



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 3 / 2 0 1 5

(Pleno)

La Laguna, a 29 de enero de 2015.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de Cabildos Insulares (EXP. 456/2014 PPL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud del Dictamen y procedimiento de tramitación de la PPL.

1. Mediante escrito de 9 de diciembre de 2014, de salida y entrada en este Consejo el día 11, el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento interesa preceptivo dictamen por el procedimiento ordinario, al amparo de los arts. 11.1.A.c), 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con la Proposición de Ley (PPL) de Cabildos Insulares, tomada en consideración por el Pleno del Parlamento en sesión celebrada los días 25, 26 y 27 de noviembre de 2014.

La solicitud no viene acompañada del preceptivo informe del Gobierno expresivo de su criterio respecto de la toma en consideración (art. 138.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias), por lo que las circunstancias relevantes a efectos de su admisión son las que se desprenden del escrito de solicitud cursado por la Presidencia; particularmente, que la mencionada Proposición, suscrita el 13 de octubre de 2014 por dos de los grupos parlamentarios de la Cámara y con entrada en el Registro el día 15, fue "tomada en consideración por el Pleno de la Cámara en sesión celebrada los días 25, 26 y 27 de noviembre de 2014, de conformidad con lo que exige el citado art. 11.1.A.c) de la Ley 5/2002.

2. Por lo demás, debe tenerse en cuenta que tal iniciativa parlamentaria ha sido precedida por otra previa del Gobierno, como propuesta legislativa al Parlamento de

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

* Voto Particular: Sr. Belda Quintana, Lazcano Acedo y Lorenzo Tejera.

Canarias sobre la Ley de Cabildos Insulares (publicada en el BOPC nº302/2014, de 30 de septiembre), documento que sustancialmente coincide con el texto incluido en la PPL que se dictamina. Tal circunstancia dota a la presente iniciativa de una reforzada relevancia institucional.

No consta en el expediente haberse procedido al preceptivo trámite de audiencia a los Cabildos Insulares, en una iniciativa en la que obviamente resulta ineludible. El art. 45.2 de la Ley 14/1990, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias (LRJAPC), establece: "Cuando un anteproyecto de Ley o proyecto de Decreto se refiera a competencia objeto de transferencia o delegación a los Cabildos Insulares se requerirá por el Gobierno la audiencia de los mismos por un plazo de quince días, previamente a su aprobación. Si el Gobierno al informar sobre una proposición de Ley apreciase que se dan las circunstancias previstas en el párrafo anterior dará a los Cabildos Insulares el mismo trámite de audiencia, dentro del plazo legal que el propio Gobierno disponga para su informe".

No obstante, en la Propuesta Legislativa del Gobierno que acaba de mencionarse, precedente directo de la PPL, en su apartado III se afirma:

"Por ello, en su elaboración se ha dado participación activa a los cabildos insulares, directamente o través de la Federación Canaria de Islas (Fecai). En concreto, se han celebrado distintas reuniones de trabajo con los Cabildos Insulares, atendiendo las observaciones realizadas por la Fecai, concluyendo en un texto consensuado que fue incluido en el orden del día y visto en la Conferencia de Presidentes, celebrada el día 1 de julio de 2014".

Cabe deducir de ello que el Gobierno, previamente a informar al Parlamento acerca de la iniciativa legislativa de esta PPL, habrá concedido a todos y cada uno de los Cabildos Insulares la preceptiva audiencia.

Sobre la competencia para aprobar la PPL.

Según el art. 32.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), la Comunidad Autónoma de Canarias posee competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de "régimen local", en el marco y de acuerdo con la legislación básica. En ejecución de tal habilitación competencial la Comunidad Autónoma de Canarias aprobó la citada Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, dedicando a los Cabildos Insulares específicamente los arts. 36 a 55, en los que se aborda el análisis de su naturaleza y funciones, la iniciativa legislativa, la representación y colaboración con el Gobierno

de Canarias y las competencias y funciones, propias y delegadas. La iniciativa que contiene la PPL que se dictamina pretende sustituir parte de esa ley; pero, sobre todo, por vez primera acomete el establecimiento de un sistema normativo completo regulador de los Cabildos Insulares. La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia suficiente para aprobar esta Ley, al amparo de los arts. 32.4 y 23.3 del EAC. Precisamente este último precepto dispone que la organización y funcionamiento de los Cabildos se regirá por una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Canarias en el marco de la Constitución.

Estructura y contenido de la PPL.

La Proposición de Ley remitida cuenta con una exposición de motivos y un texto articulado integrado por 146 artículos distribuidos en un Título Preliminar, seis Títulos, y una parte final integrada por dos disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una derogatoria y cinco disposiciones finales.

El Título preliminar (arts. 1-4 PPL) contiene las denominadas "Disposiciones generales" (objeto de la ley, la naturaleza de los Cabildos Insulares, la prohibición de mancomunidades y federaciones de Cabildos Insulares y la audiencia de los Cabildos Insulares respecto de los anteproyectos de ley o proyectos de decretos afecten a las competencias que tienen atribuidas).

El Título I (arts. 5-7 PPL) que tiene por objeto al "Régimen electoral de los Cabildos Insulares", regula la convocatoria de elecciones por el Presidente de la Comunidad Autónoma, la circunscripción electoral, el número de Consejeros de los Cabildos y los gastos y subvenciones electorales.

El Título II (arts. 8-51 PPL, "Competencias de los Cabildos Insulares") se estructura en tres Capítulos: el primero, dedicado a las disposiciones generales, distingue entre competencias "como institución de la isla como entidad local y las competencias como institución autonómica, recogiendo el listado de materias en las que deben atribuirse competencias a los Cabildos"; el Capítulo II regula las competencias de los Cabildos Insulares en cuanto órganos de gobierno, administración y representación de las islas como entes locales, desarrollando las competencias propias que ostentan los Cabildos por su asimilación a las Diputaciones provinciales, específicamente en materia de asistencia a los municipios. El Capítulo III aborda la regulación de las competencias de los Cabildos Insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, introduciendo en el régimen

hasta ahora vigente "distintas modificaciones para superar las insuficiencias puestas de manifiesto en su aplicación práctica, pero conservando sus líneas básicas".

El Título III (arts. 52-92 PPL) está destinado a la organización de los Cabildos Insulares, partiendo de la distinción entre el gobierno y la administración de los Cabildos Insulares. En los órganos de gobierno se recogen los órganos necesarios y competencias actualmente previstos en la legislación de régimen local: Pleno, Presidente, Vicepresidentes y Consejo de Gobierno Insular. También se alude a las Comisiones del Pleno y a la existencia de la Junta de Portavoces, como órgano consultivo y de asistencia en las funciones de la Presidencia del Pleno del Cabildo Insular.

En cuanto a los órganos administrativos, se establecen dos tipos de órganos: los superiores y los directivos, recogiendo como órganos superiores, con facultades de dirección política, al Presidente, como máximo órgano director de la Administración insular, y a los Consejeros insulares titulares de las áreas o departamentos insulares. Y en lo que se refiere a los órganos directivos, se distingue entre los órganos directivos de la organización general, que despliegan sus funciones respecto de la totalidad de la organización del Cabildo, y los órganos directivos de las áreas o departamentos insulares, que son las coordinaciones técnicas para los servicios comunes y las direcciones insulares para la gestión de las áreas funcionales del área o departamento.

Se recogen también en este Título III la forma de los actos, la jerarquía normativa y el régimen de impugnación de los actos de los órganos de los Cabildos, recogiendo el recurso de alzada ante el Presidente del Cabildos de los actos dictados por los órganos superiores y directivos de la Administración Insular y el régimen de los grupos políticos insulares con especial referencia a los denominados miembros no adscritos.

El Título IV (arts. 93-120 PPL, con la rúbrica "Funcionamiento, información y transparencia"), aparece estructurado en dos Capítulos.

El Capítulo I está destinado al funcionamiento de los Cabildos Insulares, que se ajustará a lo establecido en los reglamentos orgánicos aprobados por los Plenos de las Corporaciones insulares, con sujeción a lo previsto en la legislación básica de régimen local y con las particularidades que se establecen en la presente ley, en la que se ha recogido, básicamente, el planteamiento por el Presidente del Cabildo de la cuestión de confianza, además de en los casos previstos en la legislación básica, sobre su programa en conjunto, sobre una declaración de política general, y la

posibilidad de solicitar sesiones extraordinarias a petición de un número de miembros inferior al exigido en la legislación básica con el objeto de someter a debate la gestión del Consejo de Gobierno Insular en áreas concretas.

El Capítulo II aborda la información y transparencia en la gestión de los Cabildos Insulares, dando entrada a la regulación del derecho de acceso a la información pública, por remisión a su legislación reguladora, reforzando el derecho de acceso a la información por parte de los Consejeros insulares y estableciendo su obligación de transparencia, que se traduce en la necesidad de publicar un amplio elenco de información sobre la organización, los miembros y personal de la Corporación, servicios y procedimientos, información económico-financiera, contratos, convenios, etc.

El Título V (arts. 121-145 PPL) recoge el sistema de relaciones entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y los Cabildos Insulares, que gira en torno al principio de colaboración y cooperación. Dentro del mismo hay que destacar la creación del Consejo de Colaboración Insular, como órgano de colaboración y cooperación permanente para la articulación de las relaciones entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y los Cabildos Insulares, y que viene a asumir las funciones que hasta ahora venían asignadas a la Comisión de Administración Territorial y a las Comisiones de Transferencias y de Delegaciones de Competencias a los Cabildos Insulares.

Finalmente, el Título VI (art. 146 PPL) recoge la institucionalización en una norma con rango de ley de la denominada Conferencia de Presidentes, como foro institucional de colaboración del Gobierno de Canarias y los Cabildos Insulares, que tiene la función de servir de encuentro y debate de los grandes asuntos de interés común, la coordinación de las políticas de actuación de interés concurrente y la búsqueda de los acuerdos que deban incorporarse a los correspondientes ámbitos institucionales de la Comunidad Autónoma de Canarias y de las islas.

En las disposiciones adicionales se establece, en la primera, que la asociación del Cabildos Insulares "Federación Canaria de Islas" (FECAI) ostentará la representación institucional de los mismos en sus relaciones con la Administración Pública de la Comunidad Autónoma; y, en la segunda, que lo previsto en esta Ley no afecta a la vigencia de las transferencias realizadas a los Cabildos Insulares con anterioridad a su entrada en vigor, sin perjuicio de que se aplique en dichas transferencias el régimen

previsto en la presente ley para las funciones, competencias o facultades transferidas.

Por lo que se refiere a las disposiciones transitorias, la primera y la segunda establecen el régimen transitorio de los procedimientos, recursos administrativos y la revisión de los actos anteriores a la efectividad de la asunción de las competencias transferidas, determinando que es competencia de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma.

Por su parte, la disposición transitoria tercera determina que, hasta la aprobación de los reglamentos orgánicos de los Cabildos Insulares ajustados a lo que se establece en esta Ley, la organización y competencias de los distintos órganos se regirá por los reglamentos vigentes en el momento de la entrada en vigor de la ley.

La disposición derogatoria, además de la cláusula general de derogación de todas las normas de igual o inferior rango que se opongan a la presente ley, deroga la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, en todo lo regulado por esta Ley, aunque sin afectar a la vigencia de las disposiciones que resultan de aplicación a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma o a los municipios y ayuntamientos de Canarias.

En lo que concierne a las disposiciones finales, la primera establece que los Cabildos Insulares deben aprobar los Reglamentos de Organización y Funcionamiento en el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente ley, previendo su publicación tanto en el Boletín Oficial de la Provincia que corresponda, como en el Boletín Oficial de Canarias.

