



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 58/2019

(Pleno)

La Laguna, a 25 de febrero de 2019.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de modificación de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares (EXP. 64/2019 PL)**.

FUNDAMENTOS

I

Preceptividad y urgencia del dictamen

1. Sobre la solicitud y preceptividad del dictamen.

Mediante escrito de 19 de febrero de 2019, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 20 de febrero de 2019, en virtud de lo previsto en el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias solicita dictamen sobre el Proyecto de Ley (PL) de Modificación de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares (LCI), según resulta del certificado del acuerdo gubernativo, adoptado el día 18 de febrero de 2019, que acompaña a la petición de dictamen (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio). El Consejo Consultivo de Canarias emite la presente consulta con carácter preceptivo conforme con lo dispuesto en el art. 11.1.A.b) LCCC, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen (arts. 15.1 y 16 LCCC).

2. Sobre la urgencia para la emisión del dictamen.

En la solicitud de dictamen del Presidente del Gobierno se hace constar la urgencia, señalándose un plazo máximo de cinco días hábiles para su emisión, al amparo del art. 20.3 de la Ley 5/2002, justificándose tal urgencia «debido a la

* Ponente: Sr. Suay Rincón.

* Voto Particular: Sr. Belda Quintana.

cercanía del final de la presente legislatura, y al objeto de garantizar que su aprobación tenga lugar con anterioridad a ese momento».

Tratándose la modificación normativa que se pretende por medio del PL sometido ahora a nuestra consideración de la ejecución de un acuerdo alcanzado entre la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias publicado en el Boletín Oficial del Estado en fecha 15 de febrero de 2016, no cabe atender a la causa concreta justificativa de la urgencia esgrimida en este caso, puesto que, dado el lapso temporal existente entre dicho momento y el inicio de la tramitación del presente PL, el Gobierno ha dispuesto del tiempo requerido para proceder primero a la elaboración de esta iniciativa legislativa e impulsar después su tramitación ulterior.

Este Consejo Consultivo, sin embargo, de acuerdo con los principios de lealtad y cooperación institucional que presiden su actuación, emite el dictamen solicitado dentro del plazo fijado al efecto.

II

Procedimiento de tramitación de la PL

1. Sobre el origen de la iniciativa normativa.

Como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares (LCI), la Administración General del Estado instó el procedimiento previsto en el art. 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), modificado por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, como trámite previo a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad.

El día 10 de junio de 2015, se reunió la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado – Comunidad Autónoma de Canarias, para analizar las discrepancias surgidas en torno a la LCI, que se resolvieron en virtud de Acuerdo en su reunión de 3 de noviembre de 2015, que supuso la asunción por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) del compromiso de modificar el art. 92 LCI: *«(...) en el sentido de que la moción de censura y cuestión de confianza del presidente del cabildo insular se regula en los términos establecidos por la legislación orgánica de régimen electoral general».*

Para dar cumplimiento al citado Acuerdo se inició el procedimiento de modificación de la citada Ley 8/2015, siguiendo los trámites establecidos.

El Consejo de Gobierno, mediante acuerdo de fecha 30 de julio de 2018, se pronunció favorablemente sobre la oportunidad de la iniciativa normativa, sus objetivos y los principios generales que la inspiran.

2. Sobre la documentación integrante del expediente.

En la tramitación del expediente se ha seguido el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley establecido en los arts. 43 y siguientes de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como la norma segunda del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

Particularmente, consta incorporada al expediente de referencia la siguiente documentación:

Informe sobre la oportunidad, objetivo y principios generales del Anteproyecto de Ley de modificación de la LCI (Normas Segunda, duodécima y siguientes del Decreto 15/2016, de 11 de marzo).

El informe de impacto por razón de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como, en las Directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, y su guía metodológica, aprobadas respectivamente por Acuerdos del Gobierno de Canarias de 26 de junio y 10 de julio de 2017).

