

LA PAULATINA PARLAMENTARIZACIÓN
DE LOS CABILDOS INSULARES
EN LA NORMATIVA ESTATAL Y AUTONÓMICA
THE GRADUAL PARLIAMENTIZATION OF THE ISLAND
COUNCILS IN STATE AND REGIONAL REGULATIONS

JOSÉ ADRIÁN GARCÍA ROJAS*
FRANCISCO FLORES MUÑOZ**

RESUMEN

En este trabajo se analiza la evolución hacia una mayor parlamentarización de la organización de los cabildos insulares desde su configuración en el ámbito de la Constitución y de la Ley de Bases Reguladoras del Régimen Local hasta su regulación en el Estatuto de Autonomía de Canarias y en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias hasta la ley de cabildos insulares de 2015. Para ello se parte de la idea de la singularidad de los cabildos canarios entre las instituciones locales españolas. Esta opción por la profundización en una visión más politizadora de la organización de los cabildos debe entenderse como un deseo del legislador español y canario en profundizar en la configuración de la organización y funcionamiento democrático de los gobiernos locales y en la separación nítida entre administración y gobierno de los cabildos insulares.

Palabras clave: parlamentarización; gobierno local; singularidad; organización.

ABSTRACT

This paper analyzes the evolution towards a greater parliamentaryization of the organization of the island councils from its configuration in the scope of the Constitution and the Local Government National Law to its regulation in the statute of autonomy of the Canary Islands and in the law of the legal regime of the public administrations of the Canary Islands until the law of island councils of 2015. We start from the idea of the uniqueness of the Canary island councils among the local Spanish local institutions. This option for deepening a more politicizing vision of the organization of the island councils should be understood as a desire of the Spanish and Canarian legislator to deep in the configuration of the organization and democratic functioning of local governments and the clear separation between administration and government of the island councils.

Key words: parliamentaryization, local government, singularity, organization.

* Universidad de La Laguna. Profesor Titular de Universidad de Ciencia Política y de la Administración.

** Universidad de La Laguna. Profesor Ayudante Doctor de Ciencia Política y de la Administración.

1. INTRODUCCIÓN

En los países de tradición jurídica y organización administrativa francesa o napoleónica se reserva la perspectiva política solo para el ámbito de las instituciones centrales del Estado y, en los descentralizados políticamente, hacia los estados-miembro, regiones o, como en España, de las comunidades autónomas. Los gobiernos locales se consideran una mera prolongación de la estructura de un sistema que no reconoce más realidad política que en el plano de la *nación* y el *estado*¹. De ahí que a las instituciones locales se las prefiera denominar con la expresión administración local, término que manifiesta la idea de que son órganos al servicio del Estado o de la comunidad autónoma, lo que excluye toda posible connotación política, con todo lo que ello implica en términos de arena de competencia partidista, de decisión, fijación y ejecución de políticas públicas, en definitiva, de vida política en el ámbito local. Pese a esta perspectiva, la expresión gobierno local ha ido asentándose, sobre todo, en el ámbito de la Ciencia Política y de la Administración, pues manifiesta precisamente que los ayuntamientos, diputaciones provinciales y cabildos o consejos insulares son algo más que unas meras administraciones públicas locales, que tienen una vertiente política que va más allá del periódico momento electoral². La existencia de un ámbito político y otro administrativo en el ámbito local es bien conocido por los ciudadanos y por los partidos políticos. Si no fuese así, estos últimos no se preocuparían por ganar las elecciones y lograr la presidencia de un cabildo o una alcaldía y de mantener las parcelas de poder local logradas tras un proceso electoral. Lo que extraña es que esa imagen tradicional de los gobiernos locales, más propia de una época de exacerbado centralismo, no se quebrara definitivamente con la apuesta decidida del constituyente español por la descentralización del Estado y el acercamiento de las decisiones políticas a los ciudadanos. Pero poco a poco se ha ido imponiendo en el ámbito de la Ciencia Política y de la Administración el conocimiento de la galaxia local³. En este trabajo pretendemos abordar la singularidad de los cabildos insulares en la normativa estatal y canaria

¹ MABILEAU (1994), p.15.

² La visión despolitizada del ámbito local se ejemplariza en la adjetivación, por ejemplo, de las elecciones a cabildos insulares, en el caso de Canarias, y municipales como elecciones administrativas, que es como tradicionalmente fue tratada desde ciertos sectores doctrinales, esto es, elecciones con escasa incidencia en la política general del país o comunidad autónoma. Opinión que no compartimos y que viene siendo rebatida en la literatura politológica que tiende a considerarlas como elecciones intermedias, lo que les otorga un valor político que trasciende la esfera meramente insular, provincial o municipal y las convierte en barómetro político entre dos elecciones legislativas nacionales, que por su propia esencia tienen una carga y trascendencia política mayor, pero que no les quita su propio protagonismo e importancia para entender la política autonómica o estatal.

³ BOTELLA (1992), pp. 145-160.

y en como la apuesta llevada a cabo por la Constitución Española (CE) de 1978 de democratización del Estado en sentido amplio ha ido influyendo en un proceso que se ha definido como parlamentarización de las instituciones locales⁴. En nuestra opinión, además de este proceso, se puede hablar de la paulatina y cada vez mayor profundización del legislador español y canario en darles una configuración más política y más democrática, lo que representa, en nuestra opinión, el triunfo de la configuración de España como un Estado descentralizado, en el que los niveles de gobierno estatal, autonómico y local cumplen sus respectivos papeles como instituciones democráticas sin las que no puede entenderse política e institucionalmente España. Comenzamos abordando la especificidad de los cabildos insulares desde su creación. Posteriormente, analizaremos su evolución hacia su parlamentarización y concepción como gobiernos locales más meras administraciones locales en la ley de bases de régimen local (LBRL), en el Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) y en su normativa territorial específica en la ley 8/2015, de 1 de abril, de cabildos insulares.

2. ANTECEDENTES: LA SINGULARIDAD DE LOS CABILDOS CANARIOS EN EL RÉGIMEN LOCAL ESPAÑOL

Desde la perspectiva del régimen local, el hecho insular proporciona por sí solo rasgos suficientes para el diseño de una expresión institucional específica. La geografía influye en el diseño organizativo e institucional, pues intente recoger las peculiaridades que proporciona el medio físico. El reconocimiento de la isla en el Régimen Local español se produjo en 1912 y su primera mención constitucional diecinueve años después, en 1931, en la Constitución de la II República⁵. Con la incorporación de las islas Canarias a la Corona de Castilla en el siglo XV, se organizaron las islas de dos formas diferentes: unas, que quedaron sujetas directamente a la Corona de Castilla, las *islas de realengo* (Gran Canaria, La Palma y Tenerife), y, otras, en las que la Corona respetó los derechos de los señores, que fueron las cuatro restantes, conocidas como *islas de señorío*⁶. En su organización adquirieron especial relieve

⁴ Para la utilización del término parlamentarización, véase, por ejemplo: COUSO, LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADRIÑERO (2010).

⁵ La ley de 1912 solo creó los cabildos insulares canarios, mientras que en la Constitución de 1931 abrió la posibilidad para que las islas Baleares tuvieran esas instituciones, aunque no se llegaron a constituir. Los primeros consejos insulares de las islas Baleares tuvieron que esperar hasta 1979 para su instauración. Lo hicieron en virtud de lo dispuesto en la Ley de Elecciones Locales de 1978 (LEL).

⁶ Ello prefiguró dos organizaciones locales diferentes: las de las islas realengas y las de las islas de señorío. A las islas realengas se las dotó, a medida que eran conquistadas, de unos órganos de administración municipal denominados cabildos. Fruto de la aplica-

los cabildos en función de las características de la especial situación geopolítica de las islas con relación a la España peninsular, lo que influyó en el desarrollo de una normativa particular. Ese mismo factor geopolítico contribuyó también al auge de los cabildos y a su prevalencia sobre la institución de los ayuntamientos, también contemplada en el derecho local castellano, al determinar que los órganos municipales en Canarias asumieran funciones extra locales. Con las diferencias derivadas de sus situaciones distintas —realengo o señorío—, los cabildos tuvieron una serie de características comunes y un funcionamiento similar, si bien los cabildos de las islas de realengo gozaron de mayor independencia. En ambos modelos los cabildos extendían su competencia a la totalidad de la superficie insular. Esta cualidad perduró hasta el decreto de división provincial de Javier de Burgos en 1833. A partir de este decreto, Canarias conoció una vida administrativa idéntica en sus rasgos generales a la del resto de España, si exceptuamos a las provincias vascas y a Navarra, que se prolongó hasta 1912⁷.

Después de la etapa de relativa calma que trajo consigo el régimen de la Restauración, el problema canario volvió a plantearse a principios del siglo XX. En 1903, comenzó a sostenerse entre la clase política grancanaria la idea de la división provincial. Frente a esta opción, los políticos tinerfeños apoyaron en las asambleas de 1908 y 1911 la idea de resucitar los viejos cabildos, pero concebidos como entidades territoriales supramunicipales, en cada una de las islas, así como la supervivencia de la unidad provincial de Canarias. Por Real Orden, de 16 de abril de 1910, del Ministerio de Gobernación, se abrió una información general sobre temas concernientes a la organización administrativa local y división electoral de Canarias. La ley, de 11 de julio de 1912, sobre reorganización administrativa y representación en Cortes de las islas Canarias creó los cabildos insulares y les concedió las atribuciones que la ley provincial, de 29 de agosto de 1882, les otorgaba a las diputaciones provinciales en materia de fomento, como órgano consultivo y como corporaciones de «superior categoría a los ayuntamientos». Además, se mantuvo la diputación provincial, con sede en la capital tinerfeña, lo que implicaba el problema de delimitar las funciones de dicho organismo. Ello creó un nuevo punto de fricción que se dejó para una regulación posterior a través de un futuro reglamento. El reglamento provisio-

ción del Derecho Castellano fue la concesión del Fuero de Gran Canaria en 1494 por parte de los Reyes Católicos. Este Fuero no se hizo extensivo a las islas de La Palma y Tenerife, ni a estas dos islas se las dotó de otro distinto, pues concluida su conquista, quedaron sujetas de inmediato al Derecho castellano.

⁷ Promulgada la Constitución de 1812, se tuvo, de acuerdo con lo previsto en su título VI, que crear la provincia de Canarias con su consiguiente diputación provincial. Con la instauración de las diputaciones se pretendió crear una institución que proporcionara, desde una perspectiva administrativa, unidad por encima de los municipios a territorios que hasta ese momento habían conservado un vínculo propio con el poder central.

nal, aprobado por Real Decreto, de 12 de octubre de 1912, significó el triunfo en el plano administrativo y político de la entidad isla frente a la provincia en Canarias. La inevitable y retardada división provincial se consagraría, como es bien conocido, en la siguiente década.

El estatuto provincial de Calvo Sotelo (1925) puso de manifiesto que la diputación provincial en Canarias era un organismo muerto. Por ello, en el título VI del libro I, la suprimió, porque, tal y como señalaba en su preámbulo: «La Ley de 1912 no puso término a ciertas añejas rivalidades interinsulares. Frente a ellas el Gobierno solo tenía un camino: el de la descentralización; mantenida la unidad provincial». Este objetivo fracasó, pese a que el estatuto provincial pretendía delimitar, con mejor criterio, en nuestra opinión, que la Ley de 1912, las funciones del nuevo ente. La división en dos provincias del archipiélago la efectuó el Decreto, de 21 de septiembre de 1927, que acabó con la mancomunidad interinsular de Canarias, que fue sustituida por dos mancomunidades provinciales interinsulares en cada una de las dos nuevas provincias. La proclamación de la II República trajo consigo la posibilidad de que Canarias se constituyese en región autónoma dentro de la nueva estructura descentralizadora que preveía el proyecto de Constitución. En el anteproyecto constitucional que elaboró la comisión jurídica asesora, que no fue asumido por el Gobierno Provisional, pero que sirvió de borrador para el trabajo de la comisión parlamentaria encargada de la redacción de la Constitución, no se incluía a los cabildos en el texto constitucional⁸. La redacción finalmente consensuada del artículo 10 fue obra del presidente del Gobierno Provisional, Niceto Alcalá Zamora, y especifica que «En las Islas Canarias, además, cada isla formará una categoría orgánica provista de un Cabildo Insular [...] con funciones y facultades administrativas iguales a las que la Ley asigne al de las provincias»⁹. El régimen franquista respetó el sistema especial administrativo canario. La Ley de Régimen Local de 1945 y el texto ar-

⁸ Tampoco se posibilitaba, como después haría el texto constitucional definitivo, a Baleares la posibilidad de tener estas instituciones insulares. La comisión constitucional de las Cortes republicanas propuso la siguiente redacción del artículo 10: «En las provincias insulares, cada isla, como mancomunidad de Ayuntamientos que la componen, podrán formar una categoría orgánica especial, provista de su cuerpo gestor propio, constituido con arreglo a la Ley. Las islas, mancomunándose con las vecinas, integrarán las provincias, conservando sus actuales demarcaciones».

