



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 5 / 1 9 8 7

En La Laguna, a 4 de diciembre de 1987.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias sobre la *Proposición de Ley del Excmo. Cabildo Insular de Tenerife, de suspensión de efectos de la Ley autonómica 10/1987, de Aguas de Canarias (EXP. 27/1987 PPL)**.

F U N D A M E N T O S

I

El presente dictamen, solicitado a este Organismo por la Presidencia del Parlamento autonómico por el trámite de máxima urgencia, tiene por objeto determinar la adecuación al Ordenamiento jurídico -Constitución (CE), Estatuto de Autonomía (EACan) y otras normas que fueren aplicables- de la referida Proposición de Ley, una vez tomada en consideración por el Pleno de la Cámara la correspondiente Propuesta del Excmo. Cabildo Insular de Tenerife efectuada en ejercicio de la facultad que le atribuye el art. 11.4, EACan. Todo ello, de conformidad con lo previsto en los arts. 1, 3 y 10 de la Ley reguladora del Consejo Consultivo.

Fundamentalmente, y sin perjuicio de otras observaciones de carácter técnico, se analizarán en este Dictamen las siguientes cuestiones que esencialmente plantea la Proposición de referencia: a) la utilización del instituto de la suspensión; b) la intervención preceptiva de los Cabildos en el proceso de elaboración de Proyectos legislativos; c) la reviviscencia de la normativa estatal vigente en Canarias antes de ña entrada en vigor de la Ley autonómica 10/1987.

No obstante, como cuestión previa, este Consejo entiende que es preciso, una vez más, incidir a la necesidad preceptividad de sus dictámenes, puesto que la solicitud del

* **PONENTE:** Sr. Pedreira Gómez.

que ahora se emite, ha sido considerada facultativa por el órgano solicitante, cuando, a la luz de la normativa reguladora de la función consultiva de este Organismo, resulta que debe estimarse preceptiva. En efecto, del tenor literal de la Proposición de Ley de referencia se deduce que ésta pretende ordenar materias que exigen el preceptivo dictamen del Consejo por cuanto inciden en las previsiones de los apartados e) y 1) del art. 10.3 de la Ley autonómica 4/1984 que, respectivamente, se refieren a las siguientes cuestiones: "organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma", "Cabildos Insulares"; y "cualquier otra que afecte al marco institucional básico de la Comunidad Autónoma o implique el ejercicio de la facultad que a la Comunidad ofrece el párrafo segundo de la disposición transitoria tercera del Estatuto de Autonomía".

II

1. Aunque es cierto que, desde una perspectiva jurídico/positiva, el preámbulo o fundamentación que pretende servir de explicación al establecimiento de una norma es un elemento que debe ser contemplado separadamente del contenido de dicha norma que ha de reputarse como único factor que produce efectos jurídicos, no lo es menos que su análisis facilita el entendimiento de la "*ratio legis*" de aquélla, como instrumento que contribuye a la correcta interpretación de la norma y, en nuestro caso, a facilitar el análisis de su adecuación o no al Ordenamiento jurídico. En este sentido, considera el Consejo que procede detenerse en la consideración Exposición de Motivos de la Proposición de Ley de referencias, al incluir la misma, determinados argumentos que pretenden fundamentar la procedencia y ajuste del texto correspondiente.

Así, en la mencionada Exposición se afirma que, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 7.2 y 22, EACan y 3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias (LRJAPC), los Cabildos Insulares (CCII) son, simultáneamente, instituciones de la Comunidad Autónoma (CAC) y Administración Local, como órganos de Gobierno y administración Local, como órganos de Gobierno y administración de las Islas, estando dotados de una especie de doble naturaleza y condición, que, sin embargo, es perfectamente discernible y debe ser tratada diferentemente en sus componentes.

Sin embargo, de los preceptos constitucionales y estatutarios aplicables, así como de los contenidos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local

(LRBRL), ha de deducirse que los CCII no son en puridad instituciones de la CAC en sentido estricto, ni, consecuentemente, se incluyen en su estructura institucional propiamente dicha, sino que son instituciones locales dotadas de su particular autonomía y regulación, fundamentalmente estatal, que, como señaló el Consejo en su dictamen nº 1 de 31 de octubre de 1985, son "coadyuvantes estatutarios en la prosecución de los fines de la CAC". Significativamente, en el citado dictamen se añade que: "No puede inferirse, consiguientemente, de lo expuesto una suerte de confusión de naturaleza jurídica entre la Comunidad Autónoma y los Cabildos, debiéndose recordar en este punto que el art. 7, EACan, preceptúa que "los poderes de la Comunidad Autónoma se ejercen a través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente", mientras que los Cabildos, además de ser la administración propia de las Islas -en lo que "seguirán rigiéndose por su legislación específica"-, ejercerán "las funciones que el Estatuto les reconoce", actuando como coadyuvantes estatutarios de la CAC. Por tanto, entiende el Consejo, sólo en este sentido podrían los Cabildos ser entendidos como "instituciones" autonómicas, pero, en ningún caso, ello los convierte en poderes de la CAC, ni siquiera en Administración estrictamente autonómica. Es decir, la supuesta condición autonómica de los CCII tiene carácter exclusivamente funcional y políticamente limitado, nunca orgánico o estructural, en los términos que establece precisamente el Estatuto. En la misma línea, el Consejo advirtió en su dictamen 26/1986, sobre el Anteproyecto de Ley de Aguas de Canarias, en relación con la ordenación proyectada sobre los Consejos Insulares de Agua, que "entre ambas Administraciones (autonómica y local) no se da la necesaria dependencia jerárquica u orgánica (para hacer jurídicamente viable y adecuada tal ordenación), pues, aún admitiendo que los Cabildos actuaran como instituciones de la CAC, nunca puede deducirse de ello que sean Administración de ésta en sentido estricto".