La disposición final segunda contiene el mandato a los distintos departamentos de la Administración autonómica para proceder al análisis y revisión de la legislación sectorial correspondiente a los ámbitos funcionales de su competencia para detectar y corregir las duplicidades de competencias administrativas de las distintas Administraciones Públicas de Canarias.

La disposición final tercera recoge el mandato dirigido a la Consejería competente en materia de Administraciones Públicas para promover una red de comunicaciones electrónicas entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y los Cabildos Insulares.

Por último, las disposiciones finales cuarta y quinta recogen, respectivamente, la autorización de desarrollo reglamentario y la entrada en vigor de la ley.

II

Consideraciones generales sobre las islas y los Cabildos Insulares.

No resulta necesario destacar la importancia que reviste una iniciativa legislativa como esta, dirigida a regular unas instituciones como los Cabildos Insulares que se sitúan en tan destacado lugar del edificio institucional de Canarias. De ahí la necesidad de proceder a un riguroso análisis del alcance y contenido de esta propuesta, que ineludiblemente habrá de partir de la fijación de la naturaleza de tales entes insulares, para en conexión con ello fijar el régimen jurídico que les resulta de aplicación.

Como ya señalamos en nuestro Dictamen 68/2006:

“Los Cabildos Insulares de Canarias son las instituciones más tradicionales y características del Archipiélago. Su identificación con un ámbito geográfico definido, la isla, y su eficaz respuesta político-administrativa a la defensa de sus intereses y a la solución de sus problemas, han contribuido además a dotarles de un amplio apoyo social. Anteriores a la Constitución, que los reconoce como la Administración propia de cada isla, y ampara su autonomía, han sido luego considerados por el Estatuto de Autonomía de Canarias, tanto en el texto original como en el de la reforma de 1996” (FJ III.1).

1. Las islas como entidades locales.

Las islas, con su administración propia en forma de Cabildos, son entes locales integrantes de la Administración Local (Título VIII, Capítulo segundo CE), junto a los municipios y las provincias. Son entidades locales territoriales (art. 3.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, LRBRL), y gozan de idéntica autonomía que los municipios para la gestión de sus intereses respectivos (art. 1.2 LRBRL).

Las islas, como los Cabildos que constituyen su estructura político-administrativa, son además entidades públicas constitucionalmente necesarias (art. 141.4 CE). Las Comunidades Autónomas no participan por ahora de esta necesidad (art. 143 CE); así también la Comunidad Autónoma de Canarias, cuya existencia institucional no viene impuesta por la suprema norma, al contrario de lo que acontece con las islas y sus Cabildos. La Comunidad Autónoma de Canarias, a su vez, ostenta competencia para el desarrollo y la ejecución de la legislación básica de

régimen local, pudiendo con este título introducir una regulación de desarrollo normativo aplicable a estas instituciones.

2. Cabildos y Diputaciones.

Los Cabildos son regulados en el mismo artículo de la Constitución que la provincia, cuyo gobierno y administración corresponde a las Diputaciones provinciales u otras Corporaciones de carácter representativo. En el caso de Canarias, la representación y expresión de los intereses provinciales corresponde a cada una de las dos Mancomunidades Provinciales Interinsulares (art. 41.2 LRBRL y art. 3.1 PPL). Ya desde su ley de creación (de 11 de julio de 1912) los Cabildos (art. 5) coexisten con la Diputación provincial de Canarias (art. 6), si bien esta última muy debilitada frente a aquellos. Los Cabildos Insulares, por eso mismo, no ocupan el territorio institucional de las Diputaciones, pues constituyen “además” (art. 141.4 CE) la administración propia de las islas. En definitiva, los Cabildos Insulares no son identificables con las Diputaciones (como sí, por ejemplo, los Consejos de Veguería catalanes, FJ 41 STC 31/2010). No obstante, los Cabildos Insulares mantienen con las Diputaciones ciertas similitudes, principalmente la de la supramunicipalidad (asistencia a municipios pequeños, plan provincial/insular de obras y servicios, etc), y además la legislación básica de régimen local determina que asumirán las competencias de las Diputaciones, y en cuanto a su organización y funcionamiento les resulta de aplicación las normas contenidas en la disposición adicional decimocuarta y, supletoriamente, las de las Diputaciones. Deben por eso considerarse incluidos en la expresión “equivalentes” que utiliza aquella legislación básica; tal equivalencia ha sido reconocida incluso por el propio Gobierno de Canarias, con ocasión de su recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley 27/2013, como tuvimos ocasión de comprobar en nuestro Dictamen 172/2014 (FJ III.2, artículo primero, trece).

Pero que los Cabildos Insulares no resulten identificables con las Diputaciones provinciales no desmerece en absoluto la condición de entes locales de aquellos. Son entes locales y sólo entes locales, pues también lo siguen siendo cuando asumen funcionalmente competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias, como *instituciones de la Comunidad Autónoma* y al amparo de lo establecido en los arts. 8.2 y 23.5 EAC. Una interpretación contraria se enfrentaría a lo dispuesto por el art. 141 CE (forman parte de la Administración local) y por el art. 3.1 LRBRL (son entidades locales territoriales).

3. Cabildos como instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Según el artículo 8 EAC, “los Cabildos son, simultáneamente, órganos de gobierno, administración y representación de cada isla e instituciones de la Comunidad Autónoma”. Por su parte, el art. 23.5 de la norma suprema autonómica dispone que “los Cabildos Insulares, en cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma, asumen en cada isla la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración Autónoma y ejecutan en su nombre cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios, en los términos que establezca la ley”.

Desde hace veinte años es constante la doctrina de este Consejo que considera que los Cabildos Insulares, tampoco cuando actúan como “instituciones de la Comunidad Autónoma”, puede considerarse que formen parte de ésta, como un elemento de su estructura orgánica, pues *el reformador estatutario, cuando otorgaba a los Cabildos Insulares la condición de instituciones de la Comunidad Autónoma, hacía uso de un concepto meramente funcional del término institución, sin que ello supusiera considerarlos parte de la estructura orgánica de la Comunidad Autónoma*: (DDCC 65/1994, de 15 de noviembre; 40/1996, de 13 de junio; 14/2001, de 23 de enero; 83/2002, de 11 de junio; 107/2004, de 28 de junio; 68/2006, de 30 de marzo; 172/2014, de 8 de mayo; y 443/2014, de 2 de diciembre).

El Cabildo no es Administración autonómica cuando actúa como institución de esta. Tampoco entonces es una Administración distinta de aquella con la que interviene “como órgano de gobierno, administración y representación de cada isla”. Bajo ambos títulos de intervención, el Cabildo nunca deja de ser ente local; en ambos supuestos siempre su actividad discurre por el mismo cauce, el de Corporación Local insular. De ahí que el régimen jurídico autonómico aplicable para cuando ejercita competencias transferidas o delegadas como institución de la Comunidad Autónoma nunca podrá limitar ni contradecir el atribuido por la legislación básica como expresión y en garantía de su autonomía local.

La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 132/2012), si bien en relación con los Consejos Insulares de Baleares, aborda esta cuestión. Salvadas las importantes diferencias entre aquellos Consejos y los Cabildos Insulares canarios, la fundamentación jurídica de tal Sentencia puede resultar aplicable a estos. Según la citada resolución del Tribunal Constitucional, se considera conforme a la Constitución la consideración de los Consejos, además de como entes locales, como instituciones de la Comunidad Autónoma, pero a condición de no contradecir el régimen jurídico

establecido por el Derecho estatal básico sobre régimen local. Así, señala la STC 132/2012, en su FJ 3º:

“ (...) si bien la consideración constitucional de la isla en los archipiélagos canario y balear como ente local con administración propia en forma de cabildos o consejos resulta indisponible para el legislador estatutario, la Constitución no se opone en modo alguno a que los consejos insulares (o, en el caso canario, los cabildos) se configuren como instituciones autonómicas en el Estatuto de Autonomía, «norma institucional básica» de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), siempre y cuando esa configuración estatutaria de los consejos insulares no suponga detrimento de su naturaleza de administración local de cada isla (o agrupaciones de islas), ni merma de su autonomía para la gestión de los intereses propios de la isla”.

Para la STC 132/2012, es constitucionalmente posible que la ley autonómica balear regule el régimen de los Consejos Insulares en su condición de instituciones de la Comunidad Autónoma, pero a condición de que también en este carácter no contradigan la legislación básica de régimen local. Precisamente, de ahí dedujo la estimación parcial del recurso en dos artículos, por contradecir la LRBRL. Efectivamente, la STC 132/2012 declara la inconstitucionalidad del art. 8.2 de la Ley de Consejos Insulares, en cuanto permite que el pleno de la institución delegue en el Presidente y en la Comisión de Gobierno la adopción de algunas decisiones que, de conformidad con los arts. 33 y 47.2 LRBRL, son de la exclusiva competencia del Pleno, al exigirse mayorías cualificadas. La sentencia declara asimismo la inconstitucionalidad y nulidad del art. 15.2 de la Ley de Consejos Insulares, conforme al cual “el cargo de secretario del Consejo Ejecutivo será ocupado por el consejero ejecutivo que designe el Presidente”. Según el Tribunal Constitucional, esta previsión contradice frontalmente lo establecido en su día por el art. 92 LRBRL y en la actualidad por la disposición adicional segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que atribuye en exclusiva a funcionarios con habilitación nacional el desempeño de la función de Secretaría de los entes locales. Pues bien, tampoco en este caso el apartamiento de la norma básica “puede justificarse en aras de la singularidad de los Consejos Insulares ni, menos aún, del perfil ejecutivo del órgano colegiado de cuya secretaría se trata”.

En definitiva, sin perjuicio del doble carácter de los Consejos Insulares como entes locales y como instituciones de la Comunidad Autónoma balear, en ningún caso puede dejar de resultarles de aplicación la legislación básica de régimen local. También vale esta afirmación para los Cabildos Insulares.

Las islas (los Cabildos Insulares) son entes locales e instituciones de la Comunidad Autónoma, pero su régimen jurídico no puede desdoblarse inaplicando en este último caso el Derecho estatal básico. Los Consejeros que lo integran no son elegidos conforme a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) y también al tiempo conforme al Derecho autonómico canario. El régimen de los bienes y el de su personal tampoco puede librarse del juego normativo bases-desarrollo. Por eso, nuestra doctrina, desde el tan citado Dictamen 65/1994 y también los más recientes 68/2006, 172/20014 y 443/2014, entiende que de tal calificación como institución de la Comunidad Autónoma.

« (...) no se deriva la conclusión de que los Cabildos Insulares pasaran a ser Comunidad Autónoma»; ni siquiera que “se hallen integrados en la estructura institucional de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que a su través se puedan ejercer funciones autonómicas”. “Pese a la consideración de los Cabildos como institución de la Comunidad Autónoma por el vigente Estatuto (arts. 8.2 segundo párrafo y 23.5), ha de tenerse en cuenta que lo son funcionalmente, pero no orgánicamente, en coherencia con la Doctrina de este Consejo. Ni la referida calificación estatutaria, ni el otorgamiento a Islas o Cabildos del ejercicio de facultades o funciones autonómicas, altera esta naturaleza. No deja de existir autonomía local aunque se califique a los Cabildos de instituciones autonómicas o se prevea la transferencia o delegación a las Islas (más propiamente que a los Cabildos) de funciones o competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias» (DCC 65/2006, FJ V, sobre el art. 23 de la propuesta de reforma estatutaria).

III

Régimen jurídico aplicable a las islas y los Cabildos Insulares.

A partir de la caracterización que acaba de formularse de los entes insulares, procede analizar el régimen jurídico que les resulta de aplicación, estableciendo los parámetros constitucionales, estatutarios y de legislación básica a tener en cuenta, lo que permitirá formular a través de este Dictamen la valoración técnico jurídica que se nos reclama. Para ello se expondrá a continuación la jurisprudencia y doctrina sobre la autonomía local en general, para luego esclarecer el papel de la legislación básica de régimen local en la materia.

