamente de la legislación básica estatal en la materia, la cual se dicta fundamentalmente en aplicación de la competencia reservada al "Estado" central por el art. 149.1.18ª CE, aunque deba hacerse con los matices, excepciones o peculiaridades que constitucionalmente se contemplen en cada caso o que, con fundamento o habilitación constitucional, se puedan reflejar en los Estatutos de Autonomía en relación con los Entes Locales situados en los territorios de las correspondientes Comunidades Autónomas (arts. 141.4 y 152.3 CE).

Cabe añadir que, como se indicó en el Fundamento precedente, las Islas son jurídicamente Entes o Administración Local, constitucionalmente y aun antes de la Constitución, teniendo tal consideración en la legislación vigente y actuando las funciones propias de las Provincias, a través de los Cabildos por demás, según tal regulación. Situación que, sin duda, se ha mantenido después con la existencia de la Comunidad Autónoma (arts. 22 del anterior Estatuto y 23 del vigente), aunque con el relevante atributo, reconocido estatutariamente desde un principio y, por supuesto, previsto legalmente en el LRBRL, de autonomía para gestionar sus intereses y actuar sus competencias. La cual no puede obviarse o desconocerse por calificación o determinación alguna autonómica, aunque deba funcionar dentro de los límites que, preservando su existencia, establezca el legislador, estatal primero y autonómico luego.

4. Con estos presupuestos y sin perjuicio de las eventuales singularidades organizativas o funcionales que han de tenerse en cuenta en la regulación del Régimen Local para y de cada Comunidad por las razones antedichas, debiéndolo la propia Ley básica contemplar o reconocer mediante previsión concreta o excepción expresa, la normativa aplicable en principio y esencialmente es la establecida en la LRBRL (art. 41 y disposición adicional decimocuarta), aun cuando también ha de serlo, respetando esas previsiones básicas, la legislación autonómica de desarrollo (véase, en este sentido, la jurisprudencia del TC en la materia, en particular las Sentencias núms. 214/89 y 109/98 y el Dictamen de este Consejo núm. 40/96, de fecha 13 de junio de 1996).

Sin embargo, nada hay en la Constitución que, aparte las ya indicadas previsiones del art. 141, en especial su apartado 4, pueda considerarse aplicable al Régimen Local de Islas o Cabildos. Por tanto, al menos no explícitamente, no hay preceptos constitucionales que habiliten excepciones a la regulación general y fundamental que pueda recogerse en la legislación básica sobre Régimen Jurídico de la Administración Local respecto a los órganos de gobierno y administración de las Islas.

A lo que no obsta la existencia del art. 152.3 CE. Así, aun aceptando que, pese a que obviamente no es un precepto que, en principio, tuviera por finalidad afectar al Estatuto canario, cabe la inclusión en el EAC de la posibilidad prevista aquí, por la generalización adoptada por el legislador estatutario en este contexto, la cual cabe mantener constitucional por demás, es claro que la norma no puede estarse refiriendo a las Islas, por el origen mismo del precepto pero sobre todo porque ya están contempladas en la propia Constitución y, a mayor abundamiento, existían jurídicamente antes y después de establecerse el Estatuto y estatuirse la CAC. Además, y en todo caso, esta norma está previendo la existencia de otros Entes territoriales de carácter local, formados por agrupación de Municipios, y, desde luego, no impide, antes bien da por supuesto, la competencia estatal en esta materia propia de Régimen Local y, por ende, la aplicación de la legislación básica al respecto.

Previsión que no solo es, en si misma, coherente con la normativa restante del propio Texto constitucional aplicable al caso, sino que, aun cuando deba ser, como se ha apuntado, tenida en cuenta en su aplicación estatutaria por el legislador estatal

competente en la materia, es congruente en sus efectos competenciales, sin obstar a la intervención, sobre la base de dicha aplicación y en ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo, del legislador autonómico al respecto. Con más razón si cabe cuando tales efectos tienen lugar, aunque con la más limitada dimensión que corresponde, respecto a la Administración autonómica misma, creada estatutariamente como es obvio y en relación con su Régimen Jurídico, en general.

