

Consejos insulares y diputaciones provinciales

Avelino Blasco Esteve
Catedrático de Derecho Administrativo UIB
a.blasco@uib.es

SUMARIO

1. Naturaleza de los consejos insulares.
2. Composición y régimen electoral.
 - 2.1. Consejos insulares.
 - 2.2. Diputaciones provinciales.
3. Organización.
 - 3.1. Consejos insulares.
 - A) En general.
 - B) El Pleno.
 - C) El Presidente.
 - D) El Vicepresidente.
 - E) El Consejo Ejecutivo.
 - F) La Comisión de Gobierno.
 - G) Los Departamentos.
 - H) Otros órganos.
 - 3.2. Referencia comparativa a las diputaciones provinciales.
4. Competencias de los consejos insulares.
 - 4.1. Competencias como entes locales.
 - 4.2. Competencias como entidades autonómicas.
 - A) Las competencias propias.
 - B) Las competencias transferibles o delegables.
 - C) La cláusula residual de competencias.
 - D) La potestad reglamentaria.
 - E) La coordinación y el control de las competencias insulares.
 - 4.3. Comparación con las competencias de las diputaciones provinciales.

1. NATURALEZA DE LOS CONSEJOS INSULARES

Los Consejos Insulares de las Illes Balears fueron creados seis meses antes de la Constitución por el Real Decreto Ley 18/1978, de 13 de junio, que instauró la preautonomía balear, y por la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales. Entre ambas normas se configuró un sistema de tres Consejos (Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera) como órganos de gobierno y administración de cada isla, y un Consejo General Interinsular, que hacía el papel de órgano de coordinación de aquellos entes.

Posteriormente, el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears de 1983 reconoció los Consejos preexistentes mediante un auténtico «pacto fundacional»: se creaba la Comunidad Autónoma, pero en ésta, los Consejos ejercerían «el gobierno» de cada isla (art. 36) y dispondrían de un amplio abanico de competencias. Se inició con ello un salto cualitativo respecto a la configuración de aquéllos, que permitió considerarlos no sólo como entidades

locales sino también como algo más, concretamente como instituciones de la misma Comunidad Autónoma. Los argumentos ex Estatuto para esta conceptualización eran claros:

- La ubicación del capítulo que regulaba los Consejos (capítulo IV) en un Título de la Ley cuya rúbrica era «De las instituciones de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares» (Título III) y, en especial, la inclusión de los Consejos en el artículo 18 del Estatuto, que es el que sistematizaba de manera global las instituciones de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, aunque distinguiéndolos de las instituciones más directas: Parlamento, Gobierno y Presidente.
- La composición de los Consejos, cuyos miembros no eran expresión de la voluntad municipal –como en el caso de las provincias–, sino de la voluntad general del cuerpo electoral de cada isla: «Cada uno de los Consejos Insulares está integrado por los diputados elegidos para el Parlamento en las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera» (art. 37.1 Estatuto de 1983). En congruencia con ello, los procesos electorales en los que se elegían los miembros de los Consejos no eran propiamente las elecciones locales sino las autonómicas, en las que se escogían a los miembros del Parlamento de la Comunidad Autónoma. Se daba así en el Estatuto de 1983 una identidad personal de los miembros del Parlamento y de los Consejos Insulares.
- La diferenciación en el artículo 39 del Estatuto de 1983 de dos tipos de competencias para estas entidades: las que les corresponden como corporaciones locales y las que pueden asumir por transferencia o delegación de la Comunidad Autónoma. Esta asunción estaba concebida en ese artículo como una «facultad» de los Consejos, lo que da idea del importante papel que les confería el Estatuto en la estructura organizativa autonómica, papel que los diferencia de los demás entes locales de nivel similar (diputaciones provinciales y, incluso, cabildos canarios, que no tienen reconocida una facultad similar en su Estatuto).

La consideración de los Consejos como instituciones de la Comunidad Autónoma en el Estatuto de 1983 supuso una respuesta a las aspiraciones de autonomía y de participación en el autogobierno por parte de las diferentes islas (en especial, las islas menores) y, por otra parte, una compensación a los deseos de representación paritaria de las islas menores en el Parlamento, demandas finalmente insatisfechas en la redacción final del Estatuto. Estas ideas llevaron finalmente al Estatuto a incorporar los Consejos a la estructura institucional autonómica.

En conclusión, del Estatuto de 1983 ya se desprendía la doble naturaleza de los Consejos Insulares, como entidades locales y como instituciones de la Comunidad balear a la vez. Esta doble conceptualización de los Consejos fue seguida tímidamente por la Ley de Consejos Insulares de 1989 (Ley 5/1989, de 13 de abril), que fue la primera norma de desarrollo directo del Estatuto en la materia.

La actual Ley 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares (LCI) supuso un salto cualitativo en la dirección mencionada, aprovechando las posibilidades que ofrecía la redacción original del Estatuto de autonomía. Esta Ley configuró un nuevo modelo de estructura organizativa para estas peculiares instituciones, a partir de diversas ideas centrales:

- La reafirmación de que los Consejos tienen una doble naturaleza (instituciones autonómicas-entes locales), como proclama manifiestamente el artículo 4 de la Ley, al amparo de la regulación estatutaria.
- La confianza en la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma respecto de sus propias instituciones, entre las que se encuentran los Consejos (artículo 147.2.c de la Constitución: «Los estatutos de autonomía deberán contener: [...] la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias»), aunque los Consejos tengan a la vez la condición de entes locales; e igualmente, la confianza también en la potestad de autoorganización de los mismos Consejos (artículo 49.3 del Estatuto de 1983).
- El dato de las continuadas y crecientes competencias transferidas por la Comunidad Autónoma: desde 1990 hasta el año 2000 se habían dictado 15 leyes de transferencias, algunas de las cuales conteniendo diversas materias a la vez, lo que situaba a los Consejos en un nivel competencial muy superior al de las Diputaciones Provinciales y, incluso, al de los Cabildos canarios.
- La insuficiencia de la organización administrativa local para gestionar debidamente ese importante volumen de competencias transferidas (especialmente en el caso de las islas menores, en que la mayoría gobernante podía estar formada sólo por siete miembros electos para el Parlament); esa insuficiencia postulaba la adopción de un modelo mixto corporativo-burocrático de gestión, en la creencia de que la nueva organización implicaría una mejora importante de la capacidad de gestión de los Consejos.

