

D I C T A M E N 2 5 / 2 0 2 6

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 23 de enero de 2026.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de Cabildos Insulares (EXP. 532/2025 PPL)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. La Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 9 de diciembre de 2025 y entrada en este Consejo Consultivo de Canarias al día siguiente, comunica al Presidente del Consejo que la Mesa de la Cámara, en reunión celebrada el 4 de diciembre de 2025, adoptó el acuerdo de recabar dictamen preceptivo en relación con la Proposición de Ley de Cabildos Insulares, de conformidad con lo establecido en el art. 11.1.A.c) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), en cuya virtud, resulta preceptivo el pronunciamiento jurídico del Consejo Consultivo cuando se trata de «*proposiciones de Ley tomadas en consideración*», en relación con los arts. 12.1 y 20.1 LCCC, y del art. 143.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias.

A su vez, corresponde al Pleno de este Organismo consultivo emitir el oportuno Dictamen conforme a lo establecido en los arts. 15.1 y 16 LCCC.

2. A la solicitud de Dictamen se acompaña el texto de la Proposición de Ley -en adelante, PPL- suscrita por los grupos parlamentarios Socialista Canario, Nacionalista Canario (CCa), Popular, Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc), Agrupación Socialista Gomera (ASG) y Mixto, la cual ha sido tomada en consideración por el Pleno del Parlamento de Canarias -trámite imprescindible para que la solicitud de dictamen sea preceptiva- en sesión celebrada los días 25 y 26 de noviembre de 2025.

* Ponente: Sra. de León Marrero.

Por otro lado, se incorpora al expediente remitido a este Organismo Consultivo, copia del acuerdo del Gobierno de Canarias de 17 de noviembre de 2025, en cuya virtud manifiesta su criterio favorable respecto a la toma en consideración de la PPL, así como la conformidad a su tramitación ex art. 140.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias.

Asimismo, se adjuntan los siguientes informes evacuados por los diferentes departamentos autonómicos:

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes de fecha 29 de octubre de 2025.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad [art. 2.3.a) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias] de fecha 29 de octubre de 2025.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Industria, Comercio y Autónomos de fecha 31 de octubre de 2025.

- Informe de la Dirección General de la Función Pública de fecha 31 de octubre de 2025.

- Informe del Servicio Jurídico y Relaciones Institucionales de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea de fecha 31 de octubre de 2025.

- Informe del Servicio de Régimen Jurídico, normativa e incompatibilidades de la Dirección General de la Función Pública de fecha 1 de noviembre de 2025.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto [art. 28.1.d) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, aprobado por Decreto 107/2024, de 31 de julio (BOC n.º 156, de 8 de agosto de 2024)], de fecha 3 de noviembre de 2025.

- Informe de la Intervención General de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea de fecha 3 de noviembre de 2025.

- Informe de la Dirección General de Salud Pública del Servicio Canario de la Salud de fecha 3 de noviembre de 2025.

- Informe complementario de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno sobre la toma en consideración de la PPL de fecha 10 de noviembre de 2025.

- Informe de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad de fecha 11 de noviembre de 2025.

Asimismo, se adjunta Acuerdo de la Asamblea General de la FECAI de fecha 2 de julio de 2025, relativo a la aprobación de *«la Propuesta de Proposición de Ley de Cabildos Insulares y acuerdo de remisión a los grupos parlamentarios en el Parlamento de Canarias»*, al que se acompaña el texto de la *«Propuesta de Proposición de Ley de Cabildos Insulares»*, así como Informe sobre *«la posición jurídica de los Cabildos a la luz de la normativa y la jurisprudencia sobre los Consejos Insulares de las Illes Balears»* emitido por el Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de les Illes Balears D. Avelino Blasco Esteve.

3. La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario. De esta manera, el Consejo Consultivo de Canarias ha de emitir el correspondiente dictamen dentro del plazo previsto en el art. 20.1 LCCC: *«El Consejo Consultivo, salvo ampliación justificada, deberá emitir las consultas en el plazo de treinta días desde la recepción en el registro de la correspondiente solicitud de dictamen»*. Plazo que vence el día 23 de enero de 2026.

II

Justificación, objeto, estructura y contenido de la PPL

1. La justificación de la PPL objeto del presente dictamen se detalla ampliamente en el Fundamento IV de su Exposición de Motivos, en el que se señala:

«La presente iniciativa legislativa encuentra su fundamento en la necesidad de adecuar la estructura organizativa y el régimen jurídico de los cabildos insulares al nuevo marco estatutario establecido por la Ley Orgánica 1/2018, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. Esta norma reconoce expresamente el papel de los Cabildos como instituciones de la Comunidad Autónoma, al tiempo que preserva su naturaleza de entes locales, consolidando así una configuración institucional dual que requiere una respuesta normativa coherente con la realidad jurídica y funcional que desempeñan en el sistema autonómico.

Esta doble condición –instituciones autonómicas y órganos de gobierno insular–, reconocida en el Estatuto (artículos 2.3 y 65.2 y 65.3), y calificada como carácter "bifronte" por el Consejo Consultivo de Canarias, justifica la necesidad de dotar a los Cabildos de un modelo organizativo y de un régimen jurídico que respondan tanto a su posición en el entramado institucional autonómico como al volumen competencial que tienen asumido en la actualidad.

La consideración de los Cabildos como instituciones propias de la Comunidad Autónoma de Canarias se vincula estrechamente con la potestad de autoorganización que ostentan las comunidades autónomas en virtud de los artículos 147.2.c) y 148.1.1ª de la Constitución Española. Conforme a estas previsiones, los Estatutos de Autonomía deben establecer la organización de las instituciones autónomas propias, permitiendo a las comunidades configurar sus órganos de autogobierno. En este marco, el Parlamento de Canarias está plenamente habilitado para establecer, mediante ley, un modelo organizativo específico para los Cabildos, que respete su condición de entes locales pero que dé adecuado reflejo a su naturaleza estatutaria como instituciones autonómicas.

La necesidad de adecuación organizativa de los Cabildos se justifica, además, por el notable volumen de competencias que los cabildos han ido asumiendo a lo largo de los años de andadura autonómica, ya sea por transferencia, delegación o atribución legal directa, lo que ha contribuido a consolidar su papel como instancias ejecutivas relevantes en el ámbito autonómico.

El Estatuto de Autonomía de 2018 no solo reconoce esta realidad, sino que la blindo, consolidando un modelo competencial que supera el esquema clásico de las entidades locales y evidencia la necesidad de una estructura organizativa adecuada a estas nuevas funciones.

Esta carga competencial pone de manifiesto la insuficiencia de la organización tradicional local para atender con eficacia las funciones asumidas, especialmente en el caso de las islas no capitalinas. Ello, unido a que la configuración estatutaria de los Cabildos como "instituciones de la Comunidad Autónoma" debe producir efectos en el plano organizativo y de régimen jurídico, pues en caso contrario dicha calificación resultaría vacía de contenido, determina que resulte oportuno plantear un modelo organizativo mixto que combine el carácter representativo de los órganos colegiados con estructuras de carácter institucional-burocrático, con el objetivo de mejorar la capacidad de gestión pública de los cabildos.

La legislación básica de régimen local permite expresamente el establecimiento de regímenes especiales mediante normas de desarrollo autonómico, sin limitación de alcance, conforme al artículo 9 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local. Esta flexibilidad normativa se ve reforzada por el inciso final del artículo 41.1 del mismo texto legal, que establece una cláusula de salvaguarda ("sin perjuicio de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Canarias") determinando la prevalencia de las previsiones estatutarias sobre la regulación contenida en su Disposición Adicional 14ª, tanto en materia competencial como organizativa.

Este planteamiento es plenamente coherente con la doctrina constitucional establecida por la STC 132/2012, de 19 de junio, referida a la Ley de Consejos Insulares de las Islas Baleares, pero con pronunciamientos expresamente aplicables a los cabildos canarios. Dicha sentencia reconoce que la regulación básica estatal no impone una uniformidad absoluta entre Comunidades Autónomas y admite tratamientos diferenciados basados en el hecho

insular (art. 138 CE). Asimismo, la sentencia fundamenta en la singularidad del hecho insular el especial tratamiento que se otorga a las islas en los Estatutos canario y balear, diferenciando las instituciones insulares de las Diputaciones provinciales.

El Tribunal Constitucional destaca que la remisión del artículo 41.1 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local al Estatuto de Autonomía "resulta capital", toda vez que el artículo 141.4 de la Constitución Española confiere al legislador estatutario "un amplio margen de decisión para regular el régimen jurídico" de las instituciones insulares como administración propia de la isla y como "instituciones autonómicas propias". La sentencia admite expresamente que la Constitución no se opone a que los Cabildos se configuren como instituciones autonómicas en el Estatuto de Autonomía, siempre que esa configuración estatutaria no suponga detrimento de su naturaleza de administración local ni merma de su autonomía para la gestión de los intereses propios de la isla.

Especial relevancia presenta el pronunciamiento constitucional según el cual el carácter representativo exigible a los órganos de dirección política "es compatible con la existencia, en el seno de esos entes locales, de órganos cuya integración no se encuentre enteramente reservada a los miembros electos de la corporación, al primar en ellos el perfil ejecutivo". La doctrina constitucional establece únicamente dos requisitos indisponibles: que los órganos ejecutivos de la institución respondan ante los representantes elegidos por los ciudadanos, y que se reserve a los órganos de representación política las facultades decisorias precisas para asegurar su dirección plena y efectiva de la institución. Estos parámetros resultan plenamente compatibles con el artículo 3.2 de la Carta Europea de Autonomía Local La Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, ya contempló en su artículo 60.2 la posibilidad de que a través de los reglamentos orgánicos se previera la designación como miembros del Consejo de Gobierno insular de personas que carezcan de la condición de consejeros electos, hasta el límite de un tercio de los integrantes. La presente reforma pretende desarrollar esta previsión, eliminando las limitaciones porcentuales y estableciendo un régimen jurídico específico adaptado a la nueva configuración organizativa, siempre dentro de los parámetros constitucionales señalados.

La confluencia de estos fundamentos –naturaleza dual de los Cabildos, potestad de autoorganización autonómica, ampliación competencial, doctrina constitucional y precedentes normativos– permite que el Parlamento de Canarias configure un nuevo modelo organizativo de los Cabildos Insulares. Esta reforma permitirá adecuar el modelo vigente a su naturaleza dual y a la magnitud de sus competencias, reforzando su capacidad de gestión y su integración efectiva en el sistema institucional autonómico».

2. Con base en esta justificación, el art. 1 PPL configura su objeto en los siguientes términos:

«1. 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 del sector público y la legislación básica de régimen local, estableciendo:

- a) Las competencias y su régimen jurídico.
- b) La organización de gobierno y administrativa.
- c) El funcionamiento, información y transparencia.
- d) El ejercicio de la potestad reglamentaria.
- e) Las relaciones de la Comunidad Autónoma y los cabildos insulares.

2. Asimismo, se regula la Conferencia de Presidentes y Presidentas como foro institucional de colaboración de la Comunidad Autónoma de Canarias y los cabildos insulares».

De esta forma se plasman como objeto de la presente PPL los mandatos contenidos en los arts. 67.1, 69, 70 y 73 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante, EAC); así como en la legislación básica estatal, concretamente en el art. 4.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

3. El texto de la iniciativa se estructura de la siguiente manera:

1) Un índice.

2) Una Exposición de Motivos en la que se expresa la configuración y naturaleza de los cabildos insulares, las razones justificativas de la norma propuesta, se establece su marco normativo, y se determina su estructura y contenido.

3) Una parte dispositiva con la siguiente estructura y contenido:

- El Título Preliminar, rubricado «*Disposiciones Generales*», comprende los arts. 1 al 4, relativos al objeto de la ley; a la naturaleza de los cabildos insulares; a la colaboración y cooperación entre cabildos insulares; y, a la audiencia de los cabildos insulares.

- El Título I rubricado «*De las competencias de los Cabildos Insulares*», se divide en tres capítulos con el siguiente contenido:

* Capítulo I, lleva por rúbrica «*Disposiciones Generales*», comprende los arts. 5 al 7 relativos a las competencias de los cabildos insulares; los ámbitos materiales de competencias de los cabildos insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias; y, el ejercicio de las competencias.

* Capítulo II, lleva por rúbrica «Competencias de los Cabildos Insulares como órganos de gobierno, administración y representación de las islas», se divide a su vez en dos secciones:

** Sección 1, lleva por título «*Disposiciones generales*», comprende los arts. 8 y 9 relativos a las competencias propias y delegadas; y, a la delimitación de las competencias propias.

** Sección 2, lleva por título «*Asistencia a los municipios*», comprende los arts. 10 al 15 relativos a las competencias de asistencia a los municipios; a la asistencia jurídica, técnica y administrativa; a la asistencia en la gestión de servicios municipales; a la prestación de servicios municipales por los cabildos insulares; al plan insular de cooperación en obras y servicios municipales; y, a la asistencia en el ejercicio de las funciones públicas necesarias.

* Capítulo III lleva por rúbrica «Competencias de los Cabildos como instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias», se divide a su vez en cuatro secciones:

** Sección 1, lleva por título «*Disposiciones generales*», comprende los arts. 16 al 18 relativos a las competencias como instituciones autonómicas; la atribución de competencias a los cabildos insulares; y, al régimen jurídico general.

** Sección 2 lleva por título «*Iniciativa Legislativa y Reglamentaria*», comprende los arts. 19 al 21 relativos a la iniciativa legislativa y su ejercicio, así como a la iniciativa reglamentaria.

** Sección 3 lleva por título «*Representación y colaboración con el Gobierno de Canarias*», comprende los arts. 22 y 23 relativos a las funciones de representación del Gobierno de Canarias y a la ejecución de las competencias autonómicas.

** Sección 4 lleva por título «*Atribución, transferencia y delegación de competencias autonómicas*», se divide a su vez en cinco subsecciones con el siguiente contenido:

*** Subsección 1 lleva por título «*Disposiciones Generales*», comprende el art. 24 relativo a los modos de atribución.

*** Subsección 2 lleva por título «*Atribución de competencias*», comprende el art. 25 relativo a la atribución de competencias por Ley.

*** Subsección 3 lleva por título «*Transferencia de competencias autonómicas*», comprende los arts. 26 al 33 relativos a su delimitación; la simultaneidad y

aceptación de la atribución competencial; la determinación de las competencias transferidas; el procedimiento de tramitación de los decretos de transferencia; el régimen jurídico así como el económico-financiero y patrimonial; el régimen del personal traspasado; y, el control del ejercicio de las competencias transferidas.