⁹ El proyecto de ley provincial republicano de 1934, que nunca llegó a prosperar, proponía la subsistencia de los cabildos insulares y la desaparición de las mancomunidades provinciales. A ello se opuso la corporación insular tinerfeña, pues consideraba que dicho proyecto era inconstitucional, proponiendo que los cabildos, dentro de cada isla, asumieran una función administrativa, al tiempo que las mancomunidades fuesen organismos políticos representativos de ambas provincias canarias. Además, en su artículo 11 observaba la excepción de las islas con respecto a la condición de limítrofes que exigía para las provincias que acordaran constituirse en región autónoma.

ticulado y refundido de 1955 mantuvieron la división provincial, las mancomunidades provinciales interinsulares, los cabildos insulares y los delegados del gobierno en cada una de las islas no capitalinas subordinados a los gobernadores civiles de cada una de las dos provincias. En los proyectos de leyes de bases de régimen local de 1971 y 1974 se les regulaba, como se lleva a cabo en la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), dentro de los regímenes especiales provinciales. La LBRL de 1975 recogía en su base 19, dentro de los regímenes especiales, que en el plazo máximo de un año se establecería por parte del gobierno, a propuesta de los cabildos insulares, un régimen administrativo especial para el archipiélago que tenía que respetar, en lo esencial, las normas peculiares vigentes y adecuarse a su carácter insular. También con igual plazo se establecería para las islas Baleares, a propuesta de su diputación, previa audiencia de sus municipios, una organización en consonancia con su carácter insular. Las mancomunidades provinciales interinsulares de las dos provincias canarias encargaron con toda celeridad la elaboración de un estudio y la preparación de un borrador de desarrollo de la citada base 19¹⁰.

3. LA PROFUNDIZACIÓN EN LA SINGULARIDAD DE LOS CABILDOS INSULARES EN LA NORMATIVA LOCAL ESPAÑOLA

Como es bien conocido, la Constitución de 1978 (CE) se ocupa del Régimen Local en los artículos 137, 140, 141 y 142 de su título VIII. Tan escasa e incompleta atención no es una excepción dentro del constitucionalismo histórico español ni en el constitucionalismo comparado¹¹. La CE lleva a cabo en el título VIII una labor innovadora frente a la tradición constitucional española anterior, que, salvo la excepción de la II República, siempre optó por una visión centralista que subordinaba a las entidades locales al gobierno de la

¹⁰ La comisión técnica asesora que se nombró, bajo la dirección del catedrático de Derecho Administrativo Alejandro Nieto García, trabajó desde diciembre de 1975 hasta junio de 1976, fecha en la que entregó el trabajo encargado, que llevó por título: *Estudio preliminar sobre el Régimen Administrativo Especial de las Islas Canarias*. Para el nuevo organismo administrativo de carácter regional «que exprese la voluntad y realice los intereses comunes del Archipiélago», proponía la comisión la constitución de lo que denominaba «la Corporación Canaria», que era concebida como agrupación integradora de cabildos para la defensa y promoción de los intereses regionales.

¹¹ Pese a su brevedad, la ordenación constitucional es significativa, sobre todo, si se tienen en cuenta los términos en que estaba redactado este tema en el anteproyecto constitucional, en el que se plasmaban unos planteamientos decimonónicos que concebían a los municipios y provincias como meras partes integrantes de la administración del Estado. Los principios constitucionales de nuestro régimen local están contenidos fundamentalmente en el capítulo II del título VIII y en el artículo 137, incluido en el capítulo II del mismo título.

nación. Esta labor innovadora se efectúa en tres direcciones: primero, creando un sistema de garantías relativas a la configuración del Estado; segundo, aplicando el principio de autonomía a la organización de las entidades locales; y, tercero, traduciendo este principio en la reserva de un conjunto de materias de competencia de dichos entes. Una de las novedades que aporta el artículo 137 es el concepto de *ente territorial autónomo*. La CE no define expresamente el concepto de autonomía local, aunque deja claro que no es la autonomía a la que se refiere el artículo 2 de la CE, que se reconoce solo a las nacionalidades y regiones. La autonomía reconocida a los entes locales es mucho más limitada que la de las comunidades autónomas, pues se corresponde con un distinto grado de autogobierno, ya que asumen potestad legislativa, es decir, potestad de plena decisión en el marco de la CE y sus estatutos. Por el contrario, los entes locales no cuentan con dicho poder, por lo que su autonomía se ciñe al marco de las leyes estatales y territoriales. Los artículos 140 y 141 de la CE consagran el principio de autonomía municipal, provincial e insular¹². El artículo 141 concibe a la provincia como entidad local y como circunscripción territorial del Estado. Como entidad local, goza de personalidad jurídica propia. El artículo 141.4 consagra a la isla, junto al municipio y a la provincia, dentro del conjunto de los entes locales más importantes. Su reconocimiento constitucional es parco e insatisfactorio, pues solo otorga a los cabildos o consejos carácter de meros órganos administrativos, y no, como en el caso de las otras dos entidades territoriales, el de ser también órganos de gobierno. La CE da un tratamiento diferenciado en el 141.4 a los dos archipiélagos españoles del resto de las estructuras territoriales en las que se organiza el Estado, lo que pone de manifiesto la idea del constituyente sobre la peculiar estructura y particularidad insular. Esta visión ya se recoge en el artículo 69.3 de la CE, que regula el número de senadores que deberá elegir cada provincia, al especificar, como excepción a la regla general, salvo los casos de Ceuta y Melilla, que en las provincias insulares cada isla o agrupación de ellas constituirá una circunscripción electoral. Además, el 141.4 consagra la existencia de la provincia en Canarias cuando proclama que el archipiélago lo integran dos categorías de entes locales distintos, la provincia y la isla, como se deduce de la expresión «en los archipiélagos, las islas tendrán además», que se incluye en el mismo artículo en el que se habla de la provincia. La isla se configura como ente local intermedio entre la provincia y el municipio.

La isla está regulada en el artículo 41 de la LBRL, que no le dedica ningún título ni capítulo, como podría desprenderse del énfasis que le otorga, junto a

¹² El artículo 142 de la CE consagra el principio de suficiencia de las haciendas locales, como consecuencia de la declaración de autonomía de los entes locales contenida en el artículo 137.

los otros dos entes locales necesarios (el municipio y la provincia), a los que sí les dedica el título II y el título III, respectivamente. La LBRL incluye a los cabildos, junto a las comunidades autónomas uniprovinciales, la comunidad foral de Navarra, los consejos insulares de las islas Baleares y los órganos forales de los territorios históricos del País Vasco, entre los regímenes provinciales especiales. Lo que sí realiza el artículo 41.1 de la LBRL, en contraste con el artículo 141.4 de la CE, es la manifestación expresa de que los cabildos son órganos de gobierno, administración y representación de cada isla, con lo que repara su insuficiente definición constitucional como meros órganos administrativos¹³. El reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, dedica su capítulo III del título II, que es en el que regula la organización necesaria de los entes locales, a la de los cabildos y consejos insulares¹⁴. La entrada en vigor de la ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que introdujo un nuevo título X en la LBRL, dedicado a la organización de los municipios de gran población, también reforma sustancialmente la organización de los cabildos insulares. Con anterioridad a esta reforma, los cabildos se regían por las normas de la LBRL que regulaban la organización y funcionamiento de las diputaciones provinciales, asumiendo sus competencias y las que le correspondan por su legislación específica. La nueva redacción del artículo 41.1 señala que los cabildos insulares se rigen por las normas contenidas en la disposición adicional decimocuarta de la ley 57/2003, de 16 de diciembre, y supletoriamente por las normas que regulan la organización y funcionamiento de las diputaciones provinciales. Con esta modificación se quebraba, en buena medida, con la tradicional asociación de la regulación de los cabildos a la de las diputaciones. La disposición adicional decimocuarta manifiesta que las normas contenidas en los capítulos I y II del título X, que son los referidos a la organización de los municipios de gran población, serán de aplicación, salvo los artículos 128, 132 y 137, en función de tener una población superior a 175 000 habitantes, o de forma voluntaria, los cabildos de aquellas islas cuya población supere los 75 000 habitantes, cuando así lo apruebe una ley el Parlamento de Canarias a iniciativa de los plenos de sus respectivos cabildos. Por tanto, quedarían sometidos al modelo de organización de las diputa-

¹³ El artículo 41.2 de la LBRL se refiere, además, a la existencia de las mancomunidades provinciales interinsulares canarias, que se configuran como meros órganos de expresión y representación de ambas provincias, y no como sus órganos de gobierno y administración, lo que les otorga un carácter abstracto, puesto que sus medios personales y materiales fueron transferidos a la Comunidad Autónoma de Canarias

¹⁴ El ROF regula los municipios en su capítulo I y las provincias en su capítulo II del título II. A pesar de que el ROF reserva un capítulo a la organización y funcionamiento de los cabildos y consejos, debemos señalar que de los tres artículos que contiene, solo el 74 se refiere expresamente a los cabildos canarios, específicamente a su constitución y a la proclamación de su presidente, para lo que remite a la ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG).

ciones exclusivamente los cabildos de las islas con población inferior a 75 000 habitantes, que son los de El Hierro y La Gomera, o aquellos con población superior a 75 000 habitantes cuyos plenos no hubiesen tomado la iniciativa y la aprobasen de solicitar al Parlamento de Canarias que mediante ley optaban por el modelo de organización de los que denominaremos cabildos de islas de gran población (más de 175 000 habitantes). El modelo híbrido de regulación de la organización de los cabildos canarios en la LBRL remite su organización al de las diputaciones provinciales, pero recogiendo, a su vez, elementos característicos de la de los municipios. Esta línea se profundiza en su disposición adicional decimocuarta, cuando específica, con respecto a las islas de gran población, que potencialmente son cinco de las siete, que: «Serán órganos insulares necesarios de los Cabildos el Pleno, el Presidente y el Consejo de Gobierno Insular», a lo que añade que las referencias contenidas en los artículos 122, 123, 124, 125 y 126 al alcalde, se entenderán hechas al presidente del cabildo; las contenidas en los artículos 124, 125 y 127 a los tenientes de alcalde a los vicepresidentes; las de los artículos 123, 126, 127, 129 y 130 a la junta de gobierno local al consejo de gobierno insular, y las contenidas en los artículos 122, 124 y 126 a los concejales a los consejeros insulares. En todos los casos estas competencias son asumidas siempre que no sean estrictamente municipales. Del dos de la disposición adicional decimocuarta se podría colegir que los vicepresidentes¹⁵, al contrario que los de las diputaciones provinciales y los tenientes de alcalde, no son órganos necesarios y, por tanto, de existencia obligatoria. Nosotros pensamos que sí lo son, incluso sin la existencia de la legislación propia de Canarias, que sí los recoge en la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, en su artículo 50.c, en el que regula la figura del vicepresidente o vicepresidentes como órgano de gobierno necesario.