1. Sobre la autonomía local.

El art. 149.1.18ª CE dispone que el Estado posee la competencia exclusiva sobre las “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (...)”, pudiendo las Comunidades Autónomas asumir competencias “sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local” (art. 148.2 CE).

«El art. 137 CE enuncia con carácter general el principio de autonomía territorial -en relación con los Municipios, las Provincias y las Comunidades Autónomas- vinculándolo a la gestión de sus respectivos intereses. Con referencia a los Municipios, el art. 140 CE garantiza su autonomía -en lo que se ha venido a perfilar, a partir del propio Tribunal Constitucional y con reminiscencias del derecho alemán, como la garantía institucional de la autonomía local- y establece las bases constitucionales de su estructura institucional, como se hace con respecto a las Diputaciones provinciales en el art. 141 CE, que contempla además la administración propia de las islas en forma de Cabildos o Consejos.

El perfil de la autonomía local se ha venido determinando por la jurisprudencia constitucional difiriendo su configuración institucional al legislador ordinario al que no se fija más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza en el círculo de los intereses respectivos. Tal autonomía posee un contenido que ha sido fijado, en efecto, por la temprana STC 32/1981. La regulación básica, ciertamente, “no puede extenderse a la regulación pormenorizada de los diversos sectores de actividad”, pero no podemos olvidar que el régimen jurídico de las Corporaciones locales es “bifronte” por ser el resultado conjunto de la legislación del Estado y de la de las Comunidades Autónomas.

Tal autonomía local, garantizada por los arts. 137, 140 y 141 CE, supone “el derecho de la Comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos les atañen (...)”. Para el ejercicio de esa participación (...) los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible” (STC 32/1981), no pudiendo las Comunidades locales “ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer (...)”. Por todo ello, el Tribunal Constitucional deja sentado que la garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de

principios o criterios básicos en materia de organización y competencia” (STC 214/1989, con cita de la STC 32/1981)».

Esta autonomía local se manifiesta, en primer lugar, en el sistema de determinación de sus competencias. En la citada STC 214/1989, el Tribunal Constitucional precisaba el alcance del marco general de las competencias locales (arts. 2, 25 y 26 LRBRL), señalando que dicho marco se sustenta, de un lado en «*el criterio de que corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las entidades locales, estableciendo, y garantizando, al fin, su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses y fijando al respecto unas directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias, directrices que se concretan en atender, en cada caso, a las características de la actividad pública y a la capacidad de gestión de la entidad local, de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos (...) . Ahora bien, delimitada así la exigencia de orden competencial vinculada a la garantía constitucional de la autonomía de las entidades locales, la concreción última de las competencias locales queda remitida -y no podía ser de otra manera- a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 214/1989, de 21 de diciembre).*

En segundo lugar, la autonomía local también es financiera, pues «el principio de suficiencia de ingresos (...) constituye el presupuesto indispensable para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada (STC 96/1990, de 24 de mayo). En efecto, el principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (arts. 2 y 137 CE), ofrece una vertiente económica importantísima, ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines (STC 237/1992, de 15 de diciembre). La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas» (STC 48/2004, de 25 de marzo).

En consecuencia, la autonomía financiera de los entes locales se manifiesta en «la plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su

extensión para poder ejercer sus competencias propias», lo que conlleva que la «libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva el presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto», de manera que los criterios constitucionales limitativos de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas «*son transportables al ámbito de la Administración local*» (STC 237/1992).

Pero, a su vez, “la política presupuestaria forma parte esencial de la política económica general, cuya ordenación, a su vez, está atribuida al Estado por la Constitución (art. 149.1.13ª CE). Es asimismo obvio que esta competencia estatal es susceptible de proyectarse sobre todos los presupuestos del sector público, estatal, autonómico y local. Ello determina la plena aplicabilidad de los arts. 3.2 y 19 de la Ley 18/2001 a los entes locales, toda vez que con dicha aplicabilidad no se quebrantan ni su autonomía política ni su autonomía financiera. No se quebranta su autonomía política porque dichos preceptos no ponen en cuestión el establecimiento de las políticas locales de los diversos entes, de acuerdo con lo que haya establecido en cada caso el legislador estatal o autonómico competente, sino que tan sólo fijan el marco presupuestario en el que han de ejercerse dichas políticas”.

2. La legislación básica de régimen local.

Cualquier análisis jurídico de una propuesta normativa sobre Cabildos Insulares debe partir de forma inexcusable de su previsión normativa, constitucional, estatutaria vigente y legal básica.

Las islas, y su administración en forma de Cabildos Insulares, aparecen reconocidas por la Constitución en su art. 141. Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Canarias los regula en los arts. 8,12.3 y 5, 22.3, 23.5, 50 y 65.

En el análisis de la presente PPL se tomará como parámetro fundamental de conformidad jurídica la legislación básica de régimen local (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local), con la sustancial modificación que en la misma se produjo a raíz de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, por exigencia de los principios de estabilidad presupuestaria y financiera de la Administración Local impuestos por la reforma en 2011 del art. 135 de la Constitución, que consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas, en desarrollo del cual se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (modificada por Ley Orgánica 4/2012, de

28 de septiembre). Ha de señalarse al respecto que la citada ley fue impugnada por el Presidente del Gobierno de Canarias, habiendo emitido este Consejo su Dictamen 172/2014, de 8 de mayo, que asimismo será tenido en cuenta en este Dictamen.

La citada Ley 7/1985 cumple una especial función en el sistema normativo derivado de la Constitución, según el propio Tribunal Constitucional ha reconocido en una constante jurisprudencia, al servicio del mantenimiento de la garantía institucional de la autonomía local por el conjunto del ordenamiento jurídico. En nuestro reciente Dictamen 443/2014 (FJ VII), continuando con una consolidada doctrina, expusimos la relevante posición ordinamental de la LRBRL en la defensa y garantía de la autonomía local:

«De entrada, procede señalar en relación con este último precepto que debe mencionarse también en él la legislación básica del Estado sobre régimen local, “cauce y soporte normativo de la articulación de la garantía institucional de la autonomía local” de la Constitución (STC 159/2001). En este sentido, el Estatuto de Autonomía no puede establecer una normativa que no tenga en cuenta ni mencione la legislación básica de régimen local (la cual “cumple una función constitucional”, STC 214/1989) y constituye “cauce y soporte normativo de la articulación de la garantía institucional” (STC 159/2001), pues, por contradecir el art 149.1.18ª CE se incurriría en un supuesto de “inconstitucionalidad mediata o indirecta” (SSTC 60/1993, 163/1995 y 109/1998)».

IV

Consideraciones generales y observaciones al articulado y a las disposiciones, por materias.

1. Disposiciones generales.

Art. 1.1 PPL.

Sin perjuicio de la observación que más abajo se formula al art. 1.1.a) PPL relativa al régimen electoral, en todo este apartado del art. 1 procede señalar que debe incluirse una mención a la legislación básica de régimen local.

Art. 4.1 PPL.

La audiencia a los Cabildos Insulares se otorga, no se requiere.

2. Régimen electoral de los Cabildos Insulares.

Arts. 1.1.a), 5, 6 y Disposición Final Quinta.2 PPL.

Estos preceptos de la PPL establecen una regulación autonómica para el régimen electoral de los Cabildos Insulares, "sin perjuicio de lo que disponga la legislación del Estado en materia de régimen electoral general". Este Consejo Consultivo, como también la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, viene manteniendo que esta materia es de exclusiva competencia del Estado, por estar constitucionalmente atribuida su regulación a ley orgánica. En el marco jurídico actual, la Comunidad Autónoma de Canarias carece de espacio normativo para regular esta materia. Ya desde 2006 esta Institución se pronunció al respecto con claridad:

«Por lo que se refiere al régimen electoral de los entes locales, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 38/1983, de 16 de mayo, ha solventado la cuestión planteada acerca de si la expresión "régimen electoral general", que utiliza el art. 81.1 CE, comprende tan sólo el régimen jurídico para designar a los parlamentarios que han de componer el Congreso y el Senado, descartando que aquella expresión se refiera exclusivamente a la regulación de las elecciones generales, puesto que el adjetivo "general" se refiere al régimen electoral y las elecciones generales no son más que un aspecto de aquél, "pues el art. 81 ha comprendido en la reserva de Ley Orgánica el régimen electoral general, ampliando lo que en virtud de otra reserva (la de desarrollo de los derechos fundamentales) corresponde también a la Ley Orgánica". En consecuencia, el régimen electoral de los Cabildos previsto en el art. 16.3 PREA es una materia reservada a la Ley Orgánica reguladora del régimen electoral general» (DCC 65/2006, FJ. V, sobre el art. 16.3 de la propuesta de reforma estatutaria).

Más recientemente, en relación con la modificación del Estatuto de Autonomía en tramitación, a propósito del art. 65 de la propuesta de reforma estatutaria, se resolvió:

«Este precepto regula la competencia legislativa de la Comunidad Autónoma en relación con la composición y el sistema electoral de los Cabildos Insulares. El Tribunal Constitucional, ya desde la Sentencia 38/1983, ha dejado establecido que el sistema electoral de las entidades locales ha de ser regulado por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, y ésta así lo ha efectuado a través de sus arts. 176 a 200 para los municipios, y 201 para las islas del archipiélago canario. Más atrás se recordó que por obra del art. 141.4 CE, los Cabildos son la Administración propia del ente local isla, dotados por tanto de personalidad jurídica propia y autonomía y que son un elemento necesario de la organización territorial

del Estado puesto que la propia Constitución impone que existan en los archipiélagos. De donde se sigue que la legislación electoral de los Cabildos forma parte del régimen electoral general, porque el Tribunal Constitucional, frente a la pretensión de que la competencia autonómica de desarrollo legislativo del régimen local comprendía la regulación de las elecciones locales en su ámbito territorial, ha razonado en su STC 38/1983, de 16 de mayo: Para los recurrentes, la expresión "régimen electoral general" que utiliza el artículo 81.1 de la CE para acotar, con otros objetos, la materia reservada a la ley orgánica, comprende tan sólo el régimen jurídico de las elecciones para designar a los parlamentarios que han de componer el Congreso y el Senado, de modo que así entendida la indicada expresión, es la ley que ha de desarrollar lo previsto en los artículos 67 al 70 de la Constitución la que tendrá el carácter de orgánica, mas no la que en el marco constitucional del artículo 140 regule lo que es básico o fundamental en las elecciones locales. Sin embargo, esto no es así, porque si bien -en un primer análisis- la expresión "régimen electoral general" puede suscitar la duda, pronto se despeja, si la interpretación se la hace arrancar de los artículos 140, 68.1 y 23.1 de la Constitución. Y es que el artículo 140 (al igual que el artículo 68.1) reserva a la ley el régimen de las elecciones locales en los aspectos que dice, ley que por la misma exigencia del artículo 23.1 y la precisión que hace el artículo 81.1, entendido en relación con los artículos 68.1 y 140, ha de ser una ley orgánica.