De acuerdo con estos planteamientos, el nuevo modelo organizativo implantado por la LCI se caracterizó esencialmente por permitir la creación de órganos de tipo institucional-burocrático (no necesariamente representativo)

para la gestión de las competencias ejecutivas o no normativas del consejo, órganos entre los que destaca el Consejo Ejecutivo. Esos órganos están integrados por personas que no son necesariamente miembros electos por los ciudadanos, aunque siempre están bajo la dependencia de órganos directamente representativos (el Pleno, el Presidente o la Comisión de Gobierno). El legislador pensó probablemente que había que ir a un modelo mixto (corporativo, por una parte; institucional-burocrático, por la otra) para gestionar adecuadamente las competencias transferidas, con preponderancia de los órganos directamente representativos sobre los burocráticos, pero sin dejar de implementar estos últimos con el fin de liberar parcialmente los cargos representativos de la gestión administrativa estricta.

La regulación que de los Consejos Insulares hace la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears(EAIB en adelante) parte así de la idea básica de reforzar su configuración como instituciones de la Comunidad Autónoma en detrimento de su carácter de administración local, tanto respecto de la estructura organizativa como de las competencias. En cuanto a la primera concretamente, la reforma de 2007 intenta de forma reiterada no tener que aplicar necesariamente los criterios organizativos de la Administración local. Ello permitirá aplicar a los Consejos criterios de organización y de régimen jurídico similares a los que se aplican a la Administración autonómica (es decir, los criterios propios de una administración de carácter institucional-burocrático), frente a la estructura y el régimen jurídico de las administraciones locales, que son administraciones de carácter corporativo y funcionan como tales. En este sentido, la reforma de 2007 se inserta en la línea que ya inició la LCI de 2000 antes mencionada. Con la reforma, hay pues una cobertura normativa más clara para algunas de las soluciones implantadas por la LCI, dado que disfrutaban del rango normativo reforzado que supone su inclusión en el Estatuto de Autonomía. Efectivamente, el artículo que abre el Título IV del EAIB dedicado a las instituciones de la Comunidad Autónoma (art. 39), ya señala que «El sistema institucional autonómico está integrado por el Parlamento, el Gobierno, el Presidente de la Comunidad Autónoma y los Consejos Insulares de Mallorca, de Menorca, de Ibiza y de Formentera». Y, de manera más explícita aún, el artículo 61.3 del texto reformado establece que «Los Consejos Insulares también son instituciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears». Por tanto, y a diferencia de la redacción del artículo 18.2 del Estatuto original, los Consejos ya no son simples «instituciones» de la Comunidad Autónoma (ni siquiera calificadas expresamente como tales en el texto de 1983), sino que se integran de pleno derecho en la estructura institucional básica o primaria de la Comunidad al mismo nivel que el Parlamento, el Gobierno o el Presidente: su participación en el «sistema institucional autonómico» conjuntamente con estas otras instituciones así lo pone de manifiesto.

Este refuerzo de la conceptualización de los Consejos como institución de la Comunidad Autónoma explica, vuelvo a decir, toda una serie de consecuencias en la reforma de 2007:

- Su inserción directa en la organización institucional autonómica, de acuerdo con el texto estatutario (art. 39).
- La ubicación del capítulo que regula los Consejos (capítulo IV) en el Título IV de la Ley, cuya rúbrica es «De las instituciones de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares»: esto significa que los Consejos disfrutaban claramente de esta condición.
- La atribución directa por el Estatuto de una larga lista de competencias a los Consejos en el artículo 70 (las «competencias propias»), mediante la técnica de asignarles las potestades ejecutivas o de gestión en dichas competencias, aunque incluyendo además la potestad reglamentaria sobre las mismas (art. 72).
- La posibilidad de que el Parlamento balear transfiera los Consejos facultades ejecutivas o de gestión en otras competencias que podemos denominar transferibles o delegables (art. 71).
- La atribución a los Consejos de iniciativa legislativa ante el Parlamento autonómico (art. 47.2).
- La generalización de la fórmula organizativa del Consejo Ejecutivo como órgano necesario en todos los Consejos, compuesto de miembros libremente nombrados por el Presidente aunque no sean electos (art. 63 y 66).
- La posibilidad de ejercer las funciones administrativas y la gestión ordinaria de las competencias de la Comunidad Autónoma a través de los Consejos (art. 80).

Con la regulación de los artículos 39 y 61, el EAIB ha querido subrayar que estamos ante instituciones que gozan de un elevado poder político y que pueden implementar políticas propias en el ámbito de sus competencias (art. 73), políticas que lógicamente pueden ser diferentes de un Consejo a otro. En este punto hay que llamar la atención sobre una de las principales novedades introducidas en la reforma estatutaria de 2007, a saber, la partición del poder ejecutivo originario de la Comunidad Autónoma entre el Gobierno autonómico y los Consejos Insulares: desde el momento en que éstos tienen importantes competencias de ejecución atribuidas directamente por el Estatuto (las del art. 70) sobre las que ejercen incluso la potestad reglamentaria, se puede afirmar que los

Consejos disponen también de una parte de ese poder ejecutivo originario de la Comunidad Autónoma. El importante artículo 84.2 expresa esta idea de manera perfecta: «Corresponden al Gobierno de la Comunidad Autónoma y a los Consejos Insulares la función ejecutiva, incluidas la potestad reglamentaria y la inspección, y la actuación de fomento de las competencias que les son propias». Por tanto, la «función ejecutiva» de la Comunidad Autónoma (o, lo que es lo mismo, el poder ejecutivo originario en la misma) se distribuye ahora entre el Gobierno –y la Administración– autonómicos y los Consejos Insulares.