*** Subsección 4 lleva por título «*Delegación de competencias autonómicas*», comprende los arts. 34 al 44 relativos a la delegación de competencias autonómicas; la disposición de la delegación de competencias autonómicas; el régimen general del ejercicio de las competencias delegadas; el procedimiento de tramitación de los decretos de delegación; el régimen económico-financiera y patrimonial, así como el de personal; la responsabilidad patrimonial; los recursos contra los actos dictados por delegación; el control de las competencias delegadas; la suspensión, modificación y revocación de las delegaciones; y, la renuncia a la delegación.

*** Subsección 5 lleva por título «*Gestión ordinaria de Servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma*», comprende los arts. 45 al 48 relativos a las encomiendas de gestión ordinarias de servicios; el régimen de gestión de servicios; la formalización de la encomienda; y la suspensión o revocación de la encomienda.

- El Título II rubricado «*Organización de los Cabildos Insulares*», se divide en cuatro capítulos con el siguiente contenido:

* Capítulo I, lleva por rúbrica «*Disposiciones Generales*», comprende los arts. 49 y 50 relativos a las normas y principios de organización de los cabildos insulares y las clases de órganos de los mismos.

* Capítulo II, lleva por rúbrica «*Órganos de representación política*», se divide, a su vez, en dos secciones con el siguiente contenido:

** Sección 1 lleva por título «*Disposiciones Generales*», comprende el art. 51 relativo a los órganos de representación política de los cabildos insulares.

** Sección 2 lleva por título «*El Pleno del Cabildo Insular*», comprende los arts. 52 al 59 relativos a su composición, naturaleza y organización; las atribuciones del Pleno; las comisiones del Pleno; la Junta de Portavoces; los grupos políticos insulares y su constitución y medios; y, los miembros no adscritos.

* Capítulo III, lleva por rúbrica «*Órganos de Gobierno y Administración*», se divide, a su vez, en cinco secciones con el siguiente contenido:

** Sección 1 lleva por título «*Disposiciones Generales*», comprende los arts. 60 y 61 relativos a los órganos de gobierno y administración de los cabildos insulares y su control.

** Sección 2 lleva por título «*La Presidencia del Cabildo Insular*», comprende los arts. 62 al 64 relativos a su composición; la naturaleza, responsabilidad política y cese de la persona que ostente la presidencia; y, las atribuciones de la persona que ostente la presidencia del cabildo insular.

** Sección 3 lleva por título «*Vicepresidencias*», comprende los arts. 65 y 65 relativos a su número, designación y atribuciones.

** Sección 4 lleva por título «*El Consejo de Gobierno Insular*», comprende los arts. 67 al 70 relativos a su carácter y composición; la responsabilidad política e incompatibilidades; las atribuciones del Consejo de Gobierno Insular; y, el gobierno en funciones.

** Sección 5 lleva por título «*Los Departamentos Insulares*», comprende los arts. 71 al 79 relativos a las áreas o departamentos insulares; las competencias de sus titulares; su organización; las Direcciones insulares y sus competencias; las Coordinaciones insulares y sus competencias; los requisitos de los titulares de las direcciones y coordinaciones insulares; y, las incompatibilidades de los titulares de los órganos de gobierno y administración.

* Capítulo IV, lleva por rúbrica «*Organización descentralizada*», comprende el art. 80 relativo a las formas de organización de las funciones y los servicios públicos insulares.

- El Título III rubricado «*Régimen jurídico, control, información y transparencia*», se divide en cuatro capítulos con el siguiente contenido:

* Capítulo I, lleva por rúbrica «*Régimen de las normas y de los actos de órganos de los Cabildos Insulares*», comprende los arts. 81 al 84 relativos a la forma de las normas y de los actos de los cabildos insulares; la jerarquía y publicidad de las normas de los mismos; las resoluciones que ponen fin a la vía administrativa; y, el régimen de recursos.

* Capítulo II, lleva por rúbrica «*Régimen jurídico aplicable a los Cabildos Insulares*», comprende los arts. 85 al 88 relativos al régimen general de funcionamiento; las reglas específicas de funcionamiento; el régimen jurídico material de la actividad de los cabildos insulares; y, las funciones necesarias y

puestos reservados a la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

* Capítulo III, lleva por rúbrica «*Control de la acción de Gobierno*», comprende los arts. 89 al 92 relativos a los medios de control y fiscalización de los órganos de gobierno y administración; las moción de censura y la cuestión de confianza, los debates sobre la actuación política insular; y, las preguntas de los grupos políticos.

* Capítulo IV, lleva por rúbrica «*Información, transparencia y acceso a la información pública*», comprende los arts. 93 al 96 relativos al principio general; el portal de transparencia insular; el derecho de acceso a la información pública; y, el acceso a la información por los consejeros insulares.

- El Título IV rubricado «Del ejercicio de la Potestad Reglamentaria», se divide en dos capítulos con el siguiente contenido:

* Capítulo I, lleva por rúbrica «*Disposiciones Generales*», comprende los arts. 97 al 103 bis relativos al marco normativo; los titulares de la potestad reglamentaria; la tipología de las disposiciones generales; los supuestos especiales; las relaciones en reglamentos; los principio de buena regulación; la publicidad y eficacia; y, la habilitación para la adaptación normativa de ordenanzas y reglamentos.

* Capítulo II, lleva por rúbrica «*Procedimiento de elaboración*», comprende los arts. 104 y 104 bis, relativos al expediente y al Plan Normativo Anual, y se divide, a su vez, en dos secciones con el siguiente contenido:

*** Sección 1, lleva por título «*Actuaciones preparatorias*» y comprende el art. 105 relativo a la consulta previa.

*** Sección 2, lleva por título «*Procedimientos de elaboración del Reglamento Orgánico y otros Reglamentos*», comprende los arts. 106 y 107 relativos a al reglamento orgánico y a otros reglamentos.

- El Título V rubricado «Relaciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y los Cabildos Insulares», se divide en cinco capítulos con el siguiente contenido:

* Capítulo I, lleva por rúbrica «*Disposiciones Generales*», comprende los arts. 108 al 110 relativos al archipiélago e islas; la Conferencia de Presidentes; y, los principios rectores de las relaciones interadministrativas.

* Capítulo II, lleva por rúbrica «*Colaboración y cooperación*», se divide, a su vez, en seis secciones con el siguiente contenido:

** Sección 1, lleva por título «*Disposiciones Generales*» y comprende los arts. 111 y 112 relativos a la colaboración y cooperación y a los instrumentos para llevarlas a cabo.

** Sección 2, lleva por título «*Deberes de información*» y comprende el art. 113 que regula los deberes de información y el art. 114 que regula el deber de información de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma.

** Sección 3, lleva por título «*Convenios y Entidades instrumentales*» y comprende el art. 115 que regula los convenios de colaboración.

** Sección 4, lleva por título «*Participación en la planificación, programación y gestión*» y comprende el art. 116 relativo a la participación en la planificación, programación y gestión de obras y servicios.

** Sección 5, lleva por título «*Órganos de colaboración y cooperación*», comprende los arts. 117 y 118 relativos al Consejo de Colaboración Insular y a otros órganos de cooperación.

** Sección 6, lleva por título «*Planes y programas conjuntos de actuación*», comprende el art. 119 relativo a tales planes y programas.

* Capítulo III, lleva por rúbrica «*Coordinación*», comprende los arts. 120 al 122 relativos a la coordinación de la actividad de los cabildos insulares; los requisitos y finalidad de la coordinación; y, los planes sectoriales de coordinación.

* Capítulo IV, lleva por rúbrica «*Conflictos*», comprende los arts. 123 al 125 relativos a la impugnación de disposiciones y actos de los cabildos insulares; la impugnación por los cabildos insulares; y, la sustitución de los cabildos insulares y subrogación.

* Capítulo V, lleva por rúbrica «*De la participación de los Cabildos Insulares en el Parlamento de Canarias*», comprende el art. 126 relativo a la Comisión General de Cabildos Insulares.

4) Por último, una parte final compuesta por:

- Doce disposiciones adicionales, relativas a la representación institucional de la asociación de cabildos insulares; las competencias transferidas con anterioridad a la PPL; los altos cargos de los cabildos insulares; el cambio de denominación del Cabildo Insular de Lanzarote; las capitales insulares y el régimen de capitalidad; la transferencia y delegación de funciones; las viceconsejerías insulares; el

nombramiento de personal directivo; las normas organizativas en materia de resolución de discrepancias y omisión de la función interventora en los entes del sector público; el Fondo de Solidaridad Interinsular; y, el Fondo de Contingencias por Emergencias.

- Una disposición derogatoria de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares.

- Seis disposiciones finales relativas a las obligaciones de remisión de actos y acuerdos de los Cabildos Insulares en el ejercicio de competencias como órganos de gobierno, administración y representación de las islas; la modificación de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria; la situación administrativa de los empleados públicos autonómicos y de los cabildos que desempeñen puestos directivos profesionales en otras Administraciones Públicas; la inaplicación de los límites retributivos de miembros de Corporaciones Locales en los cabildos insulares; la modificación de la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas; y, una norma que habilita al desarrollo reglamentario.

III

Competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias

1. A la hora de llevar a cabo el análisis de la cuestión competencial es preciso tener en cuenta que el art. 149.1.18.^a CE dispone que el Estado posee la competencia exclusiva sobre las «*bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (...)*», pudiendo las Comunidades Autónomas asumir competencias en relación con «*las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local*» de conformidad con el art. 148.1.2.^a CE.

En ejecución de esta previsión constitucional el EAC procedió a asumir la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de régimen local atribuyéndose, a tal efecto, en el art. 105.1.b) EAC tal competencia respecto de «*La regulación de la organización, el régimen jurídico y el funcionamiento de los cabildos insulares, en los términos del título III del presente Estatuto*».

El Título III del EAC al que se acaba de hacer referencia lleva por rúbrica de la «*Organización territorial de Canarias*», regulando la planta organizativa de la Comunidad Autónoma basada en las islas y municipios como entes territoriales, a cuyo efecto, y en relación con los cabildos insulares, previene en el art. 67.1 que «*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».

Este Organismo consultivo ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosas ocasiones al respecto de la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para legislar en materia de cabildos insulares. Así, en el Dictamen 77/2019, de 6 de marzo, emitido con ocasión de una modificación operada en la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares (en adelante, LCI), señalábamos:

«A su vez, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia para el desarrollo y la ejecución de la legislación básica de régimen local, pudiendo con este título introducir una regulación de desarrollo normativo aplicable a estas instituciones. En ejecución de tal habilitación, se aprobó la Ley 8/2015 de 1 de abril de Cabildos Insulares (LCI) que ahora se modifica.

En el reciente Dictamen de este Consejo Consultivo 58/2019, de 25 de febrero, emitido también en relación con una modificación de la LCI, se ha manifestado al respecto que:

«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 cabildos insulares se regularán, entre otras, mediante ley respetando la legislación básica estatal», doctrina aplicable a la norma que se propone».

2. No obstante, puesto que los cabildos insulares no son únicamente entidades locales sino instituciones de la Comunidad Autónoma, la competencia que se ejerce no sólo se basa en las previsiones de los arts. 149.1.18.^a y 148.1.2.^o CE, sino también en lo dispuesto en el art. 148.1.1.^a CE que señala: *«Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:*

1ª. Organización de sus instituciones de autogobierno».

Competencia que se ha visto reflejada en el art. 67. EAC:

«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 legislativa 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».

Todo ello teniendo en cuenta que el art. 2.3 EAC dispone que los cabildos insulares son, simultáneamente, instituciones de la Comunidad Autónoma y órganos de gobierno, administración y representación de cada isla.

Tampoco debe olvidarse el contenido de la ley a la que se refiere el art. 69 EAC (funcionamiento y régimen jurídico de los cabildos insulares), así como de las leyes del Parlamento del art. 70.1 EAC, que pueden reconocer competencias propias a los cabildos insulares, además de las que se les transfieran o deleguen, así como la colaboración en el desarrollo y ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno de Canarias.

Por tanto, la competencia de la Comunidad Autónoma para abordar el régimen legal de los cabildos insulares, en cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma, deriva del art. 148.1.1.^a CE, del propio art. 67 EAC -que, además, exige una mayoría cualificada para la aprobación de la ley que regule la organización de los cabildos insulares-, y de los arts. 69 y 70 EAC.

En definitiva, las leyes a las que se refieren los arts. 67, 69 y 70 EAC incluyen el desarrollo normativo de la consideración de los cabildos insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma (art. 2.3 EAC).

Correspondiendo, pues, la presente iniciativa a dar cumplimiento a lo establecido estatutariamente.

Por lo demás, toda vez que en la PPL se contienen disposiciones en materia de recursos administrativos e impugnación de actos y disposiciones (Capítulo IV del

Título V), se incide igualmente en la competencia autonómica sobre «*Procedimiento administrativo*» (art. 106 EAC), materia respecto a la cual nos hemos pronunciado, entre otros, en los Dictámenes 111/2025, de 13 de marzo; 198/2022, de 18 de mayo; o en el Dictamen 502/2021, de 19 de octubre.

En atención a lo expuesto, se ha de concluir que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta la habilitación jurídica suficiente para establecer la regulación normativa que se contiene en la PPL sometida a la consideración de este Consejo Consultivo de Canarias.

IV

Sobre la naturaleza y el régimen jurídico de los cabildos insulares

1. Sobre la naturaleza

En la medida en que condiciona y determina el contenido de la propuesta normativa, hay que hacer referencia a la naturaleza de los Cabildos Insulares, aun cuando ello supone en cierto sentido traer a colación un debate teórico y doctrinal en el que no parece posible afirmar que exista una tesis unánimemente aceptada. En esta perspectiva, lo que se plantea es si los Cabildos Insulares son entidades locales o instituciones autonómicas, si son ambas, y en este último supuesto, si prevalece alguna de ellas. La respuesta que se dé a esta cuestión tiene indudable trascendencia práctica, toda vez que si se da primacía a su condición de institución local, el régimen jurídico de los Cabildos Insulares, particularmente su estructura organizativa y funcionamiento, debe ajustarse a lo establecido en la legislación básica estatal, pero si no se prima su condición de Corporación Local, resulta evidente que el legislador autonómico tiene mayor libertad de configuración de su régimen jurídico, obviamente en el marco de la legislación básica de régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

Como punto de partida, hay que traer a colación que la legislación autonómica de aplicación a los Cabildos Insulares ha mantenido al respecto una postura que podemos calificar de ambigua, ya que no se pronuncia expresamente sobre este extremo, y no va más allá de la consignación de la doble naturaleza o condición de los Cabildos Insulares, como instituciones insulares (esto es, como órganos de gobierno, administración y representación de las islas como entidades locales) y, al mismo tiempo, como instituciones autonómicas. Pero, en cualquier caso, hay que

constatar que la doble naturaleza de las Corporaciones Insulares está presente en las normas que integran el bloque de constitucionalidad.