El artículo 122 de la LBRL hay que entenderlo dentro de la profundización en la parlamentarización de la vida política en las instituciones insulares. Este artículo señala que el pleno es el órgano de máxima representación

¹⁵ La figura del vicepresidente está escasamente desarrollada en la LBRL. En la normativa estatal fue el ROF, en sus artículos 66 a 68, el que la regula más extensamente, perfilándolos en términos análogos a la de los tenientes de alcalde. Los vicepresidentes sustituyen, en la totalidad de sus funciones y por el orden de su nombramiento, al presidente en los casos de ausencia, enfermedad o impedimento que le imposibilite el cumplimiento de sus atribuciones, así como el desempeño de las funciones del presidente en los supuestos de vacante de la presidencia hasta la toma de posesión del nuevo presidente (artículo 67.1 del ROF). También contempla el ROF que al vicepresidente que le corresponda sustituirá al presidente, si durante la celebración de una sesión este se tuviera que abstener de intervenir en algún punto concreto del orden del día, de conformidad a lo previsto en el artículo 76 de LBRL (artículo 67.2 del ROF). En el caso de sustitución por razones de ausencia o enfermedad del presidente, el vicepresidente que asuma sus funciones no podrá revocar las delegaciones que hubiera otorgado aquel (artículo 63 del ROF).

política de los ciudadanos en el gobierno insular, regulación que va más allá de la recogida en el artículo 33.1 para las diputaciones provinciales, o cuando en su apartado 3 introduce, aunque quede limitado a los municipios y a las islas de gran población, la obligatoriedad de que el pleno se dote de su propio reglamento orgánico¹⁶. También al poner como primeras atribuciones del pleno (artículo 123 a y b) el control y la fiscalización de los órganos de gobierno y la votación de la moción de censura y de la cuestión de confianza. Asimismo, el artículo 122.3 recoge la necesidad de que en el seno del pleno se formen comisiones, a las que no califica de órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de someterse a la decisión del pleno, así como el seguimiento de la gestión del alcalde, la junta de gobierno local y la de los concejales con delegación, excluyendo expresamente las competencias de control que deja exclusivamente en manos del pleno (artículo 20.1.c de la LBRL). Estas comisiones la forman los miembros del pleno designados por los grupos políticos en proporción al número de consejeros que tengan en él¹⁷. El artículo 124.2 de la LBRL le asigna al presidente de los cabildos de islas de gran población como «responsable de su gestión política ante el pleno», dirigir «la política, el gobierno y la administración insular, sin perjuicio de la acción colegiada de colaboración en la dirección política que, mediante el ejercicio de las funciones ejecutivas y administrativas que le son atribuidas por la LBRL, realice el consejo de gobierno insular» (artículo 124.3). Esta regulación contrasta con el contenido del artículo 33 de la misma ley, que al referirse a los presidentes de las diputaciones y, por tanto, de los cabildos de las islas con menor población, solo le asignan la dirección del gobierno y la administración provincial, ergo insular.

El consejo de gobierno insular sustituye, con nuevas e importantes funciones en los cabildos de las islas de gran población en la LBRL, a las antiguas comisiones de gobierno. El consejo de gobierno insular se regula en los artículos 126 y 127 de la LBRL. Es el órgano que, presidido por el presidente, colabora de forma colegiada en la función de dirección política que a este corresponde y ejerce las funciones ejecutivas y administrativas reguladas en

¹⁶ Pese a que permita que se contemple, asimismo, que su organización y funcionamiento se recoja en el reglamento orgánico de la corporación insular, el pleno del Cabildo de Gran Canaria se rige por su propio reglamento, mientras que el de Tenerife optó por regular la organización y funcionamiento del pleno dentro del reglamento orgánico insular.

¹⁷ El artículo 122.4 asigna las siguientes funciones a las comisiones del pleno en su vertiente más parlamentaria. Son, por ejemplo, el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del pleno, el seguimiento de la gestión del presidente y de su equipo de gobierno, sin perjuicio del superior control y fiscalización que, con carácter general, le corresponde al pleno, las que le delegue el pleno de acuerdo con lo dispuesto en la LBRL. En todo caso, serán de aplicación a estas comisiones las previsiones contenidas para el pleno en el artículo 46.2 de la LBRL.

el artículo 127. Ya su nombre, que contrasta con su equivalente en municipios y diputaciones, da una idea de la parlamentarización de la estructura de los cabildos canarios. El presidente es quien nombra y separa libremente a sus miembros, que no pueden exceder de un tercio del número legal de los que forman el pleno, además del presidente. Como novedad, el título X de la LBRL posibilita que se nombre a personas que no ostenten la condición de consejeros como miembros del consejo de gobierno, siempre que su número no supere un tercio de los mismos, excluido el presidente¹⁸. Rasgo que también acentúa la idea que mantenemos en este trabajo sobre el mayor calado político de la regulación de los cabildos. Todos los miembros del consejo de gobierno insular pueden asistir a las sesiones plenarias e intervenir en sus debates. Esta apuesta por asemejar el consejo de gobierno insular con el gobierno de la nación o el de la CAC se complementa con este órgano responde políticamente ante el pleno de su gestión de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus miembros. Además, frente a la tradicional función de secretario de este órgano, que corresponde en las diputaciones a un funcionario de habilitación de carácter nacional, la secretaría del consejo se le encomienda a uno de sus miembros, que debe ser consejero electo y que es designado por el presidente del cabildo¹⁹. Sus deliberaciones son secretas²⁰. A sus sesiones podrán asistir los consejeros no pertenecientes al consejo y los titulares de los órganos directivos, siempre que sean convocados por el presidente. Del escueto asesoramiento a la figura del presidente en el ejercicio de sus funciones, que tenía la comisión de gobierno en las diputaciones, que ha quedado como única competencia propia de su actual junta de gobierno, además de las que le delegue su presidente o le atribuyan las leyes (artículo 35.2.a de la LBRL), este órgano tiene en las islas de gran población un amplio número de atribuciones propias²¹. Junto a los órganos

¹⁸ Para la válida constitución del consejo de gobierno insular se requiere que el número de sus miembros que ostenten la condición de consejeros electos presentes sea superior al de no electos.

¹⁹ El secretario del consejo de gobierno insular será el encargado de redactar las actas de las sesiones y certificar sus acuerdos. Existirá un órgano de apoyo al consejo de gobierno insular y a su consejero-secretario, cuyo titular será nombrado entre funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

²⁰ La regulación del funcionamiento de las sesiones del consejo de gobierno insular en las islas de menor población se rige por lo dispuesto en el ROF, salvo que lo establezcan en su reglamento orgánico, o, como es el caso de Canarias que así se contemple en una ley autonómica. El ROF no habla del secreto de sus sesiones, sino que señala que no serán públicas, sin perjuicio de la publicidad y comunicación a la administraciones estatal y autonómica de los acuerdos adoptados. Además, deberá enviarse copia del acta a todos los miembros de la corporación en el plazo de diez días.

²¹ Estas competencias propias son: a) la aprobación de los proyectos de ordenanzas y de los reglamentos, incluidos los orgánicos, con excepción de las normas reguladoras del pleno y sus comisiones, b) la aprobación del proyecto de presupuesto, c) la concesión

necesarios, la LBRL contempla en los municipios que se rigen por su título X, una serie de órganos de carácter preceptivo, ya que, pese a que la LBRL no los califica de necesarios, su existencia es obligatoria para los cabildos de las islas de gran población. Es el caso del consejo social insular²². Los órganos complementarios son los que se establecen y regulan por los propios cabildos, a través de sus reglamentos de organización y funcionamiento o los establecidos por mandato de leyes del Parlamento de Canarias²³.

de cualquier tipo de licencia, salvo que la legislación sectorial la atribuya expresamente a otro órgano, d) las contrataciones y concesiones, incluidas las de carácter plurianual, la ampliación del número de anualidades y la modificación de los porcentajes de gastos plurianuales, así como la gestión, adquisición y enajenación del patrimonio, la concertación de operaciones de crédito, todo ello de acuerdo con el presupuesto y sus bases de ejecución, e) el desarrollo de la gestión económica, autorizar y disponer gastos en materia de su competencia, disponer gastos previamente autorizados por el pleno, y la gestión de personal, f) aprobar la relación de puestos de trabajo, las retribuciones del personal de acuerdo con el presupuesto aprobado por el pleno, la oferta de empleo público, las bases de las convocatorias de selección y provisión de puestos de trabajo, el número y régimen del personal eventual, la separación del servicio de los funcionarios del cabildo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 99 de la LBRL, el despido del personal laboral, el régimen disciplinario y las demás decisiones en materia de personal que no estén expresamente atribuidas a otro órgano, g) el nombramiento y el cese de los titulares de los órganos directivos de la administración insular, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional octava para los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, h) el ejercicio de las acciones judiciales y administrativas en materia de su competencia, i) las facultades de revisión de oficio de sus propios actos, j) ejercer la potestad sancionadora, salvo que por ley esté atribuida a otro órgano, k) las demás que le correspondan, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. El artículo 127.2 especifica que el consejo de gobierno insular podrá delegar en los vicepresidentes, en los demás miembros del consejo, en su caso, en los demás consejeros, en los coordinadores generales, directores generales u órganos similares, las funciones enumeradas en los párrafos c, d, e y f, con excepción de la aprobación de la relación de puestos de trabajo, de las retribuciones del personal, de la oferta de empleo público, de la determinación del número y del régimen del personal eventual y de la separación del servicio de los funcionarios, y del párrafo j.

²² El artículo 131 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, introdujo un consejo social de la isla de gran población, y para las de más 75 000 siempre que lo hubiesen solicitado sus plenos y se ratificase por ley del Parlamento de Canarias. Este consejo es fiel reflejo de los Consejos Económicos y Sociales del Estado y de las comunidades autónomas, y profundiza, en nuestra opinión, en la concepción de las entidades locales como niveles de gobierno y no solo como meras administraciones. Su existencia es obligatoria y está regulado en el capítulo II del título X, que regula la organización y funcionamiento de los órganos necesarios. Sus miembros representan a las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas de la isla. Además de las funciones que determine el pleno en su reglamento orgánico, le corresponden la emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico, planificación estratégica y grandes proyectos insulares.

²³ El título IV del ROF regula la organización complementaria de los entes locales. Su artículo 119.1 establece que, en todas ellas, son órganos de las entidades territoriales: los

4. LOS CABILDOS INSULARES EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS: LA APUESTA POR LOS GOBIERNOS INSULARES Y POR UN MAYOR PROTAGONISMO POLÍTICO DE LA ISLA EN EL MODELO INSTITUCIONAL CANARIO

La Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del EAC, profundiza en mayor medida que su antecesora, la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, que modificó la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del EAC. El EAC obvia la existencia de las dos provincias y pone de manifiesto desde su título preliminar la elección de la isla como único dato relevante para la delimitación territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC)²⁴. Ya en su artículo 1 se define como «un Archipiélago atlántico que, como expresión de su identidad singular basada en sus circunstancias geográficas, históricas y culturales, ejerce el derecho al autogobierno como nacionalidad». En ese mismo artículo, en su apartado 3 vuelve a remarcar la que califica como excepcional ubicación geográfica, con lo que redundará en aspectos que se manifestarán más adelante en otros artículos como el 2.3 al señalar, con posterioridad a la definición de los poderes de Canarias, que las islas «se configuran como elementos esenciales de la organización territorial de Canarias, siendo sus cabildos, simultáneamente, instituciones de la Comunidad Autónoma y órganos de gobierno, administración y representación de cada isla». Y en su artículo 3 vuelve a incidir en su especial situación geográfica (lejanía y ultraperiferia) y su condición insular para que los poderes públicos tengan consideración a estas circunstancias para adaptar, cuando sea preciso, sus políticas, normativas y sus decisiones de carácter financiero y presupuestario cuando deban adaptarse para su aplicación a Canarias. En el artículo 4.1, al fijar el ámbito espacial de la CAC, hace una distinción entre las siete islas con administración propia y las que solo lo son en razón de la geografía, que es el caso de La Graciosa, además de los islotes y, lo que es más relevante, el mar entre ellas²⁵. Al delimitar su territorio, el EAC nombra a las siete islas entidades

concejales y diputados, por tanto, también los consejeros, delegados, los consejos sectoriales y los órganos desconcentrados y descentralizados. Las reglas de funcionamiento de los órganos complementarios están recogidas en su artículo 139. A los efectos de este trabajo, nos interesan sus breves apartados 2 y 3, que se refieren al funcionamiento de los consejos sectoriales, que se regirán por lo dispuesto en los acuerdos plenarios que los establezcan, y de los órganos colegiados de los entes descentralizados de gestión, que se atenderán a lo que disponga la legislación en formas de gestión de servicios, según su naturaleza específica.

²⁴ A pesar de ello, la división provincial subyace en la solución otorgada al problema de la capitalidad compartida, que una ley del parlamento canario regulará (artículo 3 del EAC. Las únicas entidades territoriales locales que reconoce el EAC son la isla y el municipio.

²⁵ Prosigue el artículo 4.2 diciendo que «Sin perjuicio de la delimitación de las líneas de base existentes, entre los puntos extremos más salientes de las islas e islotes que integran, según el apartado anterior el Archipiélago canario, se trazará un contorno perimetral que siga la configuración general del archipiélago, tal como se establece en el anexo

territoriales, a las que enumera en plano de igualdad, lo que pone de manifiesto el orden alfabético elegido para nombrarlas, después a la isla no entidad territorial de La Graciosa, y finalmente a los islotes que dependen de alguna de estas entidades territoriales insulares, al igual que La Graciosa, si bien es cierto que en la anterior redacción las llamaba islas y no islotes²⁶. El EAC consagra a la isla como circunscripción electoral para la elección de los diputados del parlamento canario (artículo 39.2.c) junto a la circunscripción regional, a partir de esta nueva redacción estatutaria. La isla se convierte en elemento esencial para agrupar al conjunto de ciudadanos canarios para el ejercicio del derecho de sufragio activo, es decir, para ejercer el derecho de voto en las elecciones autonómicas.