Como conclusión podemos afirmar que la reforma de 2007 confirmó así, al máximo nivel normativo (a nivel estatutario), una transformación importante: los Consejos Insulares, que nacieron como meras administraciones locales en 1978 (en el Real Decreto Ley 18/1978 y en la Ley 39/1978, de elecciones locales) han pasado a ser fundamentalmente instituciones autonómicas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en la actualidad, sin por ello dejar de ser administraciones locales, dado que la Constitución lo impide. De esta manera, una organización ya existente (los Consejos) ha experimentado en los años que van desde el primer Estatuto de 1983 hasta el de 2007 una innegable transformación.

Sobre este tema que comentamos, la STC 132/2012, de 19 de junio, resolvió finalmente el recurso de inconstitucionalidad que se había interpuesto contra la LCI de 2000, y declaró la constitucionalidad del carácter de instituciones autonómicas de los Consejos al margen de su condición de administraciones locales, así como de la nueva estructura organizativa que había implantado la LCI de 2000¹:

«En definitiva, resulta incuestionable que el vigente Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, al configurar el régimen esencial de la organización de los Consejos Insulares, ha atendido a mandatos constitucionales conforme al cual “en los archipiélagos, las islas tendrán su administración propia en forma de Cabildos o Consejos” (art. 141.4 CE), al tiempo que, en el ejercicio de la potestad de organización de las Comunidades Autónomas, ha configurado dichos Consejos Insulares como “instituciones autonómicas propias” (art. 147.2.c CE), opción legislativa que resulta constitucionalmente lícita en la medida en que la misma encuentra apoyo en el denominado “hecho insular”, circunstancia geográfica específica, propia de las Comunidades Autónomas que son territorialmente un archipiélago, y cuya singularidad es tenida en cuenta por la propia Constitución (arts. 69.3 y 141.4).» (F.J. 3.º).

2. COMPOSICIÓN Y RÉGIMEN ELECTORAL

2.1. Consejos insulares

Una de las grandes novedades de la reforma de 2007 fue la opción por el sistema de listas separadas en el Parlamento y los Consejos Insulares, prevista ahora en el artículo 64.1. Recordemos que en el texto original del Estatuto de 1983, los Consejos tenían una composición peculiar y absolutamente diferenciada de la de otras administraciones del mismo nivel, dado que los integraban los diputados elegidos en cada isla para el Parlamento balear (art. 38.1 del Estatuto de 1983): no había, pues, elección propia y diferenciada para los Consejos sino que, automáticamente, los diputados elegidos en cada isla para el Parlamento eran a la vez los miembros integrantes de los Consejos, con lo que los miembros de los Consejos eran al mismo tiempo diputados del Parlamento y consejeros insulares. En congruencia con lo anterior, el cese de los miembros de los Consejos coincidía con la terminación del mandato parlamentario, con lo cual era imposible disolver el Parlamento de modo anticipado.

La fórmula inicial de 1983 ya se cambió por primera vez en la reforma estatutaria efectuada por la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero, la cual permitió la posibilidad de que tanto los diputados como los miembros de los Consejos renunciasen a su escaño y fueran sustituidos por el siguiente de la lista al último designado, con un máximo del cincuenta por ciento de los electos de cada candidatura en cada circunscripción electoral.

La reforma de 1999 no dejó de ser un parche respecto de los problemas de la fórmula original, dado que, a pesar de que hizo posible la solución de algunos problemas de funcionamiento de los Consejos, no resolvió la cuestión principal, a saber, la de establecer un sistema electoral para los Consejos totalmente separado de las elecciones autonómicas, que permitiera ejercer el derecho de voto de manera diferente para una y otra institución, y, por tanto, que hiciera posible votar una lista determinada al Consejo Insular sin que ello estuviera condicionado por la lista que se votaba para la Comunidad Autónoma.

¹ Esta sentencia constitucional confirma la constitucionalidad de caso todos los artículos de la LCI que había impugnado el Estado, y sólo anula tres supuestos de posible delegación de competencias por parte del Pleno a otros órganos del Consejo (art. 8.2), así como la previsión de que el cargo de secretario del Consejo Ejecutivo debía ser ocupado por el consejero ejecutivo que designara el Presidente (art. 15.2).

Por estas razones, la reforma de 2007 hace desaparecer el sistema de lista única para las dos instituciones y opta decididamente por el sistema de listas separadas y diferenciadas: una para el Parlamento y otra para cada Consejo, sin perjuicio de que pueda haber personas repetidas en una y otra lista. Esto es lo que dice claramente el artículo 64.1 EAIB, lo que supone una de las grandes innovaciones de la reforma de 2007.

Con esa reforma, los Consejos Insulares alcanzaron su auténtica mayoría de edad y una autonomía digna de este nombre. A partir de ese momento, la elección de los componentes de los Consejos es realmente «directa», tal y como requiere el artículo 64.1, con lo que la composición de los Consejos no queda en absoluto condicionada por el voto a otra institución distinta como es el Parlamento. Este sistema ya se utilizó a partir de las elecciones de mayo de 2007.

Por otra parte, la elección de los miembros de los Consejos se hace «por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, mediante un sistema de representación proporcional, respetando el régimen electoral general», lo que supone la aplicación de los mismos principios y del mismo sistema utilizado en las elecciones generales (el sistema d'Hondt), aunque no necesariamente de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).

Esta regla de listas independientes para cada institución sólo es matizada por el Estatuto en un par de casos: en primer lugar, en el caso de la isla de Formentera antes mencionado, en la que el artículo 63.2 dispone que estará integrado por los concejales del Ayuntamiento de Formentera: no hay por ello elecciones diferenciadas para el Consejo Insular, sino sólo elecciones municipales al Ayuntamiento. Es, pues, una isla-municipio al mismo tiempo, lo que plantea complejos problemas².

En segundo lugar, el artículo 64.3 EAIB establece algunas incompatibilidades legales con el cargo de miembro del Consejo Insular que ya figuraban en la versión anterior del Estatuto: Presidente de las Islas Baleares, Presidente del Parlamento, miembro del Gobierno y senador de la Comunidad Autónoma. Los miembros incompatibles deben ser sustituidos por aquellos candidatos que ocupan el lugar siguiente al último elegido en las listas electorales correspondientes.

