

Artículo 73

Coordinación de la actividad de los cabildos insulares

ANTONIO DOMÍNGUEZ VILA
PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL
UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA
SECRETARIO SUPERIOR DE ADMÓN. LOCAL

El Gobierno de Canarias coordinará la actividad de los cabildos insulares en cuanto afecte directamente al interés general de la Comunidad Autónoma de Canarias. Para ello podrá requerirles información, documentación y, en los términos que disponga la ley, establecer objetivos y prioridades de la acción pública, así como utilizar otros mecanismos de coordinación previstos en la legislación básica del Estado.

Si un cabildo insular incumpliera las obligaciones impuestas directamente por ley, de forma que tal incumplimiento afectará al ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias, esta adoptará las medidas necesarias, de acuerdo con la legislación básica estatal de régimen local.

La configuración estatutaria de los Cabildos como elemento esencial y garantizado estatutariamente como un cuasi-poder autonómico (artículo 2.3), la protección de su autonomía en la gestión de los intereses insulares (artículos 64.1 y 65.3) con reserva estatutaria de su importante acervo competencial, unido al carácter democrático representativo directo de su Presidencia y consejeros, hacen que su peso institucional y poder político deba estar acomodado al superior interés autonómico suprainsular. El precepto que se comenta tiene dos apartados que regulan dos momentos de las relaciones institucionales, en el primer párrafo se mandata al Gobierno de Canarias para que coordine y armonice el ejercicio competencial de los Cabildos Insulares y todo aquello que afecte al interés suprainsular; mientras que en el segundo se refiere a los medios de reacción ante el incumplimiento por algún Cabildo de sus obligaciones legales que afecten a los intereses autonómicos, pues el mero incumplimiento seguirá los trámites generales de la LRBRL.

El Título IV de la Ley 8/2015 desarrolló anticipadamente el precepto del Estatuto sobre las relaciones de los Cabildos con la administración de la CA, distinguiendo por un lado, la colaboración y la cooperación (capítulo II¹) y por el otro la coordinación (capítulo III). Todas ellas se fundamentan en el principio de lealtad institucional y los deberes de información mutua recíproca, suficiente y oportuna² (artículos 117.1 y 120 a 122). En concreto el artículo 117 en su apartado 2 para la consecución de la coordinación y eficacia interadministrativas desarrolla los siguientes sub-principios trasladados del artículo 55 de la LRBRL:

- a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.

¹ En desarrollo del artículo 57 de la LRBRL.

² Desarrollo del artículo 56 de la LRBRL.

- b) Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras administraciones.
- c) Valorar el impacto que sus actuaciones, en materia presupuestaria y financiera, pudieran provocar en el resto de administraciones públicas.
- d) Facilitar a las otras administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por estas de sus cometidos, artículos 120 a 122).
- e) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.

La colaboración y cooperación entre la CA y los Cabildos prevista con carácter general por el artículo 194 del Estatuto, se lleva a cabo, de manera voluntaria (artículo 118), por medio de las técnicas de: i) la firma de convenios de colaboración interadministrativa (artículo 123 y 124), ii) La constitución de consorcios (artículo 126) para la gestión conjunta de competencias y servicios conforme lo previsto en la legislación básica de régimen jurídico de las administraciones públicas (artículos 118 a 127 de la Ley 40/2015) o, iii) la participación en la planificación, programación y gestión de obras y servicios (artículo 127).

Para la institucionalización de estas técnicas de relación interadministrativa, se crea por la Ley 8/2015³ como órgano de encuentro y cauce para llevar a cabo el deber de colaboración respecto a la articulación de las atribuciones competenciales previstas en esta ley y en las sectoriales, el Consejo de Colaboración Insular (artículo 128) de composición paritaria con la CA y presidida por el Consejero del Gobierno de Canarias con competencias en materia de administraciones públicas, sin perjuicio de la facultad de creación de otros órganos de cooperación sectorial bilaterales o multilaterales (artículo 129).

Respecto a la coordinación de la actividad de los Cabildos Insulares por la CA, está se encuentra facultada para ejercer esta facultad desde la supremacía⁴ de los intereses supra-insulares en los siguientes casos (artículo 131):

- a) Si la actividad o el servicio trascienden el ámbito de los intereses propios de la isla.
- b) Si la actividad o el servicio local inciden o condicionan de forma relevante los intereses de la comunidad autónoma.
- c) Si la actividad o el servicio insular son concurrentes o complementarios respecto a los de la comunidad autónoma.