El EAC mantiene la peculiar y relevante definición de los cabildos insulares como instituciones de la CAC, reconociendo su carácter de corporaciones locales. Así lo hace en el artículo 2.3 en la Ley Orgánica 10/1982 lo que realizaba era una mera transcripción del artículo 141.4 de la CE, cuando manifestaba que «las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos», a lo que añadía «que seguirán regulándose por su legislación específica. Ejercerán, asimismo, las funciones que este Estatuto les reconoce». El EAC reformado en 1996 amplió y profundizó en la doble vertiente de los cabildos como instituciones de la CAC y entidades locales de carácter insular en su artículo 8.2. En el vigente EAC se regula su organización territorial en el título III y más concretamente, en su capítulo primero. En el artículo 65 se reafirma el carácter de los cabildos como instituciones de la CAC y, como ya se contemplaba en la reforma de 1996, como «órganos de gobierno, representación y administración de cada isla», añadiendo que asumen en la isla «la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración autonómica y desempeñan las funciones administrativas autonómicas previstas en este Estatuto de Autonomía y en las leyes, así como las que les sean transferidas o delegadas» (artículo 65.4). El capítulo primero cambia su denominación anterior de 1996 («Del Gobierno y de la Administración de las Islas») por el «De las Islas y los Cabildos Insulares». Su definición de los cabildos como órganos de gobierno, representación y administración insular, trastoca el orden de la redacción de 1996, que los concebía como «los órganos de gobierno, administración y representación de cada Isla». En nuestra opinión, se enfatiza el carácter más político de la institución frente a su condición de mera

de este Estatuto. Las aguas que queden integradas dentro de este contorno perimetral recibirán la denominación de aguas canarias y constituyen el especial ámbito marítimo de la Comunidad Autónoma de Canarias».

²⁶ Al definir el escudo de Canarias en el artículo 7.2 del EAC solo contempla siete islas, que entiendo que son las islas entidades territoriales, es decir, las que tienen cabildos, y deja fuera la octava isla geográfica, la de La Graciosa, a la que, sin embargo, distingue al nombrarla detrás de las siete y delante de los islotes.

administración local. El artículo 67 se refiere a la organización de los cabildos y, al igual que en la redacción anterior de 1996, mandata al Parlamento de Canarias, que ya lo había cumplido en 2015, para que una ley, aprobada por mayoría absoluta de sus diputados, regule su organización dentro del marco legal estatal y autonómico. En el 67.2 se incluye a las vicepresidencias, que no se incluían en el título X de la LBRL, como órgano necesario insular, junto al pleno, la presidencia y el consejo de gobierno, al que por cierto, no le añade, como sí hace la LBRL, el término insular. Se mantiene, asimismo, como atribución de los cabildos, el ejercicio de la iniciativa legislativa ante el Parlamento de Canarias, a la que se añade la obvia de aprobar sus presupuestos, y las parlamentarias de exigir la responsabilidad política y el control de la acción del consejo de gobierno, además de la aprobación de su reglamento de organización y funcionamiento y el ejercicio de las funciones que le otorguen las leyes aprobadas por el Parlamento de Canarias y el EAC. En el artículo 67.4 se detallan los miembros del consejo de gobierno insular, que son los 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. Se enfatiza la relación equipo de gobierno, que centraliza en el consejo de gobierno, y, por otro lado, como hace a lo largo de todo este capítulo y título, no distingue entre organización de los cabildos de islas de gran y menor población, como sí hace la LBRL. Es decir, que la organización estatutaria de los cabildos lo es para el conjunto de las islas sin distinguir su mayor o menor población. El artículo 68 se refiere a su composición y régimen electoral, aunque lo único que hace es recoger lo señalado en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG)²⁷. El artículo 69 remite a la ley y a la aprobación de los reglamentos orgánicos insulares para regular su funcionamiento, régimen jurídico y el régimen de sus funciones y competencias, respetando la LBRL.

Sin querer ser exhaustivos, señalaremos que el artículo 70.2 expone un listado de las funciones que ejercerán en cuanto instituciones de la CAC de carácter ejecutivo, y el 71 que manifiesta que los cabildos insulares, como instituciones de la CAC, podrán transferir o delegar en los ayuntamientos el ejercicio de sus funciones administrativas propias, cuando lo justifiquen los principios de subsidiariedad, descentralización y eficiencia. El artículo 72 expresa que corresponde a los cabildos el ejercicio de la actividad de fomento,

²⁷ Señala el artículo 68 del EAC que los plenos de los cabildos insulares estarán compuestos por los miembros elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto mediante un sistema de representación proporcional en los términos que establezca la ley, que es la LOREG, que la duración del mandato será de cuatro años y, por último, que la ley prevista en el artículo anterior, es decir, la ley de cabildos de 2015, regulará el número de miembros que deben integrar cada cabildo insular, las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad que les afecten, de acuerdo con lo establecido en la LOREG.

sin perjuicio de la actividad que corresponda a la CAC, y, lo que es más llamativo, la fijación de políticas propias y, cuando así lo decidan, la fijación de políticas comunes con otras islas, comunidades o con el Estado, de acuerdo con el Gobierno de Canarias. Al hablar de fijación de políticas propias, una vez más, se apuesta en el EAC por una visión más política de los cabildos insulares. El artículo 73, que quedó de forma semejante a la redacción del 23.6 de 1996, establece que el Gobierno canario coordinará la actividad de los cabildos en todo lo que afecte al interés general de la CAC²⁸. Si un cabildo insular incumpliera las obligaciones impuestas directamente por ley, de forma que tal incumplimiento afecte al ejercicio de competencias de la CAC, esta adoptará las medidas necesarias, de acuerdo con la legislación básica estatal de régimen local. Por último, el artículo 74 del EAC regula la conferencia de presidentes de los cabildos insulares, a la que define como un «un foro institucional de colaboración del Gobierno de Canarias y los cabildos insulares que tiene la función de servir de encuentro y debate de los grandes asuntos de interés común, la coordinación de las políticas de actuación de interés concurrente y la búsqueda de los acuerdos que deban incorporarse a los correspondientes ámbitos institucionales de la Comunidad Autónoma de Canarias y de las islas». Son miembros de la conferencia de presidentes los de Canarias y de los siete cabildos. Además, nos dice que este órgano aprueba y se rige por sus propias normas de organización y funcionamiento. Este órgano de colaboración institucional vuelve a poner de manifiesto la importancia política de los cabildos en el entramado institucional de Canarias. La Ley 8/2015, de 1 de abril, de cabildos insulares se anticipó en la creación de este órgano, cuya regulación reproduce el EAC. Por último, nos referiremos a los artículos 41.5 del EAC, que se encontraba en la redacción de 1996 en el 12.3, y al 65, que recoge los mecanismos de reforma estatutaria. El artículo 41.5 manifiesta que los cabildos participarán en el parlamento a través de la comisión general de cabildos insulares y remite su regulación, composición y funciones al Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC), que la efectúa en la sección IV de su capítu-

²⁸ La coordinación es una de las técnicas más imprecisas del Derecho Administrativo, aunque, como ha dejado sentado la STC 214/1989, de 21 de diciembre, toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, que deriva de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto del coordinado. La LBRL establece, en este sentido, la colaboración interadministrativa, en sus artículos 7.2, 10, 55 y ss. y en su título IX, así como la posibilidad de crear órganos, encargados de este cometido que serán deliberantes o consultivos y podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial (artículo 58.1). El artículo 59.1 dispone que «la coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente». El apartado 2 del artículo 59 especifica que la ley deberá precisar las condiciones y límites de la coordinación y las modalidades de control que se reserven las Cortes o los correspondientes parlamentos autónomos.

lo III («De las Comisiones»). Termina este artículo 41.5 señalando que será preceptivo su informe cuando se tramiten asuntos que afecten a las islas y sus cabildos insulares. Se asemeja e inspira en la comisión general de las comunidades autónomas del Senado, que se introdujo en la modificación del Reglamento de la cámara alta, de 11 de enero de 1994. También es relevante, sobre todo, si se observa comparativamente a lo recogido en otros Estatutos en materia de reforma estatutaria, el mandato establecido en el artículo 202, anterior artículo 65 en la redacción de 1996, que prácticamente se recogía con el mismo contenido en el artículo 64 de la Ley orgánica 10/1982, que requiere la audiencia previa de los cabildos cuando la reforma del EAC tuviera por objeto una alteración de la organización de los poderes de Canarias que afecte directamente a las islas²⁹. La consulta tiene carácter preceptivo, pero no vinculante³⁰.

5. LA POTENCIACIÓN DE LA PARLAMENTARIZACIÓN DE LOS CABILDOS EN LA LEY 8/2015, DE 1 DE ABRIL, DE CABILDOS INSULARES

Canarias fue una de las primeras comunidades autónomas que abordó la regulación de sus administraciones públicas. La Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC) fue aprobada a finales de la primera legislatura (1983-1987) durante el gobierno del *Pacto de progreso*³¹. Fue uno de los proyectos de ley de más ardua discusión dentro de la cámara³². La Ley 8/1986 comenzaba manifestando en su preámbulo

²⁹ En el texto de 1982 se hablaba de que afectara a los cabildos y no a las islas. El estatuto vasco dispone en su artículo 47 que, en caso de que la reforma tuviera por objeto una mera alteración de la organización de los poderes del País Vasco y no afectara a las relaciones de la comunidad autónoma con el Estado o a los *regímenes forales privativos de los territorios históricos*, se tendrá que consultar a las Cortes Generales y a las *Juntas Generales*, para comprobar que ninguna de dichas instituciones se siente afectada por la reforma. Los estatutos de Murcia y Madrid recogen la posibilidad de que intervengan los municipios en la reforma estatutaria. En los dos estatutos la posibilidad de iniciativa de reforma deberá ser avalada por una tercera parte de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral regional, en el caso de Murcia, o dos tercios de los municipios cuya población represente la mayoría absoluta de los habitantes de la comunidad, en el caso de Madrid.

³⁰ Respecto al instante en el que se debe producir la consulta, dado el carácter previo de la audiencia, expresado en el artículo 202, debe entenderse que tiene que realizarse antes de que se efectúe la toma en consideración de la propuesta de reforma de la propia cámara o inmediatamente después de recibida la propuesta en el parlamento autónomo de la proposición de las Cortes Generales o del proyecto enviado por el Gobierno de Canarias.

³¹ De este gobierno formaban parte el Partido Socialista de Canarias-Partido Socialista Obrero Español PSC-PSOE, Asamblea Majorera (AM), Partido Comunista de Canarias-Partido Comunista de España (PCE) y Unión del Pueblo Canario-Asamblea Canaria (UPC-AC).