Así, de acuerdo con las previsiones constitucionales, no se pone en duda que la existencia de los Cabildos Insulares está reconocida en la CE, al prever el art. 141.4 que las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos. Y, de acuerdo con lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), las islas son entidades locales (art. 3 LRBRL), que gozan de autonomía para la gestión de los intereses propios (art. 1 LRBRL), siendo los Cabildos Insulares sus órganos de gobierno, administración y representación (art. 41.1 LRBRL).

De conformidad con todo ello, el EAC ya desde la reforma operada por la LO 4/1996 de 30 de diciembre, reitera la consideración de los Cabildos Insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma y órganos de gobierno y administración de las islas (arts. 8.2 y 23.3 del derogado EAC, arts. 2.3 y 65.2, 3 y 4 del vigente EAC).

Esta condición ya se le había reconocido legal y expresamente antes de la reforma estatutaria por la extinta Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (aunque sobre la base de que el carácter institucional autonómico se inducía implícitamente de la ubicación de aquéllos en el Estatuto, dentro de la Sección tercera, «*Del gobierno de los territorios insulares*», del Título primero, «*De las Instituciones de la Comunidad Autónoma*»), cuyo art. 3 prevenía:

«1. Los Cabildos Insulares son, simultáneamente, órganos de gobierno y administración de cada isla e Instituciones de la Comunidad Autónoma.

2. La posición jurídica de los Cabildos, en cuanto Órganos de Gobierno de la Entidad local isla, se determina por la legislación básica del Estado y la que dicte la Comunidad Autónoma en desarrollo de aquélla y su dotación competencia se sujeta a las disposiciones sectoriales.

3. En cuanto Instituciones de la Comunidad Autónoma, los Cabildos ejercen competencias y prestan servicios de ésta en los términos de la presente Ley».

En definitiva, utilizando los términos literales del art. 2.3 EAC, los Cabildos Insulares son, simultáneamente, instituciones de la Comunidad Autónoma y órganos de gobierno, administración y representación de cada isla.

Esta doble condición ha sido objeto de atención en distintos y sucesivos Dictámenes del Consejo Consultivo de Canarias (Dictámenes 1/1985, 1/1989,

65/1994, 40/1996, 107/2004, 68/2006, 443/2014, y más recientemente en los Dictámenes 33/2015 y 209/2021, entre otros muchos), pudiendo exponerse nuestra doctrina haciendo referencia a las consideraciones que se contienen, por una parte, en el Dictamen 65/1994, de 15 de noviembre, en el Dictamen 68/2006, 30 de marzo, y Dictamen 443/2014, de 2 de diciembre, emitidos todos en relación con Propuestas de Reforma del Estatuto de Autonomía.

Así, en el Fundamento V, apartado 4, del Dictamen 65/1994, de 15 de noviembre, emitido en relación con la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía que dio lugar a la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, se señala:

«En este precepto, la Propuesta de Reforma parece introducir una cualificación sustancial de los Cabildos insulares, a los que considera como "Instituciones de la Comunidad Autónoma" (apartado 2), quedando con igual tenor el apartado 1 (que indica cuales son las instituciones a través de las cuales se ejercen los poderes de la Comunidad Autónoma, Parlamento, Gobierno y su Presidente, en tanto que en el apartado 2º, además del añadido antes señalado, se especifica la condición de los Cabildos insulares como órganos de gobierno y administración de las Islas, condición que se compatibiliza con la posibilidad de que puedan cumplir las funciones que el Estatuto les reconoce y "las que les atribuyan las leyes".

El precepto estatutario referenciado, ciertamente, ha generado durante bastante tiempo una profunda polémica institucional, jurídica y a veces política sobre la naturaleza del engarce institucional de los Cabildos insulares con la Comunidad Autónoma. De los matices, problemas y cuestiones que ha planteado la indicada regulación estatutaria ha quedado cumplida cuenta en diversos Dictámenes emitidos por este Consejo, particularmente respecto de los Proyectos de Ley reguladores del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias (Leyes 8/86, de 18 de noviembre, y 14/90, de 26 de julio) y en otros Dictámenes emitidos en relación con materias diversas en las que, de una u otra manera, se llamaba a los Cabildos insulares a ejercer ciertas funciones de naturaleza y carácter autonómicos, concluyéndose en que los Cabildos insulares no incidían, complementándola, rectificándola o aumentándola, en la personalidad jurídica propia de la Comunidad Autónoma de Canarias, sino que, a lo sumo, eran coadyuvantes estatutarios en la consecución de los fines expresados, pero sin que de tal condición se derivara la conclusión de que los Cabildos insulares eran Comunidad Autónoma.

La primera observación que puede formularse al precepto indicado se refiere o se conecta con el Título del Estatuto de Autonomía (Primero) en el que el expresado precepto se inserta, y que no es otro que el de "Las Instituciones de la Comunidad Autónoma".

En efecto, el mencionado Título contiene cuatro Secciones, la primera de las cuales (artículos 8 a 13) se dedica al Parlamento; la segunda (artículos 14 a 21) se refiere al

Gobierno y a la Administración autonómicos; la tercera (art. 22) procede a regular el gobierno de los territorios insulares y, finalmente, la cuarta se dedica a la Administración de la justicia (artículos 23 a 28). En una interpretación estricta, el concepto de institución hace referencia a aquellas organizaciones o estructuras organizativas de las que la Comunidad Autónoma se dota, o puede dotarse si así lo estima, en orden al cumplimiento de los fines que el Ordenamiento jurídico le asigna. Desde tal perspectiva, y como ha señalado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, las instituciones autonómicas denominadas de autogobierno son fundamentalmente las contempladas en el art. 152.1CE (Asamblea legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente) organización institucional mínima que puede ser complementada mediante la creación de otras instituciones, asimismo estatutariamente previstas o incorporadas al acervo organizativo autonómico mediante Ley territorial aprobada al amparo del art. 148.1.1CE y, en el caso de esta Comunidad Autónoma, del art. 29.1EACan. A esta cuestión el Consejo ha dedicado asimismo una especial atención, particularmente a la hora de perfilar la variada y rica tipología de instituciones de autogobierno autonómicas existentes en nuestro Ordenamiento jurídico. Dicho análisis se ha efectuado al hilo de proyectos normativos reguladores de organizaciones autonómicas, con perfiles no siempre nítidos, lo que obligaba a realizar un esfuerzo interpretativo en orden a lograr una correcta reconducción de la regulación proyectada a alguno de los varios títulos competenciales estatutariamente revistos que podían dar amparo, aunque con diferente régimen jurídico, a las organizaciones o personificaciones de Derecho público que en cada caso se pretendían articular (institución de autogobierno; organismos autónomos y órganos administrativos).

Resumiendo lo expresado al respecto, resulta posible identificar en el entramado institucional de esta Comunidad Autónoma una amplia variedad de especies organizativas reconducibles todas al género institucional, del que por su propia definición quedan excluidos los órganos administrativos, sea cual fuere su forma o técnica de articulación.

Como resulta del art. 152 CE referido, las instituciones autonómicas son, en primer lugar, las nucleares o de relevancia constitucional: esto es, aquéllas constitucionalmente previstas que, consiguientemente, deben existir necesariamente en toda Comunidad Autónoma. En segundo lugar, están las instituciones estatutariamente previstas y que cumplen una función conexas con las propias de las instituciones pertenecientes al núcleo indicado, como es el caso del Diputado del Común y del Consejo Consultivo (artículos 13 y 43, EACan, respectivamente). En tercer lugar, aparecen aquellas instituciones o estructuras organizativas que cumplen una función estatutariamente prevista sin que, no obstante, exista previsión estatutaria expresa en orden a que tal función sea desempeñada por un concreto y específico órgano que, en cualquier caso, ha de ser creado por Ley autonómica al amparo del título competencial autonómico relativo a la creación y regulación de las instituciones de autogobierno (art. 29.1 EACan). Tal es el caso, por ejemplo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias, creada por Ley 4/89, de 2 de mayo, y que viene precisamente a

cumplir la función de fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma, que el art. 60.1 del Estatuto atribuye al Parlamento de Canarias, institución básica de autogobierno de la que depende directamente la Audiencia de Cuentas, sin perjuicio de que sus funciones las ejerza con autonomía (art. 1.2 de la Ley 4/89).

Finaliza la relación institucional una cuarta categoría integrada por aquellas organizaciones creadas por la Comunidad Autónoma sin reconocimiento estatutario de su existencia o funciones, sino que son incorporadas, simplemente, como expresión de su potestad de autogobierno.

Como se ha expresado anteriormente, fuera de esta tipología institucional y al margen del título competencial que lo ampara (art. 29.1EACan) se encuentran las diferentes formas de personificación de las Administraciones públicas (organización directa, desconcentrada, descentralizada, funcionalmente descentralizada, etc.) para las que, como se sabe, existen en el Estatuto títulos competenciales específicos como son los contenidos en los artículos 29.1(organismos autónomos) y 32.2 (Régimen Jurídico de la Administración canaria).

Desde la perspectiva analizada, las instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma, sea cual fuera su calidad, son en todo caso creadas por la propia Comunidad Autónoma y, desde tal perspectiva, es posible adivinar una relación de titularidad de dicha Comunidad sobre tales instituciones, a través de las cuales se ejercen las diferentes potestades públicas que el Ordenamiento constitucional y estatutario atribuye a la misma, cuya personalidad jurídica singular, es decir, única, no es posible confundir con la actuación de sus órganos o instituciones, a través de los que aquella personalidad se actúa y sin que tampoco se pueda confundir la personalidad jurídica autonómica con la que corresponde a otros entes jurídico-públicos de base territorial de mayor o menor espectro (Estado y Corporaciones locales), los cuales conservan su propia personalidad jurídica sin perjuicio de que el propio Ordenamiento constitucional, estatutario y legal, disponga en determinadas ocasiones relaciones de índole funcional/competencial entre los mismos.

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

Dicho de otro modo, los Cabildos no se hallan integrados en la estructura institucional de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que a su través se puedan ejercer funciones

autonómicas con un determinado alcance, lo que no convierte a tales organizaciones insulares en instituciones de la Comunidad, sino, en expresión acuñada por este Consejo, en "coadyuvantes de la Comunidad Autónoma en el cumplimiento de los fines estatutarios". Que a esa coadyuvancia se le califique con el término de institución no supone en sí mayor quebranto de constitucionalidad estricta; salvo por el dato, que no es irrelevante, de que se afecta a la estructura de los poderes de la Comunidad Autónoma, al entender que los Cabildos, en tanto "instituciones de la Comunidad Autónoma", asumen de alguna manera cotitularidad de potestades públicas autonómicas, cuando en realidad -tanto en el Estatuto vigente como en la Propuesta de Reforma- los Cabildos cumplen, simplemente, lo que no es poco, la función ejecutivo-administrativa en determinados ámbitos materiales de competencia autonómica, y tienen una cualificada participación en la vida institucional de la Comunidad Autónoma (artículos 11.4, iniciativa legislativa; 22.31 funciones autonómicas y 49, régimen de los recursos, EACan).

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

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

En base a las consideraciones precedentes, lógico resulta concluir que el Título I del Estatuto (De las Instituciones de la Comunidad Autónoma) debe contener exclusivamente regulación relativa a las instituciones estatutariamente previstas que personifiquen, cada una en su ámbito funcional, a la Comunidad Autónoma, por lo que es indudable que su Sección 3ª (del Gobierno de los Territorios Insulares) y su Sección 4ª (de la Administración de Justicia} no deben integrar la regulación propia del actual Título I. En relación con estas Secciones, se debe incluso añadir que la denominación de la Sección 3ª no refleja exactamente el contenido material que ampara, pues el gobierno de los territorios insulares no es exactamente lo mismo que el gobierno de los territorios municipales, cuyo órgano de gobierno y administración es el Ayuntamiento (art. 22.1EACan, el cual, por cierto, califica

al Cabildo insular como institución de gobierno local, concretamente de la Isla). En esta misma inteligencia, el art. 22.2 y, parcialmente, 4 PRE reproduce el contenido del art. 7.2, que, por ello mismo resultaría ocioso, a la par que asistemático, tal y como se razonó anteriormente.

Claro que del art. 7.2 PRE, en conexión con el precepto asimismo a reformar contenido en el art. 22.1 se puede colegir una interpretación distinta del carácter institucional autonómico que se pretende dar a los Cabildos, en el sentido de entender que el contenido de tal carácter institucional no es el ejercicio de las funciones que el Estatuto y las leyes le reconocen, sino que "además" de ser instituciones de la Comunidad Autónoma, ejercen las funciones antedichas.

En efecto, el art. 22.3 PRE precisa que a los Cabildos insulares le corresponden las funciones que se les reconocen como propias, las transferidas, las delegadas por la Comunidad Autónoma y la colaboración en el desarrollo y la ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno de Canarias (precepto que reitera el actual tenor del art. 22.3 EACan, del que se ha escindido su último párrafo para integrar lo que ahora constituye el apartado 4 del art. 22, conforme al cual "los Cabildos insulares, en cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma, asumen en cada isla la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma, ejecutando en su nombre cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios"). Estas, parecen ser, las funciones estatutariamente previstas que integrarán el contenido material del Cabildo como institución autonómica, por más que la última de las funciones contempladas en tal condición -ejecución de competencias administrativa autonómica no ejercida directamente por los órganos administrativos de la Comunidad- por su naturaleza, debiera ir ubicada en el apartado tercero del artículo 22, pues en caso contrario resultaría que el Cabildo cuando ejerce ciertas funciones (la del art. 22.3) es un coadyuvante estatutario de la Comunidad y cuando ejecuta competencia autonómica no ejercida por los órganos autonómicos es una institución de la Comunidad Autónoma. Salvando el contenido funcional señalado (propio, como se ha dicho, de la consideración autonómico-institucional de los Cabildos) quedaría como competencia de tal carácter la de la "representación ordinaria del Gobierno y de la Administración autonómica", representación que amplía la contemplada en el actual Estatuto, que solamente atribuye tal representación de los Cabildos en relación con la Administración autonómica, pero no respecto del Gobierno.