También es de observar la improcedencia de la pretendida equiparación de las expresiones "régimen electoral general" con "elecciones generales", contraponiendo a su vez estas últimas a las "elecciones locales", para inferir de ello que el texto impugnado en este recurso, al contraerse a la materia citada en último lugar, nunca puede revestir el carácter de ley orgánica por hallarse el mismo reservado al régimen electoral general, según quedó ya reflejado. Y ello en consideración a que el adjetivo "general" no está referido tanto a las elecciones cuanto al régimen electoral. En este mismo aspecto cabe referirse a que cuando la Constitución alude a la celebración de elecciones generales en su artículo 101 no hace más que aludir - con una específica finalidad- a un aspecto o particularidad del régimen electoral general, y, por lo

También es de observar la improcedencia de la pretendida equiparación de las expresiones "régimen electoral general" con "elecciones generales", contraponiendo a su vez estas últimas a las "elecciones locales", para inferir de ello que el texto impugnado en este recurso, al contraerse a la materia citada en último lugar, nunca puede revestir el carácter de ley orgánica por hallarse

el mismo reservado al régimen electoral general, según quedó ya reflejado. Y ello en consideración a que el adjetivo "general" no está referido tanto a las elecciones cuanto al régimen electoral. En este mismo aspecto cabe referirse a que cuando la Constitución alude a la celebración de elecciones generales en su artículo 101 no hace más que aludir -con una específica finalidad- a un aspecto o particularidad del régimen electoral general, y, por lo tanto, no siendo nunca permisible entender ambas expresiones como una sola".

"Esta jurisprudencia constitucional descarta, pues, que la expresión régimen electoral general se refiera exclusivamente a la regulación de las elecciones generales, puesto que el adjetivo general se refiere al régimen electoral, y las elecciones generales no son más que un aspecto de aquel; de lo que se deriva que el art. 140 CE en relación con el art. 81.1 CE legitiman un régimen uniforme en materia de elecciones locales; y que régimen electoral general se contraponen a regímenes electorales especiales, los cuales regulan únicamente la designación de los Senadores por las Comunidades Autónomas y la elección de los Parlamentos autónomos. Y se concluye que el régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza a tenor del art. 137 CE".

"En consecuencia, la regulación del sistema electoral de los Cabildos corresponde a la citada Ley Orgánica del Régimen Electoral General prevista en el art. 81.1 CE, sin que haya espacio para una intervención legislativa autonómica según el binomio bases-desarrollo. Por ello, la regulación autonómica del régimen electoral de los Cabildos prevista en el art. 65 PREA no se ajusta a la Constitución, dado que se trata de una materia reservada a la citada ley orgánica. Tampoco puede el Estatuto, por todo lo antedicho, congelar el sistema de elección en el actual de elección directa de sus miembros, pues sólo a la ley orgánica reguladora del régimen electoral le corresponde optar por tal fórmula o por cualquier otra. En consecuencia, ha de ser reparado por inconstitucional el art. 65 PREA"».

En consecuencia, los arts. 5 y 6 PPL, así como los concordantes con ellos 1.1.a) y la Disposición Final Quinta.2, se consideran contrarios a la Constitución.

Art. 7 PPL.

A este precepto cabe formularle idéntico reparo que a los dos anteriores; pero, además, se plantea una contradicción material con la ley estatal. Así, en lo que se refiere a los gastos y subvenciones electorales, el art. 7 PPL dispone que el régimen,

cuantía y límites de los gastos de las subvenciones electorales “se establecerán por decreto del Gobierno de Canarias”, lo que contradice el art. 201.9 y la disposición final primera.4 LOREG.

Art. 60.2 PPL.

El art. 60.2 PPL es del siguiente tenor: “Será investido Presidente del Cabildo Insular el candidato número uno de la lista más votada”. Esta proyectada regulación es inconstitucional por dos motivos:

Primero, porque trata de establecer bajo la forma de ley autonómica una prescripción que está reservada por la Constitución a ley orgánica.

La STC 38/1983, de 16 de mayo, en su FJ 2º establece que “El régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las Entidades territoriales en que se organiza a tenor del artículo 137 de la CE, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos. En conclusión, la reforma de Ley de Elecciones Locales regula una materia reservada a la Ley Orgánica, y, en consecuencia, le corresponde esta calificación de conformidad con el artículo 81 de la Constitución.”

Por otro lado, en la STC 72/1984, de 14 de junio, respecto a las materias que debe regular la ley orgánica del régimen electoral general se afirmó lo siguiente:

“ (...) para que una ley merezca el calificativo de electoral es necesario que contenga por lo menos el núcleo central de la normativa atinente al proceso electoral, materia en la que se comprende lo relativo a quiénes pueden elegir, a quiénes se puede elegir y bajo qué condiciones, para qué espacio de tiempo y bajo qué criterios organizativos desde el punto de vista procedimental y territorial.”

Segundo, porque la Comunidad Autónoma carece de competencia para legislar sobre la elección del Presidente y los Consejeros de los Cabildos, aunque reitere lo previsto por la ley orgánica, ya que cualquier modificación normativa de la misma supondrá la inconstitucionalidad sobrevenida de la norma.

El art. 201.5 LOREG dispone que será Presidente del Cabildo Insular el candidato primero de la lista más votada en la circunscripción insular. No cabe duda, pues, respecto a que la regulación de la elección de los Cabildos Insulares canarios está reservada a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y que a ésta le corresponde determinar la elección de sus Presidentes.

3. Competencias de las islas (Cabildos Insulares).

Artículos 8-51 PPL.

3.1. Consideraciones generales.

Las competencias de las entidades locales son propias o atribuidas por delegación (art. 7 LRBRL).

La reforma de la LRBRL operada por la Ley 27/2013 introduce una nueva categoría en el art. 7.4, al referirse a “competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”. Se trata de competencias no atribuidas (por el Estado o por la Comunidad Autónoma), sino excepcionalmente asumidas por iniciativa de la concreta Corporación Local, que las puede ejercer con los límites y condiciones que en este apartado se establecen, previo informe preceptivo y vinculante de la Administración competente. No se trata propiamente de un *tertius genus* competencial, sino más bien de un modo excepcional de asunción y ejercicio de competencias ajenas. Por su génesis parlamentaria cabe considerar que serán de aplicación sobre todo por los municipios, si bien se reconoce la posibilidad de su ejercicio por cualquier otra entidad local.

Atendiendo al precepto estatal básico que acaba de mencionarse (art. 7 LRBRL), las competencias de los Cabildos Insulares sólo pueden ser propias o delegadas, independientemente de la competencia que ejerzan y de la condición en que intervengan. Con las excepciones que acaban de señalarse, también resultará de aplicación a los Cabildos Insulares el art. 7.4 LRBRL. Esta Ley básica, por el juego conjunto de los arts. 41.1, 36 y 37, reconoce al Estado y a la Comunidad Autónoma la facultad de atribuir a las Corporaciones insulares competencias propias o delegadas

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Canarias distingue entre competencias propias y “las que se les transfieran o deleguen por la Comunidad Autónoma”. (23.4 EAC). Según este precepto, pues, junto a las propias habrá que reconocer las delegadas y las transferidas. ¿Cómo compaginar esta clasificación estatutaria con la antes comentada de los arts. 7, 36 y 37 LRBRL? En primer lugar, cabe descartar de entrada la identificación de las competencias transferidas a los Cabildos con las que se regulan en el art. 7.4 LRBRL, y ello no sólo por las señaladas características de las competencias reguladas en este último precepto, sino especialmente porque éstas son asumidas a iniciativa de la propia Corporación que pretende ejercerlas, mientras las transferidas a que se refiere el 23.4 EAC son atribuidas a partir de una decisión de la Comunidad Autónoma. Del literal del citado precepto estatutario se deduce,

además, que las competencias transferidas no son identificables con las propias. ¿Significa esto que el legislador estatutario ha creado un tercer género de competencias insulares, las transferidas? Tal interpretación entra en contradicción con el tan citado artículo 7 LRBRL, que prohíbe a las entidades locales “ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”. Pues bien, entiende este Consejo Consultivo que tal contradicción se supera si se interpreta que las competencias insulares transferidas son una modalidad de las delegadas, aplicándosele el régimen jurídico que para estas últimas impone el Derecho estatal básico. Del análisis de los arts. 26 a 47 PPL se constata la existencia de un régimen muy similar para las competencias delegadas y las transferidas. A ambas les resultan de aplicación los preceptos básicos impuestos a las competencias delegadas, a los que el legislador autonómico añade una regulación de desarrollo que diversifica el tratamiento para las que califica como transferidas respecto de las que denomina *delegadas*. Esta interpretación, que arranca de la especificidad de los Cabildos Insulares reconocida por el Derecho estatal básico (41.1 LRBRL y disposición adicional decimosexta de la Ley 27/2013), permite superar aquella contradicción, y considerar ajustados a los parámetros de aplicación en este aspecto los preceptos de la PPL.

3.2. Observaciones al articulado.

Art. 8 PPL.

En su apartado 2, se atribuye a los Cabildos el ejercicio de “funciones, competencias y facultades autonómicas”. En otros artículos de la PPL se hace uso de estas categorías conceptuales, sin aclarar por la vía de su definición el alcance y contenido de las mismas, lo que debe realizarse para cumplir la exigencia constitucional de seguridad jurídica. Se transfiere o delega una competencia para proporcionar cobertura jurídica al ejercicio por el Cabildo de determinadas actuaciones, funciones o servicios en una concreta materia. Intervenga o no la Corporación insular como institución de la Comunidad Autónoma, ejercerá una competencia propia, transferida o delegada. El contenido y alcance de tal competencia habrá sido determinado por la Comunidad Autónoma, y podrá consistir incluso en meras funciones ejecutivas o de mera gestión, pero no por eso dejará de estar integrada en una competencia, cuya titularidad podrá retener o no la Comunidad Autónoma. El Derecho estatal básico de régimen local sólo menciona el término competencia (arts. 7, 27, 36, 37 y 41.1, entre otros concordantes, de la

LRBRL). Todo ello, sin perjuicio de lo establecido para la encomienda de gestión, donde no cabe referirse a competencia alguna (art. 37.1 LRBRL y 48 a 51 LRBRL).

En definitiva, aunque en algunos artículos de la PPL se menciona correctamente sólo la transferencia de competencias (por ejemplo, en el rótulo de la Subsección 2ª, Sección 4ª, del Capítulo III), procede suprimir la mención a “funciones” o “facultades” de varios preceptos.

Art. 11.2 PPL.

Dispone que los Cabildos Insulares “en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes coordinarán la prestación de los servicios municipales previstos en la legislación básica”, cuando tal legislación dispone a tal efecto con carácter general la coordinación de todos los municipios [art. 36.1.a) LRBRL] y en especial la de los servicios a que se refiere el art. 26.2 LRBRL. Idéntico comentario cabría hacer al art. 13.1 PPL.

Art. 19 PPL.

Este precepto considera competencias asumidas por los Cabildos Insulares como institución de la Comunidad Autónoma aquellas que así califica y enumera el Estatuto de Autonomía (art. 23.5 EAC): la representación en cada isla del Gobierno y de la Administración autónoma y la ejecución en su nombre de cualquier competencia que esta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios. El art. 19 PPL, en su primer inciso, reproduce fielmente aquel precepto estatutario. Sin embargo, en su segundo inciso, el art. 19 PPL amplía su contenido, para considerar también como competencias ejercidas como institución autonómica “las funciones, competencias y facultades administrativas autonómicas que se determinan en esta Ley o les sean atribuidas legalmente”. Resulta dudoso el anclaje estatutario de este segundo inciso, que más bien encontraría amparo y fundamento en el art. 23.3 EAC, que da cobertura estatutaria a la asunción por las islas, como entidad local, de tales funciones, competencias y facultades. Tal interpretación nos lleva a dar entrada, por la condición de entidad local de la isla, al sistema normativo de bases estatales y desarrollo autonómico, por lo que también resulta de aplicación a las mismas el Derecho básico en materia de régimen local, como se indica más abajo en relación con los arts. 31 y 39 PPL, en la línea también del art. 1.1 PPL.

Art. 20 PPL.

Procede incorporar una referencia, además de a la Ley 30/1992, a la legislación básica de régimen local, a partir de las consideraciones expuestas en el presente

dictamen. También deben mencionarse los artículos más atrás señalados del Estatuto de Autonomía de Canarias, e incluso la propia ley resultante de la aprobación de la PPL.