Y, en opinión del Consejo, ésta ha de ser la interpretación que, conforme al Estatuto, debe darse al art. 3, LRJAPC.

2. Particularmente cuestionable es pues la afirmación, contenida en la Exposición de Motivos analizada, de que la Ley autonómica 10/1987 es jurídicamente defectuosa al haberse aprobado sin la intervención de los Cabildos, o bien, que, siendo aquellos instituciones de la CAC, no parece lógico que la ordenación básica externa, legislativa y

reglamentaria, sobre materias de supuesta competencia propia de los CCII, que corresponde al Parlamento y Gobierno de Canarias, se efectúa sin la audiencia institucional de los mismos. Y ello porque de la normativa sobre la materia contenida en el Estatuto, en el Reglamento parlamentario o en la Ley 1/1983, de 14 de abril, norma legal de carácter institucional, no se infiere la obligatoriedad de la señalada intervención de los Cabildos, ni tampoco que puedan éstas interferir la iniciativa legislativa del Gobierno, sino tan sólo que los mismos disponen de una facultad limitada de orden normativo que, además, no se traduce en una auténtica Proposición de Ley, sino en una mera Propuesta, al requerir pasar el trámite de toma en consideración por el Pleno del Parlamento. Es más, tampoco se defiende el trámite de audiencia de los CCII respecto a la actividad normativa del Gobierno, pero no en relación con la parlamentaria o con la de los propios Cabildos. Por consiguiente, una pretensión conducente a disponer, y además mediante Ley ordinaria, una modificación en el procedimiento y en las competencias normativas del Gobierno, o, en su caso, del Parlamento, con la intervención preceptiva de los Cabildos al respecto, sería antiestatutaria, tanto desde una perspectiva formal como desde otra institucional.

Tampoco salvaría esa antiestatutoriedad el hecho de que los Cabildos tuvieran competencias en materia de aguas, puesto que tales competencias no son esencialmente **propias**, como se dice erróneamente en la Exposición de Motivos, sino **transferidas**, es decir, de la CAC, no cabiendo confundir la titularidad básica o material con la instrumental o de actuación, ni la competencia normativa con la de ejecución o administrativa, o, en fin, la transferencia competencial del Estado a las Comunidades Autónomas (CCAA) con la eventual de éstas a la Administración Local, que, justamente, sería la naturaleza, contenido y efectos similares a la que exista entre aquél y esta última.

Más concretamente, con respecto al régimen jurídico que exhaustivamente prevé para los Entes Locales el art. 5, LRBRL, el art. 9.b), LRJAPC, dispone la posibilidad de transferir determinadas competencias a los Cabildos en particular, de conformidad con las reglas y principios enunciados en los arts. 2, LRBRL, y 21 y 22, EACan. así, sin perjuicio de advertirse que el mencionado art. 9.b) efectúa una incorrecta asimilación de las competencias de los Cabildos, siendo así que la norma estatutaria distingue expresamente entre las **propias** y las **transferidas** (cfr. art. 22.3, EACan), ha de

señalarse que el art. 43.2 de la propia LRJAPC, tras atribuir a los CCII competencia, siempre administrativa, sobre obras hidráulicas en régimen de gestión ordinaria o delegación, señala que tal atribución se entiende en los términos previstos en la legislación autonómica, mientras que el art. 47 de la misma Ley 8/1986 transfiere a aquellos competencias sobre conservación y policía de dichas obras y sobre la Administración insular de las aguas terrestres, pero, igualmente, en los términos que se recojan previstos en la legislación autonómica, mientras que el art. 47 de la misma Ley 8/1986 transfiere a aquéllos competencias sobre conservación y policía de dichas obras y sobre la administración insular de las aguas terrestres, pero, igualmente, en los términos que se recojan en la normativa comunitaria, además de explicitar que, en todo caso, corresponderá a la CAC (es decir, a sus órganos de autogobierno, dotados estatutariamente de iniciativa legislativa estricta o de competencia reglamentaria, el Gobierno, y facultad legislativa decisoria, el Parlamento) la ordenación básica externa, primaria y secundaria, sobre las citadas materias. Y ha de convenirse que ello es posible porque las competencias transferidas son autonómicas y **continúan siéndolo tras su transferencia**, cabiendo su atribución, limitación, modulación o recuperación por los poderes estatutarios de la CAC sin interferencias por parte de los Cabildos, máxime si se considera que tales competencias no tienen en ningún caso carácter normativo, sino ejecutivo.

