



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 4 2 / 2 0 1 8

(Pleno)

La Laguna, a 11 de octubre de 2018.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley para la aplicación del régimen especial de organización de los Cabildos Insulares Canarios previsto en la disposición adicional decimocuarta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (Cabildo Insular de Fuerteventura) (EXP. 383/2018 PPL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud de dictamen, tramitación y estructura de la PPL.

1. La Excm. Sra. Presidenta del Parlamento, de conformidad con lo dispuesto en el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), y en el art. 138.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC), solicita mediante escrito de 2 de agosto de 2018, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 3 de septiembre de 2018, dictamen preceptivo sobre la Proposición de Ley para la aplicación del régimen especial de organización de los Cabildos Insulares Canarios previsto en la disposición adicional decimocuarta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), preceptividad que resulta de lo dispuesto en el art. 11.1.A.c) LCCC.

Dicha Proposición de Ley (PPL) ha sido admitida a trámite por la Mesa del Parlamento, en reunión celebrada el día 17 de mayo de 2018, y publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias número 212/2018, de 28 de mayo.

Asimismo, la iniciativa legislativa ha sido tomada en consideración por el Pleno del Parlamento en sesión celebrada los días 17 y 18 de julio de 2018.

* Ponente: Sr. Suay Rincón.

No consta en el expediente el cumplimiento de la exigencia dispuesta por el art. 135.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias, sin perjuicio del recurso a fórmulas electrónicas para acreditar el cumplimiento de la indicada exigencia.

La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario (art. 20.1 LCCC).

2. La Proposición de Ley consta de una exposición de motivos; dos artículos y una disposición final; con el siguiente contenido:

- Artículo primero, en el que se establece que el Parlamento de Canarias acuerda declarar la aplicación al Cabildo Insular de Fuerteventura de las normas contenidas en los capítulos II y III del título X LRBRL, salvo las excepciones previstas en ella.

- Artículo segundo, por el que se establece que le corresponde al Pleno del Cabildo Insular de Fuerteventura la adopción de las medidas precisas para adaptar su régimen organizativo al establecido en la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares (LCI), que se realizará en el plazo máximo de seis meses.

Por último, su disposición final única que fija la entrada en vigor de la PPL al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

II

Justificación y objeto de la Proposición de Ley.

La PPL se justifica partiendo del aumento de población acaecido en los últimos años en la isla de Fuerteventura, pues el Real Decreto 1039/2017, de 15 de diciembre, declara las cifras oficiales de población resultantes de los padrones municipales, referidas al 1 de enero 2017, siendo la población de la isla de Fuerteventura de 110.299 habitantes, según dicha norma.

Este aumento poblacional da lugar a que se considere en su exposición de motivos que las normas contenidas en los Capítulos II y III del Título X LRBRL son de aplicación a los Cabildos Insulares de las islas cuya población supere los 75.000 habitantes siempre que así lo decida mediante Ley el Parlamento Canario a iniciativa de los Plenos de los respectivos Cabildos, tal y como establece la referida disposición adicional decimocuarta, en su apartado primero, letra b) de la LRBRL y, por tanto, también lo son al Cabildo Insular de Fuerteventura.

Por otro lado, también pretende esta PPL servir de cauce para modificar la organización del Cabildo Insular para dotarlo de una organización más adecuada; introducir en su régimen de funcionamiento normas de control de sus competencias;

lograr mayor transparencia en la gestión del Cabildo Insular de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; y precisar el sistema de relaciones entre la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) y el Cabildo, que debe girar en torno a los principios de colaboración y cooperación, tal y como se dispone en la Exposición de Motivos de la PPL, con base en la regulación contenida en la LCI.