³² La Ley 8/1986, de 18 de noviembre, fue finalmente consensuada con los presidentes de los siete cabildos insulares.

lo que su último objetivo era: «consolidar a Canarias como comunidad política para la defensa de sus intereses y el desarrollo solidario y equilibrado de las islas». Más adelante se decía que la formación de una conciencia diferenciadora en el archipiélago se debe históricamente a su peculiar estructura político-administrativa y su régimen económico y fiscal. Para añadir más adelante que con el EAC intentó, al igual que con esta Ley 8/1986, «superar las dificultades y dar un paso decisivo en la construcción de Canarias como región, articulando jurídicamente un objetivo clave: integrar en el interés regional, el interés insular». La reforma de la Ley 8/1986, efectuada en la Ley 14/1990, de 26 de julio, de RJAPC, tres años después de subir al poder el gobierno del *Pacto canario*³³, se justificaba en su preámbulo en la experiencia de cuatro años del texto de 1986 para corregir algunos aspectos de la misma, procurando contar con el mayor consenso político. Estos aspectos se recogían a continuación y expresaban la nueva opinión del legislador canario y de los partidos coaligados en el gobierno, que habían sido muy críticos con la norma anterior. Entre ellos se resaltaba la profundización en la concepción de los cabildos como instituciones de la CAC, sin perder su carácter de corporaciones locales, la delimitación del grado de intervención del Gobierno de Canarias «en la necesidad de cumplir con la exigencia del interés general de la región a satisfacer», en cuyo caso la CAC actuará a través de su propia administración «central o territorial», que es como las definía el nuevo texto de la LBRL, y del interés preponderantemente insular de las competencias administrativas estatutarias, en el que se les atribuiría a los cabildos, de forma que la función transferida se integraría en su núcleo de competencias propias, como entidades locales. Se pretendía, por tanto, con excelente criterio, huir de la construcción de una administración periférica de la CAC que evitara duplicidades innecesarias y la utilización de las administraciones insulares existentes, lo que contrasta con lo realizado por la mayor parte de las comunidades autónomas, que se decidieron por la configuración de una administración periférica propia que convive con la de las diputaciones provinciales. En su artículo 5.2 se recogía la naturaleza bifronte de los cabildos, que derivaba del tratamiento dado en el EAC. La Ley 14/1990 insertó un nuevo título, el III, que no constaba en la redacción de 1986, que prohibía las federaciones o mancomunidades de cabildos insulares, pero que reconocía, como no podía ser de otra manera, en un inciso al final del artículo 35.1, la subsistencia de las mancomunidades provinciales interinsulares, a las que, sin embargo, no se nombra, pues solo se hace mención al artículo donde están reguladas, el 41.2 de la LBRL. El título IV es el que dedicaba la LRAPC a los cabildos insulares³⁴. En su

³³ El gobierno del *Pacto canario* lo formaban los partidos Centro Democrático y Social (CDS), Agrupaciones Independientes de Canarias (AIC) y Alianza Popular (AP), apoyados en el parlamento por los dos diputados de Agrupación Herreña Independiente (AHI).

³⁴ En la anterior redacción de 1986, le dedicaba el título III, que estaba dividido en dos capítulos, el primero, dedicado a su naturaleza como instituciones de la CAC, y el segundo, a su condición de entidades locales.

redacción de 1990 estaba separado en cuatro capítulos. El primero regulaba su naturaleza y funciones, el segundo, la iniciativa legislativa de los cabildos ante el Parlamento de Canarias, el tercero, la representación y colaboración con el Gobierno de Canarias, y el cuarto, sus competencias y funciones. La regulación de los cabildos que efectuaba la Ley 14/1990 es más prolija que la contenida en la redacción anterior de 1986³⁵. La Ley 14/1990 dedicaba el artículo 36 a delimitar las competencias que tienen asignadas los cabildos en cuanto instituciones de la CAC y el 41 a las que le son atribuidas como corporaciones locales. El artículo 36.1, antes de abordar las competencias propias de la CAC que ejercen los cabildos, hablaba «de su carácter de órganos de autogobierno insular», lo que no figuraba en el artículo 38 de la Ley 8/1986. Tan novedosa expresión aparece referida en la CE y en el EAC solo para las comunidades autónomas. En nuestra opinión, con el término *autogobierno* se quería resaltar el carácter de instituciones de la CAC y singularizar la voluntad del legislador canario de privilegiar esta institución frente a otras entidades locales como los municipios³⁶.

La Ley 8/2015, de 1 de abril, de cabildos insulares culmina el mandato del EAC, ya desde sus redacciones de 1982 y 1996, de legislar sobre ellos. Además, se llena un vacío que no llenó la LRJAPC: el de recoger, como sí hacía con respecto a los municipios, una regulación exhaustiva propia de unas instituciones de la CAC, que, a la vez, son corporaciones locales. Recordemos que, salvo la figura de los directores insulares, la LRJAPC no entraba a configurar su organización. Es verdad que, en su redacción de 1986, dejaba, al modo de como ocurre con las diputaciones forales en el País Vasco, en manos de sus reglamentos orgánicos su organización³⁷. Hemos tenido que esperar veinticinco años, de 1990

³⁵ Algunos de sus preceptos fueron reformados en la Ley 4/1996, de 5 de noviembre, de modificación parcial de la Ley 14/1990. En su exposición de motivos se argumentaba que la modificación, que afectaba los artículos 45.2, 52, 53 y 54 de la Ley 14/1990, se efectuaba para regular mejor determinados aspectos que habían creado problemas de aplicación en el transcurso del ya dilatado proceso de traspaso de competencias de la CAC a los cabildos, y, particularmente, al proceso de delegaciones que estaba en aquellos momentos por iniciarse y al que se refiere la reforma de tres de los cuatro artículos modificados en la Ley 4/1996 (artículos 52, 53 y 54), de 5 de noviembre.

³⁶ El artículo 41 de la LRJAPC, que es el que le dedica a la naturaleza de los cabildos como corporaciones locales, quedó igual que en el artículo 44 de la Ley 8/1986, salvo que en la Ley 14/1990 se le añade al término corporaciones locales el adjetivo de territoriales, que no figuraba en la anterior redacción. El resto del artículo 41 no hace sino recoger lo expresado en el artículo 41.1 de la LBRL, esto es, que son «órganos de gobierno, administración y representación de cada isla», pero bajo la fórmula «tienen atribuidos el gobierno, la administración y representación de cada isla», a lo que añade, «y gozan de plena autonomía para el ejercicio de sus competencias propias».

³⁷ En el preámbulo de la redacción de la LRJAPC de 1986 se señalaba que se renunciaba a «a dictar normas supletorias sobre la organización y funcionamiento de los cabildos insulares en aras de no incidir en absoluto en su autonomía».

a 2015, para que, con carácter previo a la profunda reforma estatutaria de 2019, se llevase a efecto una regulación propia en profundidad de los cabildos por el Parlamento de Canarias. Su aprobación, que se llevó a cabo con una antelación de tres años a la entrada en vigor de la última reforma del vigente EAC, en 2018, configura una exhaustiva regulación de su organización y funcionamiento que no se contenía en la LRJAPC, pese a ser conocida como ley de cabildos. Mediante esta norma, como se manifiesta en su exposición de motivos, «se lleva a cabo la regulación del régimen específico de los cabildos insulares, con la que se trata de dotarlos de un marco normativo ajustado a sus necesidades, contemplando en un solo texto legal las especificidades que le son propias y que las distinguen y separan de las diputaciones provinciales». La ley se estructura en seis títulos y una parte final, que tiene dos disposiciones adicionales, tres transitorias, una disposición derogatoria y seis finales. El título preliminar recoge su objeto, la naturaleza de los cabildos insulares, la prohibición de mancomunidades y federaciones de cabildos y su audiencia en caso de aquellos anteproyectos de ley o proyectos de decretos que afecten a las competencias que tienen atribuidas. El título I, contiene sus competencias³⁸. El título II es el que regula la organización de los cabildos. Para ello parte de la distinción entre el gobierno y la administración de los cabildos. En los órganos de gobierno se recogen los órganos necesarios y competencias previstos en la LBRL: pleno, presidencia, y consejo de gobierno insular, a los que añade la vicepresidencia. También se alude a las comisiones del pleno, y establece, en el sentido de su mayor parlamentarización y visión como gobiernos locales, la necesaria existencia de la junta de portavoces, como órgano consultivo y de asistencia en las funciones de la presidencia del pleno. Esta junta de portavoces ya se había regulado en varios reglamentos de organización y funcionamiento de los cabildos con antelación a su regulación en esta ley 8/2015, de 1 de abril. Posteriormente separa la regulación de los órganos administrativos, también abundando y ahondando en esa visión más política de los cabildos. Se establecen dos tipos de órganos administrativos: los superiores y los directivos. Los órganos superiores, que tienen facultades de dirección política, son: el presidente y los consejeros titulares de las áreas o departamentos insulares. Los órganos directivos se dividen, a su vez, en órga-

³⁸ El título I, que se denomina «Competencias de los cabildos insulares», se divide en tres capítulos, el primero dedicado a las disposiciones generales, en las que se construye el sistema competencial sobre la base de distinguir entre las competencias como entidad local y las competencias como institución de la CAC, recogiendo el listado de materias que deben atribuirse a los cabildos como corporación local y como institución autonómica. El capítulo II regula las competencias de los cabildos en cuanto a entes locales, desarrollando las competencias propias que ostentan por su asimilación a las diputaciones provinciales, específicamente en materia de asistencia a los municipios. El capítulo III aborda la regulación de las competencias de los cabildos como instituciones de la CAC, «introduciendo en el régimen hasta ahora vigente distintas modificaciones para superar las insuficiencias puestas de manifiesto en su aplicación práctica, pero conservando sus líneas básicas».

nos directivos de la organización general, que son los que despliegan sus funciones respecto de la totalidad de la organización del cabildo, y los órganos directivos de las áreas o departamentos insulares, que son las coordinaciones técnicas para los servicios comunes y las direcciones insulares para la gestión de las áreas funcionales del área o departamento. Finalmente, se recoge el régimen de los grupos políticos insulares con especial referencia a los miembros no adscritos. El título III se refiere al funcionamiento, información y transparencia de los cabildos, y se estructura en dos capítulos. El capítulo I regula su funcionamiento, que se ajustará a lo establecido en sus reglamentos orgánicos con sujeción a lo previsto en la LBRL con las particularidades que se establecen en la Ley 8/2015³⁹. El título IV recoge el sistema de relaciones entre la administración de la CAC y los cabildos, en el que destaca la necesaria creación del consejo de colaboración insular, que se define como órgano de colaboración y cooperación permanente para la articulación de las relaciones entre la administración autonómica y los cabildos⁴⁰. También adelantándose a su inserción en la última reforma del EAC, el título V regula la conferencia de presidentes, como foro institucional de colaboración del Gobierno de Canarias y los cabildos insulares y lugar de encuentro y debate de los grandes asuntos de interés común, la coordinación de las políticas de actuación de interés concurrente y la búsqueda de los acuerdos que deban incorporarse a los ámbitos institucionales de la CAC y de las islas. La parte final de la ley contiene dos disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales. En las disposiciones adicionales se establece, en la primera, que la Federación Canaria de Islas (FECAI) ostentará su representación institucional en sus relaciones con la administración pública de la CAC; y, en la segunda, que lo previsto en la Ley 8/2015 no afecta a la vigencia de las transferencias realizadas a los cabildos insulares con anterioridad a su entrada en vigor⁴¹. En lo que concierne a las disposiciones finales, la primera establece que los cabildos insulares deben aprobar los reglamentos de organización y funcionamiento en el

³⁹ El capítulo II aborda la información y transparencia en la gestión de los cabildos insulares, dando entrada a la regulación del derecho de acceso a la información pública, por remisión a su legislación reguladora, reforzando el derecho de acceso a la información por parte de los consejeros insulares y estableciendo su obligación de transparencia, que se traduce en la necesidad de publicar un amplio elenco de informaciones sobre la organización, los miembros y personal de la corporación, servicios y procedimientos, información económico-financiera, contratos, convenios, y otros.

⁴⁰ El consejo de colaboración asume las funciones que hasta ese momento tenían asignadas la comisión de administración territorial y las comisiones de transferencias y de delegaciones de competencias a los cabildos insulares.

⁴¹ Las disposiciones transitorias primera y segunda, establecen el régimen transitorio de los procedimientos, recursos administrativos y la revisión de los actos anteriores a la efectividad de la asunción de las competencias transferidas, determinando que es competencia de la administración pública de la CAC. La disposición transitoria tercera determina que, hasta la aprobación de los reglamentos orgánicos de los cabildos insulares

plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley. La disposición final segunda contiene el mandato a los distintos departamentos de la administración autonómica para proceder, dentro del plazo de dos años desde la entrada en vigor de la ley, al análisis y revisión de la legislación sectorial correspondiente a los ámbitos funcionales de su competencia para detectar y corregir las duplicidades de competencias administrativas de las distintas administraciones públicas de Canarias. La disposición final tercera recoge el mandato, dirigido a la consejería competente en materia de administraciones públicas, para promover una red de comunicaciones electrónicas entre la administración pública de la CAC y los cabildos insulares. La disposición final cuarta se refiere a la autorización de desarrollo reglamentario de la ley.