En este sentido, con el debido respeto a la regulación estatutaria, de Régimen Local y autonómica general (LRJAPC) en la materia, la Ley 10/1987 parece haberse limitado a especificar y dar efectividad a las previsiones competenciales antedichas, precisándolas y delimitándolas en ejercicio de la competencia autonómica al respecto, por demás indicada en la Ley 8/1986, como se ha señalado, sin que los Cabildos, en su condición en el mejor de los casos de coadyuvantes a la obtención de los fines cuya prosecución viene atribuida estatutariamente a la CAC en cuanto tal organización política, de la que aquéllos, se insiste, no forman parte estructural, puedan oponerse porque no tienen facultades para ello, ni en modo alguno son cotitulares de las facultades legislativas o reglamentarias de los poderes-instituciones autonómicos.

Quizás convenga insistir en que, desde la perspectiva constitucional y estatutaria, los Cabildos son, sustancialmente, instituciones de Administración Local, son una

autonomía y capacidad "gubernativa" limitada y específica, de modo que las competencias que se les pueden transferir por la CAC -además de que su titularidad esencial y normativa es autonómica, correspondiendo tan sólo a los CCII, en su caso, la titularidad instrumental y funcional, para cuyo ejercicio son ciertamente autónomos, aunque dentro de los límites que fije la norma concreta que actúe la transferencia- son de carácter administrativo, condicionado y revocable. En materia de aguas y en lo que a este punto atañe, la CAC ha legislado con adecuación al Ordenamiento jurídico, estando los Cabildos sometidos (cfr. EACan, LRBRL y LRJAPC) a dicha legislación, operando la particular transferencia actuada *ope legis*, sin que aquellos la pacten, consientan o renuncien, puedan exigir jurídicamente que se modifique o matice, aumente o restrinja, o estén facultados para exigir a los poderes autonómicos que ejerciten sus competencias en dicha materia o mediatizar e interferir su actuación en el ejercicio de éstas.

III

1. Indudablemente, y con independencia de las cuestiones de orden competencial e institucional analizadas en el fundamento anterior y de otras de carácter técnico que se estudiarán más adelante, es evidente que el núcleo esencial de la Proposición de Ley instada por el Cabildo de Tenerife en legítimo ejercicio de su facultad estatutaria al respecto, es la pretensión de suspender los efectos de la Ley autonómica 10/1987, y además, desde el día 2 de julio de 1987 (momento en que la misma entró en vigor), entendiéndose que, consiguientemente (y así se dice en el propio texto proyectado para mayor claridad), permanece en vigor la normativa estatal aplicable anteriormente en Canarias, en principio derogada por la citada Ley autonómica en conexión con lo dispuesto en la disposición adicional tercera de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas del Estado, hasta que el Gobierno de Canarias remita al Parlamento un Proyecto de Ley de modificación de la Ley 10/1987.

En principio, tanto en tenor literal de la Proposición como de su Exposición de Motivos, cabría considerar que la suspensión pretendida tiene mero carácter coyuntural pero, en la práctica, si tenemos en cuenta la imposibilidad jurídica ya advertida de que el Cabildo -o incluso el propio Parlamento- pueda obligar al Gobierno autónomo a hacer uso de su iniciativa legislativa para modificar la Ley 10/1987 predeterminándole incluso el contenido en su ejercicio, el efecto retroactivo que se le quiere dar a dicha

suspensión, y la regulación que se propone sustituya a la suspendida, es claro que la consecuencia sería la virtual y definitiva "desaparición" de la mencionada Ley del Ordenamiento autonómico. Por más que, como se verá, no es posible jurídicamente tal desaparición con sus efectos correspondientes, ni la aplicación de la regulación sustitutoria propuesta, no sólo porque el Ordenamiento no tolera esa posibilidad, sino porque la retroactividad, si fuere admisible, no puede eliminar, antes bien lo presupone, el hecho de una vigencia y de unos efectos determinados. Y, si esto es así (y nadie puede razonablemente dudar de que se aprobó y entró en vigor la legislación autonómica a la que se refiere la disposición adicional tercera, de la Ley 20/1985, y, por tanto, quedó derogada la normativa igualmente indicada en ella), es incuestionable que, según establece el art. 2.2 del Código civil, la Ley derogada no recobra su vigencia por la derogación de la Ley que la derogó -y, mucho menos, obviamente, por su simple suspensión-. Y ello, a mayor abundamiento, cuando la norma derogatoria de la legislación que se pretende revivir no se incluye en la Ley autonómica que se pretende suspender, sino en una Ley estatal -la de Aguas- particularmente clara en sus términos, pues, de lo contrario, se daría el insólito caso de que una regulación derogada recobraría su vigencia por la mera suspensión de la norma-condición que produjo tal efecto, la cual podría volver a ser derogada por otra norma que modificara aquélla.

2. En el Ordenamiento jurídico español no es extraña la técnica de la suspensión, tanto respecto a actos administrativos como en relación con disposiciones generales, reglamentarias y aún legislativas, lo que es particularmente claro en los supuestos previstos en los arts. 55 y 161.2, CE, o bien, en aquellos en que es el propio texto afectado que previene tal efecto (normas de eficacia diferida). E incluso existen casos de normas legales suspendidas en sus efectos (derechos subjetivos) por otras posteriores en base a diversas circunstancias, aunque, desde luego, entonces no se duda de la validez y vigencia de esas normas, sino se difieren algunas de sus consecuencias concretas -su aplicabilidad- un cierto plazo, el suficiente para superar esas circunstancias, sin que en ningún caso desaparezcan o se anulen esos efectos potenciales. Tales consecuencias y efectos sólo pueden eliminarse por derogación de la norma que los produce, incidiendo esta operación, cuyo titular es el órgano con competencia normativa para establecer aquélla (salvo en el supuesto excepcional y limitado del Decreto-Ley), sobre la vigencia de dicha norma, o bien, por declaración de

invalidez de la misma (inconstitucionalidad o ilegalidad, según el caso), lo cual únicamente están facultados para hacer el Tribunal Constitucional (TC), de tratarse de normas primarias o asimiladas, o los Tribunales ordinarios, de ser normas reglamentarias.