En congruencia con esta novedad, el artículo 64 regula otros aspectos complementarios. De entrada, la duración del mandato de los miembros de los Consejos: cuatro años (art. 64.2). Como es obvio, la eventual disolución del Parlamento prevista ahora por el artículo 55 EAIB no afectará al mandato de los miembros de los Consejos.

En segundo lugar, el artículo 64.4 señala que el número de miembros que integran cada Consejo es determinado por una ley del Parlamento, así como sus causas de inelegibilidad y de incompatibilidad. Esta Ley es en la actualidad la *Ley 7/2009, de 11 de diciembre, Electoral de los Consejos Insulares*, que regula la elección a los Consejos de Mallorca, Menorca e Ibiza estableciendo que están formados por 33 consejeros el primero y por 13 consejeros tanto el segundo como el tercero. La isla de Formentera se rige por lo dispuesto en la legislación electoral general para las elecciones municipales. Sólo se tienen en cuenta las candidaturas que hayan obtenido al menos el 5% de los votos emitidos en la circunscripción electoral correspondiente (la isla respectiva). Las listas deben estar integradas por candidatos de ambos sexos ordenados de forma alternativa.

2.2. Diputaciones provinciales

a) El sistema de elección indirecta de los miembros integrantes de las Diputaciones Provinciales es ampliamente conocido y no me detendré casi en su descripción. Como es notorio, está regulado en los artículos 204 a 206 de la LOREG y se puede esquematizar en los siguientes pasos o fases:

- la determinación del número de miembros de cada Diputación en función de los criterios del art. 204.1, con un mínimo de 25 diputados provinciales y un máximo de 51;
- el reparto del número de diputados de la provincia de que se trate entre los diferentes partidos judiciales existentes en la misma en 1979 (o sea, los existentes en las elecciones locales de ese año, que están relacionados en el RD 529/1983, de 9 de marzo): art. 204.2 y 3. El criterio básico a utilizar es el de la proporcionalidad en función del número de habitantes de cada partido, aunque existen algunos criterios correctores en el art. 204.2. De este modo, la circunscripción electoral en las elecciones provinciales es en realidad cada partido judicial y no la provincia entera, lo cual ha sido criticado por la doctrina (MUÑOZ MACHADO-COSCULLUELA, FERNÁNDEZ PÉREZ, GARRIDO LÓPEZ);

² Por ejemplo, en la actualidad el Consejo Insular de Formentera se compone de 18 consejeros, ya que ese es el número de concejales a elegir según la LOREG si fuera un Ayuntamiento (tiene 11.800 habitantes). Paradójicamente, el Consejo Insular de Menorca o el de Ibiza se componen sólo de 13 consejeros por determinación de la Ley, a pesar de que estas islas multiplican por 9 o por 10 la población de Formentera.

- la distribución o asignación de los puestos de diputados de cada partido judicial entre las distintas formaciones electorales (partidos políticos, coaliciones, etc.) que hayan obtenido algún concejal en dicho partido judicial (art. 205.3). Para ello se utiliza el sistema proporcional corregido de la ley d'Hont. Este es un sistema que privilegia a las ciudades de mayor población sobre el resto de los municipios de la provincia.
- la elección de los diputados. Esta elección se efectúa por separado dentro de cada formación electoral que tenga asignados diputados provinciales según la operación anterior. Los diputados son elegidos en cada partido judicial por los concejales de la formación electoral a la que pertenecen. Los concejales deben elegir los diputados provinciales de entre las listas de candidatos (concejales) que se hayan presentado a esta elección, listas avaladas al menos por un tercio de dichos concejales. Como es lógico, esta elección está totalmente predeterminada por el partido político o formación electoral al que pertenecen los respectivos concejales, el cual impartirá instrucciones previsiblemente sobre quiénes son los concretos diputados a elegir. Como dice COSCULLUELA, «este complejo sistema tiende a sustraer la capacidad individual de cada concejal elector en relación a la elección, otorgando una influencia decisiva a los partidos políticos y fuerzas patrocinadoras de las candidaturas que han obtenido concejales» (2011:1553).

b) Hemos visto así que la elección de los diputados provinciales de régimen común adolece de algunos defectos y presenta algunos problemas que debilitan el carácter representativo de los diputados:

- la vinculación entre las elecciones provinciales y los resultados de las elecciones municipales;
- la anacrónica utilización del partido judicial como circunscripción electoral;
- el discutido mecanismo de distribución de escaños entre las diversas formaciones políticas con representación municipal;
- la prohibición de agrupaciones supramunicipales de electores a efectos del reparto de escaños;
- la descompensación entre los votos de los habitantes de municipios grandes y los de los municipios pequeños;
- la influencia absolutamente decisiva de los partidos y formaciones políticas en el momento de la elección de los diputados por parte de los concejales de dicha formación en el partido judicial de que se trate. Como dice L. MORELL, los concejales «más que electores son, en todo caso, apoderados del grupo político, que es al que se ha reservado en realidad la designación del Diputado(s) que le han correspondido en la circunscripción» (2011:1591).

Frente a ello, desde 2007 la elección de los miembros de los Consejos Insulares es una elección directa por los ciudadanos de cada una de ellas, dado que la isla es la circunscripción electoral. Y el sistema electoral utilizado es el mismo sistema proporcional corregido que emplea la LOREG (sistema d'Hondt). Ello conduce a concluir que la composición de los Consejos respeta el carácter representativo de sus miembros mucho mejor que el de la composición de las Diputaciones Provinciales de régimen común, con el enrevesado sistema de elección de los diputados provinciales que hemos visto, y en el que el carácter representativo con referencia a los ciudadanos se retuerce en cada fase del proceso electoral hasta debilitarlo seriamente. De dicho sistema se ha llegado a afirmar que «los efectos de esta elección indirecta sobre la relación representativa parecen claros. La ruptura entre elección y representación es absoluta. No sólo no existe inmediatez entre la voluntad popular expresada en el sufragio y la función representativa, lo que es propio de todo proceso electoral indirecto o mediato, sino que debido a la singular composición de los colegios de segundo grado constituidos *ad hoc* en cada distrito, tampoco hay relación entre los concejales, representantes de los habitantes de los municipios comprendidos en la provincia, y los diputados provinciales. Quienes eligen a éstos son concejales, en efecto, pero agrupados en tanto que representantes de sus respectivas fuerzas políticas. Se establece así una nueva relación representativa, en este caso sólo con sus correligionarios, que se superpone a la relación electoral entre representantes y representados, por remota o indirecta que ésta fuera, hasta el punto de eliminarla» (GARRIDO LÓPEZ, 1999:8).