Tampoco en el Estatuto hay previsión, con el fundamento constitucional indicado, que suponga una excepcionalidad en la naturaleza esencial de las Entidades Locales canarias o, en concreto, de los Cabildos Insulares y, por tanto, que exista una singularidad jurídicamente fundada en la Constitución, directa o indirectamente, relativa al Régimen Local o a las Administraciones locales en Canarias, que excluya o excepcione la intervención del legislador básico estatal. Antes al contrario, la diferente sistemática utilizada por el art. 23 del Estatuto refuerza aún más si cabe la naturaleza local de los Cabildos, debiendo la legislación autonómica regular su organización y funcionamiento en su consideración de "órganos de gobierno, administración y representación de cada Isla".

Lo que acabamos de exponer, pues, incluye la calificación de instituciones autonómicas para los Cabildos. Así, y ante todo, no sólo nada hay en el Estatuto que permita entender que dicha calificación dificulta o se opone de algún modo a su definición y carácter constitucionalmente previstos, sino sobre todo porque así se les define estatutariamente, de manera que no se cuestiona que su regulación venga establecida, en primer lugar, mediante las normas contenidas en la Ley básica, aquí la LRBRL.

Y es que, respetando las bases estatales, que a su vez deben hacer lo mismo respecto a las previsiones constitucionales o estatutarias (éstas últimas con fundamento constitucional), el legislador autonómico puede, en su desarrollo, establecer una amplia ordenación sobre Islas y Cabildos. Con especial incidencia, sin que la normativa básica pueda impedirlo u obstarlo, en las cuestiones relativas a las relaciones entre la CAC y las Islas o Cabildos a partir de las normas estatutarias, incluyendo obviamente las actuaciones o facultades encomendadas por el Estatuto a los Cabildos o en el ejercicio de competencias o funciones en materia de titularidad autonómica que se les transfieran o deleguen.

5. Contexto éste en el que, obviamente, se encuadra la disposición del art. 23.3, párrafo segundo, EAC. Así, en cuanto Norma institucional autonómica, el Estatuto no

sólo puede contemplar la existencia de las Islas y considerarlas elementos de su territorio, respetando su autonomía como Entes territoriales locales, o que los Cabildos sean sus órganos representativos de gobierno, sino que, en relación con las competencias autonómicas en materia de Régimen Local y, más concretamente, sobre Cabildos, puede prever que su ejercicio, en cuanto se refiera a la organización y funcionamiento de éstos, ha de efectuarse necesariamente por Ley que, además, ha de ser aprobada por mayoría absoluta del Parlamento autonómico.

Esto es, se trata de una reserva de Ley institucional y de aprobación cualificada, pero sin comportar cambio o excepción en el sistema de distribución constitucional de competencias y, por consiguiente, respecto a la competencia básica estatal y las previsiones de la LRBRL en las referidas cuestiones. En primer lugar porque su tenor literal es claro y, además, es la inteligencia correcta deducida de una lectura adecuada del párrafo de que se trata en relación con el resto del apartado 3 del art. 23 EAC y de la entera regulación que establece el citado precepto.

Pero es que, por si hubiera alguna duda sobre el particular, la norma estatutaria la disipa totalmente cuando añade que las cuestiones a regular se regirán por la Ley autonómica *en el marco de la Constitución*. Lo que, evidentemente, supone el respeto de las Normas constitucionales, y del mismo Estatuto necesariamente, sobre la materia y, de manera más específica, sobre la distribución de competencias al respecto, estableciéndose dicha Ley por tanto a partir de las previsiones del legislador competente para regularla con carácter básico, pero salvando las particularidades propias del desarrollo legislativo y las que procedan en el ámbito autonómico con fundamento en el art. 23 EAC.

6. Sobre la base de lo hasta aquí razonadamente expresado, ha de observarse la adecuación constitucional tanto del art. 41 LRBRL como de la disposición adicional decimocuarta de ésta, sin que, por otro lado, se produzca una confrontación con las previsiones del art. 23 EAC y, en particular, con el apartado 3 del mismo.

Y ello, dejando a salvo lo ya advertido sobre la eventual objeción que su regulación, por exhaustiva o excesivamente extensa, pudiera merecer en relación con el ejercicio, constitucionalmente procedente y estatutariamente asumido, de la competencia autonómica en la materia, especialmente teniendo en cuenta la singularidad de la situación de la Administración local en Canarias por su condición de archipiélago y, por ende, su diversidad organizativa respecto al resto del territorio

nacional. La cual es susceptible de justificar un régimen especial como, con base constitucional, admite el propio legislador estatal (Capítulo III del Título III de la LRBRL).