Como cierre del sistema de relaciones, el segundo párrafo del precepto habilita a la utilización de los mecanismos de resolución de los posibles conflictos de competencias que puedan surgir entre ambas instancias político-territoriales en su ejercicio competencial, se encuentran regulados en el Capítulo IV del Título IV de la ley 8/15, estableciéndose cuatro grados en función de la intensidad del mismo, a saber: resolución administrativa de conflictos, impugnación de disposiciones y actos, sustitución y subrogación en las competencias de los cabildos y como *ultima ratio* la solicitud de disolución de los órganos de gobierno de los cabildos.

³ En desarrollo del artículo 58 de la LRBRL.

⁴ Porque como expresan SANTAMARÍA PASTOR J. A. en *Principios de Derecho Administrativo General*, ed. 2006, T. I págs. 486 y ss., y PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho Administrativo*, ed. 2016, pág. 227, en que la técnica de coordinación interadministrativa se ejerce siempre desde la supremacía de a quien se le atribuye la facultad de coordinar.

En el supuesto de normalidad de relación institucional, el Gobierno de Canarias resuelve los conflictos competenciales previo dictamen del Consejo Consultivo⁵ (artículo 135).

En el caso del mecanismo anterior fracase, se prevé la impugnación, por ambas partes, del objeto del conflicto ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En este caso los artículos 136 —si quien impugna es la CA— y 137 —si quien lo hace es un Cabildo— de la Ley 8/2015, prevén un requerimiento previo en el plazo de quince días hábiles con plazo para ser atendido o rechazado de un mes a partir de su recepción, a partir del momento en que se podrá interponer el recurso contencioso-administrativo. Estos plazos que coinciden, para los casos en que es la CA la que impugna, con los previstos en el artículo 65 de la LRBRL, pero no en el caso de que sean los Cabildos los impugnantes, pues difieren de los previstos con carácter general para los litigios entre administraciones por el artículo 44 de la LJCA, que establece un plazo de dos meses para efectuar el requerimiento y un mes para su contestación. Ante tal contradicción y a pesar que el apartado 4 del citado artículo de la LJCA, deja a salvo lo dispuesto sobre esta materia, en la legislación de régimen local (y la Ley 8/2015 lo es de desarrollo de la básica del Estado), podrían ser inconstitucionales los plazos de la norma autonómica para impugnaciones por parte de los Cabildos del artículo 137 de la Ley 8/2015, por posible vulneración del artículo 149.1.18.º de la CE, la constituir la materia procedimiento administrativo común y empeorar procesalmente la situación de estos entes locales respecto a los ayuntamientos.

Asimismo se regula la eventualidad que por los cabildos, en su actuación conlleve graves vulneraciones del orden constitucional, estatutario o legal, en el artículo 138 de la ley 8/2015 por medio de dos mecanismos: i) la sustitución de los mismos por la administración de la CA en el ejercicio de competencia propias como ente local o ii) la subrogación de aquella, en los supuestos y por el procedimiento previsto en la legislación básica de régimen local (artículo 60 de la LRBRL) en el ejercicio competencial sin distinción que las competencias sean propias como ente local, o transferidas o delegadas como institución de la CA.

El supuesto más grave, es la solicitud al Consejo de Ministros de la disolución de los órganos de gobierno de los Cabildos —que no de la institución— se producirá en los supuestos previstos en la legislación básica de régimen local (artículo 61 de la LRBRL), con dictamen del Consejo Consultivo y dación de cuenta al Parlamento (artículo 139).

Por último, para articular la relación con el poder legislativo autonómico de los Cabildos se incorpora a este texto normativo la Comisión General de Cabildos Insulares (art. 140), ya creada por el actual Estatuto (art. 41.5).

Como órgano de defensa de los intereses comunes de los Cabildos, 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, se prevé la constitución de la Conferencia de Presidentes (art. 141), manteniéndose en la D. A. 1.ª de la Ley, además el reconocimiento de la Federación Canaria de Islas, a la que se la atribuye nada menos que la representación institucional de los mismos en sus relaciones con la Administración pública de la Comunidad Autónoma, lo que parece una duplicidad innecesaria con la Conferencia de Presidentes y el Consejo de Colaboración Insular.

⁵ Artículo 11 de la Ley 5/2002, del Consejo Consultivo de Canarias.