En el capítulo III del título II, artículo 16, se manifiesta que los cabildos ejercen las funciones, competencias y facultades que se recogen en el EAC y las competencias autonómicas que se determinan en la ley 8/2015 o les sean atribuidas legalmente en cuanto instituciones de la CAC. Estas competencias autonómicas se ejercerán de acuerdo a lo previsto en la ley y en el marco establecido en la legislación básica de régimen jurídico de las administraciones públicas. En la sección segunda del mismo capítulo III se regula la estatutaria iniciativa legislativa insular (artículo 18). La iniciativa legislativa puede ejercerla cada uno de los siete cabildos insulares ante el Parlamento de Canarias. Puede ejercerse en cualquier materia sobre la que pueda pronunciarse legislativamente la CAC, con la excepción de las de naturaleza presupuestaria. Además, los cabildos podrán proponer al legislativo canario que solicite al gobierno de la nación la adopción y presentación de proyectos de ley o la presentación de proposiciones de ley ante las Cortes Generales, de acuerdo con el artículo 87.2 de la CE. La sección tercera regula la representación y colaboración con el Gobierno de Canarias. El artículo 20 recoge las funciones en cuanto a la representación del Gobierno de Canarias en su isla⁴². El artículo 21 especifica que los cabildos insulares podrán ejecutar, en nombre de la ad-

ajustados a lo establecido en la ley, la organización y competencias de sus distintos órganos se regirá por los reglamentos vigentes en el momento de la entrada en vigor de la ley

⁴² Los cabildos, en el ejercicio de la representación ordinaria del Gobierno de Canarias en cada isla, deberán: a) aplicar estrictamente y velar por el cumplimiento de las leyes y reglamentos de la comunidad autónoma; b) ejecutar los acuerdos del Gobierno de Canarias que les afecten; c) recibir, fechar, registrar y cursar toda instancia, reclamación, recurso o documento que les fueran presentados dirigidos al Gobierno de Canarias o a su administración pública; y d) establecer en sus respectivas sedes una oficina de información general al público sobre la organización y actividades de las administraciones públicas de Canarias. Los cabildos, asimismo, representan protocolariamente, a través de su presidencia, al Gobierno de Canarias, en cualesquiera de los actos oficiales que se celebren en la isla, salvo que asistan a los mismos su presidente o vicepresidente o alguno de los consejeros del Gobierno.

ministración pública de la CAC, cualquier competencia que esta no ejerza directamente, de conformidad con lo prevenido en el EAC. La sección cuarta del mismo capítulo señala, en su artículo 22, los modos de atribución de competencias, que serán mediante transferencia o delegación. También pueden llevar a cabo la gestión ordinaria de los servicios de la CAC, en los términos previstos en esta ley y de acuerdo con la encomienda correspondiente. El artículo 23 se refiere a los principios que rigen la atribución de competencias autonómicas⁴³.

Como dijimos anteriormente, el título II regula la organización de los cabildos. El artículo 51 manifiesta que la organización y competencias de los órganos de gobierno de los cabildos insulares, que son el pleno, la presidencia, las vicepresidencias y el consejo de gobierno insular, se ajustarán, en el marco de la LBRL, a lo establecido en esta ley y a lo que se establezca en el reglamento orgánico del cabildo en desarrollo de esas normas. Al definir el pleno del cabildo, en su artículo 52, dice que lo integran todos los consejeros insulares electos y que es el órgano de máxima representación política de los ciudadanos en el gobierno insular y de control y fiscalización de sus órganos. El presidente del cabildo dirige y preside el pleno, a lo que añade que, en el desarrollo de sus funciones contará con la asistencia de la junta de portavoces, sin perjuicio de las funciones que la legislación de régimen local atribuya a otros órganos. Este mandato de la Ley 8/2015 convierte, en nuestra opinión, a la junta de portavoces, en un órgano preceptivo en todos los cabildos insulares. Otro avance importante es que la Ley 8/2015 hable de que el pleno insular dispondrá de las comisiones que se determinen, en cuya composición se integrarán los miembros que designen los grupos políticos, en proporción al número de consejeros insulares que tengan en el pleno. Las comisiones del pleno van más allá de las tradicionales comisiones informativas, que establecía el carácter preceptivo de lo que la LBRL denomina, para los municipios y provincias, «órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del pleno, así como el seguimiento de la gestión del presiden-

⁴³ Podrá atribuirse a los cabildos insulares el ejercicio de competencias autonómicas en las materias que sean de la competencia de la CAC, con excepción de las que se reserven a su administración pública y de aquellas otras que se asignen a los municipios. Se reservarán a la administración pública de la CAC las competencias en las que concurra cualquiera de las siguientes circunstancias: a) que la adecuada satisfacción del interés público afectado haga preciso el desempeño autonómico de las funciones que abarque la competencia, b) que la naturaleza de la actividad o servicio impongan su prestación autonómica por afectar a dos o más islas, por afectar al equilibrio interterritorial, por razones de igualdad y equidad entre los ciudadanos o entre las islas, por su representatividad del archipiélago, por razones sociales o económicas, así como por cualquier otra causa establecida en el ordenamiento jurídico. La transferencia y la delegación de competencias autonómicas exigirán su aceptación expresa por los cabildos insulares, en los términos previstos en la Ley 8/2015.

te, la junta de gobierno y los diputados que ostenten delegaciones, siempre que la respectiva legislación autonómica no prevea una forma organizativa distinta en este ámbito y sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al pleno» (artículo 32.2 LBRL). Como ya señalamos en otro lugar, el 122.3 de la LBRL, en el caso de los municipios de gran población y, por tanto, de las islas acogidas a esta regulación, ya hablaba de comisiones del pleno, no así para los de las islas con menor número de habitantes. Todos los grupos políticos integrantes de la corporación tendrán derecho a participar en dichos órganos, en proporción al número de representantes que tengan en el pleno. En la ley de cabildos no se distingue entre islas de gran y menor población, como ya dijimos, pues la organización que recoge lo es para todos sin distinción, aunque se debe tener en cuenta que lo aquí no recogido y de carácter obligatorio o preceptivo, como es el caso de los consejos sociales insulares, pasan a tener obligatoriedad en los cabildos de gran población.

La organización del pleno se regirá por lo establecido en el reglamento orgánico del pleno o, como hacen la mayoría de nuestros cabildos, en el reglamento orgánico de la corporación. Entre las atribuciones que, en el artículo 53 de la Ley 8/2015, profundizan en esta visión más política o de parlamentarización de los cabildos, citaremos el control y fiscalización de sus órganos de gobierno; la votación de la moción de censura y la cuestión de confianza, que se regirá en todos sus aspectos por lo dispuesto en la LOREG; la aprobación de las proposiciones de ley que, en el ejercicio de la iniciativa legislativa otorgada a los cabildos insulares por el EAC, hayan de remitirse al Parlamento de Canarias. El artículo 54 regula las comisiones del pleno, que pueden ser permanentes o especiales. El pleno, a propuesta de su presidente, decidirá su número, denominación y el ámbito de actuación de las permanentes, en función de las áreas de gobierno del cabildo insular, así como la creación de comisiones especiales. La comisión especial de cuentas tiene carácter preceptivo, tal y como mandata la LBRL. Las comisiones del pleno están formadas por los consejeros insulares de todos los grupos políticos en proporción al número de miembros que tengan en el pleno. Los consejeros no adscritos se integrarán con voz y voto en las comisiones del pleno en los términos que determine su reglamento de organización insular. La presidencia de las comisiones la ostenta el presidente del cabildo, que podrá delegarla en otros miembros de la corporación, y la secretaría a quien desempeñe la secretaría del pleno⁴⁴. La junta de portavoces se regula, en el artículo 55, como órgano com-

⁴⁴ Corresponde a las comisiones permanentes del pleno: a) el estudio, el informe y la propuesta de resolución en los asuntos que deban ser sometidos al pleno, b) el seguimiento de la gestión del presidente del cabildo insular, del consejo de gobierno insular y de los órganos superiores y directivos de la administración insular, sin perjuicio del superior control y fiscalización que, con carácter general, le corresponde al pleno, c) las que le sean delegadas por el pleno.

plementario de los cabildos, pero con ineludible carácter preceptivo. La integran el presidente del cabildo o un consejero electo en quien delegue y los portavoces de los grupos políticos insulares constituidos. La constitución, funcionamiento y atribuciones de la junta de portavoces se regirá por las normas de carácter orgánico aprobadas por el pleno del cabildo insular. Este típico órgano parlamentario siempre ha funcionado de manera formal o informal en los cabildos insulares.

La sección tercera, del capítulo II del título II, regula en sus artículos 56 y 57, la presidencia del cabildo insular. En el artículo 56 lo hace con su naturaleza, responsabilidad política y cese. A ese respecto, señala que el presidente del cabildo es su órgano de máxima representación insular. Es responsable de su gestión política ante el pleno y como tal cesa por la aprobación de una moción de censura, por pérdida de la cuestión de confianza, por dimisión o renuncia aceptada por el pleno, por incapacitación o inhabilitación para cargo público declarada por sentencia judicial firme y por fallecimiento. Entre las atribuciones contempladas en el artículo 57, le corresponden la dirección de la política, el gobierno y la administración de la isla, sin perjuicio de la acción colegiada de colaboración en la dirección política que, mediante el ejercicio de las funciones que le corresponden, realice el consejo de gobierno insular, la representación del cabildo, la convocatoria y presidencia de las sesiones del pleno y del consejo de gobierno insular y decidir los empates con su voto de calidad, establecer las directrices generales de la acción de gobierno insular y asegurar su continuidad, la determinación del número, denominación y competencias de las áreas de gobierno, y la organización y estructura de la administración insular, sin perjuicio de las competencias atribuidas al pleno en materia de organización, la propuesta al pleno del número, denominación y ámbito de actuación de las comisiones permanentes del pleno, la designación y cese de los vicepresidentes, de los consejeros insulares de área, de los miembros del consejo de gobierno insular y de su consejero-secretario⁴⁵. Como se ve, atribuciones que refuerzan el proceso de parlamentarización y de visión de la relación presidente-comisión de gobierno y parlamento en estos térmi-

⁴⁵ Entre las atribuciones de carácter administrativo, la superior dirección del personal al servicio de la administración insular, la propuesta al consejo de gobierno insular del nombramiento y cese de los titulares de los órganos directivos de la administración insular, el nombramiento y cese del personal eventual, la autorización y disposición de gastos, el reconocimiento y liquidación de obligaciones en las materias de su competencia y, en caso de urgencia, en materias de la competencia del pleno y del consejo de gobierno insular, dando cuenta a los mismos para su ratificación, las facultades de revisión de oficio de sus propios actos, la autorización y disposición de gastos en las materias de su competencia, las demás que le atribuyan expresamente las leyes, así como aquellas que la legislación estatal o autonómica asigne a los cabildos insulares y no se atribuyan a otro órgano insular.

nos más políticos y claramente diferenciados de los más administrativos en sentido estricto. La sección cuarta mandata la existencia de uno o varios vicepresidentes en cada cabildo, de acuerdo con lo que se establezca en su reglamento orgánico. Los vicepresidentes son nombrados y separados libremente por el presidente del cabildo de entre los consejeros insulares que formen parte del consejo de gobierno insular, dando cuenta de ello al pleno de la corporación. Entre sus atribuciones, recogidas en el artículo 59, están la de sustituir al presidente, siguiendo el orden que les atribuya su nombramiento, en los casos de vacante, ausencia o enfermedad. Corresponden a los vicepresidentes las funciones que les asigne el reglamento orgánico o las que les delegue expresamente el presidente. La sección quinta del capítulo II regula en sus artículos 60 al 62 el consejo de gobierno insular. El artículo 60 señala que el consejo de gobierno insular es el órgano de gobierno que colabora de forma colegiada en la función de dirección política que corresponde al presidente del cabildo, mediante el ejercicio de las funciones ejecutivas y administrativas que tiene atribuidas. El consejo de gobierno insular lo forman el presidente del cabildo y los consejeros insulares electos, nombrados y separados libremente por él. El reglamento orgánico insular podrá prever la designación como miembros del consejo de gobierno insular de personas que carezcan de la condición de consejeros insulares electos, hasta un límite no superior a un tercio de sus integrantes. Es decir, que la Ley 8/2015 amplía a todos los cabildos y no solo a los de gran población, esta posible, que no obligatoria, designación de personas que no tengan la condición de consejeros insulares electos. El importante artículo 61 se refiere a lo que literalmente denomina responsabilidad política del consejo de gobierno insular, que responde políticamente ante el pleno de su gestión de forma solidaria, es decir, como los gobiernos ante el parlamento, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus miembros por su gestión. Los miembros del consejo de gobierno insular están sujetos al régimen de incompatibilidades establecido en la LOREG y en la LBRL. Se les otorgan atribuciones de dirección y gobierno encomendadas tradicionalmente a la presidencia o al pleno⁴⁶.