El informe de impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias).

Informe del impacto sobre la infancia y la adolescencia, previsto en el art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

Informe sobre impacto en la familia, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

Informe de la Oficina Presupuestaria departamental de fecha 10 de diciembre de 2018 (art. 2.2.9 del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias).

Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de 29 de enero de 2019 [art. 24.2.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio].

Trámite de información pública del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares. En aras de garantizar una mayor participación ciudadana, se procedió a la apertura de un período de información pública, por plazo de quince días hábiles, entre los días 8 a 29 de octubre de 2018 (art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). Durante el trámite de información pública abierto a través de la página del Gobierno de Canarias «canariasparticipa.com», no se presentaron alegaciones ni observaciones.

Trámite de audiencia por idéntico plazo de 15 días a todos los Cabildos Insulares y a la Federación Canaria de las Islas (FECAI). En el trámite de audiencia concedido a la FECAI y todos los Cabildos Insulares, se recibió escrito del Cabildo Insular de Tenerife de fecha 29 de octubre de 2018, con registro de entrada de fecha 30 de octubre de 2018, a través del cual se remiten las alegaciones formuladas por la Asamblea General de la Federación Canaria de Islas (FECAI) mediante el acuerdo del día 10 de mayo de 2018. Asimismo se recibió escrito de alegaciones del Cabildo Insular de La Palma manifestando su conformidad a la iniciativa normativa.

Informe de valoración de las alegaciones y sugerencias realizadas al Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, durante el trámite de información pública de 11 de enero de 2019.

Informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, sobre el Anteproyecto de ley de modificación de la LCI.

Informe de la Viceconsejería del Servicio Jurídico [art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias].

Consta certificado de acuerdo del Consejo de Colaboración Insular por el que se informa favorablemente el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares.

III

Sobre la naturaleza y el régimen jurídico de los Cabildos Insulares

Sobre la naturaleza propia de los Cabildos Insulares, este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de pronunciarse de forma reiterada y sus dictámenes han venido a formar una consolidada doctrina, que, como recuerda nuestro Dictamen 33/2015, de 29 de enero, cabe resumir del modo que sigue:

«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).”

Las islas, con su administración propia en forma de Cabildos, son entes locales integrantes de la Administración Local, 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). Los Cabildos constituyen su estructura político-administrativa, son además entidades públicas constitucionalmente necesarias (art. 141.4 CE).

Los Cabildos son regulados en el mismo artículo de la Constitución que la provincia. Son entes locales incluso cuando asumen funcionalmente competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias, como instituciones de la Comunidad Autónoma. 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).

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).

(...)

La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 132/2012):

“(…) 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” (…).

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 (…).

IV

Sobre la estructura y contenido y sobre la competencia para aprobar la PL: régimen electoral de los Cabildos Insulares

Sobre la estructura y contenido del PL.

La iniciativa que contiene el PL que se dictamina pretende modificar el art. 92 de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares.

El PL sometido a dictamen, en efecto, está configurado por un artículo único que modificaría el art. 92 de esa Ley; y una disposición final única, sobre la entrada en vigor de la norma al día siguiente de su publicación en el BOC. La modificación concreta determinaría una nueva redacción del citado artículo en los siguientes términos:

«Artículo 92. Moción de censura y cuestión de confianza.

La moción de censura y la cuestión de confianza se registrarán por lo establecido en la legislación orgánica de régimen electoral general».

Sobre la competencia para aprobar el PL.

De acuerdo con el Estatuto de Autonomía de Canarias aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto (disposición derogada), el art. 32.4 la Comunidad Autónoma de Canarias tiene atribuida la 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 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares (LCI), en el 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, y en general un sistema completo normativo regulador de los Cabildos Insulares.