3. ORGANIZACIÓN

3.1. Consejos insulares

A) *En general*

El apartado 1 del artículo 63 EAIB determina la estructura organizativa mínima de los Consejos, con excepción del de Formentera: el Pleno, el Presidente y el Consejo Ejecutivo. Esta organización mínima es desarrollada por la LCI y por el reglamento orgánico de cada institución (con otros órganos necesarios y con órganos complementa-

rios), pero el Estatuto ya fija aquí el esqueleto orgánico indispensable de cada Consejo. Aunque el precepto sólo hable de la posibilidad de crear órganos «complementarios», no hay ningún obstáculo jurídico para que la LCI o el reglamento orgánico establezcan nuevos órganos para los Consejos.

Como puede verse, la reforma estatutaria de 2007 adopta la fórmula de Consejo Ejecutivo introducida por la LCI de 2000. Pero, a diferencia de ésta, el Consejo Ejecutivo es en el Estatuto un órgano necesario en todo caso y no meramente potestativo, dado que en la LCI los Consejos podían adoptar o no esta fórmula según su libre decisión. Se generaliza así en la reforma del Estatuto el modelo de un órgano ejecutivo de libre nombramiento por el Presidente (art. 66.2), es decir, sin necesidad de que sus integrantes sean miembros electos, y se refuerza el papel de aquél, confirmando de este modo la gran innovación organizativa que introdujo la LCI. Además, el Estatuto no menciona la Comisión de Gobierno prevista en la LCI, al considerar posiblemente que cuando exista Consejo Ejecutivo no es indispensable mantener dicha Comisión.

Al margen de esta estructura básica (Pleno, Presidente y Consejo Ejecutivo), los Consejos Insulares tienen en la actualidad otros órganos necesarios, creados en base a la LCI y a los reglamentos orgánicos vigentes, al margen de los órganos complementarios que puede crear singularmente cada Consejo. Los otros órganos necesarios que se dan actualmente en todos los Consejos son la Comisión de Gobierno y los Departamentos, a los que nos referiremos más adelante.

El apartado 2 del artículo 63 EAIB regula el caso del nuevo Consejo Insular de Formentera, que crea el propio Estatuto de 2007 y que está previsto en los artículos 39 y 61.1. Dado su carácter de isla-municipio, el Estatuto determina algunas excepciones a las reglas generales establecidas para los otros Consejos. De entrada, su composición: aquel consejo no está integrado por consejeros elegidos en la isla sino por los concejales del Ayuntamiento de Formentera, con lo cual no hay propiamente elecciones diferenciadas para el Consejo Insular sino sólo elecciones municipales, aunque los electos no se llaman concejales sino consejeros del Consejo Insular, dado que el Ayuntamiento como tal se ha disuelto y ha sido sustituido por el Consejo Insular. Tras las elecciones autonómicas y locales de mayo de 2007, este Consejo quedó integrado efectivamente por los concejales que habían sido elegidos para el Ayuntamiento de Formentera en las elecciones mencionadas. En resumen, podemos decir que el Consejo de Formentera debe tener inevitablemente una regulación propia, diferente en parte de la de los otros Consejos, que sin duda pondrá a prueba la imaginación del legislador autonómico a la hora de regular de manera adecuada el doble carácter de ayuntamiento y de Consejo Insular que tiene el órgano representativo de la isla de Formentera. Este Consejo tiene una organización diferente a la de los demás Consejos Insulares dada su condición de isla y municipio a la vez³, por lo que no le es de aplicación la estructura que veremos seguidamente para los otros tres Consejos.

B) El pleno

El Pleno está formado por el Presidente y por todos los consejeros electos de cada consejo, según el sistema antes explicado. El artículo 65 EAIB regula los rasgos fundamentales del Pleno. La reforma estatutaria de 2007 refuerza su carácter de órgano independiente respecto del ejecutivo insular y lo acerca un poco al modelo parlamentario.

a) En cuanto a las atribuciones del Pleno, el apartado 1 del artículo 65 señala algunas de sus funciones primordiales: el Pleno «ejerce la iniciativa legislativa ante el Parlamento de las Islas Baleares, la función normativa, aprueba los presupuestos del Consejo Insular, controla la acción de gobierno del Consejo Ejecutivo, elige y cesa al Presidente y ejerce todas las funciones que le otorgan este Estatuto, las leyes del Parlamento de las Illes Balears y las propias normas aprobadas por el Consejo Insular». El art. 8.1 LCI contiene una larga lista de atribuciones del Pleno que desarrolla el art. 65.1 EAIB.

Como puede verse, las atribuciones básicas o nucleares del Pleno se parecen *mutatis mutandis* a algunas funciones típicas de un parlamento aunque también son propias de un Pleno municipal: elegir al Presidente, controlar la acción del órgano de gobierno respectivo, ejercer la potestad normativa reglamentaria de la institución, aprobar su presupuesto. La única que claramente va más allá de las atribuciones propias de un Pleno municipal es la de ejercer la iniciativa legislativa ante el Parlamento balear, posibilidad que está prevista por el artículo 47.2 EAIB.

Hay que prestar atención al hecho de que el Estatuto no atribuye propiamente funciones ejecutivas o de gestión al Pleno del Consejo Insular, sino que se las asigna en principio al Consejo Ejecutivo (art. 67.3 EAIB), aunque el inciso inicial del artículo 67.3 admite con claridad la posibilidad que comentamos al decir «sin perjuicio de las atri-

³ La organización del C. I. de Formentera está descrita detalladamente en el reglamento orgánico del Consejo, aprobado definitivamente por el Pleno el 31 de marzo de 2010 (BOIB de 22.04.2010).

buciones conferidas a otros órganos de gobierno....». Pero la amplia lista del artículo 8 LCI sí que atribuye al Pleno las principales competencias de gestión, consistentes en adoptar las decisiones más importantes en numerosas materias.