Art. 28.1 PPL.

El término “legislativa” debe suprimirse, por obvio.

Art. 30 PPL.

La rúbrica de este artículo debe incluir el término “tramitación”: “procedimiento de tramitación de los decretos de delegación”.

Resulta incorrecta la utilización, en este precepto y en algunos otros, del adjetivo “administrativas” para calificar ciertas competencias. Las competencias de las Administraciones Públicas siempre son “administrativas”, independientemente de la importancia o el alcance de las facultades, actividades y servicios que contengan y cuyo ejercicio autoricen.

Art. 31 PPL.

Este artículo debe mencionar la aplicación del Derecho estatal básico de régimen local, y en particular del art. 27 LRBRL. Como más atrás se argumentó, las competencias insulares transferidas coinciden con las competencias delegadas de la legislación básica, como una modalidad de estas. El legislador autonómico puede, en ejercicio de su competencia estatutaria de desarrollo de las bases estatales, introducir esta modalidad dentro del concepto más amplio de las competencias delegadas; omitir esta mención supone contradecir el art. 7.4 LRBRL, incurriendo en inconstitucionalidad mediata.

Una de las exigencias del art. 27.5 LRBRL, aplicable a las competencias transferidas reguladas en la PPL, resulta especialmente reseñable, pues condiciona el establecimiento de la competencia transferida a cada Cabildo a su expresa y previa aceptación por el mismo. Sólo las competencias atribuidas como propias por la ley habrán de ser obligatoriamente asumidas por las Corporaciones locales. Tal voluntariedad resulta exigible tanto para aceptar inicialmente el ejercicio de la competencia como para desistir luego de su ejercicio si así lo decidiera el Cabildo Insular. En el texto de la PPL no se menciona expresamente esta obligatoria voluntariedad, pero sí parece deducirse del procedimiento establecido para el traspaso de servicios, medios y recursos, que habrá de ser objeto de *acuerdo* entre la Administración autonómica y el Cabildo Insular (art. 30.3 PPL).

Art. 34.1.a) PPL.

La impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa por la Comunidad Autónoma de los actos de los Cabildos “que incurran en infracción del ordenamiento jurídico” es una facultad y una obligación de aquella (arts. 63 y 65 de la LRBRL). Una innecesaria reiteración, además incompleta e imprecisa, de la legislación básica atenta contra la seguridad jurídica que la Constitución proclama y requiere (art. 9.3 CE). En consecuencia, procede suprimir el texto del primer inciso del art. 34.1.a) PPL en este aspecto.

Art. 36 PPL.

Donde dice “se asuman”, debiera decir *se reasuman*.

Art. 37.1 PPL.

El tiempo verbal “ejercerán” resulta contrario a la exigencia legal (art. 27.5 LRBRL) de previa aceptación por la Administración delegada (el Cabildo). El incumplimiento de este requisito del Derecho estatal básico de régimen local haría incurrir en inconstitucionalidad mediata a la PPL, por lo que debe ser modificado. En esta línea de voluntariedad en la aceptación y continuidad en el ejercicio de la competencia delegada se encuentra el art. 47 PPL, sobre la renuncia.

Por lo demás, no hace falta mencionar “las competencias atribuidas legalmente” a la Administración pública de la Comunidad Autónoma, pues las competencias autonómicas son justamente de la Comunidad en virtud del Estatuto de Autonomía y en los términos que dispongan las leyes de desarrollo.

Art. 39 PPL.

Para que el precepto se ajuste a la Constitución, debe mencionarse expresamente la aplicación del Derecho estatal básico sobre régimen local.

Art. 40 PPL.

La rúbrica de este artículo debe incluir el término “tramitación”: “procedimiento de tramitación de los decretos de delegación”.

4. Organización.**Art. 58.5.a) PPL.**

El texto de este apartado debe quedar redactado como sigue: “a) El estudio, el informe y la propuesta de resolución en los asuntos que deban ser sometidos al Pleno”.

5. Funcionamiento, información y transparencia.

Art. 120 PPL.

Para acomodarse a lo establecido en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, y reformado por la Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales, deberán añadirse a este artículo de la PPL la mención a los Planes Territoriales Parciales Insulares, a los Proyectos de Actuación Territorial y a los Planes de Espacios Naturales cuya aprobación definitiva hubiere correspondido a los Cabildos Insulares.

6. Relaciones interadministrativas.

Art. 132.3.d) PPL.

Debe mencionarse la cita del artículo de la PPL a que se refiere, pues se ha omitido indicarlo.

Arts. 139 y 143 PPL.

Sustituir el término "informe" del Consejo Consultivo de Canarias por el de *Dictamen*.

Art. 145 PPL.

El art. 145 PPL prevé que el Parlamento controle políticamente a los Cabildos "en cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma" y "en el ejercicio de las competencias autonómicas que les sean transferidas o delegadas".

Sobre las consecuencias jurídicas que comporta la garantía constitucional de la autonomía local, se señala en la STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3 lo siguiente:

" (...) el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales".

En esta misma Sentencia, más adelante, en el FJ 10, después de transcribir el texto de los arts. 140 y 141.2 de la Constitución, se indica:

“De acuerdo con los preceptos transcritos las Corporaciones Locales son de carácter representativo, y su gobierno y administración tienen el carácter de «autónomos» para -artículo 137 de la Constitución- la gestión de sus respectivos intereses. De aquí que deba sostenerse la inconstitucionalidad de cualquier disposición que establezca la posibilidad de suspensión o destitución de los miembros de estas Corporaciones -o la disolución de la propia Corporación- por razón de la gestión inadecuada de los intereses peculiares de la Provincia o Municipio.”

En resumen, no son posibles controles de oportunidad, y el control político lo es por naturaleza, sobre los entes locales con autonomía constitucionalmente garantizada. Efectivamente, el ejemplo paradigmático de control de oportunidad es el control político que ejerce el Parlamento sobre el Gobierno, mediante el cual la mayoría parlamentaria se asegura que éste responda a su voluntad y orientación política y la minoría trata de cesar al Gobierno por la formación de una nueva mayoría o mediante sus críticas influenciar en el electorado de cara a las próximas elecciones y así remover al Gobierno a través de ellas. El presupuesto del control político es que el Gobierno responde políticamente ante el Parlamento. Esto significa que debe dar cuentas a éste de su actuación, debe explicarle por qué ha actuado de determinada manera y no de otra. A esta rendición de cuentas puede seguir un juicio del Parlamento sobre si la actuación del Gobierno responde a los fines y criterios políticos de la mayoría parlamentaria o sobre si ese Gobierno es adecuado para realizar esa política. Si el juicio es negativo, puede entonces cesar al Gobierno mediante una moción de censura o negarle el apoyo en la votación de una cuestión de confianza.

El contenido de la autonomía local, y su garantía institucional, se encuentra fuertemente anclado en el principio democrático. Las entidades locales se integran por representantes del pueblo elegidos democráticamente, que forman enseguida corporaciones públicas a las que la Constitución les reconoce autonomía, es decir capacidad de decidir sin interferencias de otros poderes del Estado sobre “los intereses propios de las correspondientes colectividades (art. 1 LRBRL)”. Esta autonomía resulta incompatible con el establecimiento de un “control político” externo como nos propone el comentado artículo 145 PPL. La Carta Europea de la Autonomía Local, aprobada el 15 de octubre de 1985 y ratificada el 20 de enero de 1988, jurídicamente aplicable en nuestro país, en su art. 3.1 dispone que “por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Corporaciones locales de regular y gestionar (...) una parte importante de los asuntos públicos”.

Por lo expuesto, se ve claramente que constitucionalmente es imposible que el Parlamento controle políticamente a los Cabildos. Los titulares de los órganos rectores de éstos no son investidos en sus cargos porque el Parlamento les otorgue su confianza política, sino por haberla obtenido de los electores, por lo que no puede retirársela ni por ello removerlos de sus cargos. No hay relación orgánico-política entre el Parlamento y los Cabildos. Éstos son las Administraciones de los entes locales denominados Islas, que gozan de la autonomía local constitucionalmente garantizada, la cual es incompatible con los controles políticos por instancias ajenas.

El texto del propuesto art. 145 PPL probablemente pretende fundarse en la consideración de que cuando los Cabildos Insulares actúan como instituciones de la Comunidad Autónoma forman parte de su aparato político administrativo. Aquí procede reiterar nuestra conocida doctrina al respecto, para rechazar tal integración. Pero es que incluso si se plantea la cuestión en su dimensión práctica enseguida se comprueba la imposibilidad de su efectiva aplicación: formulado por el Parlamento un reproche por la inactividad, incorrección o ineficacia de un Presidente de un Cabildo, ¿cabrá la moción de censura que lo aparte de su representación? ¿En qué consiste y qué consecuencias se derivan del control político por el Parlamento de Canarias sobre una Corporación insular que recibe su legitimidad de origen y de ejercicio de una elección democrática directa? Podrá exigirse a los Cabildos que comparezcan en el Parlamento en determinadas circunstancias o que emitan informes justificativos del ejercicio de algunas de sus competencias, y esta PPL lo establece así en algunos supuestos, pero eso no es control político. Evidentemente resulta imposible someter al control político del Parlamento a quienes no sólo no forman parte del Gobierno y la Administración autonómicos, sino que además se integran en un gobierno insular autónomo, dotado de una legitimidad basada en unas elecciones directas diferentes de las autonómicas.

A mayor abundamiento, el art. 56.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias establece que las funciones de la Comisión General de Cabildos serán “de carácter consultivo e informativo”.

En definitiva, como los Cabildos son entes locales con autonomía, sin que exista una relación orgánico política de dependencia entre ellos y el Parlamento, es imposible constitucionalmente que éste los pueda controlar políticamente. Por todo ello, el propuesto precepto de la PPL se considera contrario a la Constitución.

CONCLUSIONES

1.- Incurren en inconstitucionalidad los arts. 1.1.a), 5, 6, 7 y 60.2 PPL, al regular mediante ley autonómica una materia reservada por la Constitución a Ley Orgánica. Del mismo modo, la Comunidad Autónoma de Canarias carece de competencia para ordenar la elección del Presidente y Consejeros de los Cabildos.

La garantía institucional de la autonomía local puede verse afectada, en cuanto se postule un control político singular parlamentario sobre los Cabildos Insulares (art. 145 PPL).

2.- La plena constitucionalidad de los artículos 1.1, 8, 19, 20, 31, 37.1 y 39 de la PPL precisa, tanto la corrección de redacción o interpretación en cuanto a su aplicación, de conformidad con lo expresado en el Fundamento Jurídico IV del presente dictamen.

3.- Por razones de técnica normativa reconducibles a la seguridad jurídica, se efectúan determinadas observaciones sistemáticas, terminológicas y de contenido jurídico a los siguientes artículos de la PPL: 11.2, 28.1, 30, 34.1.a), 36, 58.5.a), 120, 132.3.d), 139 y 143.

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL EXCMO. SR. CONSEJERO D. ALFREDO BELDA QUINTANA AL QUE SE ADHIEREN LOS EXCMOS. SRES. CONSEJEROS D. ANTONIO LAZCANO ACEDO Y D. AUGUSTO LORENZO TEJERA SOBRE EL DICTAMEN 33/2015 DEL PLENO (EXP. 456/2014 PPL).

1. En aplicación de lo dispuesto en el art. 17.2 de la Ley del Consejo Consultivo (LCCC), habiéndolo anunciado en la sesión de aprobación del Proyecto de Dictamen correspondiente y en base a lo entonces expuesto por quien suscribe al respecto (art. 54.2 del Reglamento de organización y funcionamiento, ROFCC), presento el presente Voto Particular en el que manifiesto razonadamente mi discrepancia del parecer mayoritario plasmado en dicho Dictamen en el asunto de referencia.