Queda, desde luego, claro cual es el contenido posible de la representación ordinaria de los Cabildos insulares de la Administración autonómica (cuestiones éstas en las que el Consejo se extendió con ocasión de su Dictamen 1/89), sin que, por el contrario, la Propuesta de Reforma precise cuál puede ser el contenido posible de la representación ordinaria del Gobierno en cada Isla; representación que, en cualquier caso, no puede alterar el régimen de atribuciones que el Gobierno de Canarias ostenta, con carácter general, en todo el territorio

de la Comunidad Autónoma, sin que sea posible compartimentar, con relevancia normativa, la función representativa del Gobierno en el territorio de cada isla, que, se supone, debe quedar limitada a efectos protocolarios, contenido plausible de lo que debe entenderse como "representación ordinaria" a efectos de distinguirla de la representación funcional, que implicaría actuación del representante por el representado, que es el Gobierno de Canarias.

Partiendo de esta eventualidad hipotética, habría que concluir planteándonos si la representación ordinaria que el Cabildo tendría del Gobierno y de la Administración autonómica es cualidad suficiente para convertir a los Cabildos en "institución de la Comunidad Autónoma". Igual género de dudas se puede plantear, ciertamente, si la realización de la gestión ordinaria de servicios propios de la Administración autonómica por parte de las Provincias y las Islas constituye a las mismas en instituciones de la Comunidad Autónoma (artículos 8 LRBRL y 5.1 de la Ley 12/83, de 14 de octubre, del Proceso autonómico) o si la atribución por delegación de competencias a las entidades locales (art. 7 LRBRL) convierte a las Corporaciones locales en órganos del ente delegante, o, incluso, si la representación ordinaria del Estado en el Archipiélago que ostenta el Presidente del Gobierno (art. 17.1 EACan) transmuta a tal Presidencia en órgano del Estado; o, finalmente, que cuando la Comunidad Autónoma ejerce funciones transferidas o delegadas del Estado (art. 150.2 CE) se convierte en órgano inserto en la estructura institucional del Estado. La respuesta es, desde luego, negativa, lo que es extensible en iguales términos a la relación Comunidad Autónoma/Cabildos insulares.

Llegados a este punto, debemos ahondar algo más en la cuestión analizada.

Determinados conceptos jurídicos pueden ser utilizados en sentido amplio o estricto, como tempranamente puso de manifiesto el Tribunal Constitucional en relación con el concepto "Estado" del que, se dice, hizo el Constituyente un uso anfibológico. En igual género de consideraciones, el Tribunal Constitucional ha expresado que, en sentido lato, las Comunidades Autónomas son Estado, lo que en modo alguno quiere decir que las Comunidades Autónomas sean estrictamente órganos integrados en la estructura institucional del Estado, lo que contradiría el contenido más elemental del principio de autonomía que inspira la organización territorial del Estado.

En igual término se está haciendo un uso ambiguo, dual, del concepto de "instituciones de autogobierno" favorecido o propiciado por la ambigua y profusa utilización del término "institución" en el lenguaje normativo y en el de las distintas disciplinas jurídicas. Se trata de un concepto que no sólo aparece referido a determinadas figuras organizativas, sino que, además, con él se hace referencia a "las materias y figuras principales del Derecho", por ello sin carácter organizativo sino material o sustantivo, de forma que, en este caso, puede haber instituciones (es decir, régimen jurídico de cierta materia) que pueden ser responsabilidad de dos o más personas jurídico-públicas, lo que es ajeno a problemática alguna de carácter orgánico, sino funcional. Todo ello hace dudoso, al menos desde el punto de vista de la

asepsia de la utilización de los conceptos institucionales, calificar a los Cabildos insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma. Para que pudiera acontecer tal realidad se precisaría, quizás, incorporar al Estatuto una distinta regulación jurídica de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los Cabildos, con encaje preciso en el resto de las previsiones estatutarias y con respeto a la normativa básica de régimen local».

Doctrina que ha sido reiterada en el Dictamen 68/2006, 30 de marzo (Fundamento V), en las consideraciones relativas al art. 16 de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía.

Por último, en el Dictamen 443/2014, de 2 de diciembre (Fundamento VII), con ocasión del análisis del Título III (Organización territorial de Canarias) de la última propuesta de Reforma del EAC, se dijo:

«Artículo 62. Islas y territorios insulares. Los Cabildos Insulares constituyen la administración propia de cada isla (art. 141.4 CE). Para la Propuesta de Reforma son, simultáneamente, órganos de representación, gobierno y administración de cada isla e instituciones de la Comunidad Autónoma (art. 62 PREA). Ya la anterior reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias les otorgó tal consideración, y este Consejo Consultivo, en sus Dictámenes 65/1994 y 68/2006, entre otros, entendió que de tal calificación como institución de la Comunidad Autónoma “no se deriva la conclusión de que los Cabildos Insulares pasaran a ser Comunidad Autónoma”; ni siquiera que se “hallen integrados en la estructura institucional de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que a su través se puedan ejercer funciones autonómicas”. Esta Institución consideró, entonces, que 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. Así, cuando el Estatuto establecía la asunción por los Cabildos de la representación ordinaria de aquélla en cada isla, y el ejercicio en su nombre de las competencias autonómicas no desarrolladas directamente en la isla por la Administración autonómica, tales cometidos integrarían “el contenido material del Cabildo como institución autonómica “. Ya entonces este Consejo Consultivo advertía lo forzado de la interpretación, por lo que resulta “dudoso, al menos desde el punto de vista de la asepsia de la utilización de los conceptos constitucionales, calificar a los Cabildos Insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma”. ¿Puede mantenerse esta misma interpretación respecto de los nuevos textos de la Propuesta que aquí se dictamina? El Consejo Consultivo de Canarias se confirma en aquel análisis y conclusiones; pero, además, considera que los nuevos textos ahora propuestos pudieran dificultar más aún su encaje constitucional. En los preceptos que la PREA dedica a esta cuestión parece subyacer un proyecto de “interiorización” de las Administraciones insulares canarias en la organización político-administrativa autonómica, incrementándose

así la tendencia a ello ya apreciada en la anterior reforma estatutaria. Efectivamente, si bien de la lectura de los art. 58.2 y 62.4 PREA claramente se evidencia que Cabildos y Ayuntamientos suponen Administraciones diferentes de la propia de la Comunidad Autónoma, sin embargo en otros preceptos que enseguida se analizarán se advierte una cierta instrumentalización de la insular por la autonómica, que resultaría contraria a la autonomía local de la isla, constitucionalmente garantizada».

La naturaleza de los Cabildos también ha sido analizada en numerosos Dictámenes de este Consejo Consultivo, emitidos sobre Proyectos o Propositiones de ley que abordaban la materia y, concretamente, en el Dictamen 33/2015, de 29 de enero, con ocasión del estudio de la ahora vigente Ley 8/2015, se señaló:

«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 (...) ».

En definitiva, este Organismo consultivo ha venido señalando reiteradamente con ocasión del análisis de la naturaleza jurídica de los cabildos insulares, que su consideración como institución de la Comunidad Autónoma no significa que pueda considerarse que formen parte de ésta como un elemento de su estructura orgánica, pues venimos considerando que el reformador estatutario, cuando otorgó a los cabildos insulares tal condición, hizo uso de un concepto funcional del término institución, sin que ello supusiera, obviamente, integrarlos en 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; 443/2014, de 2 de diciembre; y,

33/2015, de 29 de enero, entre otros). Prueba de ello es que no se regulan en el Título II EAC (De las instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias sino en el Título III De la organización territorial).

No obstante, la doctrina consultiva ampliamente expuesta debe interpretarse a la luz de la jurisprudencia constitucional, concretamente la STC 132/2012, de 19 de junio, dictada como consecuencia del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Estado contra la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares (de Baleares), que nada objeta a la consideración de los mismos como instituciones autonómicas, sino, antes al contrario, que es esa caracterización hecha por el Estatuto de Autonomía la que confiere al legislador autonómico una amplia libertad para la determinación de su régimen jurídico, con base en las competencias asumidas estatutariamente. Concretamente, en su Fundamento Jurídico 3 se recoge expresamente:

« (...) la Constitución no se opone en modo alguno a que los consejos insulares (o, en el caso canario, los cabildos) se configuren como instituciones autonómicas en el Estatuto de Autonomía, "norma institucional básica" de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), siempre y cuando esa configuración estatutaria de los consejos insulares no suponga detrimento de su naturaleza de administración local de cada isla (o agrupaciones de islas), ni merma de su autonomía para la gestión de los intereses propios de la isla. Dentro de estos límites, el art. 141-4 CE otorga un amplio margen de decisión al legislador estatutario para regular el régimen jurídico de los consejos insulares como administración propia de la isla y a su vez (y en su caso) como institución básica autonómica, atendiendo a la singularidad del fenómeno insular»

Asimismo, en el Fundamento jurídico 4 de la misma Sentencia, el Tribunal Constitucional señala:

« (...) De acuerdo con el mandato constitucional de asegurar que en los archipiélagos las islas tengan su administración propia "en forma de Cabildos o Consejos" (art. 141.4 CE), el art. 41.3 LBRL determina expresamente que los consejos insulares de las Islas Baleares (y en parecidos términos se pronuncia el art. 41.1 LBRL respecto de los cabildos insulares canarios) "a los que son de aplicación las normas de esta Ley que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales, asumen sus competencias de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y las que les correspondan de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Baleares". Aunque en sus términos literales la remisión al Estatuto de Autonomía de las Illes Balears y las leyes que les correspondan que se contiene en el art. 41.3 LBRL para la regulación de los consejos insulares sólo haga referencia a las competencias, lo cierto es que esta llamada al texto estatutario resulta capital a los efectos

que nos ocupan, toda vez que el art. 141.4 CE confiere al legislador estatutario un amplio margen de decisión para regular el régimen jurídico de los consejos insulares como administración propia de la isla y a su vez como "instituciones autonómicas propias" [art. 147.2 e) CE], en consideración a la singularidad del fenómeno insular, de la misma manera que hemos reconocido que la finalidad de "atender a la singularidad del sistema institucional" establecido por determinadas Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía hay que vincularla a la "peculiaridad" de esas Comunidades (STC 31/2010, de :28 de junio, FJ 141, que a su vez cita la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 7). En coherencia con ello, el vigente Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de "organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones propias (art. 30.1) y de "procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia" (art. 30.36), así como competencias de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica estatal en materia de "régimen local" {art. 31,13), contiene la regulación esencial de la organización y competencias de los consejos insulares, configurados como instituciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (art. 61.3) sin detrimento de su condición de Administración propia de las islas del archipiélago balear en cuanto entidades locales (art. 61.1), remitiendo a la Ley de consejos insulares el desarrollo de la organización y funcionamiento de los mismos (artículos 62, 63.11 67.4 y 68)».

De acuerdo con la parcialmente transcrita sentencia, las conclusiones que sienta el Tribunal Constitucional, trasladadas al archipiélago canario, se pueden sintetizar señalando lo siguiente:

Si bien la consideración de la isla como entidad local con administración propia en forma de cabildos resulta indisponible por el legislador estatutario, la Constitución no se opone de ninguna forma a que los Cabildos Insulares se configuren como instituciones autonómicas en el Estatuto de Autonomía como norma institucional básica de la Comunidad, siempre y cuando esta configuración no suponga detrimento de su naturaleza de administración local ni mengua de su autonomía de los intereses propios de la isla.

En esta perspectiva, la doble naturaleza de los cabildos insulares exige un tratamiento de los mismos distanciado del planteamiento de simple trasunto de las Diputaciones provinciales que se plasma y deduce de la legislación estatal, pese a que en la misma se han recogido, aunque sólo parcialmente, las notables diferencias entre unos y otras desde la misma creación de los cabildos insulares, tanto desde la perspectiva de su conformación democrática y de las especialidades en materias de organización, como desde la óptica más trascendente de su elenco competencial, máxime cuando dicho tratamiento mal se compadece con las exigencias derivadas de

la insoslayable conformación insular del territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias y del mandato constitucional de prestar especial atención al hecho insular.

Además, tampoco puede entenderse que prime una condición sobre la otra, de tal forma que su naturaleza de órganos de gobierno, administración y representación de las islas como entidades locales, difumine su carácter de instituciones de la Comunidad Autónoma; ni a la inversa, puesto que la naturaleza de Instituciones autonómicas que les reconoce y atribuye la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, no supone menoscabo alguno de su carácter de órganos de gobierno, administración y representación de las islas, máxime cuando la propia legislación básica deja a salvo esa consideración cuando en el art. 41.1 LRBRL establece que la regulación en ella contenida lo es *«sin perjuicio de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Canarias»*.

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, la conclusión a la que puede llegarse respecto a la naturaleza de los Cabildos Insulares es que los mismos son instituciones insulares e instituciones autonómicas, sin que pueda afirmarse que prime una condición sobre la otra, aun cuando su configuración como instituciones de la Comunidad Autónoma no puede suponer detrimento de su naturaleza de administraciones locales ni mengua de su autonomía para la gestión de los intereses propios de la isla. Pero, aun como corporaciones locales, en cumplimiento de la previsión constitucional de prestar especial atención al hecho insular, no puede trasladarse miméticamente la configuración legal de las Diputaciones Provinciales, puesto que los Cabildos Insulares no son instituciones provinciales, sino instituciones insulares, esto es, de la isla como entidad local.

En efecto, el art. 2.3 EAC, norma institucional básica de nuestra Comunidad Autónoma, configura a las islas como elementos esenciales de la organización territorial de Canarias, y, atribuye a sus cabildos la condición de instituciones de la Comunidad Autónoma y órganos de gobierno, administración y representación de cada isla, de forma simultánea. Esta doble naturaleza o carácter *«bifronte»* -en términos de este Consejo Consultivo- se reitera en los apartados 2 y 3 del art. 65 EAC al disponer que:

«2. Los cabildos insulares son instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias.

3. Los cabildos insulares constituyen órganos de gobierno, representación y administración de cada isla y gozarán de autonomía en la gestión de sus intereses y el

ejercicio de sus competencias propias, de acuerdo con la Constitución, este Estatuto y las leyes».

Completándose tal conceptualización en los arts. 70 y 71 EAC al señalar las competencias insulares (propias, transferidas, delegadas, y la colaboración con el desarrollo y ejecución de los acuerdos del Gobierno de Canarias, art. 70.1), y determinar las materias en relación con las cuales los cabildos insulares ejercerán funciones ejecutivas de carácter insular, en el marco y dentro de los límites de la legislación aplicable (art. 70.2), así como, al establecer la posibilidad de que los cabildos insulares puedan transferir o delegar en los ayuntamientos el ejercicio de sus funciones administrativas propias (art. 71).