Por consiguiente y con tal salvedad, la Ley autonómica que se estableciere sobre organización y funcionamiento de los Cabildos ha de respetar las previsiones de la LRBRL al respecto y, con ello, su regulación sobre el régimen especial de los Cabildos y, dentro del mismo, la posibilidad de que tengan determinada organización en función de la actuación prevista para conseguirlo, de manera que la que estuviere en vigor habría de adaptarse en su caso a la nueva situación. Lo que sucedió en su momento, precisamente, con la Ley 14/1990, de las Administraciones Públicas canarias, modificada por Leyes posteriores antes y después de aprobarse el vigente Estatuto, pero siempre ajustada a la legislación básica.

En otras palabras, alterándose de modo presupuestamente adecuado la normativa básica aplicable en Régimen o Administración Local, habrá de ajustarse a la vigente y no declarada inconstitucional la autonómica que existiere en su desarrollo que regule la organización y funcionamiento de los Cabildos, aunque, por previsión estatutaria, deba aprobarse de determinada manera.

Y es claro que tal previsión, actuada en conexión con la competencia autonómica en la materia, no puede servir para impedir la aplicación de la normativa básica o, aun menos, sustituir sus mandatos. Aunque tampoco ésta pueda oponerse a que la normativa autonómica de desarrollo, respetando sus previsiones, establezca la regulación sobre las Islas o los Cabildos que entienda oportuno el Parlamento autonómico, en especial sobre las funciones asignadas a éstos como "instituciones" autonómicas.

En consecuencia, como órganos de gobierno y administración de las Islas que constitucional, estatutaria y legalmente son, los Cabildos pasan a tener la organización establecida en la disposición adicional decimocuarta LRBRL cuando sean de Islas con población superior a 175.000 habitantes, o bien, cuando lo sean de Islas con población superior a 75.000 habitantes y así lo decida el Parlamento autonómico por Ley aprobada a iniciativa de los Plenos de los respectivos Cabildos.

7. Cuestión distinta es si tal Ley ha de ser la que se previene en el art. 23.3 EAC. Sin embargo, parece que la respuesta debe ser negativa, habida cuenta no sólo de que es perfectamente separable la decisión de acceder a la organización de que se

trata del establecimiento de la regulación de la organización y funcionamiento de los Cabildos, sino que, justamente, el acceso supone que la organización será, fundamental y principalmente, la específica contemplada en la LRBRL, sin perjuicio de su desarrollo por la Ley autonómica en cuestión.

Por supuesto, como la iniciativa de los Cabildos que nos ocupa ha de plasmarse en una Proposición de Ley, resulta que, de acuerdo con lo previsto en el Reglamento del Parlamento de Canarias, aquélla, como cualquier otra ya que nada hay en él que permita excepcionarla, ni siquiera teniéndose en cuenta que se trataría de la mera decisión favorable del Parlamento autonómico a la aplicación de cierta normativa estatal, ha de ser tomada en consideración y, posteriormente, ha de solicitarse Dictamen del Consejo Consultivo sobre la Proposición considerada (arts. 135 y 137.2 RPC).

En idéntica línea, no hay tampoco excepción alguna sobre la preceptividad del Dictamen previo de este Organismo sobre Proposiciones de Ley en su Ley reguladora (art.11.1.A,c), debiéndose recabar, congruentemente con lo previsto en la normativa parlamentaria, respecto a las que se hubieren tomado en consideración.

IV

Sobre el alcance de la aplicación del régimen especial a los Municipios sede de "las instituciones autonómicas".-

1. Por lo que hace a la segunda parte de la cuestión que nos ocupa, ha de señalarse que el tenor literal del art. 121.1,c) LRBRL y la propia finalidad del precepto parecen indicar que la pretensión de la Ley es considerar especial el régimen de organización contenido en su Título X, de modo que se aplicará a determinados Municipios, determinados por tener una cierta población, en principio bastante importante, y, luego, excepcionalmente, a otros Municipios con menor población pero que tengan una concreta condición o a otros con esa condición u otra particularidad y, además, por decisión del Parlamento autonómico a iniciativa de los respectivos Ayuntamientos.