Tal discrepancia es, por lo demás, parcial, en cuanto participo de la opinión mayoritaria sobre la inconstitucionalidad, referida en el punto 1 de las conclusiones, de los artículos 1.1.a), 5, 6, 7, 60.2 PPL y la afectación del art 145 PPL, pero no así de los motivos y de la totalidad de la fundamentación que se esgrime para ello. Asimismo, discrepo de la necesidad de corrección de redacción o interpretación en cuanto a su aplicación de los artículos 1.1, 19, 20, 31 y 39 PPL para su plena constitucionalidad, referida en el punto 2 de las conclusiones. Sin embargo, sí

coincido con el Dictamen en la necesidad de corrección del art. 37.1 PPL para su plena adecuación constitucional, debiendo trasladarse, por otra parte, el art. 8 PPL al punto 3 de las conclusiones, al tratarse de observaciones de carácter técnico reconducibles a la seguridad jurídica. En relación con el punto 3 de las conclusiones, comparto el criterio manifestado en el Dictamen.

2. La redacción del art. 41.1 LRBRL dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, supuso un cambio trascendental en la configuración de los Cabildos Insulares en la legislación básica de régimen local. Por una parte, la referencia anterior de este artículo a que los Cabildos, como órganos de gobierno, administración y representación de cada isla, <<se rigen por las normas de esta Ley que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales>>, se sustituye por <<se rigen por las normas contenidas en la disposición adicional decimocuarta de esta Ley y supletoriamente por las normas que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales>>. La citada disposición adicional decimocuarta es la que dice que las normas contenidas en los capítulos II y III del título X de la LRBRL (las aplicables a las grandes ciudades), serán también de aplicación a los Cabildos Insulares Canarios de Islas cuya población sea superior a 175.000 habitantes, y a los restantes Cabildos Insulares de Islas cuya población sea superior a 75.000 habitantes, siempre que así lo decida mediante Ley el Parlamento Canario a iniciativa de los Plenos de los respectivos Cabildos. Por otra parte, el inciso final del anterior art. 41.1 que finalizaba <<asumiendo las competencias de éstas, sin perjuicio de las que les corresponden por su legislación específica>>, se sustituye por <<asumiendo las competencias de éstas, sin perjuicio de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Canarias>>. Es decir, la salvedad en cuanto a que los Cabildos asumen las competencias de las Diputaciones provinciales, sin perjuicio de las competencias que puedan asumir en virtud de su legislación específica, se sustituye por una salvedad genérica, no sólo referida al ámbito competencial, a lo que disponga el Estatuto de Autonomía de Canarias. Por lo tanto, es la propia legislación básica de régimen local la que preceptúa que debe respetarse lo que dispone el Estatuto de Autonomía de Canarias, que indica que <<los Cabildos son, simultáneamente, órganos de gobierno, administración y representación de cada isla e instituciones de la Comunidad Autónoma>> (art. 8.2 EAC), que su <<organización y funcionamiento se regirá por una Ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Canarias en el marco de la Constitución>> (art. 23.3 EAC), que <<a las islas les corresponde el ejercicio de las

funciones que les son reconocidas como propias; las que se les transfieran o deleguen por la Comunidad Autónoma, y la colaboración en el desarrollo y la ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno Canario, en los términos que establezcan las Leyes de su Parlamento>> (art. 23.4 EAC), que <<los Cabildos Insulares, en cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma, asumen en cada isla la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración Autónoma y ejecutan en su nombre cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios, en los términos que establezca la Ley>> (art. 23.5 EAC) y que <<El Gobierno Canario coordinará la actividad de los Cabildos Insulares en cuanto afecte directamente al interés general de la Comunidad Autónoma>> (art. 23.6 EAC).

Sin embargo, en el Fundamento II del Dictamen se contiene una interpretación demasiado rígida, a mi entender, de la naturaleza de los Cabildos Insulares, reconduciéndolos, en todo momento, a su condición de entidades locales y degradando las consecuencias de su consideración como instituciones autonómicas, pese al mandato expreso del legislador básico local de que sea respetado el régimen contenido en el EAC.

3. Así, el Dictamen, al hilo de su consideración de las islas como entidades locales (punto 1 del Fundamento II), recalca el carácter de las islas como entidades públicas constitucionalmente necesarias (art. 141.4 CE), afirmando que <<Las Comunidades Autónomas no participan por ahora de esta necesidad (art. 143 CE); así también la Comunidad Autónoma de Canarias, cuya existencia institucional no viene impuesta por la suprema norma, al contrario de lo que acontece con las islas y sus Cabildos>>, olvidando que el art. 143 CE se fundamenta en el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, reconocido y garantizado por la Constitución en su artículo 2, y que una vez ejercido ese derecho a la autonomía no existe mecanismo constitucional alguno que permita hacer desaparecer a una Comunidad Autónoma, sino que, al contrario, la Constitución ordena la garantía de ese derecho porque forma parte de la instauración de un Estado complejo, a la luz del citado artículo 2 y el Título VIII CE, en el que <<el ejercicio de las funciones estatales se encomienda tanto a las instituciones generales del Estado como a las Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía política que son expresión del "derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones">> (STC 119/1992, de 18 de septiembre, FJ 1). En cualquier caso, las Comunidades Autónomas <<gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política, cualquiera que sea el ámbito

autonómico, éste queda fijado por el Estatuto, en el que se articulan las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma dentro del marco establecido en la Constitución» (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3, y 25/1981, de 14 de julio, FJ 3).

4. Por su parte, en el apartado del Dictamen referido a Cabildos y Diputaciones (punto 2 del Fundamento II), se afirma tajantemente <<que los Cabildos Insulares no resulten identificables con las Diputaciones provinciales no desmerece en absoluto la condición de entes locales de aquellos. Son entes locales y sólo entes locales, pues también lo siguen siendo cuando asumen funcionalmente competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias, como *instituciones de la Comunidad Autónoma* y al amparo de lo establecido en los arts. 8.2 y 23.5 EAC. Una interpretación contraria se enfrentaría a lo dispuesto por el art. 141 CE (forman parte de la Administración local) y por el art. 3.1 LRBRL (son entidades locales territoriales)>>. Esta interpretación colisiona con la que el propio Tribunal Constitucional ha realizado en su Sentencia 132/2012, de 19 de junio, sobre las islas como entidades locales y la incidencia que las normas estatutarias pueden tener en la configuración, en el caso canario, de los Cabildos como instituciones autonómicas. Ciertamente, el dictamen, en su apartado siguiente, aborda esta última cuestión, pero la escueta mención que se cita de dicha sentencia resulta notoriamente insuficiente, dada la importancia y repercusión que la misma puede tener en el consiguiente desarrollo estatutario y caracterización de la potestad legislativa autonómica sobre los Cabildos como tales instituciones de la Comunidad Autónoma. Por ello, se hace necesario reflejar de manera más extensa el parecer dicho Tribunal. Así, se dice en el FJ 3 de la STC 132/2012, lo siguiente:

<<Acotado en estos términos el canon al que habremos de atenernos en nuestro enjuiciamiento, hemos de recordar seguidamente que la Constitución incluye una mención expresa a las islas en el precepto específicamente dedicado a los entes locales supramunicipales, el art. 141 CE, cuyo apartado cuarto dispone que «en los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos». Consecuentemente, la garantía constitucional de la autonomía local alcanza a las islas, en los archipiélagos balear y canario, lo que se corresponde con la caracterización de las mismas como entidades locales territoriales que figura en el art. 3.1 c) LRBRL.

En su calidad de entidades locales territoriales, las islas del archipiélago balear son titulares de la autonomía local reconocida por los arts. 137 y 140 CE que, según reiterada doctrina de este Tribunal, se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que todos los legisladores deben respetar y que se concreta básicamente, en lo que ahora estrictamente interesa, en el «derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias» (SSTC 32/1981, de 28 de julio, F. 4; 40/1998, de 19 de febrero, F. 39, y 252/2005, de 11 de octubre, F. 4). En esta misma línea hemos señalado que «la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno» (SSTC 159/2001, de 5 de julio, F. 4; 51/2004, de 13 de abril, F. 9; la ya citada 252/2005, F. 4, y 240/2006, de 20 de julio, F. 8).

Por otro lado, la proyección que esta garantía constitucional del autogobierno local tiene en el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas fue objeto de uno de los primeros pronunciamientos de este Tribunal. Así, en la antes mencionada STC 5/1981 indicamos que aquella garantía «es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado. La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario» (F. 5; en relación con la organización local, STC 214/1989, de 21 de diciembre, F. 6).

Además, la regulación de esas condiciones básicas tampoco exige al Estado la fijación de estándares jurídicos uniformes allí donde la propia Constitución ha reconocido la existencia de circunstancias diferenciales, como acontece precisamente con el mandato de atención en particular «a las circunstancias del hecho insular» contenido en el art. 138.1 CE, dentro del capítulo de principios

generales de la organización territorial del Estado, que no supone consagrar un privilegio sino una llamada de atención sobre la singularidad objetiva que el fenómeno de la insularidad representa, y que ha de ponerse a su vez en relación con lo dispuesto en los arts. 141.4 y 143.1 CE, por lo que se refiere a la administración local propia de las islas.

La singularidad del hecho o fenómeno insular explica el especial tratamiento que a las islas se dispensa en los correspondientes textos estatutarios de los archipiélagos canario y balear (art. 143.1 CE), constituidos en Comunidades Autónomas. Al propio tiempo interesa advertir que, de igual modo que la isla no sustituye a la provincia en dichos archipiélagos, tampoco las instituciones a las que corresponde la administración de las islas -los consejos insulares en el caso balear- pueden ser caracterizadas como trasunto de las Diputaciones provinciales, sino como entes específicos por expresa voluntad del poder constituyente plasmada en el art. 141.4 CE. Dicho de otro modo, si bien la consideración constitucional de la isla en los archipiélagos canario y balear como ente local con administración propia en forma de cabildos o consejos resulta indisponible para el legislador estatutario, la Constitución no se opone en modo alguno a que los consejos insulares (o, en el caso canario, los cabildos) se configuren como instituciones autonómicas en el Estatuto de Autonomía, «norma institucional básica» de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), siempre y cuando esa configuración estatutaria de los consejos insulares no suponga detrimento de su naturaleza de administración local de cada isla (o agrupaciones de islas), ni merma de su autonomía para la gestión de los intereses propios de la isla. Dentro de estos límites, el art. 141.4 CE otorga un amplio margen de decisión al legislador estatutario para regular el régimen jurídico de los consejos insulares como administración propia de la isla y a su vez (y en su caso) como institución básica autonómica, atendiendo a la singularidad del fenómeno insular >>.

De este modo, el propio TC viene a reconocer que la singularidad del hecho insular explica el especial tratamiento que a las islas se dispensa en los correspondientes textos estatutarios canario y balear. Es decir, los Cabildos Insulares -y los Consejos Insulares en Baleares- son considerados mucho más que órganos de naturaleza local, sin que ello suponga detrimento alguno de su carácter de órganos de gobierno, administración y representación de las islas como entidades locales. En consecuencia, la caracterización de los Cabildos insulares como instituciones autonómicas supone un "plus" a la naturaleza local de dichos órganos. La consideración de las islas como entes locales, supone un "mínimo" y eso es lo que,

precisamente, permite, en este caso al legislador autonómico canario, añadir determinados elementos de organización y funcionamiento a la Administración de las islas, así como transferirles y delegarles una serie de competencias autonómicas que van más allá de las que puedan corresponderles como meros entes locales, aun cuando los Cabildos Insulares no formen parte del entramado orgánico de la Administración autonómica.