Por consiguiente, aunque difícilmente quepa hablar de una concepción y de una regulación unitarias de la figura de la suspensión, puede afirmarse que este instituto afecta, con carácter de excepción, al principio de eficacia de las normas o actos, pero no al de su vigencia o existencia, y menos aún, al de su validez, que, en principio, ha de suponerse mientras no se diga lo contrario por el órgano competente. Por ello, no parece que sea la suspensión el instrumento adecuado para hacer desaparecer una norma del Ordenamiento jurídico porque es obvio que no lo logra por su misma finalidad, de manera que la mera existencia de tal norma produce unos determinados efectos jurídicos, aunque su contenido regulador deje temporalmente de tenerlos. Tampoco parece admisible, en principio, que se pueda utilizar la suspensión con carácter retroactivo por su propia naturaleza, que quedaría desvirtuada en tal caso (es decir, que el instrumento usado, aunque sea inadecuadamente, no sería entonces una suspensión en realidad, sino otro, pese a que se le llame, impropriamente, así). Máxime cuando, para conseguir tales efectos, protegiéndose principios constitucionales tales como la seguridad jurídica, la legalidad o la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, el Ordenamiento prevé otros mecanismos concretos a utilizar por el legislador. Y, por último, es claro que la suspensión admitida jurídicamente en nuestro sistema constitucional, y efectivamente utilizada en la práctica normativa, administrativa y jurisdiccional, tiene necesariamente una causa justificativa racional y no voluntarista y, consecuentemente, una duración limitada en el tiempo de modo mínimamente determinable y predecible.

Y resulta evidente que la denominada suspensión de efectos que se propone que se propone -aparte de dejar incólume la existencia de la Ley 10/1987 en el Ordenamiento autonómico, ya que no pretende derogarla formalmente, son todo lo que ello lleva consigo-, no es efectivamente, una auténtica suspensión, sino una derogación encubierta por su finalidad pero mal utilizada, pues, erróneamente, el proponente intenta eliminar "todos" los efectos de una norma sin tener en cuenta que ésta produce, aparte de unos efectos de orden formal que la mera suspensión no evita porque excede de sus posibilidades. Además, con posible vulneración de los principios constitucionales antes

indicados, tal suspensión recibe una retroactividad extraña a la esencia del instituto y una duración indefinida igualmente ajena a éste, puesto que, como se ha advertido, no es jurídicamente viable obligar al Ejecutivo, en los términos antes indicados, a que remita al Parlamento un Proyecto de Ley de modificación de la Ley 10/1987. Pero es que, ni siquiera así, se alcanza el objetivo que es la aplicación de nuevo de la anterior normativa estatal específica sobre aguas. Y ello en cuanto que los efectos formales de una norma surgen por la realización del acto de aprobación de la misma y subsiguiente incorporación al Ordenamiento jurídico y no desaparecen por el hecho de que se suspendan sus efectos materiales, estando aquellos fuera del alcance de la voluntad del legislador ordinario, estatal y, con más razón, autonómico. En este supuesto, estos efectos formales han generado la derogación de la mencionada normativa anterior, lo cual ocurriría, además, incluso con la derogación de la Ley 10/1987. Es más, la voluntad derogatoria aquí corresponde al Estado y no a la CAC, pues la regulación a derogar la estableció aquel y, efectivamente, esa voluntad se ejerció en la Ley 29/1985, dejando pendiente la concreta materialización de la misma a la decisión del legislador autonómico, que asimismo se efectuó, pues indudablemente se dictó y entró en vigor una legislación autonómica en la materia. Por tanto, sería jurídicamente inadecuado que la CAC pretendiera decir que tal condición no se ha cumplido, pues es un hecho jurídico que tal Ley está vigente, y lo está a través de un acto normativo cuyos efectos jurídico-formales escapan a la voluntad del actor. Por otra parte, es obvio que la suspensión de efectos presupone, lógicamente, que tales efectos existen, de modo que, aún cuando, como se ha dicho, la mera vigencia de la Ley 10/1987 ya es de por sí suficiente para producir, en cualquier caso, la derogación de la previa normativa estatal de aguas, no parece discutible que uno de tales efectos, expresamente señalado por el legislador competente para hacerlo, es precisamente la derogación de aquélla, que ahora ficticia y erróneamente se intenta dar por no hecha, y, posteriormente, se produciría otra, cuando el Gobierno autónomo, si así lo decidiera, presentase ante el Parlamento canario otro Proyecto de Ley sobre aguas y éste lo aprobara. Todo esto, sin perjuicio de lo contradictoria que es la misma Proposición de Ley dictaminada al hablar de un Proyecto de modificación de la Ley 10/1987, dando por sentado un asunto, vigencia de ésta y consiguiente derogación de la legislación anterior, que luego trata de resolver de otro modo.