Actualmente la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta del mismo modo competencia para aprobar esta Ley, al amparo del título habilitante de desarrollo y ejecución en materia de régimen local previsto en el art. 105 letras b) y g) de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. Con remisión a los arts. 65 y ss. del EAC, precisamente, el art. 67 EAC dispone que la organización de los Cabildos ha de regularse por una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Canarias en el marco de la Constitución, el EAC y las leyes. El art. 69 EAC determina que el funcionamiento y régimen jurídico de los CI se regularán, entre otras, mediante ley respetando la legislación básica estatal. Y, por lo demás, en lo que concierne al régimen electoral, el art. 68 EAC hace referencia expresa a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

Régimen electoral de los Cabildos Insulares.

El actual art. 92 LCI establece que: La moción de censura y la cuestión de confianza se regirán por lo establecido en la legislación electoral general, con la salvedad de que el presidente del cabildo insular puede plantear la cuestión de confianza sobre su programa en conjunto, sobre una declaración de política general o sobre la aprobación de cualquier asunto o actuación de relevancia política.

Tanto la moción de censura como la cuestión de confianza constituyen instrumentos de exigencia de responsabilidad política que pueden traer como consecuencia una retirada de confianza al presidente del cabildo y sus órganos de gobierno -consejeros- si no lograra obtener el apoyo necesario, lo que obligaría al presidente a dimitir y, en consecuencia, se procedería a elegir a un nuevo presidente. Son éstas dos vías las que pueden provocar jurídicamente el cese del presidente y su gobierno. La cuestión de confianza, a iniciativa del propio presidente, y la moción de censura, a iniciativa del Pleno. Ambos procedimientos están articulados específicamente en los arts. 201.7 y 197 LOREG.

Sin perjuicio de ello, no puede dejar de tenerse presente el nuevo escenario normativo que resulta de la Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 1/2018), particularmente, de lo que resulta de sus arts. 67 y 68:

«Artículo 67. Organización.

1. Una ley del Parlamento de Canarias, aprobada por mayoría absoluta, regulará la organización de los cabildos insulares de acuerdo con la Constitución, con este Estatuto y las leyes.

2. Son órganos necesarios de los cabildos insulares el pleno, la presidencia, las vicepresidencias y el consejo de gobierno.

3. El pleno del cabildo insular ejerce la iniciativa ante el Parlamento de Canarias, aprueba los presupuestos del cabildo insular, exige la responsabilidad política y controla la acción del consejo de gobierno, aprobará el reglamento orgánico de funcionamiento, y ejerce todas las funciones que le otorgan este Estatuto y las leyes del Parlamento.

4. El consejo de gobierno insular estará integrado por las personas titulares de la presidencia, de las vicepresidencias, en su caso, y de los departamentos o áreas ejecutivas, correspondiéndole el ejercicio de la función ejecutiva en relación con las competencias del cabildo insular.

Artículo 68. Composición y régimen electoral.

1. los plenos de los cabildos insulares estarán compuestos por los miembros elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto mediante un sistema de representación proporcional en los términos que establezca la ley.

2. La duración del mandato será de cuatro años.

3. La ley prevista en el artículo anterior regulará el número de miembros que deben integrar cada cabildo insular, así como las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad que les afecten, de acuerdo con lo establecido en la Ley orgánica de régimen electoral».

Con base en el Acuerdo adoptado por la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-CAC, se pretende ahora suprimir del art. 92 LCI *la salvedad de que el presidente del cabildo insular puede plantear la cuestión de confianza sobre su programa en conjunto, sobre una declaración de política general o sobre la aprobación de cualquier asunto o actuación de relevancia política.*

Al amparo de los preceptos estatutarios antes transcritos, la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia para disponer lo que constituye el contenido propio del PL objeto de este Dictamen y de incorporar, por tanto, al mismo la cláusula de remisión que en él se establece.

V

Observaciones al articulado (artículo único: modificación del artículo 92 del PL).