⁴⁶ Son atribuciones de la comisión de gobierno insular la aprobación de los proyectos de ordenanzas y de los reglamentos, incluidos los orgánicos, con excepción de las normas reguladoras del pleno y sus comisiones, la aprobación del proyecto de presupuesto, la aprobación de los proyectos de instrumentos de ordenación urbanística cuya aprobación definitiva o provisional corresponda al pleno, la concesión de cualquier tipo de licencia, salvo que la legislación sectorial la atribuya expresamente a otro órgano, el desarrollo de la gestión económica, autorizar y disponer gastos en materia de su competencia, disponer gastos previamente autorizados por el pleno, y la gestión del personal, así como la aprobación de la relación de puestos de trabajo, de las retribuciones del personal de acuerdo con el presupuesto aprobado por el pleno, de la oferta de empleo público, de las bases de las convocatorias de selección y provisión de puestos de trabajo, del número y régimen del personal eventual, la separación del servicio de los funcionarios del cabildo insular y el despido del personal laboral del mismo, el régimen disciplina-

El capítulo VI del título II de la Ley 8/2015 regula los grupos políticos insulares en sus artículos 85 al 88, con la finalidad de que los consejeros electos desarrollen adecuadamente sus funciones. Los que no se integren en un grupo político tendrán la condición legal de representantes no adscritos. Además, son el cauce privilegiado de participación en el pleno y en sus comisiones. Para lo que podrán presentar mociones, propuestas de resolución, propuestas de declaración institucional, ruegos y preguntas, así como cualquier otro instrumento que se establezca en sus reglamentos de organización y funcionamiento. A través de los grupos políticos se utilizarán los tradicionales medios de control ordinario de la actividad del equipo de gobierno insular. El artículo 86 establece en un mínimo de tres consejeros la constitución de un grupo político insular, que deberá ser concordante con la denominación de la formación electoral que haya obtenido ese número mínimo de escaños, no pudiendo dividirse para la constitución de otros en ningún momento. Los consejeros insulares que no se integren en algún grupo pasarán a formar parte del grupo mixto en el momento inmediatamente posterior a la constitución de la corporación al comienzo de cada mandato. Los grupos políticos insulares válidamente constituidos se mantendrán durante el mandato corporativo, salvo que el número de sus miembros pase a ser inferior a tres miembros, en cuyo caso, se integrarán en el grupo mixto, excepto en el supuesto previsto en su artículo 88.⁴⁷ El artículo 88 mandata que tendrán la consideración de miembros no adscritos los consejeros insulares que no se integren en el grupo político insular que se constituya por quienes formen parte de la candidatura electoral por la que fueron elegidos, los que abandonen su grupo de procedencia, y los que sean expulsados de la formación política que presentó la correspondiente candidatura. Esta previsión no será de aplicación en el caso de candidaturas presentadas como coalición electoral cuando alguno de los partidos políticos que la integran decida abandonarla. Asimismo, tendrán la consideración de miembros no adscritos los consejeros insulares que hayan concurrido a las elecciones en una agrupación, partido, federación o coalición política declarada ilegal por sentencia judicial firme. Cuando la mayoría de los miembros de un grupo político insular abandonen la formación política que

rio y las demás decisiones en materia de personal que no estén expresamente atribuidas a otro órgano, el nombramiento y el cese de los titulares de los órganos directivos de la administración insular, sin perjuicio de lo dispuesto para los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, el ejercicio de las acciones judiciales y administrativas en materia de su competencia, la revisión de oficio de sus propios actos el ejercicio de la potestad sancionadora, salvo que por ley esté atribuida a otro órgano, así como las demás que le correspondan, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

⁴⁷ Cada grupo político insular tiene libertad de autoorganización, en la forma que estime más conveniente, debiéndolo comunicar al presidente del cabildo. La representación de cada grupo político insular en las distintas comisiones del pleno será proporcional a su número de miembros.

presentó la candidatura por la que concurrieron a las elecciones o sean expulsados de ella, serán los miembros que permanezcan en la formación política los legítimos integrantes del grupo político a todos los efectos, debiendo subsistir con independencia del número de miembros que lo integren. Los miembros no adscritos tendrán los derechos políticos y económicos que individualmente les correspondan como consejeros insulares, pero no los derivados con carácter exclusivo de su pertenencia a un grupo político, sin que nunca puedan ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia⁴⁸.

El capítulo I del título III de la Ley 8/2015 recoge una serie de instrumentos de control ordinario y extraordinario típicamente parlamentarios del ejecutivo insular. En su artículo 93 se refiere los debates sobre la actuación política insular. A este fin, señala que el pleno del cabildo realizará cada año un debate sobre la orientación general de la política insular. Aunque no lo denomine así, se refiere a los debates sobre el estado de la isla. Además, a propuesta del presidente o por solicitud, como mínimo, de dos grupos políticos insulares o de una quinta parte de consejeros, el pleno podrá acordar convocar una sesión extraordinaria, cuyo objeto será someter a debate la gestión del consejo de gobierno insular en áreas concretas. Podrán presentarse cada año hasta tres solicitudes de convocatoria de sesiones extraordinarias conforme a lo establecido en el párrafo anterior. Al finalizar cualquiera de los debates expuestos, los grupos políticos constituidos podrán presentar propuestas de resolución, que deberán votarse por el pleno. En el artículo 94 se establece que los grupos políticos podrán formular preguntas sobre temas concretos al presidente, al vicepresidente o vicepresidentes, a alguno de los miembros del consejo de gobierno insular o a los consejeros insulares que tengan atribuidas delegaciones de los anteriores⁴⁹. Por último, me referiré a los dos ins-

⁴⁸ El reglamento orgánico del cabildo establecerá los derechos de los consejeros insulares no adscritos respetando que tendrán derecho a integrarse en las comisiones del pleno, con voz y voto, conforme al procedimiento que establezca el reglamento orgánico, que no podrán participar en la junta de portavoces, que se constituirá exclusivamente por los portavoces de los grupos políticos insulares, que, en cuanto a las asignaciones, medios económicos y materiales que se conceden a los grupos políticos, no son aplicables a los consejeros insulares no adscritos, a los que tampoco podrán asignarse otras ventajas económicas y materiales por razón de tal condición, y que, una vez que ostenten dicha condición, no podrán obtener el reconocimiento de dedicación exclusiva o parcial al cabildo insular, ni ser designados para el desempeño de cargos o puestos directivos en las entidades públicas o privadas dependientes del cabildo insular.

⁴⁹ En las preguntas que se formulen se indicará si se solicita una respuesta oral ante el pleno o una respuesta escrita. Si se solicita una respuesta oral ante el pleno, el presidente incluirá el asunto en el orden del día de la sesión ordinaria o extraordinaria que corresponda, según el criterio de la prioridad temporal de su presentación. La respuesta por escrito a las preguntas debe hacerse en el plazo de un mes desde la presentación de la

trumentos de control extraordinario de la acción del ejecutivo insular, que se regulan en la LOREG, tal y como señala el artículo 92 de la Ley 8/2015, de 1 de abril: la votación de la moción de censura y la cuestión de confianza. Estas medidas excepcionales de control del equipo de gobierno y, fundamentalmente, del presidente del cabildo, que es el actor preeminente en los gobiernos insulares, les corresponden a los miembros del pleno. La posibilidad de presentar una moción de censura al presidente del cabildo se introdujo en la modificación de la LOREG de marzo de 1991, pudiéndose presentar en las mismas condiciones que rigen para la censura al alcalde o al presidente de la diputación. Este modelo se aparta de ambos en cuanto al candidato propuesto por los firmantes censurantes, pues no puede serlo cualquier miembro del pleno, como en ayuntamientos y diputaciones, sino que solo pueden serlo los consejeros insulares que encabecen las listas de los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones electorales en la circunscripción⁵⁰. La incorporación de la moción de censura al alcalde se efectuó en el artículo 22.3 de la LBRL, que remite su tramitación a la LOREG. La LOREG rebajó los votos necesarios para su aprobación en las diputaciones, en las que sí existía, de los dos tercios contemplados en la LEL a la mayoría absoluta de los miembros del pleno, es decir, que la equiparó a las condiciones reguladas para los ayuntamientos⁵¹. No se reguló, en un primer momento, este instrumento de control extraordinario del pleno en el caso de los cabildos insulares. Las condiciones para su presentación eran las típicas del parlamentarismo racionalizado: candidato alternativo a la presidencia, que la suscriba un número determinado de consejeros insulares, que se establece un plazo fijo para su discusión y votación en una sesión del pleno convocado al efecto, y que se prohíbe que los firmantes suscriban más de una moción de censura durante su mandato. La reforma de la LOREG, efectuada en la ley orgánica 8/1991, de 13 de marzo,

pregunta. Si este plazo se incumple, el presidente del cabildo incluirá la respuesta en el orden del día de la sesión plenaria siguiente, donde recibirá el tratamiento previsto para las preguntas con respuesta oral.

⁵⁰ La Ley de Elecciones Locales (LEL), de 1978, no recogió la posibilidad de la moción de censura ni al alcalde ni al presidente del cabildo o del consejo insular, aunque sí la reguló para el presidente de la diputación, aunque de forma gravosa, toda vez que se necesitaba el voto favorable para prosperar de las dos terceras partes de los miembros del pleno provincial (artículo 34.3 de la LEL). La visión presidencialista del sistema de gobierno local, que tenía el legislador, era congruente con la ausencia de un mecanismo como este, típico de un sistema parlamentario. La moción de censura se fue introduciendo a partir de las interpretaciones jurisprudenciales del Tribunal Supremo que reconocieron la posibilidad de la destitución del alcalde por los concejales, para lo que invocó el principio de analogía con el supuesto de la moción de censura en las diputaciones y, sobre todo, el principio de *contrarius actus* que legitimaba su destitución por quienes le habían elegido. Esta doctrina fue confirmada por el Tribunal Constitucional en su STC 5/1983, de 4 de febrero.

⁵¹ La disposición transitoria 3 de esta ley aplazó su utilización hasta después de que se celebraran las elecciones locales de 1987.

introdujo la posibilidad de presentar una moción de censura al presidente insular⁵², como ya dijimos. La moción de censura al presidente del cabildo remite, lo mismo que hace con la del presidente de diputación, a su regulación en los ayuntamientos, pero se aparta de las condiciones previstas tanto en ayuntamientos como en diputaciones al regular los candidatos alternativos propuestos, pues solo podrán optar, en el caso de los cabildos, los consejeros que encabezan las listas de las distintas fuerzas políticas presentes en el pleno y no cualquier consejero, como en las otras dos instituciones locales. Las modificaciones en todas las corporaciones locales fueron: la elevación del número de firmantes de la moción de la tercera parte a la mayoría absoluta del número legal de miembros del pleno, es decir, el mismo número que los necesarios para que prospere; la fijación de un plazo específico de quince días desde su presentación para su discusión; y que la moción deba tratarse en un pleno extraordinario convocado al efecto. La raíz del endurecimiento de las condiciones para su presentación reside en la sensación de inestabilidad general y bloqueo de las corporaciones locales que se produjo en los primeros años de su puesta en práctica⁵³. Las siguientes modificaciones en esta materia se refieren a la convocatoria automática del pleno que debe discutirla y votarla, con el fin de evitar situaciones que se venían produciendo, sobre todo, en el ámbito municipal, de que los presidentes no convocaban esos plenos, lo que obligaba a los interesados a interponer los recursos jurisdiccionales correspondientes. Sus sucesivas reformas se deben a intentos del legislador de poner coto a la indisciplina partidaria y al llamado transfuguismo político. Para ello, las subsiguientes reformas en esta materia han ido incorporando, en nuestra opinión, discutibles condicionantes que tratan de paliar la debilidad de las organizaciones partidistas y de su disciplina interna, mediante la utilización de la ley, que siempre lo hizo, hace y hará merced al control de los partidos de la vida política e institucional⁵⁴. Buen ejemplo lo constituye el hecho de

⁵² La modificación del artículo 201.7 de la LOREG tiene su origen en una proposición de ley presentada por el grupo parlamentario del Centro Democrático Social (CDS) en el congreso de los diputados, que, en principio fue rechazada con el argumento de la forma de elección directa del presidente del cabildo, como cabeza de lista, la hacía imposible, pero, sin embargo, sí se incluyó en el texto definitivo reformado.

⁵³ En su primer período de vigencia (1991-1995), se utilizó para cambiar a cuatro de los siete presidentes de cabildos canarios, cifra que descendió a tres en el período siguiente (1995-1999).