Por estas razones, el título competencial en el que se basa la presente iniciativa legislativa no es principalmente el del art. 32.4 EAC, relativo al desarrollo legislativo y la ejecución en materia de régimen local, aun cuando tenga incidencia en el mismo, sino el cumplimiento del mandato del art. 23 EAC, que se refiere a una regulación del régimen específico de los Cabildos Insulares, con la que se trata de dotarlos de un marco normativo ajustado a sus necesidades, contemplando en un solo texto legal las especificidades que les son propias y que las distinguen y separan de las Diputaciones provinciales, tal y como se menciona expresamente, en la parte IV de la Exposición de motivos de la iniciativa, reconducible al título competencial contenido en el art. 30.1 EAC (competencia exclusiva en la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno).

En consecuencia, las observaciones realizadas en los artículos 1.1, 19, 20 y 39 PPL, a los que se refiere el apartado 2 de la conclusión, relativas todas ellas a la necesidad de reiteración en el texto de la legislación básica de régimen local, o que considera a las islas sólo como entidad local, son incorrectas al no coherencia con el carácter de Instituciones de la Comunidad Autónoma de los Cabildos Insulares que preceptúa el Estatuto de Autonomía y al que, precisamente, remite la legislación básica de régimen local.

5. La cita de la STC 132/2012 que se efectúa en el Dictamen, se aprovecha para incidir y recalcar que la ley autonómica balear que regula el régimen de los Consejos insulares, en su condición de instituciones autonómicas, no puede contradecir la legislación básica de régimen local, poniendo como ejemplo la estimación parcial del recurso de inconstitucionalidad respecto de los artículos 8.2 y 15.2 de la Ley de Consejos Insulares. Sin embargo, lo que no se dice en el dictamen es que el Gobierno del Estado interpuso el recurso contra muchos más preceptos, que fueron todos ellos desestimados por el TC. Así, en el FJ 1 de la citada sentencia se indica:

<<En el propio escrito de demanda los preceptos legales controvertidos se agrupan, en razón del motivo impugnatorio, en tres grandes grupos. El primero de ellos está formado por los arts. 7.1, 3 y 5; 8.1 h) y v); 9.2 u) y 3; 12; 13; 14; 15.1 a);

16.1; 18.1; 20.4, 5 y 6 y 22.2 y 3 de la Ley autonómica, dedicados al régimen jurídico de los órganos de carácter no necesario de los consejos insulares: consejo ejecutivo, direcciones insulares y secretarías técnicas, y a los que se reprocha la vulneración de los arts. 23 y 141 CE, pues el carácter burocrático de estos órganos de libre creación por los consejos insulares sería contrario a la reserva constitucional del gobierno y administración a favor de órganos de carácter representativo, así como del art. 149.1.18 CE, por infracción de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL), que no contempla la posibilidad de que existan estos órganos. El segundo de ellos lo integran el segundo párrafo del art. 7.3 y, por conexión con el mismo, los arts. 8.3 y 10.2, siempre de la Ley de consejos insulares, que habrían ignorado la regulación básica de la comisión de gobierno contenida en el art. 35 LBRL. Se impugnan, finalmente, algunos incisos de los arts. 8.2 (atribuciones del Pleno susceptibles de delegación a la comisión de gobierno), 15.2 (atribución a un consejero ejecutivo del cargo de secretario del consejo ejecutivo), 16.3 (relación de supuestos en los que puede plantearse cuestión de confianza) y 17.2 (convocatoria extraordinaria del Pleno para debatir la gestión del consejo ejecutivo en áreas concretas), a los que se reprocha infracción de la Ley reguladora de las bases de régimen local y de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general>>.

La sentencia dedica la mayor parte de su argumentación jurídica a exponer las razones por las que se desestiman los preceptos impugnados, fundamentalmente, como ya se ha dicho, debido al régimen especial que en la LRBRL tienen los Cabildos y Consejos insulares, como reflejo de la singularidad del hecho insular, con remisión a lo dispuesto en los respectivos estatutos, sin que se consideren contrarios a la CE aquellos preceptos que, aun añadiendo elementos diferentes a los previstos en la ley básica, no contradigan abiertamente la misma ni vulneren la autonomía local. Por lo tanto, de alguna manera en el Dictamen se distorsiona el criterio del TC al enfatizar o resaltar parte del contenido del FJ 7 de la sentencia, en detrimento de todos los argumentos que avalan la plena constitucionalidad de la inmensa mayoría de los preceptos impugnados contenidos en los FJ 3, 4, 5, 6 y parte del 7.

Como ejemplo de la parte sustancial de la doctrina omitida, podemos citar lo dicho en el FJ 4 de la misma:

<<En efecto, conviene ante todo advertir que la opción legislativa que resulta de diversos preceptos de la Ley 8/2000, según la cual no es preciso que los miembros

o titulares de esos órganos ejecutivos de los consejos insulares a los que se refiere el Abogado del Estado -consejos ejecutivos, direcciones insulares y secretarías técnicas- tengan la condición de electos, no contraviene la legislación básica en materia de régimen local. De acuerdo con el mandato constitucional de asegurar que en los archipiélagos las islas tengan su administración propia «en forma de Cabildos o Consejos» (art. 141.4 CE), el art. 41.3 LBRL determina expresamente que los consejos insulares de las Islas Baleares (y en parecidos términos se pronuncia el art. 41.1 LBRL respecto de los cabildos insulares canarios) «a los que son de aplicación las normas de esta Ley que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales, asumen sus competencias de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y las que les correspondan de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Baleares». Aunque en sus términos literales la remisión al Estatuto de Autonomía de las Illes Balears y las leyes que les correspondan que se contiene en el art. 41.3 LBRL para la regulación de los consejos insulares sólo haga referencia a las competencias, lo cierto es que esta llamada al texto estatutario resulta capital a los efectos que nos ocupan, toda vez que el art. 141.4 CE confiere al legislador estatutario un amplio margen de decisión para regular el régimen jurídico de los consejos insulares como administración propia de la isla y a su vez como «instituciones autonómicas propias» [art. 147.2 c) CE], en consideración a la singularidad del fenómeno insular, de la misma manera que hemos reconocido que la finalidad de «atender a la singularidad del sistema institucional» establecido por determinadas Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía hay que vincularla a la «peculiaridad» de esas Comunidades (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 141, que a su vez cita la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 7) (...) >>.

En resumidas cuentas, las disposiciones legales autonómicas de Canarias y Baleares, que regulan los respectivos Cabildos y Consejos insulares, pueden establecer elementos organizativos, funcionales y competenciales distintos a los establecidos en la ley básica, sin que contradigan la misma ni vulneren la autonomía local. O lo que es lo mismo, en las comunidades autónomas insulares no siempre que se dispone legalmente algo diferente a lo preceptuado en la LBRL, se incurre en inconstitucionalidad, siempre y cuando se respete el “mínimo” que constituye la autonomía local. En definitiva, la llamada al texto estatutario que se hace en el art. 41.1, tal y como ya se ha dicho, *resulta capital a los efectos que nos ocupan, toda vez que el art. 141.4 CE confiere al legislador estatutario un amplio margen de decisión para regular el régimen jurídico de los consejos insulares como*

administración propia de la isla y a su vez como «instituciones autonómicas propias» [art. 147.2 c) CE].

6. Como consecuencia de lo anterior, no comparto la opinión mayoritaria contenida en las consideraciones y observaciones referidas a las competencias de las islas [Competencias de las islas (Cabildos insulares). Artículos 8-51 PPL -punto 2 del Fundamento IV-].

El Dictamen, después de reconocer que la reforma operada en la LRBRL por la Ley 27/2013 introduce una nueva categoría en el art. 7.4, al referirse a “competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”, afirma que se trata de <<competencias no atribuidas (por el Estado o por la Comunidad Autónoma), sino excepcionalmente asumidas por iniciativa de la concreta Corporación Local, que las puede ejercer con los límites y condiciones que en este apartado se establecen, previo informe preceptivo y vinculante de la Administración competente. No se trata propiamente de un *tertius genus* competencial, sino más bien de un modo excepcional de asunción y ejercicio de competencias ajenas>>. Añade, seguidamente, que atendiendo a este precepto básico, << las competencias de los Cabildos Insulares sólo pueden ser propias o delegadas, independientemente de la competencia que ejerzan y de la condición en que intervengan>>, por lo que llega a la conclusión que para compaginar esta interpretación con la efectuada por el art. 23.4 EAC, considera que las competencias transferidas son una modalidad de las delegadas, aplicándosele el régimen jurídico que para estas últimas impone el Derecho estatal básico.

Por el contrario, considero que esta interpretación supone la negación de la doctrina contenida en la STC 132/2012 ya citada, en la medida que se está vaciando de contenido la potestad legislativa, como se verá más adelante, de la CAC para transferir competencias autonómicas en los términos que dispongan las leyes del Parlamento de Canarias (art. 23.4 EAC). Incluso aunque se considere que la legislación autonómica de atribución de competencias debe de constreñirse a los tipos de competencias señalados en el citado art. 7 LRBRL, el apartado 4 de este mismo artículo se refiere específicamente a competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, sin que se indique que dichas competencias han de ser asumidas a iniciativa de la Corporación Local, por lo que cabría dentro de este apartado un tercer género de competencias, distintas de las propias y las delegadas. Interpretar lo contrario significaría que este precepto no tendría sentido.

Además, el inciso final de este art. 7.4 LRBRL reconoce que dichas competencias, con los requisitos señalados, se ejercerán “en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”. En relación con tal posibilidad, no cabe ignorar que los Cabildos, en cuanto poseen un *régimen administrativo especial* (art. 41 LRBRL) asumen las competencias de las Diputaciones “*sin perjuicio de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Canarias*” (art. 41.1 LRBRL), como ya se ha señalado con anterioridad.

El Estatuto distingue, sabido es, entre competencias “propias” transferidas y delegadas por la Comunidad (art. 23.4 EAC), previsión que ha sido objeto de desarrollo legal por la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC), que distingue entre competencias propias (arts. 41 a 46), competencias transferidas (art. 46 a 50 LRJAPC) y competencias delegadas (arts. 51 a 55 LRJAPC).

La singularidad de esta Ley es que considera que las competencias transferidas se ejercen en “régimen de autonomía” (art. 44 id.), precisando el art. 46 id. que las competencias atribuidas, “incluso las transferidas”, “se someterán al “régimen jurídico y financiero regulador del ejercicio de las competencias propias de cada Administración”. De donde resulta que hay una cierta asimilación de regímenes jurídicos de una y otra clase de competencias.

El art. 50.a) LRJAPC diseña el régimen de control de los servicios afectados a competencias transferidas. Del mismo resulta que la Comunidad Autónoma se reserva el control de legalidad de los términos del art. 23 LRJAPC, que coincide con el art. 65 LRBRL. El apartado b) atribuye a la Comunidad la “alta inspección”, pudiendo a tal efecto interesar la “información” que se considere oportuna, incluso proponiendo al Parlamento la adopción de las medidas “necesarias”, lo que cabe entender como posibilidad de revocación, lo que, obvio es, no cabría con las competencias propias cuyo ejercicio legítimo y consecuencias corresponden a las propias entidades locales [art. 55.a) LRBRL]. La petición de información cuenta con un precepto similar en la legislación básica (art. 56.2 LRBRL), *mas no la revocación de la competencia, lo que constituye un diferencia notable respecto de las competencias propias*. La razón es que estas competencias, pese a ser transferidas, siguen siendo de titularidad autonómica (razón por la que más que de transferencia de competencias de debería hablar de *transferencia de funciones*), lo que significa que existe un interés autonómico -costo, rendimiento y eficacia de los servicios transferidos- que explica tanto las funciones de los apartados c) como d) del art. 50 LRJAPC.