En el caso que se plantea, el Parlamento de Canarias tendría que decidir la aplicación de esta organización a Municipios que sean sedes de instituciones autonómicas. Pues bien, la excepción legalmente prevista en este apartado afecta,

en principio, a capitales de provincia y a capitales autonómicas. Por eso, teniéndose en cuenta esta previsión y, como se ha dicho, la pretensión de excepcionalidad de la normativa aplicable, cabría estimar que las instituciones autonómicas de las que se trata no sólo no pueden ser cualquiera de titularidad autonómica o, más propiamente, cualquier órgano o institución de la Comunidad Autónoma, sino que, más bien, han de ser de una relevancia parecida a aquellas que habrían de residir en la capital de la Comunidad Autónoma.

Desde esta perspectiva, es claro que estarían en disposición de ser propuestos como Municipios del régimen especial aquellos canarios en los que tuvieran su sede las denominadas instituciones de autogobierno, como la Presidencia del Gobierno, el Gobierno o el Parlamento, aunque en este caso no sea necesario acudir a este expediente porque los Municipios afectados tienen, de entrada y por aplicación de los apartados a) y b) del art. 121.1 LRBRL, tal organización sin más.

2. Distinto es, sin duda, el caso de otras instituciones autonómicas que no son básicas o esenciales de autogobierno, desde la consideración constitucional o estatutaria, pero que tienen relevancia estatutaria y son singulares en la organización autonómica y/o relevantes en el funcionamiento de las antedichas instituciones y de la Administración autonómica y aun local. No obstante, su importancia institucional y funcional no es cuantitativa o aun cualitativamente comparable con la de las otras desde la perspectiva autonómica, especialmente en conexión con el funcionamiento propiamente municipal. Por eso, máxime en la comprensión y finalidad del legislador básico, que, como se dijo, parece relacionar capitalidad autonómica y sede de las instituciones autonómicas, es dudoso que las ahora consideradas sirvan para que un Municipio de menos de 250.000 habitantes pueda tener la organización especial.

Sin embargo, puede sostenerse tal eventualidad en cuanto que la LRBRL no califica las instituciones autonómicas a las que se refiere exactamente, por lo que esa falta de calificación viene a serlo en el sentido de no exclusión al fin previsto de ninguna institución autonómica, admitiendo el género de todas las instituciones autonómicas, al menos con relevancia estatutaria. Es decir, el *nomen* utilizado por la LRBRL puede llevar a entender que el concepto "institución autonómica" debe interpretarse como institución de autogobierno en sentido amplio, por lo que el régimen jurídico especial que se comenta sería aplicable asimismo a los Municipios

donde se hallaren el Consejo Consultivo, la Audiencia de Cuentas o el Diputado del Común.

Por demás, no se trata de una decisión automática, sino que, aparte de requerirse iniciativa al respecto adoptada por el correspondiente Ayuntamiento, debe ser adoptada mediante Ley del Parlamento de Canarias, que, a la postre y tras el pertinente procedimiento y conocimiento del Pleno, es quien podrá determinar el alcance del concepto, cabiendo en principio jurídicamente las dos posibilidades expuestas. En consecuencia, es válida que cualquiera de ellas sea asumida por el legislador, aunque, naturalmente, con carácter general.

Este parecer, finalmente, puede incluso encontrar acomodo en la doctrina de este Organismo cuando en el mencionado Dictamen núm. 65/94, de 15 de noviembre, dejamos sentado lo siguiente:

“En una interpretación estricta, el concepto de institución hace referencia a aquellas organizaciones o estructuras organizativas de las que la Comunidad Autónoma se dota, o puede dotarse si así lo estima, en orden al cumplimiento de los fines que el Ordenamiento jurídico le asigna. Desde tal perspectiva, y como ha señalado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, las instituciones autonómicas denominadas de autogobierno son fundamentalmente las contempladas en el art. 152.1 CE (Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente) organización institucional mínima que puede ser complementada mediante la creación de otras instituciones, asimismo estatutariamente previstas o incorporadas al acervo organizativo autonómico mediante Ley territorial aprobada al amparo del art. 148.1.1 CE y, en el caso de esta Comunidad Autónoma, del art. 29.1 EACan (...)”.