Al logro de estas dos finalidades se encamina el contenido respectivo de los dos preceptos de que consta la PPL sometida ahora a nuestra consideración que, por un lado, exterioriza la voluntad del Cabildo Insular de Fuerteventura de acogerse al régimen especial de los municipios de gran población establecido por la normativa estatal de carácter básico (LRBRL) cuya disposición adicional decimocuarta así lo prevé para los cabildos insulares que cumplan determinadas condiciones; y, por otro lado, y de forma coetánea, emplaza al propio Cabildo Insular antes mencionado a que proceda al desarrollo de lo establecido por la normativa autonómica reguladora del régimen jurídico de estas corporaciones insulares (LCI).

III

Adecuación de la iniciativa legislativa a la normativa estatal básica y a la normativa autonómica de referencia.

1. Procede dar inicio a las consideraciones que siguen partiendo de lo manifestado con carácter general en los Dictámenes de este Consejo Consultivo 82 y 112/2005, referidos a sendas Proposiciones de Ley tramitadas en sede parlamentaria a iniciativa del Cabildo Insular de La Palma y de Lanzarote, respectivamente, con la misma finalidad y contenido similar a la que aquí nos ocupa, si bien estando referidas directamente a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, LMMGL, que modificó y añadió varios artículos y disposiciones de la LRBRL, entre ellas, la disposición adicional decimocuarta ya mencionada, que es justamente la que se pretende aplicar con la PPL.

En dichos Dictámenes ya se señaló que:

«El art. 141.4 de la Constitución define a las islas como entes locales cuya administración corresponde a los Cabildos o Consejos. De ahí que, en virtud del art. 149.1.18ª de la Constitución, al Estado le corresponde establecer su legislación básica, contenida actualmente en la LRBRL; y a la Comunidad Autónoma, en virtud del art. 32.4 de su Estatuto de Autonomía, el desarrollo de ese régimen, pero con la importante característica de que cuando ese desarrollo concierna a su organización y funcionamiento deberá ser establecido

por medio de una ley aprobada por mayoría absoluta, según exige el art. 23.3 del Estatuto de Autonomía. Ese precepto estatutario no entrega la regulación de la organización y funcionamiento de los Cabildos a la libre disponibilidad de la ley autonómica porque precisa que ha de ser establecida en el marco de la Constitución; y ya vimos cómo por ser Administraciones locales están bajo la disciplina de la legislación básica de régimen local, de modo que la ley reforzada prevista en el art. 23.3 del Estatuto de Autonomía debe respetarla. No obstante, esa legislación básica no puede imponer un modelo completo y cerrado de organización y funcionamiento de los Cabildos sin dejar espacio alguno para que se despliegue la competencia autonómica de desarrollo de régimen local en esos extremos, máxime cuando el art. 23.3 del Estatuto contempla una ley específica para su regulación, la cual, por la exigencia de una mayoría cualificada para su aprobación, debe tener un contenido propio, porque, precisamente en garantía de la autonomía de los Cabildos, se exige esa mayoría reforzada frente a posibles regulaciones del legislador autonómico que la menoscaben. Por esta razón el art. 41.1 LRBRL, en la redacción que le dio el art. 1 LMMGL, no puede ser interpretado en el sentido de que la organización y funcionamiento de los Cabildos se regirán exclusivamente por las normas de la LRBRL, ya que se vaciaría la competencia autonómica configurada en los arts. 23.3 y 32.4 del Estatuto de Autonomía; y porque lo impide el tenor literal del art. 41.1 LRBRL que deja expresamente a salvo esa competencia cuando termina diciendo “sin perjuicio de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Canarias”» (DCCC 82/2005).

Esta doctrina resulta plenamente aplicable a la presente PPL.

No plantea así objeciones su art. 1, una vez verificado que han sido satisfechas las exigencias formales y materiales requeridas por la normativa estatal básica (LRBRL) para que el Cabildo Insular de Fuerteventura pueda acogerse al régimen especial previsto para los municipios de gran población. La iniciativa legislativa proviene de la propia corporación insular, a través de su libre iniciativa ejercitada por medio de su órgano plenario, por una parte; y, por otra parte, la isla dispone de una población superior a la legalmente establecida para que el Cabildo pueda acceder al régimen especial antes señalado.