Por ello, la expresión «*institución de la Comunidad Autónoma*» que utiliza el EAC no puede entenderse como una alusión de tipo incidental ni hueca de contenido, sino que debe ser interpretada como una expresión claramente voluntaria y querida por el legislador estatutario, otorgando a los Cabildos un destacado papel, en especial en cuanto a la función ejecutiva o de aplicación del ordenamiento jurídico en los sectores materiales sobre los que tienen competencias. En otras palabras, son entes de la administración local que, por serlo en el seno de la Comunidad Autónoma, son igualmente instituciones de ésta.

Esta dualidad ha sido reconocida y avalada por el Tribunal Constitucional en la ya citada Sentencia n.º 132/2012, de 19 de junio, en la que razonaba lo siguiente:

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

Por otro lado, la proyección que esta garantía constitucional del autogobierno local tiene en el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas fue objeto de uno de los primeros pronunciamientos de este Tribunal. Así, en la antes mencionada STC 5/1981 indicamos que aquella garantía «es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado.

La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario» (FJ 5; en relación con la organización local, STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 6).

Además, la regulación de esas condiciones básicas tampoco exige al Estado la fijación de estándares jurídicos uniformes allí donde la propia Constitución ha reconocido la existencia de circunstancias diferenciales, como acontece precisamente con el mandato de atención en particular «a las circunstancias del hecho insular» contenido en el art. 138.1 CE, dentro del capítulo de principios generales de la organización territorial del Estado, que no supone consagrar un privilegio sino una llamada de atención sobre la singularidad objetiva que el fenómeno de la insularidad representa, y que ha de ponerse a su vez en relación con lo dispuesto en los arts. 141.4 y 143.1 CE, por lo que se refiere a la administración local propia de las islas.

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

régimen jurídico de los consejos insulares como administración propia de la isla y a su vez (y en su caso) como institución básica autonómica, atendiendo a la singularidad del fenómeno insular.

(...)

En definitiva, resulta incuestionable que el vigente Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, al configurar el régimen esencial de la organización de los consejos insulares, ha atendido al mandato constitucional conforme al cual «en los archipiélagos, las islas tendrán su administración propia en forma de Cabildos o Consejos» (art. 141.1 CE), al tiempo que, en el ejercicio de la potestad de organización de las Comunidades Autónomas, ha configurado dichos consejos insulares como «instituciones autonómicas propias» [art. 147.2 c) CE], «opción legislativa que resulta constitucionalmente lícita en la medida en que la misma encuentra apoyo en el denominado "hecho insular", circunstancia geográfica específica, propia de las Comunidades Autónomas que son territorialmente un archipiélago, y cuya singularidad es tenida en cuenta por la propia Constitución (arts. 69.3 y 141.4)», como hemos tenido ocasión de recordar en relación con la regulación de los sistemas electorales insulares (STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 7, sobre el régimen electoral canario, que cita a su vez la STC 45/1992, de 2 de abril, FJ 5, sobre el régimen electoral balear)».

La doctrina y jurisprudencia expuestas otorgan al legislador autonómico un amplio margen de actuación para establecer el régimen jurídico de los cabildos insulares, si bien al mismo tiempo establecen la obligación de no traspasar los límites que impone el respeto a la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Así, el supremo intérprete constitucional, además de establecer como límite a la configuración estatutaria de los Cabildos que «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», matiza en la referida sentencia que «La autonomía constitucionalmente reconocida a los entes locales, que son ante todo Administraciones públicas, y a las Comunidades Autónomas, en las cuales la concurrencia de poderes legislativos y ejecutivos da como resultado la «diversificación del ordenamiento en una pluralidad de sistemas normativos autónomos» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 42) es sustantivamente diferente y las diferencias que existen entre ambos no pueden «salvarse» mediante el expediente de recordar que los consejos insulares también son instituciones de la Comunidad Autónoma, pues ese carácter de los consejos insulares no transmuta su naturaleza jurídica de auténticas Administraciones públicas territoriales de tipo corporativo sino que, antes bien, la presupone».

En definitiva, el EAC ha establecido que los cabildos insulares sean simultáneamente entidades locales e instituciones autonómicas, sin que pueda afirmarse que prime una condición sobre la otra, aun cuando su configuración como

instituciones de la Comunidad Autónoma no puede suponer detrimento de su naturaleza de administraciones locales ni mengua de su autonomía para la gestión de los intereses propios de la isla como órganos de gobierno, administración y representación de las mismas como entidades locales.

2. Establecida la naturaleza de los Cabildos Insulares en su doble condición local y autonómica, ello permitirá despejar las dudas sobre el régimen jurídico a que han de someterse, pues el régimen jurídico habrá, inevitablemente, de acompañarse a la naturaleza de la entidad; de no hacerse así, se produciría una disfunción del sistema imposible de sustentarse. El legislador estatutario otorga un ancho margen de decisión para regular el régimen jurídico de los cabildos como administración propia de la isla y a su vez y en su caso, como institución autonómica, atendiendo a la singularidad del fenómeno insular, dadas las competencias asumidas en materia de «*organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*» (art. 148.1.1 CE), así como las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica estatal en materia de «*régimen local*» (art. 105 EAC). Regulación que debe hacerse por la Ley que regule la organización y funcionamiento de los Cabildos Insulares a la que remiten los arts. 67 y 69 EAC, y en los términos que establezcan las leyes del Parlamento, conforme a lo dispuesto en el art. 70 EAC y en la legislación básica de régimen local respecto a las competencias insulares.

No debe olvidarse, además, que la jurisprudencia constitucional avala la posibilidad de que el legislador estatutario pueda establecer el régimen jurídico de los Cabildos, dentro, obviamente, de los límites de la legislación básica. Así la repetida STC 132/2012 señala en su FJ IV :

« (...) En efecto, conviene ante todo advertir que la opción legislativa que resulta de diversos preceptos de la Ley 8/2000, según la cual no es preciso que los miembros o titulares de esos órganos ejecutivos de los consejos insulares a los que se refiere el Abogado del Estado -consejos ejecutivos, direcciones insulares y secretarías técnicas- tengan la condición de electos, no contraviene la legislación básica en materia de régimen local. De acuerdo con el mandato constitucional de asegurar que en los archipiélagos las islas tengan su administración propia «en forma de Cabildos o Consejos» (art. 141.4 CE), el art. 41.3 LBRL determina expresamente que los consejos insulares de las Islas Baleares (y en parecidos términos se pronuncia el art. 41.1 LBRL respecto de los cabildos insulares canarios) «a los que son de aplicación las normas de esta Ley que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales, asumen sus competencias de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y las que les correspondan de conformidad con el Estatuto de Autonomía de

Baleares». Aunque en sus términos literales la remisión al Estatuto de Autonomía de las Illes Balears y las leyes que les correspondan que se contiene en el art. 41.3 LBRL para la regulación de los consejos insulares sólo haga referencia a las competencias, lo cierto es que esta llamada al texto estatutario resulta capital a los efectos que nos ocupan, toda vez que el art. 141.4 CE confiere al legislador estatutario un amplio margen de decisión para regular el régimen jurídico de los consejos insulares como administración propia de la isla y a su vez como «instituciones autonómicas propias» [art. 147.2 c) CE], en consideración a la singularidad del fenómeno insular, de la misma manera que hemos reconocido que la finalidad de «atender a la singularidad del sistema institucional» establecido por determinadas Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía hay que vincularla a la «peculiaridad» de esas Comunidades (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 141, que a su vez cita la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 7). En coherencia con ello, el vigente Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de «organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones propias» (art. 30.1) y de «procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia» (art. 30.36), así como competencias de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica estatal en materia de «régimen local» (art. 31.13), contiene la regulación esencial de la organización y competencias de los consejos insulares, configurados como instituciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (art. 61.3) sin detrimento de su condición de Administración propia de las islas del archipiélago balear en cuanto entidades locales (art. 61.1), remitiendo a la Ley de consejos insulares el desarrollo de la organización y funcionamiento de los mismos (arts. 62, 63.1, 67.4 y 68). Además, de la indicada particularidad del régimen jurídico de los consejos insulares no se sigue una vulneración de la autonomía local concretada en el autogobierno de la isla como entidad local a través de corporaciones de carácter representativo, puesto que el Pleno del consejo insular, que conserva todas las potestades decisorias y el control político del ente, sólo está integrado por miembros electos. En efecto, ninguna de las funciones legamente atribuidas a esos órganos ejecutivos -consejos ejecutivos, direcciones insulares y secretarías técnicas- les permite adoptar decisiones basadas exclusivamente en criterios de naturaleza esencialmente política, que, como ya hemos apuntado con anterioridad, constituyen el núcleo esencial de la autonomía local, correspondiéndoles tan solo la ejecución de las normas y directrices aprobadas por el Pleno del consejo insular, dirigiendo o gestionando los correspondientes servicios administrativos (arts. 67.2 del Estatuto de Autonomía reformado, en relación con el consejo ejecutivo, y 13.3 de la Ley 8/2000, por lo que respecta a las direcciones insulares y las secretarías técnicas). A este respecto, interesa destacar que la potestad más expresiva de la autonomía reconocida a los consejos insulares, la normativa, se halla exclusivamente reservada al Pleno de la corporación por el art. 67.1 del nuevo Estatuto de Autonomía [en idéntico sentido, art. 8.1 i) de la Ley de consejos insulares]. Por otro lado, la mayor complejidad organizativa que presentan los consejos insulares cuando se contrastan, como se hace en el escrito rector de este proceso

constitucional, con las Diputaciones provinciales, se corresponde con la mayor extensión de las competencias que el propio Estatuto de Autonomía reserva a aquéllos. Conviene recordar, en este sentido, que el citado art. 41.3 LBRL determina que «los Consejos Insulares de las Islas Baleares, a los que son de aplicación las normas de esta Ley que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales, asumen sus competencias de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y las que les correspondan de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Baleares». A lo anterior se añade que todos estos órganos ejecutivos responden de su gestión ante los órganos de carácter representativo. El art. 65.1 del Estatuto de Autonomía establece que, entre otras funciones, el Pleno del consejo insular «controla la acción de gobierno del Consejo Ejecutivo, elige y cesa al Presidente», reiterándose en el art. 65.5 del Estatuto de Autonomía que «el Pleno ejercerá el control y la fiscalización de la acción del Presidente y del Consejo Ejecutivo, mediante la moción de censura al Presidente, la votación sobre la cuestión de confianza que éste plantee y los debates, las preguntas, las interpelaciones y las mociones sobre su actuación y otras que se establezcan»; y, en términos similares, el art. 8.1 b) de la Ley 8/2000 le encomienda al Pleno la función de «ejercer el control y la fiscalización de los órganos de gobierno, a través de debates, preguntas y mociones sobre su actuación y otros que se establezcan». Se trata de mecanismos con los cuales se pretende asegurar que el control último de las decisiones y la función directiva de la entidad corresponda al órgano representativo por excelencia, que no es otro que el Pleno del consejo insular correspondiente. Queda con ello salvaguardado el «núcleo inherente a la función representativa» que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación local -aquí insular-, integrado por las facultades de participación en la actividad de control del gobierno local, de intervención en las deliberaciones del Pleno de la corporación y de votación en los asuntos sometidos a ese mismo órgano, así como por el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores (SSTC 169/2009, de 9 de julio, FJ 3; 9/2012, de 18 de enero, FJ 4; y 30/2012, de 1 de marzo, FJ 4).

En consecuencia, acorde con lo establecido en el EAC y en la jurisprudencia constitucional, se ha de analizar el régimen jurídico de aplicación a los cabildos, acorde con su doble naturaleza; cuando ejerzan competencias propias de su condición de administración local o de su condición de institución de la Comunidad Autónoma.

No puede perderse tampoco de vista, como ya se ha dicho, que la redacción del art. 41.1 LRBRL dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, supuso un cambio trascendental en la configuración de los Cabildos Insulares en la legislación básica de régimen local, pues el inciso final del anterior art. 41.1 que finalizaba «*asumiendo las competencias de*

éstas, sin perjuicio de las que les corresponden por su legislación específica», se sustituye por «asumiendo las competencias de éstas, sin perjuicio de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Canarias». Es decir, la salvedad en cuanto a que los Cabildos asumen las competencias de las Diputaciones provinciales, sin perjuicio de las competencias que puedan asumir en virtud de su legislación específica, se sustituye por una salvedad genérica, no sólo referida al ámbito competencial, a lo que disponga el EAC. Por lo tanto, es la propia legislación básica de régimen local la que preceptúa que debe respetarse lo que dispone el EAC.

2.1 En relación con el primer supuesto, esto es su condición de entes locales, se ha de reiterar la doctrina sentada por este Consejo Consultivo en el ya citado Dictamen 33/2015, de 29 de enero, que se expone seguidamente:

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

Sobre la autonomía local.

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

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

El perfil de la autonomía local se ha venido determinando por la jurisprudencia constitucional difiriendo su configuración institucional al legislador ordinario al que no se fija más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza en el círculo de los intereses respectivos.

Tal autonomía posee un contenido que ha sido fijado, en efecto, por la temprana STC 32/1981. La regulación básica, ciertamente, “no puede extenderse a la regulación pormenorizada de los diversos sectores de actividad”, pero no podemos olvidar que el régimen jurídico de las Corporaciones locales es “bifronte” por ser el resultado conjunto de la legislación del Estado y de la de las Comunidades Autónomas.

Tal autonomía local, garantizada por los arts. 137, 140 y 141 CE, supone “el derecho de la Comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos les atañen (...) . Para el ejercicio de esa participación (...) los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible” (STC 32/1981), no pudiendo las Comunidades locales “ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer (...) . Por todo ello, el Tribunal Constitucional deja sentado que la garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia” (STC 214/1989, con cita de la STC 32/1981)».

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

En segundo lugar, la autonomía local también es financiera, pues «el principio de suficiencia de ingresos (...) constituye el presupuesto indispensable para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada (STC 96/1990, de 24 de mayo). En efecto, el principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (arts. 2 y 137 CE), ofrece una vertiente económica importantísima, ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad

real de alcanzar los fines (STC 237/1992, de 15 de diciembre). La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas» (STC 48/2004, de 25 de marzo).

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

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

2. La legislación básica de régimen local.

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

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

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

Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (modificada por Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre). (...)