En efecto, las atribuciones del Pleno contempladas genéricamente en el art. 65.1 EAIB están enumeradas con mucho más detalle en el art. 8 LCI. La larga lista de este precepto se basa claramente en la contenida para las Diputaciones Provinciales en la Ley de Bases de Régimen Local, con algunas particularidades:

- algunas atribuciones derivan de la condición de entidad autónoma que tienen los Consejos (art. 61.3 EAIB), como por ejemplo el ejercicio de la iniciativa legislativa ante el Parlamento (art. 8.1.d LCI);
- la potestad organizatoria interna está compartida entre el Pleno y el Presidente: a aquél le corresponde «aprobar el Reglamento orgánico del Consejo, que incluirá los criterios mínimos de estructuración de la administración ejecutiva insular» (art. 8.1.h LCI), mientras que a éste se le asigna «dictar decretos que supongan la creación o la extinción de departamentos del Consejo Ejecutivo, en el marco del Reglamento orgánico, y fijar las atribuciones de los diferentes órganos de cada departamento» (art. 9.2.f LCI). Por lo tanto, el Pleno fija las líneas básicas de la organización interna del Consejo (los «criterios mínimos de estructuración»), que son desarrolladas por el Presidente mediante una competencia propia por la que participa en aquella potestad organizatoria interna. El sistema pretende reproducir el modelo existente en la Administración estatal y en las Administraciones autonómicas, en las que el Presidente del Gobierno respectivo crea o suprime ministerios o consejerías, dentro del marco fijado por la normativa correspondiente.
- otra atribución del Pleno va también más allá de lo establecido para las Diputaciones en la LBRL, ya que deriva de la adopción del modelo burocrático-institucional: así, el art. 8.1.v) le asigna la resolución de «los recursos de alzada interpuestos contra los actos del Consejo Ejecutivo, exceptuando los casos en que la resolución corresponda a la Comisión de Gobierno». En este punto, la Ley incurre en una cierta contradicción con el art. 10.2.a), el cual atribuye con carácter general la resolución de dichos recursos a la Comisión de Gobierno: parece por ello que esta atribución genérica y global a la Comisión ha de prevalecer sobre la atribución residual del Pleno.

Los actos y las normas que dicta el Pleno adoptan las formas de reglamento orgánico, ordenanza, reglamento o acuerdo plenario, según corresponda (art. 20.1 LCI). Para acabar con el examen de sus competencias, el Pleno puede delegar la mayor parte de sus atribuciones en el Presidente y en la Comisión de Gobierno, con algunas excepciones (art. 8.2 LCI, aunque tres de sus apartados fueron anulados por la STC 132/2012).

b) Los apartados 2, 3 y 4 del artículo 65 EAIB recogen diferentes reglas de funcionamiento, desarrolladas en la LCI. En todos los casos, se trata de reglas dirigidas a asegurar el cumplimiento efectivo de los principios de funcionamiento democrático de la institución. A pesar de la exclusiva referencia del texto estatutario sólo al reglamento orgánico en este apartado –sin hablar de la Ley de Consejos Insulares–, no hay duda de que esta Ley puede desarrollar y desarrolla en la práctica dichas previsiones del Estatuto.

De entrada, el apartado 2 establece que el Pleno se rige por el reglamento orgánico (olvida mencionar también la Ley de Consejos Insulares), reglamento que debe asegurar «la periodicidad y el carácter público de las sesiones y la transparencia de los acuerdos». Esta mención a las características de las sesiones (periódicas y públicas) así como a los acuerdos (transparentes) resulta claramente acertada, dado que la LCI no decía nada, lo que había dado lugar en ocasiones a déficits de transparencia de los acuerdos adoptados.

En concordancia con esta preocupación por la transparencia y la participación efectiva, en especial de las minorías, el apartado 3 dice que el reglamento orgánico establecerá los criterios para la formación de los grupos políticos, la participación de éstos en el proceso de elaboración de la normativa, la función de la Junta de Portavoces y otras cuestiones necesarias para el buen funcionamiento de la institución. Huelga decir que, en esa regulación, la LCI y el reglamento orgánico deben respetar el contenido esencial del «derecho a participar en los asuntos públicos» de los ciudadanos por medio de sus representantes (art. 23.1 CE), estableciendo una regulación adecuada y suficiente del ejercicio de estos derechos por los distintos grupos políticos del Consejo Insular. La LCI no dice nada respecto de estos temas del apartado 3, pero los reglamentos orgánicos de los Consejos sí regulan de manera amplia al respecto.

Finalmente, el apartado 4 determina que los consejeros tendrán acceso a toda la información generada por la institución y disfrutarán de las prerrogativas que el reglamento orgánico establezca (y la LCI, aunque no se diga). De nuevo, la LCI y el reglamento orgánico de cada consejo establecen en este punto los medios e instrumentos para que el derecho del apartado 4 sea realmente efectivo y no meramente nominal.

El apartado 5 del artículo 65 EAIB recoge las típicas técnicas de control político de los órganos ejecutivos por parte de los órganos colegiados plenarios en términos similares a los contenidos en la LCI (art. 8.1.b): moción de censura al Presidente, cuestión de confianza, debates, preguntas, interpelaciones, mociones y cualesquiera otras que se establezcan. Se reserva el despliegue en la LCI (y ésta ya lo hace con cierto detalle en los art. 16 y ss.), sin perjuicio de que la ley sea desarrollada también en estos aspectos por el reglamento orgánico de cada Consejo.