⁵⁴ Algunas modificaciones efectuadas a lo largo de las distintas reformas de la LOREG en este aspecto son, por ejemplo, que se especifique que en el escrito de la moción de censura deberán incluirse las firmas de los proponentes, que deberán estar autenticadas ante notario o por el secretario general de la corporación ante el que, además, deberá presentarse el escrito por cualquiera de los signatarios. El secretario comprobará que se reúnen los requisitos legales y extenderá en el mismo acto la correspondiente diligencia acreditativa. El documento así diligenciado se presentará en el registro general de la entidad por cualquiera de los firmantes con lo queda el pleno automáticamente con-

que, en el caso de que alguno de los proponentes de la moción de censura formara o haya formado parte del grupo político insular al que pertenece el presidente censurado, la mayoría absoluta exigida se incrementa en el mismo número de consejeros que se encuentren en esas circunstancias⁵⁵.

La cuestión de confianza es absolutamente novedosa en nuestro régimen local. Es uno de los instrumentos típicos del parlamentarismo racionalizado⁵⁶. Su función política consiste en recabar apoyos para la gestión del equipo de gobierno y resolver situaciones de crisis o de bloqueo parlamentario. Su introducción debemos situarla en el marco de los acuerdos del pacto local, contenidos en el consensuado documento sobre «las medidas para el desarrollo del gobierno local». Su objeto, según señala el citado documento y la memoria que acompañó al proyecto de ley de modificación de la LOREG, era y es «ayudar a superar situaciones concretas de bloqueo o parálisis institucional, o de inestabilidad o crisis política». El artículo 201.7 de la LOREG señala que el presidente del cabildo podrá cesar mediante la pérdida de una cuestión de confianza por él planteada ante el pleno, que deberá vincularse a la aprobación o modificación de los presupuestos anuales, del reglamento orgánico, del plan insular de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, o a la aprobación que ponga fin a la tramitación insular de los planes de ordenación de ámbito insular previstos en la legislación urbanística. En caso

vocado para las doce horas del décimo día hábil siguiente al de su registro. Además, se contempla que el pleno sea presidido por una mesa de edad, integrada por los consejeros de mayor y menor edad de los presentes, excluidos el presidente y el candidato alternativo. La mesa se limitará a dar lectura a la moción de censura, a conceder la palabra durante un tiempo breve tanto al candidato alternativo como al presidente censurado, así como a los portavoces de los grupos políticos insulares, y someter a votación la moción de censura. La dimisión sobrevenida del presidente no suspenderá la tramitación y votación de la moción de censura. El presidente, en el ejercicio de sus competencias, está obligado a impedir cualquier acto que perturbe, obstaculice o impida el derecho de los miembros de la corporación a asistir a la sesión plenaria en que se vote la moción de censura y, por tanto, a ejercer su derecho al voto en la misma. En especial no son de aplicación a la moción de censura las causas de abstención y recusación previstas en la legislación de procedimiento administrativo.

⁵⁵ El TC, en STC 15/2017, de 21 de marzo, declaró el párrafo de la letra a del número 1 del artículo 197 inconstitucional. Dicho párrafo decía que «Este mismo supuesto será de aplicación cuando alguno de los concejales proponentes de la moción haya dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribió al inicio de su mandato».

⁵⁶ La CE la regula en su artículo 112. El presidente del gobierno la puede plantear «sobre un programa o sobre una declaración de política general». Se considera que la confianza ha sido otorgada cuando vote a su favor la mayoría simple de los miembros del Congreso de los Diputados. Las diferencias con la moción de censura son evidentes: la iniciativa procede del presidente y no del pleno, como en el caso de la moción de censura, la mayoría exigida para que prospere es la simple y no la absoluta, y su objeto es reforzar a quien gobierna y no tratar de derribarlo.

de no obtener la confianza, el nuevo presidente se elegirá de acuerdo con el sistema previsto en el artículo 197bis para los alcaldes de municipios de más de doscientos habitantes. También, la cuestión de confianza se regulará por lo dispuesto en el mismo artículo 197bis. La presentación de la cuestión de confianza figurará expresamente en el correspondiente punto del orden día del pleno. Se requiere para la adopción de los acuerdos a los que se vincule, el *quorum* de votación exigido en la LBRL para cada uno de ellos. La votación se hará por el sistema nominal de llamamiento público. Para su presentación será requisito previo que el acuerdo correspondiente haya sido debatido por el pleno y que no hubiera obtenido la mayoría necesaria para su aprobación. Si la cuestión de confianza no obtuviese el número necesario de votos favorable para la aprobación del acuerdo, cesará automáticamente el presidente del cabildo, que quedará en funciones hasta que tome posesión quien le suceda en el cargo. La elección del nuevo presidente se realizará en sesión plenaria convocada automáticamente para las doce horas del décimo día hábil siguiente al de la votación del acuerdo al que se vinculase la cuestión de confianza, rigiéndose por las reglas contenidas en el artículo 196 de la LOREG, pero con las especialidades recogidas en el 197bis.4.a, que son las que rigen para los municipios de más de doscientos cincuenta habitantes. En el caso de los cabildos insulares se tenía que acudir a esta vía por cuanto no se produce elección entre candidatos en su sesión constitutiva como en el resto de las corporaciones locales. El procedimiento que se deberá seguir en caso de no prosperar la cuestión de confianza es el siguiente: el presidente cesante quedará excluido de la cabeza de lista a efectos de la elección, ocupando su lugar el segundo de la misma lista electoral, tanto a efectos de la presentación de candidaturas a la presidencia como de designación automática del presidente, en caso de pertenecer a la lista más votada en las elecciones insulares y no lograr ningún candidato la mayoría absoluta del número legal de consejeros. Podría pensarse que este último inciso no afecta a los cabildos, puesto que es nombrado presidente en la sesión constitutiva el candidato que encabece la lista más votada, pero sí lo es, porque el presidente que pierde una cuestión de confianza no tiene porqué ser el nombrado en la sesión constitutiva, sino que pudiese serlo el que hubiese accedido al cargo mediante una moción de censura. La previsión contenida en el apartado 4 del mismo artículo no será aplicable cuando la cuestión de confianza se vincule a la aprobación o modificación de los presupuestos anuales de la corporación. En este caso se entenderá otorgada la confianza y aprobado el proyecto si en el plazo de un mes, desde que se votara el rechazo de la cuestión de confianza, no se presenta una moción de censura con candidato alternativo a la presidencia del cabildo o si esta no prosperase. Añadiendo que a estos efectos no rige la limitación establecida en el 197.2, es decir, la prohibición de firmar más de una moción de censura durante su mandato. Cada presidente no podrá presentar más de una cuestión de confianza en cada año, contando desde el inicio de su mandato, ni más

de dos durante su duración total ni en el último año de mandato de la corporación. Tampoco se podrá plantear una cuestión de confianza desde la presentación de una moción de censura hasta su votación⁵⁷.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOTELLA, Joan (1992). La galaxia local en el sistema político español. *Revista de estudios políticos*, n. 76 (Madrid), pp.145-160.
- BOURGÓN TINAO, Luis (1983). La naturaleza de la provincia en Canarias. *Revista de administración pública*, n. 100-102 (Madrid), pp. 2113-2128.
- CONCHA BERGILLOS, Carlos de la (1992), *Comentarios a la Ley 14/1990, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias*. Santa Cruz de Tenerife: Gobierno de Canarias, Consejería de la Presidencia.
- COUSO, Susana, LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, Alicia (2010). *La parlamentarización del gobierno municipal*. Salamanca: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Salamanca.
- GARCÍA-ESCUADERO, Piedad, PENDÁS GARCÍA, Benigno (1985). *El nuevo régimen local español: estudio sistemático de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*. Barcelona: Praxis.
- GARCÍA ROJAS, José Adrián (1997). Estructura y vida política de los gobiernos insulares canarios. En: Carlos Alba Tercedor y Francisco Vanaclocha Bellver. *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III; Boletín Oficial del Estado, pp. 473-500.
- GARCÍA ROJAS, José Adrián (1999). El régimen electoral de los cabildos insulares. En: Juan José Rodríguez Rodríguez y José Adrián García Rojas. *El régimen especial político-administrativo de Canarias: las singularidades*. Madrid: Marcial Pons; [Santa Cruz de Tenerife; Las Palmas de Gran Canaria]: Gobierno de Canarias, pp.173-187.
- GARCÍA ROJAS, José Adrián (2001). Las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Canarias y los gobiernos locales canarios: la opción por los cabildos insulares. *Actualidad administrativa*, n. 4 (Madrid), pp. 73-101.
- GARCÍA ROJAS, José Adrián (2002). Las peculiaridades electorales, organizativas, relacionales y reaccionales de los cabildos insulares canarios en el régimen local español. *Actualidad administrativa*, n. 38 (Madrid), pp. 1071-1133.
- GARCÍA ROJAS, José Adrián (2004-2005). Las peculiaridades organizativas de los cabildos de islas de gran población. *Estudios canarios: anuario del Instituto de Estudios Canarios*, n. 49 (La Laguna), pp. 81-100.
- GARCÍA ROJAS, José Adrián (2018). Un período clave de nuestra historia: evolución institucional y configuración del sistema de partidos (1969-1986). En: Aarón López. *La transición en Canarias*. Santa Cruz de Tenerife: Le Canarien; La Laguna: Instituto de Estudios Canarios, pp. 63-83.

⁵⁷ También se especifica que los consejeros que votasen a favor de la aprobación de un asunto vinculado a una cuestión de confianza, no podrán firmar una moción de censura contra el presidente que la hubiese planteado hasta que transcurra un plazo de seis meses, contado a partir de la fecha en que hubiese sido votada, ni emitir, durante el mismo plazo, un voto contrario al asunto al que se hubiese vinculado la cuestión de confianza, siempre que sea sometido a votación en los mismos términos que en tal ocasión. En caso de emitirse, este voto se consideraría nulo.

- GONZÁLEZ TREVIJANO, Pedro (1996). *La cuestión de confianza*. Madrid: McGraw-Hill.
- HERNÁNDEZ LAFUENTE, Adolfo (1998). Moción de censura y cuestión de confianza en el sistema político local. En: *Las elecciones locales*. Madrid: MAP-INAP, pp. 163-182.
- LÓPEZ PELLICER, José Antonio (1990). La moción de censura al alcalde. *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, n. 247 (Madrid), pp. 433-448.
- LÓPEZ PELLICER, José Antonio (1999). La moción de censura y la cuestión de confianza en la administración local (reforma e innovación en la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril). *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, n. 279 (Madrid), pp. 119-149.
- MABILEAU, A. (1994). *Le système local en France*. París: Montchrestien.
- MORELL OCANA, Luis (1988). *El régimen local español*. Madrid: Civitas.
- NIETO, Alejandro (1967). *Estudios de Derecho Administrativo Especial Canario*. Santa Cruz de Tenerife: Aula de Cultura del Cabildo Insular de Tenerife.
- RENIÚ VILAMALA, Josep M. (1996). La representación política en crisis: el transfuguismo como estrategia política. En: Antonio Porras Nadales. *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid: Tecnos, pp. 265-290.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José M. (1999). *La reforma del régimen local de 1999: las medidas legislativas estatales en el marco del pacto local*. Barcelona: Bayer Hermanos.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Juan José (2021). *Los cabildos como gobiernos insulares: una visión diacrónica*. En: José Adrián García Rojas y Ángel Llanos Castro. *Ciencia Política en Canarias*. Barcelona: Atelier, pp. 127-147.
- SANTAOLAYA MACHETTI, Pablo (1986). Significado y alcance de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. *Revista de estudios políticos*, n. 53 (Madrid), pp. 45-69.
- SARMIENTO ACOSTA, Manuel (2003). Los cabildos insulares de Canarias. *Revista de estudios de la administración local*, n. 291 (Madrid), pp. 1085-1107.
- SUAY RINCÓN, José (1998). Especificidades de las diputaciones provinciales y cabildos insulares. En: *Elecciones locales*. Madrid: INAP, pp. 197-213.
- SUAY RINCÓN, José (2006). Sobre los cabildos insulares y su caracterización institucional. *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, n. 300-301 (Madrid), pp. 165-197.
- VANACLOCHA BELLVER, Francisco (1997). Identidad de los gobiernos locales y reforma electoral. En: Carlos Alba Tercedor y Francisco Vanaclocha Bellver. *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III; Boletín Oficial del Estado, pp. 275-300.

Cómo citar este artículo / Citation: García Rojas, José Adrián, Flores Muñoz, Francisco. La paulatina parlamentarización de los cabildos insulares en la normativa estatal y autonómica. *Cosmológica*, n. 2 (Santa Cruz de La Palma, 2022), pp. 99-132.

Fecha de recepción: 9 de septiembre de 2022

Fecha de aceptación: 15 de octubre de 2022