Incidentalmente, conviene dejar claro que, aunque en el supuesto analizado la cuestión no tiene relevancia práctica porque indudablemente la Ley autonómica 10/1987 entró en vigor, lo cierto es que el efecto derogatorio previsto en la disposición adicional tercera de la Ley 29/1985 no se hace depender, produciéndose automáticamente en su caso, de la entrada en vigor de la nueva legislación autonómica, sino, explícitamente, del hecho, asimismo ocurrido, lógicamente, de que la CAC dicte su propia normativa. Y, ciertamente, dictar una norma ha de entenderse como sinónimo de su incorporación al Ordenamiento jurídico, previa tramitación y aprobación parlamentaria y, todo lo más, promulgación y publicación por el órgano competente de la misma, pero no cabe confundirla con la entrada en vigor de dicha norma. La norma existe en cuanto tal, produciendo efectos cuando menos formales e institucionales, desde el momento en que es aprobada y, como mucho, desde que es publicada (aunque la publicación es, en realidad, un acto debido que forzosamente ha de efectuar el Ejecutivo, al tiempo que el acto aprobatorio del Legislativo genera efectos que esto sólo puede obviar dictando otra norma en sentido contrario), sin que deba esperarse para ello a que entre en vigor y genere, además, efectos materiales. Otra cosa es que el legislador estatal, en base a criterios que pueda utilizar legítimamente, advierta a continuación, como así se hace, determinados límites que considera fundamentales, a respetar, inexcusablemente, por el legislador autonómico, previniendo quizás la solución al potencial conflicto que pudiera generar una extralimitación competencial del mismo, conflicto que sucedería obviamente si pretendiera reiterar, con modificaciones mínimas o forzadas, la previa normativa estatal aplicable en Canarias en una Ley comunitaria. Y no existe problema alguno de vacío normativo que se genere con esta interpretación, puesto que, como es sabido, las situaciones intertemporales, que surgen al amparo de cierta normativa que ha sido derogada, se sigue rigiendo por aquella en tanto no entre en vigor la nueva regulación, de modo que en este supuesto se produciría, en todo caso, un problema técnico, perfectamente solucionable por la propia CAC, en relación con situaciones nuevas que pudieran surgir en el intervalo de la aplicabilidad de la Ley autonómica decidida por el Legislador canario. Además, aunque ésta sea una cuestión que, por su enjundia, recibirá un tratamiento más extenso en este Dictamen, cabe indicar ahora que en nuestro Derecho no existe posibilidad de laguna normativa, ni en el Ordenamiento estatal, ni en el autonómico, ni en el constitucional general (cfr. arts. 1 del Código Civil

y 149.3, CE), por lo que, en un caso extremo, sería eventualmente aplicable en la materia la Ley 29/1985.

Y ni que decir tiene que no cabe argüir, en defensa del contenido de la Proposición de Ley cualquiera que pueda ser, el principio de soberanía del Legislativo, según el cual el legislador podría incorporar al texto normativo los preceptos que discrecionalmente creyera oportunos, pues tal principio está limitado expresamente en todo Estado constitucional de Derecho (cfr. art. 9.1, 3, CE), estando sometidos los poderes públicos, incluido el Legislativo, al Ordenamiento jurídico, y con más razón aún si cabe el autonómico, pues, además de deber respetar los principios generales de aquel, ha de observar el orden competencial establecido en la Constitución, viniendo en este sentido limitado por ciertas normas estatales que establece el Estado en ejercicio de sus competencias constitucionales.

En este sentido, sea cual fuere la calificación que se hiciere respecto a la utilización, y sus consecuencias, del instituto de la suspensión en la Proposición de Ley de referencia, y aún aceptando que el Parlamento autonómico pueda suspender sus propias normas parece claro que, de alguna manera, la normativa propuesta incide en la aplicación de las normas jurídicas en este supuesto las incluidas en la Ley autonómica 10/1987, afectando, en definitiva, al principio de coherencia e integridad del Ordenamiento jurídico a través de un mecanismo no previsto, e incluso diríase que indirectamente proscrito, para ello. Por lo demás, la regulación de esta materia está reservada por la Constitución a la competencia exclusiva del Estado (cfr. art. 149.1.8ª, CE), habiendo interpretado extensivamente tal competencia el TC (cfr. Sentencia 14/1986) en el sentido de advertir que, aunque el legislador estatal no hubiera ordenado específicamente ciertos aspectos de la materia en cuestión, no cabe por ello deducirse que tales aspectos puedan ser regulados por las CCAA, suplantando la voluntad estatal, pues son incompetentes al respecto. Y esto se mantiene que ha de ser así porque las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas son de Orden Público nacional, debiendo cumplirse por igual, según determinaciones normativas emanadas del Estado, en todas las Comunidades, entre otras razones porque esta exigencia está indudablemente conectada con otras asimismo generales, como son la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes

constitucionales contenidos en el art. 9.1 y 3, CE. Por tanto, siendo admisible que un órgano habilitado para derogar las normas que ha establecido previamente también lo esté para suspenderlas, lo que nunca podría hacer sería dictar una ley excepcional de suspensión que tuviera efectos realmente derogatorios, vulnerando así los arts. 2.2 y 4.2 del Código Civil.