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

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

2.2 En cuanto a su condición de instituciones autonómicas, la presente PPL se dirige, en desarrollo del mandato estatutario, a establecer, entre otros aspectos, el régimen jurídico de los cabildos en el ejercicio de las competencias, que conforme al EAC, le atribuya, le transfiera o le delegue la Comunidad Autónoma, con el único límite del estricto cumplimiento de la legislación básica de Régimen Jurídico. En este sentido, la Exposición de Motivos de la PPL justifica la necesidad de establecer un régimen jurídico propio en los siguientes términos:

«La presente iniciativa legislativa encuentra su fundamento en la necesidad de adecuar la estructura organizativa y el régimen jurídico de los cabildos insulares al nuevo marco estatutario establecido por la Ley Orgánica 1/2018, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. Esta norma reconoce expresamente el papel de los Cabildos como instituciones de la Comunidad Autónoma, al tiempo que preserva su naturaleza de entes locales, consolidando así una configuración institucional dual que requiere una respuesta normativa coherente con la realidad jurídica y funcional que desempeñan en el sistema autonómico.

Esta doble condición —instituciones autonómicas y órganos de gobierno insular—, reconocida en el Estatuto (artículos 2.3 y 65.2 y 65.3), y calificada como carácter “bifronte” por el Consejo Consultivo de Canarias, justifica la necesidad de dotar a los Cabildos de un modelo organizativo y de un régimen jurídico que respondan tanto a su posición en el

entramado institucional autonómico como al volumen competencial que tienen asumido en la actualidad»

V

Observaciones al contenido de la PPL

A) De carácter general:

1. Se observa que en la presente PPL se acude al uso de la figura de las denominadas *leges repetitae*. En relación con esta cuestión, este Consejo Consultivo ha de recordar su reiterada doctrina acerca de la proscripción de reproducir en la legislación autonómica, con carácter general, las normas estatales dictadas en el ámbito de sus competencias.

Así lo hemos señalado, entre otros, en nuestro Dictamen 501/2021, de 19 de diciembre, en los siguientes términos:

«Sobre esta técnica normativa cabe traer a colación la doctrina consolidada por este Organismo Consultivo sobre las leges repetitae. En aplicación de esta doctrina, acuñada por el TC y seguida por este Consejo en multitud de dictámenes (por todos, Dictámenes 394/2016, de 24 de noviembre; 147/2017, de 2 de mayo; 94/2018, de 7 de marzo; 275/2018, de 15 de junio; y 410/2021, de 3 de septiembre) hemos señalado, lo siguiente:

«La mera reiteración por la legislación autonómica de la legislación básica no es desarrollo de ésta, sino invasión de la competencia estatal para definir lo básico y, por ende, adolecería de un vicio de incompetencia que puede determinar su nulidad. En este sentido la STC 73/2016 (FJ 10) sobre esta cuestión señala:

“No puede perderse de vista que la legislación autonómica puede incurrir en inconstitucionalidad mediata, no sólo cuando contradice la normativa básica estatal, también cuando penetra el espacio normativo que ha ocupado el legislador básico, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en las bases”.

Tal es la doctrina constitucional relativa a las leges repetitae. Conforme a ésta, la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero sólo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo [por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2 ; 73/1997, de 11 de abril, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10 a); 18/2011, de 13 de marzo, FJ 18]».

Asimismo, en el Dictamen 553/2018, de 12 de diciembre, este Consejo ha señalado:

«La doctrina constitucional sobre las leges repetitae se halla recogida, entre otras muchas, en las SSTC 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8; 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4, b);

147/1993, de 29 de abril, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 3; 150/1998, de 30 de julio, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; y 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9, concluyendo el dictamen que la reproducción de preceptos de la LOPJ que efectuaba el PD entonces dictaminado no podía entenderse dirigida a la mejor inteligibilidad y sentido de la norma.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha advertido que este procedimiento de repetición, al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad (SSTC 40/1981, de 18 de diciembre, y 10/1982, de 23 de marzo). En tales supuestos, el Tribunal Constitucional precisa que la cuestión principal que se suscita consiste en determinar si el ente autor de la norma que reproduce otra dictada por ente distinto posee o no competencia en la materia a que la primera norma se refiere (STC 149/1985). Así la reproducción por la legislación autonómica de normas estatales en materias que correspondan a la exclusiva competencia del Estado ha llevado al Tribunal Constitucional a señalar que su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma (STC 69/1991).

Del mismo modo, en su Sentencia 162/1996, de 17 de octubre, el Tribunal Constitucional advierte de la posible inconstitucionalidad de estas prácticas legislativas por resultar inadecuadas al sistema de fuentes constitucionalmente configurado, lo que acontece cuando se reproducen en la ley preceptos constitucionales de leyes orgánicas o de normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981, 26/1982, 76/1983 y 162/1996, entre otras). En estos casos, conforme señala el Tribunal, se trata de prácticas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.

No obstante, el Tribunal Constitucional ha dejado a salvo la posibilidad de reiteración en la norma autonómica cuando esta sirve a la finalidad de complementar la norma autonómica para dotarla de sentido o inteligibilidad. Señala así en su Sentencia 47/2004, de 29 de marzo, que esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas por el legislador autonómico no debe extenderse a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del Ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo autonómico. Se trata en estos casos, en definitiva, de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico».

En la PPL que se dictamina se observa a lo largo de su articulado un uso reiterado de esta praxis en relación con diversas disposiciones contenidas en el EAC (entre otros, los arts. 108, 109 o la Disposición adicional Séptima de la PPL).

Ciertamente cabe el empleo de esta técnica en algunas ocasiones, cuando lo requiere el entendimiento de la propia legislación autonómica, pero no así con carácter general, y menos aún cuando la reproducción se produce de forma parcial y fragmentada y por tanto inexacta.

2. La PPL que se dictamina no establece un régimen transitorio. No obstante, teniendo en cuenta que entre sus previsiones legales se encuentra la transferencia y la delegación de competencias, sería aconsejable -en aras de dotar a la norma de una adecuada seguridad jurídica (art. 9.3 CE)- la previsión de una norma transitoria en términos similares a la disposición transitoria segunda de la LCI actualmente en vigor, para el supuesto de que se efectúen nuevas transferencias o delegaciones de funciones o competencias en aplicación de las previsiones del Capítulo III del Título I de la PPL.

3. En términos generales, la redacción de la PPL resulta correcta y acorde con las reglas gramaticales, si bien es aconsejable proceder a una última revisión del texto normativo encaminada a corregir las diversas deficiencias de redacción y ortográficas observadas en el mismo. Así y a título meramente ejemplificativo: se repite una palabra en la Exposición de Motivos (FV, segundo párrafo «*in fine*»: aceptación); en algunos párrafos se omite la utilización del lenguaje inclusivo (vgr.: art. 52 PPL: «*los consejeros insulares*», art. 57: «*presidente del Cabildo Insular*» o art. 67, apartado 2 de la PPL) que deberán corregirse a los efectos de dar cumplimiento a los criterios de lenguaje de género establecidos en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y en la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres. Otros errores gramaticales: art. 73 («*se podrán estructurarse*»), art. 85.1: adecúan en lugar de adecuarán.

4. Constituye una deficiente técnica normativa hacer uso del «*bis*» en la denominación de artículos en un nuevo texto legal como el analizado, tal y como se advierte en el caso de los arts. 103 *bis* y 104 *bis* PPL. Este recurso debe quedar reservado para aquellos supuestos donde se busca complementar un texto normativo ya existente sin la necesidad de tener que reenumerar su contenido.

5. Como se dirá con ocasión del análisis de cada precepto, se producen reenvíos a artículos de la propia PPL incorrectos, refiriéndose a preceptos de la LCI y no al texto de la PPL.

B) De carácter particular:

Índice

Se debe proceder a una revisión del índice para que sea coherente con el texto del cuerpo de la norma. Así, en el Capítulo I del Título I se ha de añadir el art. 6 «*Ámbitos materiales de competencias de los cabildos insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias*». Igualmente, debe corregirse la duplicidad existente en relación con la Sección 4 y la Subsección 1 del Capítulo III del Título I. Por último, debe incorporarse la rúbrica de la Sección 5 del Capítulo II del Título V.

Exposición de Motivos

Debe hacerse referencia expresa a los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma de Canarias a cuyo amparo se dicta la norma [arts. 67, 69, 70, 105.1.b) y 106.1.c) EAC], los cuales deberán constar expresamente en la Exposición de Motivos. Asimismo, en el apartado III de la Exposición de Motivos la cita a la «LO 1/2018 (EAC)» debe serlo a la «*Ley Orgánica 1/2018, de 5 noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC)*».

Artículo 5. Competencias de los Cabildos Insulares

El apartado 1 de este precepto se refiere a los cabildos insulares como «*órganos de gobierno, administración y representación de las entidades locales islas*», sin embargo, el art. 2 PPL se refiere a los mismos como «*órganos de gobierno, administración y representación de cada isla*», utilizando los mismos términos empleados por el EAC.

Procede unificar los términos utilizados en la PPL y suprimir la expresión «*entidad local isla*», a los efectos de dotar al texto de la PPL de una adecuada seguridad jurídica y coherencia con el resto del ordenamiento jurídico.

En el apartado 2 procede aclarar que las competencias atribuidas a los Cabildos insulares lo son con el carácter de propias, tal como se razonará con ocasión de las observaciones al art. 25.1 PPL.

Artículo 8. Competencias propias y delegadas

El apartado 1 del precepto dispone: «*Los cabildos insulares (...) ejercen las competencias propias que les atribuyen la legislación de régimen local*», sin embargo, debe añadirse que también ejercen las competencias propias que les atribuya la presente PPL, toda vez que el art. 9 PPL establece que «*son competencias propias de los cabildos insulares las establecidas por la legislación básica de régimen local para las Diputaciones Provinciales, desarrolladas en los artículos 10 a 15 de esta Ley, así como las demás que les atribuya el presente texto legal*».

El apartado 3 se refiere nuevamente a los cabildos insulares como «*órganos de gobierno, administración y representación de las entidades locales islas*», por lo que se da por reproducida la observación efectuada al apartado 2 del art. 5 PPL, máxime cuando en el apartado 5 del precepto analizado y en el art. 9 PPL se usa la expresión «*órganos de gobierno, administración y representación de las islas*».

En el apartado 5 se efectúa un reenvío normativo al art. 7.4 LRBRL; en aras de la seguridad jurídica, debe acompañarse dicho reenvío de la expresión «*o normativa que la sustituya*», lo que evitaría los problemas de una falta de adecuación sobrevenida de la norma a la regulación que en el futuro se pueda establecer como consecuencia de un eventual cambio normativo.

Artículo 15. Asistencia en el ejercicio de funciones públicas necesarias

Este artículo regula la asistencia de los cabildos insulares en el ejercicio de las funciones públicas necesarias a los municipios. El apartado 4 establece que los cabildos insulares podrán prever en sus relaciones de trabajo los puestos necesarios con personal propio o con personal funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional para garantizar dicha asistencia conforme a sus capacidades.

Se observa, en idénticos términos a los señalados por la Dirección General de la Función Pública del Gobierno de Canarias, que los servicios de asistencia se regulan en el art. 16 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (en adelante, RD 128/2018, de 16 de marzo), norma básica dictada por el Estado al amparo del art. 149.1.14.^a y 18.^a CE, de conformidad con la Disposición final primera del RD 128/2018, de 16 de marzo. El citado precepto dispone:

«1. Las funciones reservadas a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, en Entidades Locales eximidas, serán ejercidas por las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entes supramunicipales, o, en su caso, mediante acumulación de funciones o agrupación para sostenimiento en común del puesto reservado.

Las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entes supramunicipales incluirán, en sus relaciones de puestos de trabajo, los reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional necesarios para garantizar el cumplimiento de tales funciones. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención y tesorería y recaudación.

La garantía de la prestación de los servicios de secretaría e intervención y tesorería y recaudación en los municipios de menos de 1.000 habitantes, no implicará la supresión del puesto de Secretaría como reservado a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional de la subescala de Secretaría-Intervención, en los municipios que tengan creado y clasificado dicho puesto.

2. La Comunidad Autónoma efectuará la clasificación de los citados puestos, a propuesta de las Entidades respectivas. Su provisión se ajustará a lo establecido en este real decreto.

3. De acuerdo con lo previsto en el artículo 40 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, corresponde a las Comunidades Autónomas uniprovinciales, asumir la prestación de los servicios de asistencia a que aluden los artículos 26.3 y 36.2.c) de dicha ley».

Conforme a las previsiones contenidas en el citado RD 128/2018, de 16 de marzo, los servicios de asistencia a los municipios han de garantizar el ejercicio de las funciones reservadas a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, en las Corporaciones locales respectivas, en los siguientes supuestos:

a) El ejercicio de las funciones públicas reservadas en entidades locales eximidas de la obligación de crear o mantener puestos propios, reservados a tales funcionarios, cuando su volumen de servicios o recursos sean insuficientes para el mantenimiento de dichos puestos (arts. 10 y 16 del RD 128/2018, de 16 de marzo). Dicha exención ha de ser acordada por la Administración pública de la Comunidad Autónoma respectiva.

En todo caso, en las Mancomunidades de Municipios eximidas, el ejercicio de las funciones reservadas será ejercido, preferentemente, por los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional de alguno de los

municipios eximidos y, en su defecto, por los servicios de asistencia o mediante acumulación, de acuerdo con el orden de preferencia, de acuerdo con lo establecido en los arts. 16 y 50 del RD 128/2018, de 16 de marzo, respectivamente.

b) Para la realización de cometidos especiales de carácter circunstancial - comisiones circunstanciales-, por el tiempo imprescindible, en los casos de ausencia, enfermedad o abstención legal o reglamentaria de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, en municipios de menos de 1.000 habitantes, a petición de la Corporación Local interesada (art. 55 RD 128/2018, de 16 de marzo).

c) Para el ejercicio, con carácter excepcional, de las funciones de tesorería en Corporaciones locales clasificadas en clase tercera, en los términos y condiciones establecidos en la Disposición transitoria sexta. 3 del RD 128/2018, de 16 de marzo.

La prestación por los cabildos insulares de la asistencia para el ejercicio de las funciones públicas reservadas a personal funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional a las Corporaciones locales en supuestos distintos a los tres expuestos, habrá de realizarse con pleno respeto de las competencias que ostenta la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, particularmente en relación con la provisión temporal o no definitiva de puestos reservados.

Tales competencias las atribuye el art. 92 *bis* LRBRL y el RD 128/2018, de 16 de marzo en exclusiva a las Comunidad Autónoma en el marco del régimen jurídico sustantivo establecido por la legislación básica del Estado, y, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias se ejercen por la Dirección General de la Función Pública de conformidad con el art. 79.2 del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, aprobado por Decreto 108/2024, de 31 de julio (BOC n.º 156, de 8 de agosto de 2024).

En consecuencia, este art. 15 PPL deberá contemplar expresamente los tres supuestos de asistencia obligatoria por parte de los cabildos insulares que acabamos de exponer, o bien, utilizar una cláusula abierta para que tengan cabida otros supuestos que pueda contemplar la normativa estatal básica.