Y señalábamos más adelante:

“Desde la perspectiva analizada, las instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma, sea cual fuera su calidad, son en todo caso creadas por la propia Comunidad Autónoma y, desde tal perspectiva, es posible adivinar una relación de titularidad de dicha Comunidad sobre tales instituciones, a través de las cuales se ejercen las diferentes potestades públicas que el Ordenamiento constitucional y estatutario atribuye a la misma, cuya personalidad jurídica singular, es decir, única, no es posible confundir con la actuación de sus órganos o instituciones, a través de los que aquella personalidad se actúa; y sin que tampoco se

pueda confundir la personalidad jurídica autonómica con la que corresponde a otros entes jurídico-públicos de base territorial de mayor o menor espectro (Estado y Corporaciones locales), los cuales conservan su propia personalidad jurídica sin perjuicio de que el propio Ordenamiento constitucional, estatutario y legal, disponga en determinadas ocasiones relaciones de índole funcional/competencial entre los mismos”.

En todo caso, en la línea expuesta y en sus últimas consecuencias, parece indudable que no cabe considerar que un órgano administrativo, tanto una Consejería como, con mayor razón, otro de menor rango o de la Administración institucional, puede ser considerado institución autonómica, no ya en sentido propiamente organizativo o relativo a la organización institucional de la CAC, sino más particularmente en el que ahora importa.

3. En cuanto a que la institución de que se trate sea un Cabildo, ha de advertirse que éste es, como se ha razonado en el Fundamento anterior, primordialmente el órgano de gobierno y administración de la Isla, prevaleciendo este carácter y su conexión con el Ente Local con su calificación, esencialmente funcional, de institución autonómica. Por otra parte, tienen su propia regulación en este asunto en la LRBRL, que, sin duda alguna, los contempla en lo que aquí interesa como “instituciones” locales, de manera que difícilmente cabe entender que, al tiempo, pueden hacerlo como instituciones autonómicas a los fines que ahora se plantean.

Por lo demás, aun en su calificación de instituciones autonómicas, los Cabildos no pierden su carácter eminentemente local o administrativo, realizando funciones de este tipo o propias de Entes de ese carácter, de manera que, a este propósito, no serían muy diferentes de una Consejería de la Administración autonómica.

Es cierto que, como órganos de representación de cada Isla, entendida como elemento que forzosamente es parte de la organización territorial de la CAC, pero también de la descentralización funcional de ésta, podría argüirse que los Cabildos son órganos con una relevancia especial tanto local como extralocal y, desde esta perspectiva, insular y autonómica, por lo que cabría considerar que el Municipio donde tienen su sede estaría en disposición de solicitar su inclusión en el régimen especial. Sin embargo, a las objeciones antes expuestas puede añadirse ante este argumento que no parece admisible defender la organización especial para este Municipio o Ayuntamiento cuando el Cabildo con sede en él no puede tenerla

legalmente y, además, se integra territorialmente en un Ente Local en el que se agrupan otros Municipios además de aquél.

CONCLUSIONES

1.- No es contrario al art. 23.3 del Estatuto el ejercicio por parte de los Cabildos de la iniciativa legislativa prevista en la disposición adicional decimocuarta de la LRBRL, que posibilitaría el acceso de determinados Cabildos (los que cumplan con los requisitos establecidos en la citada Ley) a un régimen especial de organización y funcionamiento. Por lo tanto, el referido art. 23.3 EAC no pone en cuestión la viabilidad jurídica de la aplicación de tal régimen especial, ni siquiera su demora hasta que el Parlamento de Canarias no decida aprobar la Ley a que se refiere aquella previsión estatutaria.

2.- En directa relación con lo que acabamos de exponer, la tramitación parlamentaria de la respectiva Proposición de Ley de un Cabildo ha de ser sometida, de la misma forma que ocurre con las demás Proposiciones de Ley, al dictamen preceptivo del Consejo Consultivo, tras su toma en consideración.