3. Particularmente relevante a los fines que nos interesan es la afirmación recogida en la STC 66/1985, según la cual, partiéndose de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos establecida en el texto constitucional (cfr. art. 9.3, in fine, CE), el Legislativo sería indebidamente arbitrario cuando el fin perseguido por su regulación es constitucionalmente ilícito o inadecuado, o cuando existe una manifiesta desproporción entre dicho fin y los medios previstos para alcanzarlo. Desde esta perspectiva, y aún admitiendo que existan inadecuaciones o incorrecciones jurídicas en la normativa de la Ley autonómica 10/1987 (que, en diversos casos, fueron efectivamente indicadas por este Consejo en su dictamen nº 26/1986 sobre el correspondiente Anteproyecto), es evidente la incoherencia de la regulación propuesta con la fundamentación o motivación argumentada que le precede y, por ende, desproporcionado el mecanismo utilizado (suspensión de todos los efectos) respecto a la supuesta antijuridicidad cometida por ciertos preceptos de tal Ley (incidencia indebida o defectuosa de su ordenación sobre las competencias de los Cabildos).

Ciertamente, no es aceptable el argumento, esgrimido para justificar la suspensión propuesta, de que ésta es necesaria habida cuenta de la enorme complejidad del régimen transitorio de la Ley 10/1987, con eliminación incluso de la propia transferencia de competencias efectuada por la Ley autonómica 8/1987 a los Cabildos. Pese a que ya se ha recogido suficiente argumentación en el Fundamento II de este Dictamen que permite desvirtuar tal justificación, desde una perspectiva institucional y también legal y en relación con el concepto y efectos de la figura de la transferencia, puede añadirse ahora, en idéntico sentido, que la mencionada complejidad no es arbitraria o voluntarista, sino que viene predeterminada, en gran medida, por las previsiones de carácter básico que se contienen en la Ley 29/1985 sobre el necesario respeto de derechos adquiridos al amparo de la legislación anterior. Por otro lado, no es cierto que la disposición transitoria séptima de la Ley 10/1987 elimina las competencias transferidas a los Cabildos ni las atribuidas por el propio texto legal a los Consejos

Insulares cuya creación prevé. Y no lo es porque la citada norma tan sólo dispone una condición suspensiva respecto del funcionamiento de dichos Consejos, lo cual resulta razonable ante la evidente dificultad de crear esta nueva organización hidráulica, creación que, por otra parte, no tiene plazo indefinido, ya que la disposición final segunda de la Ley 10/1987 preceptúa que la constitución de los Consejos deberá efectuarse al año de entrada en vigor de la Ley, obligación ésta que, como otras generadas por distintas normas incluidas en esa Ley, ha de cumplir el ejecutivo autonómico. Por tanto, su incumplimiento, actual o futuro, según el caso, será imputable al mismo y no, obviamente, a la Ley, que podría ser de aplicación dificultosa pero no razonablemente imposible, aunque, desde luego, si esto fuera así, lo procedente sería derogarla. En todo caso, de acudirse al instituto de la suspensión, es evidente que éste ha de ajustarse a los límites y condiciones con que esta figura viene contemplada por nuestro Ordenamiento jurídico como algo distinto de la derogación y, naturalmente con previsión de normativa adecuada, sin que en ningún caso quepa sin más, incumplir aquella o aplicar otra regulación inadecuada. Asimismo, es claro que la norma analizada no supone, en ningún caso, eliminación de la transferencia que, con carácter genérico y a modo de principio, se prevé en la Ley 8/1986, sino la suspensión temporal de su actuación, que desaparecerá, recobrando aquella su virtualidad, al cumplirse, indefectiblemente, el hecho que la genera. A mayor abundamiento, debe recordarse que la ordenación básica de la materia afectada y de las propias transferencias competenciales sobre la misma corresponde siempre a la CAC, pudiendo, en consecuencia, someter a condiciones y limitaciones determinadas el concreto ejercicio de las competencias transferidas, sin interferir el carácter autónomo de aquel ni, por supuesto, vaciar de contenido las transferencias (pese a que, naturalmente, éstas puedan ser revocadas mediante instrumento normativo idéntico al usado al otorgarlas), lo que, justamente se contrae a hacer la Ley 10/1987).

IV

1. Cuestión distinta, aunque evidentemente relacionada con las hasta aquí analizadas, es la determinación de qué normativa sería aplicable en el supuesto de que se suspendieran los efectos de la vigente Ley autonómica 10/1987. Al respecto, la

Proposición de Ley dictaminada previene que tal normativa será la estatal anteriormente vigente en Canarias sobre la materia.

Ya se han expuesto detalladamente las razones por las que este Consejo entiende que tal pretensión es jurídicamente inviable, es decir, que obstan definitivamente a que una normativa del Estado efectivamente derogada al cumplirse la condición prevenida en la correspondiente norma estatal derogatoria (como es procedente, al tratarse de legislación estatal, razón por la que la Ley 10/1987 no contiene, ni podría contener, disposición derogatoria alguna) con el establecimiento y entrada en vigor de la Ley 10/1987, pueda volverse a aplicar. No siendo suficiente para ello la suspensión de todos los efectos de la citada Ley 10/1987 (que ha de entenderse con la relatividad explicitada en este Dictamen, tanto en cuanto al instituto empleado como en cuanto a las consecuencias de su utilización), ni tampoco su propia derogación.