La primera propuesta modificativa realizada por la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, en fecha 27 de julio de 2018, contenía una remisión a la *legislación electoral general*. Sin embargo, tras la tramitación del expediente, el artículo modificado hace referencia a la *legislación orgánica de régimen electoral general*. Esta fórmula es más correcta y vendría además a coincidir con la propuesta por la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias en el Acuerdo de 3 de noviembre de 2015.

Llegados a este punto, sin embargo, cabe realizar una única observación al artículo de referencia, pues, si bien es más precisa esta apelación que ahora se hace a la *legislación orgánica de régimen electoral general* en lugar de aquélla otra a la que sustituye (*legislación electoral general*), no deja de ser cierto que adolece también de alguna imprecisión, aun cuando en menor medida, en tanto que por *legislación* cabe entender un conjunto de leyes. De modo que con la expresión empleada pudiera incurrirse en el equívoco de que el precepto que nos ocupa remite a una variedad de normas, cuando la regulación del régimen electoral no se contiene en otra normativa más que en la LOREG.

Es por ello por lo que debemos de plasmar adecuadamente en el artículo referido la *ley orgánica de régimen electoral general*. Sólo con la referencia a la *ley orgánica de régimen electoral* se entiende perfectamente que la Ley aplicable es la LOREG. Sin que por lo demás sea necesario en cambio referirse literalmente a su nombre, número y fecha de aprobación, al existir sólo una. En idéntica forma que nuestro EAC en su art. 68.3 lo realiza.

C O N C L U S I Ó N

El PL sometido a Dictamen se adecua a los parámetros de constitucionalidad y de estatutoriedad, así como al resto del ordenamiento jurídico.

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL EXCMO. SR. CONSEJERO D. ALFREDO BELDA QUINTANA SOBRE EL DICTAMEN 58/2019 DEL PLENO, RELATIVO AL PROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 8/2015, DE 1 DE ABRIL, DE CABILDOS INSULARES (EXP. 64/2019 PL).

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 otra parte, parcial, referida a las consideraciones jurídicas contenidas en el apartado 3 del Fundamento IV del Dictamen, relativo al régimen electoral de los Cabildos Insulares, cuyo desarrollo argumental, si bien supone un leve giro en la doctrina anterior mantenida por este Consejo, considero insuficiente, por los motivos que expongo seguidamente.

2. Este Consejo Consultivo, al dictaminar la Proposición de Ley de Cabildos Insulares tomada en consideración por el Pleno del Parlamento de Canarias en sesión celebrada los días 25, 26 y 27 de noviembre de 2014 (que posteriormente daría lugar a la actual Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares -LCI-), se refirió a la inconstitucionalidad de unos concretos preceptos [arts. 1.1.a), 5, 6, 7 y 60.2 PPL] referidos todos ellos al régimen electoral de los cabildos insulares, al considerar que la regulación del sistema electoral de los cabildos corresponde a la ley orgánica del régimen electoral general prevista en el art. 81.1 CE, sin que haya espacio para una intervención legislativa autonómica, al ser esta materia de exclusiva competencia del Estado (Dictamen 33/2015, de 29 de enero, FJ IV.2).

Sobre esta cuestión, y más concretamente sobre la posibilidad de que la Comunidad Autónoma de Canarias pueda regular la materia, procede traer a colación, por coherencia, lo que manifesté en el voto particular presentado en su día al citado Dictamen. Así, decíamos en aquella ocasión lo siguiente:

«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 LRBR, 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 Canarias, 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».

Es decir, el régimen electoral de los cabildos insulares, pese a estar incluido en la actualidad en la LOREG, no se trata de “régimen electoral general”, pues en cuanto a su naturaleza son entes locales de régimen especial que la propia LRBRL

regula sin perjuicio de lo que disponga el EAC, al igual que sucede con otros entes locales especiales como las Diputaciones Forales en el País Vasco (entes locales provinciales) o los Consejos Insulares en Baleares (entes locales insulares), que también son, al igual que los cabildos, instituciones autonómicas, cuyo régimen electoral no está regulado en la LOREG sino en sus respectivas legislaciones autonómicas. Por tanto, si el régimen electoral de otros entes locales provinciales e insulares especiales, que también son instituciones autonómicas, no constituye “régimen electoral general” y no se regula en la LOREG, tampoco el régimen electoral de los Cabildos Insulares *necesariamente* debe estar regulado en la LOREG ya que tampoco constituye parte de ese régimen general.