C) *El presidente*

La figura del Presidente del Consejo Insular está prevista en el apartado 1 del artículo 66 EAIB, en el que se describe el sistema de elección del Presidente, que cambia de manera importante respecto del sistema anterior: antes de la reforma de 2007, el Presidente era elegido de acuerdo con las fórmulas electorales establecidas para las corporaciones locales. A partir de la reforma, se aplica un sistema similar al previsto en el Estatuto para el Presidente del Gobierno autonómico, con lo que el Presidente es elegido por el Pleno entre sus miembros. Efectivamente, este apartado 1 regula la sesión de investidura del Presidente del Consejo Insular de manera similar (aunque abreviada) a la prevista en el artículo 54 EAIB para el Presidente del Gobierno autonómico: el candidato propuesto presenta al Pleno su programa de gobierno y solicita la confianza de éste, y el otorgamiento de ésta requiere mayoría absoluta en primera votación y mayoría simple en segunda. Si el candidato tampoco obtiene esta mayoría simple, se deberá tramitar al Pleno nuevas propuestas de candidatos, las cuales se entenderán aprobadas por mayoría absoluta en primera votación y mayoría simple en segunda. La disposición transitoria segunda de la Ley Electoral de los Consejos Insulares (Ley 7/2009, de 11 de diciembre) y los reglamentos orgánicos de los Consejos desarrollan estas previsiones del Estatuto.

En cuanto a las funciones del Presidente, el artículo 66.2 EAIB señala su función principal: dirigir el gobierno y la administración insulares. Esta es, sin duda, su función más significativa, que ejerce, sobre todo, a través del Consejo Ejecutivo, el cual preside y cuyos miembros nombra. La mayor parte de las competencias que el artículo 9 LCI atribuye a los Presidentes de los Consejos derivan de o son reconducibles a esta genérica y primordial función de dirigir el gobierno y la administración insulares.

En ejercicio de esta función, el Presidente dispone entre otras de las prerrogativas que se enuncian en el apartado 2 del artículo 66. La primera es de suma importancia: nombrar y cesar libremente los componentes del ejecutivo insular, aunque no sean miembros electos del Consejo. Como ya se ha dicho, con esta regulación el Estatuto se separa definitivamente del modelo organizativo corporativo (que es el de la Administración local) para ir al modelo organizativo institucional burocrático (que es el de los Gobiernos autonómicos), en el que el Presidente del Gobierno nombra libremente a sus integrantes. Es la fórmula que ya permitía la LCI y que, con el texto de la reforma estatutaria de 2007, logra la máxima cobertura normativa. Las diferencias con un alcalde o con un Presidente de una Diputación Provincial son evidentes. La STC 132/2012, de 19 de junio, ha dado expresamente por buena esta fórmula.

La segunda prerrogativa que deriva de aquella fórmula general es que el Presidente del Consejo «coordina la acción» del Consejo Ejecutivo. Esta función es típica de los Presidentes de los órganos colegiados en general, pero se refuerza en los casos en que el Presidente designa y cesa los componentes del órgano colegiado, como es nuestro caso. De esta función de coordinación derivan algunas de las competencias que tiene el Presidente del Consejo en el artículo 9.2 LCI, como son la de «dar las instrucciones pertinentes a los miembros del Consejo Ejecutivo para que mantengan la unidad de dirección política y administrativa» (ap. c) o, incluso, la de «resolver los recursos de alzada interpuestos contra los actos de los consejeros ejecutivos...» (ap. u).

Con estas prerrogativas, el Presidente del Consejo Insular se sitúa en una posición clara de superioridad sobre los consejeros ejecutivos, superioridad que se manifiesta política y jurídicamente. Políticamente, por cuanto los puede nombrar y cesar libremente, y porque dirige y coordina su actuación. Jurídicamente se establece un recurso jerárquico contra los actos de los consejeros ejecutivos ante el Presidente, como hace el artículo 9.2.u) LCI. Salvando las distancias, la posición del Presidente del Consejo Insular tiene ahora numerosas similitudes con la del Presidente del Gobierno autonómico, aunque no podemos olvidar dos diferencias importantes entre ambos: primera, que el Presidente del Consejo no sólo preside el órgano ordinario de gobierno (el Consejo Ejecutivo) sino también el Pleno de la institución, lo que no sucede en el caso del Presidente del Gobierno. Segunda, que el Pleno del Consejo también puede tener (y tiene de hecho en la LCI) notables competencias resolutorias o ejecutivas: pues bien, en este caso el Presidente del Consejo Insular no puede dar instrucciones a los miembros del Pleno (a diferencia de lo que ocurre con el Consejo Ejecutivo), dada la representatividad directa que éstos ostentan.

Finalmente, el artículo 66.2 EAIB señala que el Presidente del Consejo Insular «es políticamente responsable ante el Pleno». Esta regla también se aplica en el caso del Presidente del Gobierno autonómico y es la consecuencia lógica del sistema de elección del Presidente por el Pleno del Consejo: ciertamente, el Presidente es responsable ante quien lo elige y debe mantener la confianza de manera sostenida y permanente, lo cual no es sino una consecuencia del principio de legitimidad democrática.

En cuanto a la responsabilidad política del Presidente del Consejo, en el artículo 66.3 EAIB se regula a través de las técnicas clásicas (moción de censura y cuestión de confianza). Esta disposición conecta directamente con el artículo 65.5 EAIB, dado que la moción de censura y el rechazo de la cuestión de confianza son los dos instrumentos que tiene el Pleno para lograr la destitución del Presidente del Consejo Insular. Esta previsión genérica del Estatuto es desarrollada por la LCI en los artículos 16 y siguientes, los cuales incluyen otras técnicas de control adicionales: debates sobre la actuación política general, preguntas y mociones.

De acuerdo con el artículo 20.3 LCI, los actos y las normas del Presidente del Consejo adoptan la forma de «decretos de la Presidencia del Consejo Insular». Los actos del Presidente ponen fin a la vía administrativa (art. 22.1 LCI).

D) El vicepresidente

El o los vicepresidentes son designados libremente por el Presidente entre los miembros de la Comisión de Gobierno (art. 7.4 LCI), sustituyen al Presidente en casos de vacante, ausencia o enfermedad (art. 11 LCI) y ejercitan además las funciones delegadas por el Presidente así como las que les asigne el reglamento orgánico (art. 9.3 y 11 LCI).