No se precisan incorporar ahora por tanto las observaciones formuladas a nuestros Dictámenes anteriores acerca de la necesidad de concretar las disposiciones de la LRBRL que resultan de aplicación, porque la iniciativa así lo viene a efectuar. Sólo cabe señalar, en la medida en que este precepto comienza indicando que «*El Parlamento de Canarias acuerda (...)*», que la mención a la cámara legislativa resulta innecesaria, porque «*al pretender que este artículo se contenga en una ley autonómica, ésta, de por sí, contiene una decisión del Parlamento de Canarias expresada por medio de su texto*».

2. En este caso hemos de completar, no obstante, el sentido de nuestras consideraciones, porque la PPL no se limita, en el sentido expuesto, a legitimar la opción de la corporación insular a favor de acogerse el régimen especial previsto para los municipios de gran población (art. 1), en el ejercicio del derecho que le asiste de conformidad a la normativa estatal básica (LRBRL).

Como ya se ha destacado, la PPL ordena también (art. 2) el desarrollo reglamentario de las previsiones establecidas por la normativa autonómica para las corporaciones insulares (LCI). Esta Ley ha supuesto, en efecto, una transformación importante en el régimen jurídico de los Cabildos Insulares, como reconoce la propia Exposición de Motivos de la PPL que nos ocupa, sobre la base de la Exposición de Motivos de la LCI a la que además se remite en este punto.

Recordando esta última, importa ahora recordar su confesado objetivo: «dando cumplimiento al mandato contenido en el artículo 23 del Estatuto de Autonomía de Canarias, mediante la presente ley se lleva a cabo la 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 le son propias y que las distinguen y separan de las diputaciones provinciales, a las cuales tradicionalmente se les ha asimilado, cuando bastante poco tienen en común con las mismas, ni desde la perspectiva jurídico-política, ni desde el punto de vista social.

En este sentido, y sin ánimo de exhaustividad, resulta preciso abordar en dicha regulación los siguientes aspectos:

a) La modificación del régimen organizativo de los cabildos insulares, en orden a dotar a los mismos de la organización adecuada para el ejercicio de las funciones que le han sido atribuidas por la legislación autonómica, pues se ha constatado que las previsiones orgánicas que respecto de los mismos se contienen en la legislación básica estatal se han mostrado inadecuadas para que los cabildos insulares puedan ejercer las amplias responsabilidades que se le han atribuido con eficacia, eficiencia y calidad (...).

Por su parte, el art. 1.1 LCI dispone que «es objeto de la presente ley la regulación de los cabildos insulares, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Canarias, en el marco de la legislación básica estatal sobre régimen jurídico de las administraciones públicas, estableciendo: a) Las competencias. b) La

organización de gobierno y administrativa. c) El funcionamiento, información y transparencia. d) Las relaciones de la Comunidad Autónoma y los cabildos insulares».

Por último, en fin, la disposición final primera de la LCI, relativa a la aprobación de los reglamentos de organización y funcionamiento de los cabildos insulares, establece que *«los cabildos insulares aprobarán sus reglamentos de organización y funcionamiento en el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente ley, mientras que la disposición transitoria tercera, dedicada al régimen transitorio de la organización de los cabildos insulares, dispone que hasta que se aprueben 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 a la entrada en vigor de la presente ley»*.

3. Sobre la compatibilidad de conciliar ambos mandatos en una misma iniciativa parlamentaria, este Consejo Consultivo no tiene reparos que formular. Nos encontramos en presencia de dos normas que regulan la materia: la vigente disposición adicional decimocuarta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), en la redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de grandes ciudades (cuya disposición final primera declara de carácter básica de acuerdo con lo establecido en el art. 149.1.18.a CE); y la propia Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares (LCI), que regula, entre otras cuestiones, la organización de los entes insulares.