Pues bien, todo este razonamiento resulta aplicable en relación con la iniciativa de modificación de la LCI que se dictamina, que se refiere a un aspecto puntual de lo que la LOREG considera como régimen electoral de los Cabildos Insulares -en este caso, la cuestión de confianza, regulada en el art. 201.7 LOREG-, cuando, en puridad, se trata de un mecanismo -al igual que la moción de censura- de control y exigencia de responsabilidad política que tiene incidencia en el régimen electoral, por cuanto que por medio de la misma se puede producir el cese y elección de un nuevo Presidente del Cabildo.

Sin embargo, al margen de esta calificación de la naturaleza de la cuestión de confianza -sobre la que volveremos más adelante-, considero que lo verdaderamente relevante en este caso son las consecuencias que se extraen de la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, operada por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, que refuerza el anterior razonamiento y que el Dictamen mayoritario cita pero, en mi opinión, no desarrolla adecuadamente, remitiéndose únicamente al Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias y a la cobertura que los nuevos arts. 67 y 68 EAC otorgan a la modificación legal pretendida.

3. Los reparos sobre la constitucionalidad del art. 92 LCI, se han solventado mediante acuerdo alcanzado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en sesión celebrada el 3 de noviembre de 2015 y publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 39, de 15 de febrero de 2016, por el que la CAC se compromete a modificar dicho precepto, “en el sentido de que la moción de censura y cuestión de confianza del

presidente del cabildo insular se regula en los términos establecidos por la legislación orgánica de régimen electoral general”.

No obstante, los reparos de constitucionalidad planteados por el Estado tuvieron como fundamento, lógicamente, el bloque de la constitucionalidad vigente en 2015. En esa fecha, el EAC aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificado por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, nada decía sobre el régimen electoral de los Cabildos Insulares. Sin embargo, en la reciente reforma del EAC, aprobada por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, dentro del capítulo I del Título III, dedicado a las islas y los cabildos insulares (arts. 65 a 74), se incluye el art. 68, referido específicamente a la composición y régimen electoral de los cabildos insulares. Así pues, el bloque de la constitucionalidad vigente en la actualidad, difiere del vigente en 2015. Esto es, el parámetro tenido en cuenta para apreciar eventuales reparos de constitucionalidad por parte del Estado a la LCI ha sido alterado.

Un examen detallado de este art. 68 EAC no puede sino conducirnos, en mi opinión, a las siguientes conclusiones:

A) El apartado 1, dispone la elección directa de los miembros de los cabildos insulares por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto mediante un sistema de representación proporcional en los términos que establezca la ley. Y esta Ley no puede ser otra que una ley del Parlamento de Canarias, pues si el legislador estatuyente hubiera querido referirse a la ley orgánica de régimen electoral lo hubiera citado así expresamente, tal y como se efectúa en el apartado 3 de este mismo artículo.

B) El apartado 2, establece que la duración del mandato será de 4 años, lo que convierte en ocioso el contenido del art. 201.2 LOREG, que señala lo mismo.