3.- Es posible entender que la locución "instituciones autonómicas" que utiliza el art. 121.1, c) LRBRL para la aplicación del régimen de Municipio de gran población a los que tengan allí su sede, se refiere tanto a las instituciones que configuran la forma de gobierno, previstas constitucional y estatutariamente (arts. 152 CE y 3 del Estatuto) como las denominadas instituciones de relevancia estatutaria, como el Diputado del Común, la Audiencia de Cuentas o el Consejo Consultivo. 4.- Los Municipios en cuya capital esté ubicada la sede del Cabildo Insular no pueden ejercitar la iniciativa encaminada al logro de la autorización parlamentaria habilitante para acceder al régimen especial de organización previsto en la letra c) del art. 121.1 LRBRL.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. CONSEJERO DON CARLOS MILLÁN HERNÁNDEZ AL DICTAMEN 107/2004 DEL PLENO (EXP. 110/2004 CP).

El Consejero que suscribe, lamenta formular el siguiente voto particular, en el Dictamen emitido por el Pleno de este Consejo en relación con la consulta parlamentaria sobre determinadas cuestiones planteadas por la Ley 7/1985, de 2 de

abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), en la redacción dada a determinados preceptos por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

1. El Dictamen, aprobado por mayoría, parte de un planteamiento preliminar de escasa claridad además de innecesario, respecto al objeto de la solicitud, facultativa, del Parlamento de Canarias al Consejo Consultivo, en relación con el contenido de la Disposición Adicional Decimocuarta incorporada a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, por el apartado 3º del art. primero de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local y con el art. 121 de la LRBRL.

Así, señala el Dictamen que la “regulación pudiera ser excesiva y, por tanto, dejando escaso margen de maniobra para ejercer sus competencias al legislador autonómico, respecto a la organización de los Cabildos Insulares, tampoco puede afirmarse que no permita dicho ejercicio (...)”, para más adelante afirmar que “la norma estatutaria no debiera contener normas sobre materias que constitucionalmente le corresponde ordenar a otra clase de norma estatal o, si se prefiere, que ha de ser aprobada por otra clase de ley, orgánica o también ordinaria en su caso, como la que está llamada a establecer bases normativas (...)”.

El planteamiento preliminar no nos parece convincente. No se plantea aquí exceso alguno sobre la organización y funcionamiento de los Cabildos Insulares por parte del Estado. Ni existe escaso margen de actuación del legislador autónomo. Ni el Estatuto contiene normas sobre materias cuya regulación corresponda al Estado.

El Estatuto de Canarias reformado (L.O. 4/1996, de 30 de diciembre) resalta, por el contrario, respecto a los Cabildos Insulares su condición de Instituciones de la Comunidad Autónoma (art. 8.2) sin alterar su carácter de Corporaciones Locales. Es decir, fija la doble naturaleza que anteriormente la “Ley 14/1990 (LRJAPC)” había establecido para los Cabildos Insulares.

2. Desde esta doble vertiente de los Cabildos Insulares se debe partir para dar respuesta a la primera cuestión planteada por el Parlamento de Canarias.

No existe, a juicio de este Consejero, reserva competencial alguna con carácter exclusivo a través de una ley aprobada por el Parlamento de Canarias, para regular la organización y funcionamiento de los Cabildos Insulares, por cuanto como entes

locales (arts. 140.4 CE y 41.1 y 36 LRBRL), la organización y funcionamiento de los Cabildos puede realizarla el Estado en virtud de las competencias que le atribuye el art. 149.1.18 de la Constitución.

Por el contrario, como instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 8.2 EAC), la organización y funcionamiento de los Cabildos Insulares podrá regularse por una Ley aprobada por mayoría absoluta por el Parlamento de Canarias.

Nada impide al Estado establecer un régimen especial de organización y funcionamiento para los Cabildos Insulares Canarios como entes locales, Capítulos II y III, del Título X de la LRBRL, y que el legislador autónomo pueda, a su vez, simultánea o concurrentemente, regular la organización y funcionamiento de los Cabildos en su actuación como instituciones de la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, la omisión de ley autonómica, determina que el régimen especial de organización y funcionamiento estatal supla la falta de normativa autonómica y se aplique en su defecto. Por otro lado, la ley autonómica podrá, en el momento en que se apruebe, complementar el régimen especial de organización de los Cabildos como entes locales, sin alterar el marco previsto en la Constitución, teniendo en cuenta singularmente la LRBRL.

Lo que significa, en opinión de este Consejero, atribuir al legislador autonómico mayor espacio de actuación que la derivada del art. 32.4 del EAC, de mero desarrollo legislativo.