En nuestro Dictamen DCC 33/2015, sobre la proposición de Ley que dio lugar a la vigente LCI, manifestábamos que, 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 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.

Esa dualidad normativa en la materia significa que está regida por el régimen competencial compartido (dada la doble naturaleza de los Cabildos como institución autonómica y órgano de gobierno de la isla), en el que le corresponde al Estado las bases y a la Comunidad Autónoma el desarrollo de esas bases. En este sentido, la competencia normativa compartida sobre Cabildos Insulares ha sido perfilada por la STC 132/2012, de 19 de junio, a cuyos fundamentos nos remitimos.

4. De la confluencia sobre una misma materia podría resultar, ahora bien, que ambas normativas pudieran entrar en colisión.

No es el caso, sin embargo. La organización prevista en la LCI resulta sustancialmente la misma que la que prefigura la LRBRL, en los que se refiere a los órganos necesarios (Pleno, Presidente y Vicepresidentes y Consejo de Gobierno), que además se denominan del mismo modo (art. 122 y ss. LRBRL y 48 y ss. LCI). Como, por otra parte, no podía ser de otra manera, pues la LCI no deja de aludir a la legislación básica estatal en general y, en particular, en relación a la organización de los cabildos (arts. 1 y 51).

De cualquier modo, obliga ello a ahondar en el modelo territorial del Poder; esto es, en el Estado de las Autonomías, en concreto, en las relaciones bases estatales y su desarrollo por las CCAA, a fin de deducir las consecuencias que en su caso pudieran resultar del mismo.

5. Nuestro modelo territorial de Estado descansa sobre una distribución de competencias especialmente compleja, en la que destaca el régimen competencial compartido, ya que no suelen otorgarse al Estado o a una Comunidad Autónoma todas las competencias sobre una misma materia, sino que, en numerosas materias, se realiza una compartición en la que el bloque constitucional (compuesto, en principio, por CE y EAC) atribuye al Estado las bases de una materia, mientras que deja en manos de la Comunidad Autónoma el desarrollo normativo de ese mismo asunto. Si bien no es el Estado quién distribuye la competencia -sino ese bloque constitucional-, sí es esta legislación básica estatal la que delimita o acota el ámbito del desarrollo autonómico. Por tal motivo, bases y desarrollo se condicionan mutuamente: el desarrollo debe respetar las bases y éstas, a su vez, deben no agotar totalmente la regulación de la materia, para que la normativa de desarrollo disponga de un espacio

donde las Comunidades Autónomas puedan satisfacer sus intereses particulares en función de la mayoría gobernante.

La complejidad de este modelo se ve incrementada por partir del empleo del concepto de lo básico como criterio delimitador nuclear del ámbito de las respectivas competencias estatales y autonómicas, un concepto susceptible de distintos entendimientos, lo que sigue provocando una ingente litigiosidad entre el Estado y las CCAA. Esas distintas perspectivas sobre lo básico son básicamente dos: la noción material y la formal.

Así, lo básico desde el punto de vista material es el común denominador normativo que, ofreciendo una regulación uniforme, esencial y directamente aplicable, delimita y protege el interés general; formalmente lo básico es, en cambio, aquello que el legislador define como tal, con independencia de su naturaleza, la importancia de sus contenidos o aquello que pretenda asegurar.

Las consecuencias generadas por ambas construcciones de las bases son igualmente diferentes. La noción material permite deducir lo básico de la normativa existente, situarlo fuera de las normas que se declaren básicas y cuestionar la naturaleza de aquéllas que de este modo se califiquen. La formal, en cambio, exige la determinación expresa de qué se considera básico.