C) El apartado 3, remite a la ley del Parlamento de Canarias sobre la organización de los cabildos insulares, aprobada por mayoría absoluta (art. 67.1 EAC), para regular el número de miembros que deben integrar cada cabildo, así como las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad de los mismos, de acuerdo con lo establecido en la ley orgánica del régimen electoral general. De ello se puede deducir, por tanto, en primer lugar, que la ley que regule el régimen electoral de los cabildos debe ser la misma que regula su organización, y, en segundo lugar, que el número de miembros de los cabildos, así como sus inelegibilidades e incompatibilidades que contenga la ley autonómica deben ser los mismos que los que establezca la LOREG. Pero sólo estos tres aspectos, que se corresponden con el

contenido de los actuales apartados 1 y 8 del art. 201 LOREG. Todos los demás aspectos del régimen electoral de los cabildos (salvando la duración del mandato que establece el art. 68.2 EAC, que se corresponde con el art. 201.2 LOREG) contenidos en los apartados 3 (procedimiento de elección, que incluye barreras electorales y circunscripciones, nombramiento de representantes, administración electoral, etc.), 4 (constitución de los cabildos tras las elecciones), 5 (elección de Presidente), 6 (presentación de candidaturas, sistema de votación, que incluye requisitos de papeletas, sobres y urnas, y atribución de puestos), 7 (moción de censura y cuestión de confianza), 9 (subvenciones electorales), 10 y 11 (límite de gastos electorales), pueden ser configurados por la ley del Parlamento de Canarias sobre cabildos insulares, sin perjuicio de la aplicación directa de todos aquellos preceptos de la LOREG que sí constituyen régimen electoral general y que se aplican a todas las elecciones (plazos de convocatoria, presentación de candidaturas, campaña electoral, medios de comunicación, apertura y cierre de colegios electorales, desarrollo de la votación, escrutinio en mesas electorales y resultados provisionales, recursos contencioso electorales, etc.).

Además, como decíamos con anterioridad, la cuestión de confianza se trata de un mecanismo de exigencia de responsabilidad política y, con tal consideración, se incardina en el art. 67.3 EAC, referido a la organización de los cabildos insulares, atribuyendo al pleno del cabildo su exigencia, así como el ejercicio de todas las funciones que le otorgan este Estatuto y las leyes del Parlamento, lo que no viene sino a confirmar la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para regular por ley autonómica la referida cuestión.

En definitiva, en cuanto al régimen electoral de los cabildos insulares, las disposiciones contenidas en el art. 201 de la LOREG (Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio), se ven desplazadas por lo dispuesto sobre esta específica materia en la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del EAC.

4. De acuerdo con las consideraciones anteriores, tanto las referidas a la no consideración como régimen electoral general del correspondiente a los cabildos insulares como la alteración del bloque de la constitucionalidad, particularmente por la aprobación del nuevo EAC por LO 1/2018, el efecto que se produce en el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, fundamento y justificación de la modificación legal que se pretende, es lo que en términos procesales se denomina pérdida

sobrevenida del objeto de la controversia, pues una vez insertado dentro del ámbito autonómico el régimen electoral de los cabildos insulares, así como, particularmente, la cuestión de confianza en cuanto mecanismo de exigencia de responsabilidad política, en los términos indicados en los arts. 67 y 68 EAC, tal modificación no es necesaria, en el sentido del principio de necesidad al que se hace referencia en la exposición de motivos del PL como integrante de los principios de buena regulación, pudiendo regular el legislador autonómico la cuestión de confianza en los cabildos insulares de manera distinta a lo establecido en la legislación orgánica del régimen electoral general.

Pero eso no quiere decir que, aun discrepando de la necesidad de la modificación propuesta, el legislador autonómico, en ejercicio de su libertad para la configuración de sus propias normas, respetando el marco constitucional y estatutario, no pueda efectuar una remisión a la regulación de la cuestión de confianza que establezca el Estado en la legislación orgánica del régimen electoral general. Por esta razón, no discrepo de la conclusión a la que ha llegado el dictamen mayoritario. El único problema estriba en que, de acuerdo con el nuevo EAC, el Estado carece de título competencial para la regulación de tal cuestión de confianza en los cabildos insulares (en la legislación orgánica del régimen electoral general), que el EAC ha atribuido a la Comunidad Autónoma de Canarias, en los términos ya indicados que acotan los arts. 67 y 68 EAC.