El art. 149.1.18 de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, pero el art. 148 de la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas competencia en materia de Régimen Local. En consecuencia, la legislación básica puede ser desarrollada legislativamente por la Comunidad Autónoma de Canarias. Sin embargo, el pormenorizado uniformismo que se establece en los Capítulos II y III del Título X de la LRBRL, limita sustancialmente la potestad legislativa autonómica de desarrollo de la legislación básica.

Por otro lado, el régimen especial, Capítulos II y III del Título X de la LRBRL, es de aplicación directa y preceptiva a los Cabildos Insulares -a excepción de los arts. 128, 132 y 137- como "entes locales", cuya población sea superior a 175.000 habitantes (Cabildos Insulares de Gran Canaria y de Tenerife), frente a la aplicación

del Título X (salvo los arts. 128, 132 y 137) por decisión autonómica, por iniciativa de los Plenos de los respectivos Cabildos cuya población sea superior a 75.000 habitantes (Cabildos de Lanzarote y La Palma), siempre que así se decida mediante ley del Parlamento de Canarias.

3. En este contexto se explica que la Ley a la que se refiere el art. 23.3 “aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Canarias” no sea la Ley aprobada por el Parlamento de Canarias que se requiere para la aplicación del régimen especial a los Cabildos Insulares cuya población sea superior a 75.000 habitantes. Son dos supuestos distintos, para los que se requieren dos leyes de diferente contenido y alcance, lo que incide en la cuestión relativa a la intervención del Consejo Consultivo.

Así, mientras para la previsión del art. 23.3 del EAC (ley aprobada por mayoría absoluta) se hace indispensable la intervención del Consejo Consultivo de Canarias, en su función de dictaminar sobre la adecuación a la Constitución y al EAC de los proyectos o proposiciones de Ley (art. 44.1 EAC). Respecto a la Ley del Parlamento de Canarias que decide la aplicación del régimen especial a iniciativa de los Plenos de los respectivos Cabildos (Disposición Adicional Decimocuarta LRBRL), se deberá estar al procedimiento que, para la decisión de este tipo de leyes, prevea o establezca la reglamentación de la Cámara Legislativa de Canarias, teniendo en cuenta que respecto a los Cabildos cuya población sea superior a 75.000 habitantes basta la decisión favorable, mediante ley del Parlamento de Canarias, no siendo imprescindible el trámite del criterio del Gobierno ni el de su toma en consideración, mientras que para la aplicación del régimen de organización de los municipios de gran población (Título X) a los Ayuntamientos cuya población supere los 75.000 habitantes (art. 121.1.c) y d), la Asamblea legislativa deberá valorar mediante “decisión”, sin intervención del Consejo Consultivo, la concurrencia de “las circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales” -conceptos jurídicos indeterminados-. Se podría prescindir de la intervención de este Consejo Consultivo respecto a esta modalidad de ley de mera aceptación o de incorporación de un régimen jurídico especial, ya existente, a determinados Cabildos, en cuanto no se valoran, en esencia parámetros de adecuación a la Constitución o al EAC, máxime si se suprime el trámite de la toma en consideración, siempre que la Cámara Legislativa establezca un procedimiento especial para este tipo de leyes que desplace al ordinario.

4. Finalmente, este Consejero discrepa del Dictamen aprobado por mayoría respecto al alcance que atribuye al concepto de "instituciones autonómicas" al interpretarse, en el Dictamen mayoritario, de manera amplia, permitiendo la aplicación del régimen jurídico especial a los Municipios donde se hallen instituciones de "relevancia estatutaria", Consejo Consultivo, Audiencia de Cuentas y Diputado del Común, por cuanto consideramos que por "sede de las instituciones autonómicas" sólo deben considerarse aquellas ciudades que albergan las instituciones de autogobierno, sin que quepa extender la aplicación del régimen especial a municipios que sin reunir los requisitos de población o capitalidad sean sede de alguna institución de consideración estatutaria, como el Consejo Consultivo o el Diputado del Común, esta última institución configurada en el EAC no de manera aislada sino dentro de la rúbrica del "Parlamento" (Sección 1, art. 14 del EAC), que sería, en su caso, la institución de la Comunidad Autónoma y no en sí el Alto Comisionado Parlamentario.

En estos extremos radica, en esencia, nuestra discrepancia con el Dictamen aprobado por mayoría.