La jurisprudencia constitucional se decantó desde un primer momento, que se explica por el propio proceso de implantación del Estado de las Autonomías, por una concepción material de bases –sin perjuicio de las necesarias correcciones formales– definiéndose en la STC 32/1981, FJ 61, como *«principios o criterios básicos, estén o no formulados, como tales, (...) que racionalmente, se deducen de la legislación vigente, dejando en un segundo plano el componente formal»* (STC 69/1988, FJ 61).

Pero el TC pronto acabó por acoger una noción material-formal de lo básico y de establecer la consiguiente necesidad de satisfacer una doble exigencia: *«En primer lugar, el Estado debe garantizar, a través de las normas básicas, un común denominador normativo, (...) dirigido a la satisfacción de esta finalidad responde el concepto material de norma básica que impide considerar como tal cualquier precepto que en realidad no tenga ese carácter y vacíe de contenido o cercene las competencias autonómicas. En segundo término, en la definición de lo básico deben observarse también las imprescindibles garantías de certidumbre jurídica (...). A esta segunda finalidad se orienta la exigencia de que las bases se regulen en principio por ley formal y de que la propia ley declare expresamente el alcance*

básico de todas o parte de sus normas o, al menos, permita inferir esta condición de las mismas sin especial dificultad» (STC 13/1989, FJ 3).

No es suficiente, pues, conque formalmente las bases estén contenidas en una norma con rango de Ley; es exigible también que lo definido como básico formalmente tenga materialmente ese carácter (común denominador normativo), so pena de vaciar de contenido o cercene las competencias autonómicas. En otras palabras, las bases, partiendo de un mínimo normativo común, han de permitir a las CCAA el desarrollo de políticas propias.

6. Esto expuesto, lo que entonces habrá de dilucidarse es si, al no ser la LCI de iniciativa insular (en concreto, de los Cabildos insulares a los que no fue de aplicación inicialmente por no cumplir con los requisitos poblacionales), su aplicación a todos los Cabildos cabría considerarse como una contradicción insuperable con la disposición adicional decimocuarta de la LRBRL, de tal manera que la extensión del régimen organizativo a una nueva isla no es posible sin el cumplimiento de los requisitos de dicha disposición adicional (población de más de 75.000 habitantes y Ley ad hoc del Parlamento de Canarias a iniciativa del Pleno del Cabildo respectivo).

Pues bien, al entender de este Organismo, la relación bases/desarrollo en los términos antes explicados permite entender que la LCI respeta las bases estatales y desarrolla su contenido, ese mínimo normativo común, pues el Parlamento de Canarias, en uso de sus políticas propias, decide extender el régimen organizativo del Título X de la LRBRL a todos los Cabildos con independencia de su población, por lo que huelga toda necesidad de solicitarlo expresamente a través de una iniciativa legislativa insular. En decir, el desarrollo normativo autonómico no contradice las bases estatales, porque la exigencia de población contenida en las mismas (los 75.000 habitantes) es un mínimo que la normativa de desarrollo supera al decidir extender esa organización a los siete Cabildos con independencia de la población insular.

Interpretado así, no hay contradicción normativa alguna entre los textos legales a cuya aplicación responde y mira a hacer efectiva la PPL, objeto de este Dictamen, promovida por el Cabildo Insular de Fuerteventura.

Es preciso aclarar, por un lado, que el mandato a los reglamentos de las corporaciones insulares que resulta de la LCI con vistas a adecuarse a sus exigencias no requiere el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de dichas corporaciones insulares y, por otro lado, que dicho marco legal autonómico es de aplicación a todos

los Cabildos insulares, sin distinción por número de habitantes, como sí dispone la legislación básica estatal. Pero, hechas estas puntualizaciones, nada obsta tampoco a que ambas previsiones vengan recogidas, específicamente para la isla de Fuerteventura, en la PPL sometida a nuestra consideración.

C O N C L U S I Ó N

La Proposición de Ley objeto de este Dictamen es conforme a la Constitución y al Estatuto de Autonomía, así como a la normativa estatal básica y autonómica que le es de aplicación.