Así pues, las competencias transferidas son *propias* en la gestión y controles, pero no a efectos de responsabilidad de gestión. Por eso, *no se puede hablar de competencias propias como comprensivas tanto de las que lo son ab origine como por transferencia*, pues hay diferencias entre ambas por más que se gestionen en régimen de "autonomía". Autonomía que en el caso de las transferidas es más limitada que en las propias, pues tales competencias deberán someterse a la "legislación básica externa" (art. 46.2) LRJAPC) que corresponde a la Comunidad.

El régimen de las competencias (funciones) delegadas es por su propia naturaleza más estricto que el de las transferidas. Es por ello por lo que en este caso, a diferencia de las competencias transferidas, existen controles jerárquicos o tutelares (recursos ordinarios, con posibilidad de "suspensión"; dar "instrucciones y técnicas y directrices"; emisión de informes "preceptivos y vinculantes"; y convocar conferencias sectoriales de "coordinación" (art. 54 Ley 14/1990).

Al margen de que la PPL en ocasiones utiliza de forma alternativa los conceptos de *atribución y transferencia*, la PPL precisa que las transferidas deberán someterse a la "ordenación básica externa" y al "control de su ejercicio en los términos previstos en esta Ley" (art. 28.1 PPL). El art. 31 PPL reitera asimismo que estas competencias se ejercerán "en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad" (art. 31 PPL), lo que las acerca a las competencias propias. Coherente con ello, la Comunidad puede impugnar ante la jurisdicción competente los actos y acuerdos que conciernan a tales competencias instar su nulidad, lo que es objeto con carácter general de los arts. 65 y 67 LRBRL (art. 34.1 LRBRL). Los apartados 1.b), c), d), e) y e) recogen, respectivamente, la petición de información y la proposición al Parlamento de Canarias de las medidas "necesarias", que pueden llegar "excepcionalmente a la suspensión, modificación o revocación de las competencias transferidas [f]; el mantenimiento de la eficacia de los servicios transferidos, para lo que deberán presentar una memoria justificativa de su "funcionamiento y rendimiento" -de modo que si no se presenta se "podrán retener las entregas a cuenta correspondientes a la financiación de las competencias transferidas que les correspondan" (art. 34.2 PPL)-; y comparecer ante la "Comisión General de Cabildos para "presentación y debate" de la anterior memoria.

En suma, no son competencias propias ni delegadas. Es más, el tratamiento diferencial de la ley vigente se acentúa en la PPL, que refuerza los mecanismos de

control tutelar *ex post facto*, pero sin llegar a disponer controles previos al ejercicio como se hace en las competencias delegadas.

Consecuentemente, considero que las competencias transferidas constituyen un tercer género inhomologable con el régimen de las competencias propias de los Cabildos en cuanto entes locales. Se trata de una competencia mixta que aúna aspectos de las competencias propias de las entidades locales y de las competencias propias de la Comunidad, respecto de las que la misma ejerce un cierto control tutelar, más técnico y político de oportunidad que jurídico, pero control al fin y al cabo, que, no lo olvidemos, puede llegar hasta la revocación de la competencia.

De la consideración en el Dictamen de las competencias transferidas como una modalidad de las delegadas, resulta la observación realizada en el art. 31 PPL, en el sentido de que las competencias transferidas deban ser objeto de expresa y previa aceptación, al igual que las delegadas, lo que implicaría la vulneración de lo dispuesto en el art. 23.4 EAC, vaciándose la potestad legislativa que el Estatuto atribuye al Parlamento de Canarias en relación con las competencias transferidas, como un tipo de competencias distintas de las propias y de las delegadas, que deben ser asumidas obligatoriamente por los Cabildos Insulares, por disposición legal. Por esto, considero que no procede corregir la redacción del art. 31 PPL, siendo el mismo plenamente constitucional.

7. En relación con el régimen electoral de los Cabildos Insulares (arts. 1.1.a), 5, 6, 7, 60.2 PPL), comparto con el Dictamen que incurren en inconstitucionalidad, pero no porque la Comunidad Autónoma de Canarias no pueda, en ningún caso, regular esta materia, ni porque la regulación electoral de los Cabildos esté reservada constitucionalmente a Ley Orgánica. Es cierto que el Dictamen dice que en el marco jurídico actual la Comunidad Autónoma de Canarias carece de espacio normativo para regular esta materia, pero considero que debe aclararse que dicho marco normativo no es inmutable y, dentro de la Constitución, se puede modificar.

En primer lugar, en las observaciones del Dictamen al art. 60.2 PPL, se cita la STC 38/1983, FJ 2, que dice textualmente que <<el régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza a tenor del artículo 137 de la CE, *salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos (...)* >>. Por lo tanto, la propia jurisprudencia del TC destaca las excepciones que pueden contenerse en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, respecto a las elecciones de las

entidades territoriales en las que se organiza el Estado, de ahí que no necesariamente el régimen electoral de los Cabildos Insulares debe formar parte del régimen electoral general. Lo que dispone el art. 81 es que las leyes orgánicas son las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución. Y, consecuentemente, se encuentra reservado a ley orgánica los elementos esenciales del derecho de sufragio activo y pasivo del art. 23 CE, que son aplicables a todas las elecciones, quedando un margen de disponibilidad para el legislador autonómico. Por eso la Disposición Adicional primera de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), realiza la salvedad de lo establecido en los respectivos Estatutos de las Comunidades Autónomas en relación con las elecciones a las respectivas Asambleas legislativas, pero también dispone la aplicación obligatoria de determinados preceptos de la LOREG a las elecciones de dichas Asambleas Legislativas. Además, añade dicha DA que el contenido de los Títulos II (disposiciones especiales para las elecciones de diputados y senadores), III (disposiciones especiales para las elecciones municipales), IV (disposiciones especiales para la elección de cabildos insulares canarios) y V (disposiciones especiales para la elección de diputados provinciales) de la propia LOREG no puede ser modificado o sustituido por la legislación de las Comunidades Autónomas. Así, pues, nos encontramos con un primer problema: la legislación electoral general ha incluido como una parte de la misma a las elecciones a los cabildos insulares, por lo que, mientras esta regulación (el título IV) esté contenida en la LOREG, cualquier legislación de la CAC sobre la materia que pretenda modificar o sustituirla incurrirá en inconstitucionalidad. Pero no necesariamente, como veremos a continuación, las disposiciones sobre las elecciones a cabildos insulares deben formar parte del régimen electoral general.

En segundo lugar, si bien el art. 141 CE considera como entidades locales a las provincias, cuyos órganos de gobierno y administración están encomendados a las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo, y, en los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos, en la LRBRL, el Título III (La Provincia) contiene un capítulo III dedicado a los regímenes especiales (arts. 39 a 41 LRBRL). El art. 39 se refiere a los órganos forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y se remite a su regulación en el Estatuto de Autonomía del País Vasco; el art. 40 se refiere a las Comunidades Autónomas uniprovinciales, que asumen las competencias de las respectivas Diputaciones

Provinciales, exceptuándose Baleares, en los términos de su Estatuto propio; y, el art. 41 regula los Cabildos Insulares Canarios, sin perjuicio de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Canarias, la subsistencia residual de las mancomunidades provinciales insulares en Canarias, y, finalmente, los Consejos Insulares de Baleares, también de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Baleares.

De todo lo anterior, resulta lo siguiente, en cuanto al régimen electoral de los entes locales de régimen especial regulados en el Capítulo III del Título III LRBRL:

A.- El Estatuto de Autonomía del País Vasco, en su art. 10.3, atribuye competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma en materia de legislación electoral que afecte a las Juntas Generales y Diputaciones Forales (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya). En desarrollo de este precepto estatutario se ha aprobado por el Parlamento Vasco la Ley 1/1987, de 27 de marzo, de elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia y Guipuzkoa. En consecuencia, las elecciones a los entes locales provinciales del País Vasco no se integran en la LOREG.

B.- En las provincias de Madrid, Murcia, Cantabria, La Rioja y Navarra, no existen las Diputaciones provinciales, pues sus competencias han sido asumidas por las Comunidades Autónomas respectivas, por lo que no les son aplicables las disposiciones de la LOREG contenidas en su Título III, sustituyéndose, por mandato estatutario, por las respectivas legislaciones electorales a las correspondientes Asambleas Legislativas.

C.- El Estatuto de Autonomía de Baleares, en su art. 64 regula la composición y régimen electoral de los Consejos Insulares. En desarrollo del mismo el Parlamento de Baleares ha aprobado la Ley 7/2009, de 11 de diciembre, Electoral de los Consejos Insulares. Por consiguiente, las elecciones a los entes locales insulares en Baleares tampoco se integran en la LOREG.

D.- Sin embargo, en Canarias, las elecciones a los entes locales insulares, pese a estar considerados de régimen especial en la propia legislación básica de régimen local, son los únicos que continúan integrados en la LOREG, ya que el Estatuto de Autonomía de Canarias no atribuye el régimen electoral de los Cabildos Insulares a la Comunidad Autónoma. Por tanto, hasta que el legislador estatal orgánico no suprima las disposiciones especiales sobre Cabildos Insulares de la legislación del régimen electoral general y el legislador estatuyente las incluya en el Estatuto de Autonomía de Canarias, cualquier regulación legal del Parlamento de Canarias sobre la materia incurrirá en inconstitucionalidad.

8.- Coincido con el Dictamen en cuanto considera que la garantía institucional de la autonomía local puede verse afectada, por el control político singular sobre los Cabildos previsto en el art. 145 PPL. Pero, además, considero que estatutariamente no es posible, como bien apunta el Dictamen al citar el art. 56.1 del Reglamento del Parlamento.

Concretamente, el art. 12.3 EAC dispone que los Cabildos Insulares participarán en el Parlamento a través de la Comisión General de Cabildos Insulares, que se regulará por el Reglamento de la Cámara y sus funciones serán, en todo caso, consultivas e informativas. El propio término estatutario “en todo caso”, por tanto, excluye funciones de control político directo a los Cabildos Insulares en el seno de esta Comisión. Pero es que, además, el Estatuto efectúa una reserva de ley al Reglamento del Parlamento, por lo que la legislación ordinaria no puede entrar a regular, aunque se remita al reglamento parlamentario, la forma de participar los Cabildos Insulares en el Parlamento.

El control de las competencias propias de los Cabildos se efectúa conforme a lo dispuesto por la legislación básica de régimen local y la legislación electoral general. El control del ejercicio de las competencias delegadas se efectúa conforme a los mecanismos que se establecen en la propia iniciativa legislativa.

Pero esto no quiere decir que el ejercicio de las competencias transferidas se halle exento de cualquier tipo de control político. En primer lugar, se pueden controlar políticamente por el Pleno del Cabildo como entidad local insular. En segundo lugar, la propia PPL contempla los mecanismos de control por parte de la Comunidad Autónoma (art. 34 PPL), la posibilidad de suspensión de las competencias transferidas (art. 35 PPL) y la posibilidad de la modificación y revocación de las mismas (art. 36 PPL). En tercer lugar, porque los Cabildos tienen la obligación de remitir al Parlamento una memoria anual justificativa del costo de funcionamiento y del rendimiento y eficacia de los servicios transferidos [art. 50.c) LRJAPC], y en el art. 59.1 e) del Reglamento del Parlamento se detalla y desarrolla el procedimiento de debate de dichas memorias, que, lógicamente, pueden ser objeto de críticas por parte de los integrantes de la Comisión, lo que puede suponer un cierto control indirecto.

9.- Finalmente, en relación con el art. 8 PPL, de la lectura de las observaciones formuladas al mismo en el Dictamen, se deduce que se trata de consideraciones

técnicas reconducibles al principio de seguridad jurídica, debiendo pasarse, por tanto, dicho artículo al apartado 3 de las conclusiones del Dictamen.