Finalmente, se debe recordar que la asistencia de los cabildos insulares, para el ejercicio de las funciones necesarias, solo podrá ser ejercida de forma ordinaria por personal funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional adscrito a los servicios de asistencia, a través de los puestos de trabajo previstos en

la relación de puestos de trabajo o instrumento organizativo similar, los cuales han de estar debidamente clasificados, como puestos reservados, por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Artículo 20. Ejercicio de la iniciativa legislativa

La referencia que se hace en el apartado 1 de este precepto al art. 67.34 EAC debe serlo al art. 67.3 EAC.

Artículo 25. Atribución de competencias por ley

El apartado 1 del precepto dispone: «Mediante Ley del Parlamento de Canarias podrán atribuirse directamente competencias y facultades a los cabildos cuando se considere que el interés insular es predominante». En términos similares se pronuncia el art. 9 de la vigente LCI, heredero, a su vez, del art. 45 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.

Este precepto se incardina en el Capítulo III del Título I que lleva por rúbrica *«Competencias de los cabildos insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias»*, lo que implica que la atribución por ley de las competencias y facultades a los cabildos insulares que se regula en este artículo han de entenderse referidas, exclusivamente, en su condición de instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Son varias las leyes autonómicas que han hecho uso de esta facultad. A título de ejemplo: la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas (art. 8), Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores (art. 11) o la Ley 9/1998, de 22 de julio, sobre prevención, asistencia, e inserción social en materia de drogodependencias (art. 33); si bien limitándose a la atribución de funciones o facultades concretas, reservándose el Gobierno de Canarias las potestades de coordinación y de desarrollo reglamentario.

El art. 70 EAC, establece en su apartado 1.º:

«Competencias insulares. 1. A las islas les corresponde el ejercicio de las competencias que les son reconocidas como propias; las que se les transfieran o deleguen, y la colaboración en el desarrollo y la ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno de Canarias, en los términos que establezcan las leyes del Parlamento. Las transferencias y delegaciones llevarán incorporadas los medios económicos, materiales y personales que correspondan».

De la lectura del precepto, parece desprenderse que el legislador estatutario ha considerado la posibilidad de que, por Ley del Parlamento, se otorgue a los cabildos (islas) una competencia autonómica de forma plena, que asumiría como propia. Esta hipótesis se ve reforzada si tenemos en cuenta que solo las competencias atribuidas como propias por la ley habrán de ser obligatoriamente asumidas por los cabildos y, dado que en el texto de la PPL no se establece ninguna previsión relativa a la aceptación de esta atribución -a diferencia de lo que sucede respecto de las transferencias y las delegaciones-, cabría entender que, como venimos refiriendo, nos encontramos ante competencias propias de los cabildos insulares en su condición de instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Dado el carácter reforzado -mayoría absoluta- que se exige estatutariamente para la aprobación de esta norma, podemos considerar que la presente PPL se configura como la *«ley marco»* destinada a regular el régimen jurídico, organizativo y de funcionamiento -entre otros extremos- de los cabildos insulares. Por ello, se echa en falta un tratamiento más detallado de la cuestión que regula, pues la parquedad de los términos en que está redactado este apartado 1 puede plantear dudas interpretativas susceptibles de generar futuros conflictos en el momento de su aplicación.

Así, para las competencias ejercidas en su condición de entidades locales, la LRBRL establece en los apartados 1 y 2 del art. 7 que *«las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación»* y que *«las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley»*.

Por su parte, el art. 36.1 LRBRL establece que: *«Son competencias propias de la Diputación o entidad equivalente las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública»*, y el art. 7.2 que tales competencias *«se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas»*.

Si la intención del legislador autonómico es atribuir competencias propias a los cabildos insulares, en su condición de instituciones autonómicas, el art. 25.1 PPL debe establecer expresamente tal naturaleza y concretar su régimen jurídico a los efectos de dotar de la adecuada seguridad jurídica a la norma (art. 9.3 CE).

Artículo 30. Régimen jurídico

El precepto señala: «Las competencias administrativas transferidas a los cabildos insulares se ejercerán conforme al régimen jurídico establecido en el art. 87 de la presente Ley»

En aplicación del principio de seguridad jurídica procede aclarar el concepto de «*competencia administrativa*» o, en su caso, su eliminación.

Artículo 33. Control del ejercicio de las competencias transferidas

En este precepto se formula una remisión a un artículo inexistente (art. 127), ya que el texto de la PPL se integra por 126 artículos. La remisión ha de ser al art. 123.

Artículo 45. Encomiendas de gestión ordinaria de servicios

El precepto regula las «*Encomiendas de gestión ordinaria de servicios*» estando redactado en los términos de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por lo que deberá ajustarse a la regulación establecida en el art. 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Artículo 50. Clases de órganos de los cabildos insulares.

Este artículo establece que «*La organización de los cabildos insulares se estructura en órganos de representación política y órganos de gobierno y administración, de acuerdo con lo establecido en esta Ley*», regulando, a continuación, en los arts. 51 a 59 PPL los órganos de representación política, considerando como tales al Pleno y a las Comisiones del Pleno; y, en los arts. 60 a 79 PPL, a los órganos de gobierno y administración. En relación con los órganos de gobierno dispone el art. 60 PPL que «*son órganos de gobierno de los cabildos insulares el presidente o presidenta, el consejo de gobierno, los vicepresidentes o vicepresidentas y los consejeros o consejeras titulares de los departamentos o áreas en que se organice el cabildo*».

Ahora bien, pese a tal configuración orgánica, el art. 52 PPL determina que el Pleno «*asume el superior gobierno de la institución*», por lo tanto, no es únicamente un órgano político, sino también, y fundamentalmente, un órgano de gobierno.

Asimismo, la persona titular de la Presidencia del cabildo insular es un órgano político, no en vano el art. 201.5 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG) establece que «*Será Presidente del*

Cabildo Insular el candidato primero de la lista más votada en la circunscripción insular». Al mismo tiempo, el propio art. 52.2 PPL -integrado dentro del Capítulo II «*Órganos de representación política*»- configura a la persona titular de la presidencia como «*el órgano de dirección del pleno*».

A la vista de estas consideraciones, deberá procederse a una revisión de la estructura orgánica que se recoge en este precepto.

Artículo 57. Constitución de los grupos políticos insulares

La remisión que se hace en el apartado 3 de este precepto al art. 88.2 PPL no es correcta y proviene de la remisión que la LCI en vigor hace a tal precepto, debiendo corregirse y efectuar tal remisión al supuesto previsto en el art. 59.2 PPL.

Artículo 63. Naturaleza, responsabilidad política y cese del Presidente o Presidenta del cabildo insular

El apartado 3.e) de este artículo dispone que «*El Presidente o Presidenta del cabildo insular cesa por las siguientes causas: (...) e) La incapacidad física o psíquica permanente que le imposibilite para ejercer el cargo declarada por sentencia judicial firme*».

La reforma operada por la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, modificó los arts. 199 y 200 del Código Civil que regulaban la incapacitación, desapareciendo esta figura jurídica y siendo sustituida por la denominada curatela representativa regulada en los arts. 268 y siguientes del Código Civil, por lo que es a esta regulación a la que se ha de ajustar la causa de cese. Por lo demás, por muy obvio que resulte, no se recoge como causa de cese el fallecimiento, como sí hace la LCI (art. 56).

Artículo 67. Carácter y composición

El apartado 2 de este precepto dispone que «El consejo de gobierno insular está integrado por el Presidente o Presidenta del cabildo, el vicepresidente o vicepresidentes y los consejeros designados por aquél como miembros del consejo de gobierno, los cuales pueden tener o no la condición de electos».

En salvaguardia del principio de seguridad jurídica, procede modificar la redacción de este apartado para aclarar que la expresión «*los cuales pueden tener o no la condición de electos*» se refiere solo a los consejeros designados.

Artículo 80. Formas de organización de las funciones y los servicios públicos insulares

El párrafo primero de este precepto señala:

«Los cabildos insulares, en el marco de la legislación básica de régimen jurídico del sector público y de las normas sobre estabilidad presupuestaria, pueden descentralizar las funciones y prestar los servicios de su competencia, según proceda por razón del objeto, en: (...) »

En este precepto ha incluirse también la mención a la LRBRL.

Artículo 86. Régimen general de funcionamiento

El orden interno de este precepto resulta asistemático.

Así, el apartado 1 al regular las reglas específicas de funcionamiento del Pleno establece la posibilidad de que los consejeros no electos que sean miembros del Consejo de Gobierno puedan intervenir en las sesiones del Pleno y de las Comisiones, con voz, pero sin voto, en asuntos relacionados con el departamento respectivo.

Esta misma posibilidad se establece en el apartado 3 respecto de las personas titulares de los órganos directivos de la administración del cabildo insular, las personas titulares de las coordinaciones insulares y las personas titulares de las direcciones insulares.

Por lo tanto, estando ambos apartados dedicados a regular situaciones jurídicas similares debieran ser objeto de un tratamiento conjunto.

En cuanto a su apartado 2, relativo al funcionamiento del Consejo de Gobierno Insular, ha de regirse además por la legislación básica de régimen local.

Por lo demás, el precepto se incluye en el Título III, Capítulo III denominado *«Régimen jurídico aplicable a los Cabildos Insulares»*. Como quiera que el precepto regula aspectos relativos al funcionamiento, el Capítulo -y el Título- deberán renombrarse incorporando este extremo.

Artículo 87. Régimen jurídico material de la actividad de los cabildos insulares

El concepto *«régimen jurídico material»* no encuentra acomodo en el ordenamiento jurídico. Si el precepto quiere regular -como hace en su apartado primero- el régimen jurídico que habrá de aplicarse al ejercicio de las competencias que se ejercen por los cabildos en función de su naturaleza, está regulando más bien

un aspecto formal y no material, por lo que procede eliminar del título el calificativo de «material».

El apartado 2 dispone que «El personal funcionario de los cabildos insulares y, en lo que proceda, el personal eventual y el personal laboral se regirán por lo que dispone la legislación básica estatal sobre empleo público, sin perjuicio de lo que establece el artículo siguiente para los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional».

El contenido de este apartado 2 ha sido objeto de análisis en el informe en materia de función pública elaborado a efectos de la emisión de su parecer por el Gobierno de Canarias, en el que se señala lo siguiente:

«La redacción de dicho apartado es defectuosa e incompleta.

En atención a la concurrencia de títulos competenciales en materia de Régimen Local y del Régimen Estatutario de la Función Pública, y, asimismo, en atención al carácter bifronte de la legislación estatal y autonómica sobre el ámbito local, y partiendo de la premisa de que el personal de los cabildos insulares es, actualmente, personal al servicio de la Administración Local, y no personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, el sistema de fuentes es el que fija el artículo 92 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción que le dio la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (Vid. SST5, de 25 de noviembre 2020, recurso de casación n.º 408/2019, y de 18 de julio de 2023, recurso n.º 4284/2021)

1º Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

2º Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local.

3º Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015 de 30 de octubre.

4º Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

5º Legislación de las Comunidades Autónomas, como supletoriedad de primer grado, debiendo recordar los reenvíos que a este respecto realiza el TRRL en diversas materias (permisos, licencias, situaciones administrativas, etc.)

6º Disposiciones legales específicas en materias de régimen local, con la naturaleza de normas básicas, como el Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local, y el Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos

a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local.

Este sistema de fuentes no puede ser alterado por la legislación autonómica».

Consideraciones que asimismo comparte este Consejo Consultivo.

El apartado 3 dispone que *«En su condición de institución de la Comunidad Autónoma de Canarias los cabildos insulares no les será aplicable la limitación numérica de personal eventual que establece el artículo 104 bis, apartado 2, de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local».*

El precepto debe ser reparado. En efecto, tal como indica la Dirección General de la Función Pública:

«El artículo 104 bis de la LRBRL fue añadido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, y establece, en su apartado 2, que el número de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual en las Diputaciones provinciales será el mismo que el del tramo correspondiente a la Corporación del Municipio más poblado de su Provincia. En el caso de los Consejos y Cabildos insulares, no podrá exceder de lo que resulte de aplicar el siguiente criterio: en las islas con más de 800.000 habitantes, se reduce en 2 respecto al número actual de miembros de cabildo, y, en las de menos de 800.000 habitantes, el 60% de los cargos electos en cada Cabildo o Consejo Insular.

Tanto el apartado 1 como el apartado 2 del artículo 104 bis de la LRBRL tienen una evidente dimensión retributiva, porque afecta a los gastos de personal, y, en consecuencia, nos hallamos a presencia de una materia de la competencia exclusiva del Estado. Repárese en que, amparar la eliminación de la limitación numérica de personal eventual, en la naturaleza de institución autonómica de los cabildos insulares no altera los requisitos o presupuestos de bases: el personal de los cabildos insulares ostenta la condición de personal al servicio de la Administración Local, y su régimen presupuestario y retributivo es el fijado en la legislación básica estatal, siendo indiferente, a los efectos que nos ocupan, que se declare su condición de institución autonómica».

Y, en todo caso, la pretensión de eliminar la aplicación de un específico régimen jurídico deberá ir acompañada de la correspondiente mención al régimen jurídico que se quiere aplicar. De hecho, la regulación en sentido negativo no obedece al uso de una correcta técnica normativa, lo que, en definitiva, acarrea un problema de seguridad jurídica que vulnera las previsiones del art. 9.3 CE.

Artículo 88. Funciones necesarias y puestos reservados a la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional

Este artículo contiene la siguiente regulación:

«1. Las funciones necesarias que, de acuerdo con la normativa básica estatal, corresponda realizar a los funcionarios que ocupen puestos reservados a la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, se ejercerán sobre las competencias propias de los cabildos insulares como entes locales.

2. En los ámbitos materiales de competencias de los cabildos insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, las funciones de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo; las de intervención, comprensiva del control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria; las de contabilidad y las de tesorería y recaudación, se ejercerán de acuerdo con la normativa autonómica que en cada caso resulte de aplicación».

De la redacción dada a este precepto cabe inferir que el nuevo régimen supone la convivencia en el seno de cada cabildo insular de dos organizaciones o administraciones paralelas, tomando como índice de diferenciación la naturaleza de las competencias -aquellas competencias propias como entes locales y las competencias como instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias-. De esta forma, cuando la actividad administrativa venga referida a competencias locales, los procedimientos que se instruyan y los actos o acuerdos que se adopten serán intervenidos o fiscalizados por el personal funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Mientras que, cuando dicha actividad venga referida a competencias como instituciones de la Comunidad Autónoma, interpretamos -porque desafortunadamente no lo determina la norma- que será personal distinto al habilitado de carácter nacional, el que intervenga en el procedimiento.