Más claramente, aunque constitucionalmente el Estado no puede imponer a la CAC que legisle en materia de aguas o que lo haga en determinado sentido, y sin perjuicio de que pueda impugnar ante el TC una eventual norma autonómica que se dictase con extralimitación competencial o con vulneración de algún precepto constitucional o estatal de carácter exclusivo o básico, sí que está habilitado por la Constitución para derogar su propia legislación en la forma que estime más conveniente (que en este caso era particularmente favorable a la CAC al hacer depender de un acto normativo de ésta la efectiva aplicación de la norma derogatoria, de modo que, de no realizarse aquél, ésta no se hubiera aplicado, constituyéndose de esta manera la posibilidad, la única, de que se conservase la normativa estatal a derogar). Como lo está para señalar a la CAC los límites, explícitos o implícitos, que ésta debe observar a la hora de regular la materia en cuestión o las normas que en todo caso serían aplicables en Canarias, cuando dicha regulación, cualquiera que fuese, entrase en vigor.

Habiendo legislado la CAC sobre aguas, se suspenda o derogue luego esa legislación, se ha producido la derogación automática de la regulación estatal anterior y, por tanto, la misma no es aplicable a las nuevas situaciones que surjan al respecto. Es obvio que, si se derogase la Ley 10/1987, si se eliminara su vigencia, lo sería por otra Ley del Parlamento de Canarias, la cual entraría en vigor en su lugar, mientras que, si aquella se suspendiera simplemente, es decir, se dejasen en suspenso sus efectos materiales, también es obvio que, estando derogada la regulación previa por causas y con

consecuencias ajenas, esencialmente, al legislador autonómico, resultaría de aplicación la Ley 29/1985, de Aguas, del Estado, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.3, CE.

2. Existe todavía otro problema adicional en el que, al parecer, no han reparado los promotores de la Proposición de referencia. Nos referimos a que en el supuesto de que hubiera de aplicarse en Canarias la Ley 29/1987 como consecuencia de la suspensión de los efectos de la Ley autonómica, de nada valdría invocar las dificultades que ello comportaría, prácticamente, dada la inevitable adaptación de muchos de sus preceptos a la realidad canaria. Ello, evidentemente generaría la necesidad de establecer una ordenación de urgencia e impulsar la elaboración rápida de un nuevo Proyecto legislativo por los órganos competentes de la CAC ante la situación de evidente gravedad en que se encuentra la materia de aguas en Canarias, con gran perjuicio del interés general que aquellos deben asegurar. Y es claro que suponiendo, a meros efectos dialécticos, que pudiera volverse a aplicar la normativa estatal previa, ahora derogada, en ningún caso podría serlo, por idénticas razones que las indicadas en los fundamentos anteriores, con el mismo contenido que tenía antes de las sucesivas entradas en vigor de la Ley 29/1985, y de la Ley 10/1987.

Vale la pena insistir en que aún cuando la suspensión de efectos que se propone se le pretenda dar carácter retroactivo, sería una ficción jurídica pretender con ello ocultar la existencia del hecho jurídico cierto de la aprobación por el Parlamento autonómico de una Ley de aguas que entró en vigor el día 1º de julio del presente año. Este hecho, quiérase o no, porque así lo dispone con carácter general el Ordenamiento jurídico, ha producido ciertos efectos que no desaparecen por su posterior derogación, y menos aún por su mera suspensión, unos efectos que, además, son indispensables para el legislador ordinario, autonómico o estatal, en su caso. Y, como mínimo, uno de estos efectos, previsto expresamente por el órgano competente al respecto (cfr. disposición adicional tercera, Ley 29/1985) es que, una vez producida la entrada en vigor -que se produjo de la legislación autonómica, cualquiera que esta pueda ser, serán de aplicación -ya son aplicables, en la CAC los artículos de la Ley estatal que definen el dominio público hidráulico y aquellos que supongan una derogación o modificación de las disposiciones contenidas en el Código Civil. Circunstancia que, lógicamente no están contempladas en la mencionada regulación anterior sobre aguas y que, inexcusablemente, habrían de ser

tenidas en cuenta por la CAC, especialmente por su organización ejecutiva y administrativa.

V

Finalmente, conviene efectuar ciertas observaciones al texto de la Proposición que se dictamina de entidad sustancial menor que las ya explicitadas, pero que tienen importancia, en opinión de este Consejo, en cuanto pudieran afectar al cumplimiento por dicho texto de los principios de seguridad jurídica y eficacia normativa.

En este sentido, se aprecia que, aunque la Exposición de Motivos de la regulación propuesta indica que la audiencia, estimada adecuada por los proponentes, de los CCII en el procedimiento de elaboración y aprobación por el Gobierno autonómico de Proyectos de Ley en materia de aguas se traduce en **pareceres o propuestas** vinculantes que acordarán los Plenos respectivos, en el texto normativo no se mencionan para nada tales propuestas, sino **alegaciones o informaciones**, que, además, no queda claro qué efecto podrían tener, al señalarse que, si no se hubieran manifestado las mismas en cierto plazo, se entenderá se ha **informado favorablemente**, de lo que podría deducirse, en sentido contrario, que el Informe del Cabildo vincula de algún modo al Ejecutivo. Problemática ésta que se complica extraordinariamente si se tiene en cuenta que se deberá dar audiencia a los siete Cabildos Insulares, cuyas decisiones al respecto dependerán de la mayoría gobernante en cada uno de ellos, mayoría que no sólo puede ser de distinto signo político que la correspondiente al Gobierno autonómico, sino también variable entre los propios CCII.