Este sistema, así expuesto, puede comprometer el principio de seguridad jurídica y el de eficacia de la actuación administrativa, introduciendo duplicidades innecesarias.

Al hilo de lo expuesto, también se ha pronunciado el Gobierno de Canarias a través del informe emitido por la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, en los siguientes términos:

«Dicho precepto puede interpretarse en el sentido de que las funciones de la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional se limitan a las competencias propias de los Cabildos Insulares como entes locales, al no concretarse en el punto segundo de dicho artículo que son los citados funcionarios habilitados los que también deban ejercer sus funciones sobre las competencias de los Cabildos Insulares como

Instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias. En síntesis, el punto segundo se limita a detallar las funciones, pero no los funcionarios responsables de su ejercicio.

En relación a lo expuesto, se considera oportuno indicar que algunas de las competencias del órgano autonómico en materia de tutela financiera de las islas, se realizan sobre la actividad global de los Cabildos en su doble condición de Instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias y de Órganos de Gobierno, Administración y Representación de las Islas.

En la medida en que la tramitación de determinados expedientes de tutela financiera hace necesario contar con el informe del órgano competente en materia de intervención, podría ser incongruente que dicho informe dependiera de los órganos de intervención de dos administraciones públicas diferentes, cuando la actuación de la tutela financiera se realiza sobre la actividad global de un Cabildo. Cítese a modo de ejemplo, la autorización para la concertación de operaciones de endeudamiento a largo plazo o la de un plan económico-financiero de un Cabildo Insular.

Además, la redacción del apartado segundo del referido artículo podría conllevar a una limitación de las funciones de control y fiscalización interna de la normativa básica estatal, como el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, que garantiza la independencia y el régimen uniforme de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

(...) ».

En efecto, como hemos advertido, esta falta de definición vulnera el principio de seguridad jurídica al no determinarse qué órganos deben ejercer las funciones de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, ni las de control y fiscalización interna económico-financiera y presupuestaria, contabilidad, tesorería o recaudación.

Artículo 93. Principio general

En el apartado 1 se efectúa un reenvío normativo a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como a la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública, por lo que, en aras de la seguridad jurídica, debe acompañarse dicho reenvío de la expresión «o normativa que la sustituya», lo que evitaría los problemas de una falta de adecuación sobrevenida de la norma a la regulación que en el futuro se pueda establecer como consecuencia de un eventual cambio normativo.

Artículo 97. Marco normativo

El precepto regula la potestad reglamentaria de los cabildos.

La potestad reglamentaria de los cabildos, en cuanto entidades locales se regula principalmente en la Constitución Española (art. 137) y la LRBRL [art. 41.1 y, por remisión de éste, 33.2, a) y b) y sin perjuicio de lo que dispone el EAC], que los faculta para aprobar ordenanzas y reglamentos; esta facultad se concreta en normas como las Ordenanzas (regulan asuntos generales y tributarios), los Reglamentos (organización interna y funcionamiento) siempre respetando la jerarquía normativa y los principios generales del derecho.

En su condición de instituciones autonómicas, la potestad reglamentaria de los cabildos, en tanto que derivada de la potestad reglamentaria originaria del Gobierno de Canarias, deberá emanar de una ley específica, que le atribuya expresamente una competencia y su potestad de desarrollo reglamentario, limitada, obviamente, al ámbito insular.

Artículo 104 bis. Plan normativo anual

Se deben unificar las expresiones utilizadas para referirse al «*plan normativo anual*».

Artículo 111. Colaboración y cooperación

La colaboración no tiene carácter voluntario, de acuerdo con lo previsto en los arts. 141-142 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Solamente la cooperación entre administraciones públicas es voluntaria, de conformidad con el art. 143 de la citada Ley.

Artículo 113. Deberes de información

Se debe suprimir la numeración del apartado, toda vez que el contenido del precepto está integrado únicamente por un párrafo.

Sección 3. Convenios y Entidades instrumentales

Esta Sección lleva por rúbrica «*Convenios y Entidades instrumentales*», sin embargo, su contenido se integra por un único artículo -115- cuyo objeto son los convenios de colaboración, sin que se proceda a la regulación de las entidades instrumentales por lo que habrá de eliminarse la referencia a dichas entidades de la rúbrica de la sección.

Artículo 116. Participación en la planificación, programación y gestión de obras y servicios

En el apartado 3 de este artículo se supedita la recepción definitiva de las obras ejecutadas por la Administración de la Comunidad Autónoma a la emisión de informe positivo del cabildo insular correspondiente, sin prever el régimen aplicable en caso de discrepancia o ausencia de dicho informe, lo que podría generar situaciones de incertidumbre procedimental y posible repercusión en costes.

Artículo 117. Consejo de Colaboración Insular

La remisión contenida en el apartado 3.d) de este precepto al art. 30.1.d) PPL, debe serlo al art. 33.1.d), debiendo procederse a su corrección.

Artículo 123. Impugnación de disposiciones y actos de los cabildos insulares

El control de legalidad de los actos y acuerdos de los cabildos cuando ejercen competencias establecidas en la LRBRL debe ajustarse a las prescripciones, procedimientos y plazos establecidos en dicho texto legal.

En este sentido, el art. 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contenciosa-administrativa, al regular en los litigios entre Administraciones públicas la posibilidad de formular requerimiento previo para que se derogue la disposición anule o revoque el acto, en su apartado 4 dispone expresamente que *«queda a salvo lo dispuesto sobre esta materia en la legislación de régimen local»*.

La LRBRL en su art. 65.2 dispone que la formulación del requerimiento debe realizarse en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo correspondiente.

Por ello, al establecer el art. 123.1 PPL un plazo distinto -dos meses- se considera que vulnera la normativa básica estatal y debe ser reparado de inconstitucionalidad.

Finalmente, se debe revisar la redacción de los dos primeros apartados de este precepto al advertirse incoherencias tales que *«podrá requerirle por conducto de su Presidente o Presidenta, en el plazo de dos meses desde la Coordinación de la política financiera y presupuestaria»* o *«2. Publicación o recepción de la comunicación del cabildo insular, para que proceda a su modificación o anulación»*.

Disposición adicional Tercera. Altos cargos de los cabildos insulares

Deberá sustituirse en el apartado 1 la expresión «cargos públicos» por la de «altos cargos» acorde al contenido del precepto.

Disposición adicional Sexta. Capitales insulares y régimen de capitalidad

El apartado 1 de esta disposición establece:

«De conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 del Estatuto de Autonomía de Canarias, se fija la capital de El Hierro en Valverde, la de Fuerteventura en Puerto del Rosario, la de Gran Canaria en Las Palmas de Gran Canaria, la de La Gomera en San Sebastián de La Gomera, la de Lanzarote en Arrecife, la de La Palma en Santa Cruz de La Palma y la de Tenerife en Santa Cruz de Tenerife. La capital de La Graciosa es Caleta del Sebo, si bien la capitalidad administrativa será la de su Cabildo, Arrecife».

El precepto presenta una inadecuada redacción por cuanto si bien indica que su regulación lo es de conformidad con el art. 66 EAC, este precepto sin embargo no contiene referencia alguna a la capitalidad de la isla de La Graciosa.

No obstante, en cuanto se mantiene, de conformidad con el citado art. 66, la capitalidad administrativa en Arrecife, no supone ninguna alteración del referido precepto estatutario, si bien se plantea la virtualidad y efectos jurídicos de esta regulación.

Disposición adicional Séptima. Transferencia y delegación de funciones

El contenido de este precepto además de ser una reproducción del art. 71 EAC, no puede ser objeto de una disposición adicional al no cumplir los siguientes requisitos:

- Constituir un régimen jurídico especial referido a situaciones jurídicas diferentes a las reguladas con carácter general en el texto de la PPL y que no tenga suficiente sustantividad para integrar el contenido de un artículo o de su capítulo de la parte dispositiva.

- Ser un mandato o autorización no dirigido a la producción de normas jurídicas.

- Ser un precepto residual que no quepa en ningún otro lugar de la nueva ley.

Como se puede advertir, este precepto tiene encaje dentro del Título I de la PPL –«Competencias de los cabildos insulares»– como una disposición general del mismo.

Disposición adicional Novena. Nombramiento de personal directivo

Al regularse en esta disposición el nombramiento de personal directivo que no tenga la condición de altos cargos de los cabildos insulares, se ha de tener en cuenta que la designación de este personal atenderá a los principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia, como exige el art. 13.2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, TREBEP).

Disposición adicional Duodécima. Fondo de contingencias por emergencias

Esta disposición dispone que *«En el marco de lo previsto en el Título VI de la presente ley se creará un Fondo de contingencias por emergencias y catástrofes naturales (...)»*. A pesar de lo señalado, la PPL no contiene un Título VI, por lo que debe procederse a su corrección.

Disposición final Segunda. Modificación de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria

Esta disposición tiene por objeto la modificación de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, adicionando un art. 31 *bis* y modificando el art. 39.

Se ha de reparar, en los términos en que se ha redactado, la constitucionalidad de la disposición, por contravenir la legislación básica en materia de empleo público del apartado 4 del art. 39 que se modifica, en cuanto dispone que:

«Los funcionarios de la Comunidad Autónoma que pasen a desempeñar puestos de trabajo configurados de libre designación o personal directivo en un cabildo insular y no les corresponda quedar en la situación de servicios especiales, quedarán en situación de excedencia voluntaria por estar en servicio activo en otra administración pública, con la singularidad de que se les reservará el puesto de trabajo de origen durante cinco años, computados a partir de su toma de posesión en el puesto de destino».

La tacha de inconstitucionalidad se basa en que los funcionarios de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias que obtengan un puesto de libre designación en un cabildo insular -la expresión *«que pasen a desempeñar puestos de trabajo configurados de libre designación»*, que utiliza la PPL es poco afortunada- han de quedar, obligatoriamente, en la situación administrativa de servicio en otras Administraciones públicas por establecerlo así taxativamente el

art. 88.1 TREBEP, con la naturaleza de norma básica. Los efectos de dicha situación no son otros que los previstos en el indicado precepto (apartados 3 y 4), sin que, en consecuencia, quepa reserva legal de puesto alguno, y, desde luego, constituye una situación administrativa perfectamente diferenciada de la excedencia voluntaria por estar en servicio activo en otra Administración Pública.

Disposición final Tercera. Situación administrativa de los empleados públicos autonómicos y de los Cabildos que desempeñen puestos directivos profesionales en otras Administraciones Públicas

Conforme a este precepto «Los empleados públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y de los Cabildos Insulares que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 13 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, desempeñen puestos de trabajo de naturaleza directiva profesional en otra Administración Pública, quedarán en la Administración de origen en situación de servicios especiales o excedencia especial, según se trate de funcionarios o personal laboral respectivamente».

Esta previsión excede las competencias autonómicas, dado que la regulación de las situaciones administrativas de los empleados públicos constituye materia básica estatal, conforme al art. 149.1.18.^a CE y al régimen establecido en el Título VI del TREBEP, por lo que debe ser reparada su constitucionalidad.

Los supuestos en que habrá que declarar a los funcionarios en situación de servicios especiales son los que, agotadoramente, establece el art. 87 TREBEP, sin que la legislación autonómica pueda adicionar otros supuestos a los expresamente previstos en la legislación básica estatal. No debe olvidarse que la situación administrativa de servicios especiales no es la regla general, sino la excepción, lo que obliga a una interpretación restrictiva (*cfr.* STS de 21 de septiembre de 2022, recaída en recurso n.º 6897/2020).

Por ello, declarar en situación de servicios especiales a los funcionarios de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y de los cabildos insulares que desempeñen puestos de trabajo de naturaleza directiva profesional en otra Administración pública no se compagina con las previsiones del art. 87 TREBEP que, en lo que aquí interesa, únicamente obliga a declarar en tal situación a quienes *«desempeñen cargos electivos retribuidos y de dedicación exclusiva en las Asambleas de las ciudades de Ceuta y Melilla y en las entidades locales, cuando se desempeñen responsabilidades de órganos superiores y directivos municipales y cuando se*

desempeñen responsabilidades de miembros de los órganos locales para el conocimiento y la resolución de las reclamaciones económico-administrativas» (art. 87.1.f).

Disposición final Cuarta. Inaplicación de los límites retributivos de miembros de Corporaciones Locales en los Cabildos Insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma

Esta disposición establece que «Conforme lo previsto en la Disposición adicional decimosexta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local no se aplicará a los cabildos insulares los límites del régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones Locales previstos en los artículos 75 bis y 75 ter de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local introducido por el artículo primero, números dieciocho y diecinueve de la antedicha ley 27/2013».

Además de ser objetable la confusa redacción de este precepto en aras a la correcta inteligencia del mismo, dicha previsión resulta contraria al marco de la legislación básica estatal, y, por tanto, inconstitucional, toda vez que los citados arts. 75 bis y 75 ter, dictados al amparo de los arts. 149.1.14.^a y 18.^a CE, tienen carácter básico y son de aplicación directa a los cabildos insulares.

La disposición adicional decimosexta de la Ley 27/2013, invocada como fundamento, no habilita la inaplicación de tales límites, sino que se limita a reconocer la aplicación de la legislación específica de los cabildos con sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Tal previsión normativa conlleva, en todo caso, el desarrollo normativo sobre la materia y no la mera inaplicación, pues la falta de regulación podría suponer la vulneración de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera contraviniendo lo dispuesto en la normativa básica.

Además, conforme al art. 75 bis LRBRL es la Ley de Presupuestos Generales del Estado la que determinará, anualmente, el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones Locales por todos los conceptos retributivos y asistencias, lo que evidencia el ánimo del legislador estatal de establecer una regulación uniforme de los límites retributivos que pueden percibir tales servidores públicos, y, con ello, el carácter indisponible de esta materia.

Por último, incluso si consideráramos que tales preceptos básicos no fueran aplicables a los miembros de los cabildos como instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, debería establecerse en la norma cuál sería su régimen retributivo que, habida cuenta de esa naturaleza, no podría ser otro que el autonómico.

C O N C L U S I O N E S

1. La Proposición de Ley de Cabildos Insulares, en términos generales, es conforme a los parámetros constitucionales y estatutarios de referencia, sin perjuicio de las observaciones que se formulan en el Fundamento V del presente Dictamen.

2. Los arts. 87.3, 88 y art 123.1, así como las Disposiciones finales Segunda, Tercera y Cuarta de la Proposición de Ley no se ajustan a Derecho.