Pues bien, en principio, cabe añadir a lo ya dicho sobre la cuestionabilidad del carácter preceptivo de esta audiencia de los Cabildos en el vigente Ordenamiento autonómico, que parece existir una absoluta confusión técnica, generadora de inevitable inseguridad, entre los conceptos y subsiguientes regímenes de la audiencia y del informe, o bien, entre lo que son alegaciones y lo que son informaciones, que, desde luego, nunca debieran ser confundidas, como parece hacer el texto propuesto, con los informes. Ciertamente que, en dicho texto propuesto, las expresiones utilizadas en la Exposición de Motivos, pero, de todos modos, como pudiera originarse algún problema de orden interpretativo, procede advertir que las propuestas no son, jurídicamente, sinónimas de los informes y mucho menos de las meras alegaciones o informaciones. En

cualquier caso, es obvio que, desde una perspectiva institucional y respecto a un específico procedimiento de producción normativa de índole primaria, no tiene ningún sentido hablar de alegaciones o informaciones al Gobierno por parte de los Cabildos, sino, a lo más, al Parlamento, en su momento y facultativamente, tras ser presentado ante el mismo el consiguiente Proyecto, y mucho menos lo tendría, evidentemente, que los Cabildos, en tal trance, remitieran propuestas al Ejecutivo, pues ya el Estatuto les reconoce esa facultad, siendo el receptor del producto de su ejercicio precisamente la Cámara legislativa autonómica. Máxime cuando, tanto en el supuesto de alegaciones e informaciones, como en el de propuestas, es claro que será prácticamente imposible lograr un mínimo de racionalidad y eficacia en los resultados por la propia naturaleza de los actores de unas o de otras, lo que, necesariamente, generaría confusión e inseguridad una vez más.

Confusión e inseguridad que alcanzarían su cota máxima, o se convertirían en inutilidad, si fuesen auténticos informes lo que pretende, inciertamente, la Proposición que emitan los Cabildos porque, además de que en los informes en sentido estricto difícilmente cabe incluir alegaciones o informaciones, su funcionalidad sería nula o aún negativa por los propios condicionamientos políticos de sus emisores y técnicos de la materia en cuestión, y, por supuesto, no se entiende qué efectos no vinculantes tendrían los informes evacuados cuando los no emitidos son forzosamente favorables y, posiblemente, vinculantes, lo cual no es sólo confuso, sino jurídicamente inadmisibles por ser limitativo de las competencias del Gobierno.

Por último, ha de ponerse de manifiesto que, de conformidad con lo sostenido en este Dictamen respecto a la vigencia, y subsiguiente producción de efectos formales y materiales, de la Ley autonómica 10/1987, es claro que los mismos ya se vienen produciendo desde su entrada en vigor, de manera que, en todo caso, una norma de suspensión de aquellos debiera prever, como mínimo, cual es la situación jurídica que ha de darse a las eventuales situaciones surgidas al amparo de los preceptos de dicha Ley, solución que, desde luego, debiera ser respetuosa de los posibles derechos nacidos bajo su efectiva vigencia. Y no parece que la Proposición de Ley que se analiza haya previsto esta circunstancia.

CONCLUSIÓN

1. El Cabildo Insular de Tenerife en base a fundamentos estatutaria formulado una propuesta legislativa en base a fundamentos estatutarios y legales suficientes y correctamente utilizados. No obstante, el contenido de dicha propuesta pugna, a juicio de este Consejo, con el Ordenamiento jurídico estatal y autonómico en los términos que se ha razonado en el cuerpo del presente Dictamen y se concreta en las siguientes conclusiones.

2. Se aprecia una cuestionable utilización del instituto de la suspensión de efectos. El objetivo jurídico que evidentemente persigue la propuesta normativa analizada es el de la cesación *sine die* de los efectos de la Ley autonómica 10/1987, norma válidamente incorporada al Ordenamiento de la CAC, lo que -dado su carácter general y temporalmente indefinido-, equivale prácticamente a su cancelación de dicho Ordenamiento, objetivo sin duda legítimo pero para el que la técnica jurídica constitucionalmente correcta sería el instituto de la derogación, sin que quepa desconocer la competencia exclusiva absoluta del Estado para establecer las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas.

3. La intervención preceptiva de los Cabildos Insulares en la elaboración de un eventual Proyecto de modificación de la vigente Ley de Aguas supone una innovación del procedimiento legislativo autonómico de dudosa legitimidad, por cuanto pugna con las facultades estatutariamente reservadas al Gobierno de la CAC, no se usa del instrumento jurídico adecuado para modificar una normativa de carácter institucional, ni recae sobre materia de competencia propia de las Corporaciones locales.

4. La pretensión de mantener en vigor la legislación a que se refiere la Disposición adicional 3ª de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, como efecto de la proyectada suspensión de la Ley de Aguas autonómica es un imposible jurídico, no sólo porque las normas derogadas no recobran su vigencia por la cesación de efectos de la norma derogatoria sino, particularmente, porque la derogación de dicha legislación fue acordada por el Estado, siendo la Ley autonómica mera condición de su efectiva realización, sin que pueda, por lo demás, mantenerse la ficción de que dicha Ley no ha tenido existencia jurídica.