E) El consejo ejecutivo

El Consejo Ejecutivo está integrado por el Presidente del Consejo Insular, los Vicepresidentes –si los hay– y los consejeros ejecutivos (art. 67.1 EAIB). Ya hemos visto que estos consejeros son nombrados y cesados libremente por el Presidente del Consejo, sin necesidad de que sean miembros electos del mismo. Los consejeros ejecutivos que no sean miembros electos del consejo no forman parte del Pleno de la institución, pero la LCI prevé su intervención en el Pleno aunque sin otorgarles capacidad decisoria, es decir, sin voto (art. 15.1.a). De este modo, la reforma estatutaria de 2007 confirmó el modelo de la LCI, optando por un órgano ejecutivo de carácter institucional-burocrático, en el que puede haber consejeros no electos, aunque podría no haberlos.

Las razones de la creación de este órgano de tipo institucional-burocrático radican en el principio de eficacia, según explica la exposición de motivos de la LCI: «Como rasgo más innovador, se prevé que, en todos los Consejos, hay que haber un Consejo Ejecutivo, salvo que el reglamento orgánico disponga otra cosa. Este órgano, llamado a ser el elemento motor del gobierno y de la administración ejecutiva de los Consejos, queda sometido al Presidente y, en su composición, se entiende que debe prevalecer el principio de eficacia». Se busca, pues, un órgano cohesionado, subordinado por completo al jefe del ejecutivo insular (el Presidente), y que actúe según el principio constitucional de eficacia (art. 103.1 CE), en un intento claro de reforzar los órganos ejecutivos insulares.

La función genérica del Consejo Ejecutivo está definida en el artículo 67.3 EAIB: ejercer la función ejecutiva o gestión administrativa (es decir, no normativa) en relación con las competencias del Consejo Insular. En principio, pues, corresponde al Consejo Ejecutivo la mayor parte de las funciones ejecutivas del Consejo Insular, es decir, de las funciones no normativas: el Estatuto establece aquí una atribución general de las competencias ejecutivas de la institución a este órgano. Prestemos atención al hecho de que la atribución se hace al Consejo Ejecutivo y no al Presidente, con lo que este deberá actuar formalmente en la mayoría de ocasiones a través del Consejo Ejecutivo del que forma parte, tal como ocurre en los casos de los gobiernos estatal o autonómicos. Ahora bien, el precepto no supone que absolutamente todas las competencias ejecutivas de la institución pertenezcan al Consejo Ejecutivo. Como dice el Estatuto, la atribución lo es «sin perjuicio de las atribuciones conferidas a otros órganos de gobierno», lo que significa que deben respetarse las atribuciones conferidas a otros órganos de la institución, como son las competencias resolutorias o de gestión del Pleno, del Presidente o de las comisiones especializadas.

El artículo 67.3 constituye así una cláusula residual de atribución de competencias a favor del Consejo Ejecutivo: así lo ha entendido, por ejemplo, el reglamento orgánico del Consejo de Mallorca de 2 de julio de 2001, según el cual «en relación con las competencias transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma, el Consejo Ejecutivo ejercerá las atribuciones que no sean asignadas específicamente a otros órganos» (art. 28).

Por último, cabe decir que los actos del Consejo Ejecutivo adoptan la forma de «Acuerdos del Consejo Ejecutivo» (art. 20.4 LCI). Y contra estos actos procede el recurso de alzada ante la Comisión de Gobierno (art. 22.2 LCI).

F) La comisión de gobierno

El Estatuto de 2007 no menciona la Comisión de Gobierno, por lo que no parece un órgano necesario en los Consejos. Por el contrario, la LCI de 2000 y los reglamentos orgánicos de los Consejos la contemplan como un órgano con una composición representativa de la del Pleno, en el que el Presidente debe nombrar los miembros que designe cada grupo político para formar parte de ella (art. 7.3 LCI), con lo que se separa del modelo de Junta de Gobierno Local de la LBRL, en la que los miembros de este órgano son nombrados libremente por el Presidente (art. 35 LBRL). Como hemos dicho, y al no haberse adaptado todavía la LCI a la reforma estatutaria de 2007, actualmente sigue existiendo este órgano en todos los Consejos.

En el diseño de la LCI, las principales atribuciones de la Comisión de Gobierno son asistir al Presidente en el ejercicio de sus funciones y, sobre todo, resolver los recursos de alzada interpuestos contra los actos del Consejo Ejecutivo (art. 10)⁴. ¿Cuál es la justificación de esta atribución? En mi opinión, la existencia de un Consejo Ejecutivo del que pueden formar parte consejeros no electos requería arbitrar un sistema de revisión de sus actos (a través de un recurso de alzada) que fuera ejercido por un órgano compuesto por personas electas, es decir, un órgano con representatividad directa. Este órgano podía ser ciertamente el Pleno, pero –como sabemos– sus modos y procedimientos de actuación son lentos y un tanto rígidos. De ahí que la LCI optara por configurar la Comisión de Gobierno como un «mini-Pleno» o Pleno reducido, mucho más operativo y flexible que el Pleno, que pudiera resolver con rapidez los recursos de alzada que se interpongan contra los actos del Consejo Ejecutivo, dado el corto plazo que para ello existe. Esta es a mi juicio la razón fundamental por la que la Ley creó esta novedosa Comisión de Gobierno.

Algunos reglamentos orgánicos han atribuido también a la Comisión de Gobierno la resolución de los recursos de alzada contra los actos no normativos de las comisiones especializadas (de urbanismo, de patrimonio histórico, etc.): así lo hacen, por ejemplo, el art. 44 del Reglamento Orgánico del Consejo de Mallorca y el art. 87 del de Ibiza.

Los actos de la Comisión adoptan la forma de «acuerdo de la Comisión de Gobierno» (art. 20.2 LCI) y ponen fin a la vía administrativa (art. 22.1 LCI).

G) Los departamentos

La Administración insular se organiza en departamentos, que corresponden a los diferentes sectores de la actividad administrativa (art. 13.1 LCI), siguiendo el esquema de estructura burocrática propio de la Administración estatal y de la Administración autonómica. En la actualidad, los tres Consejos de las islas mayores (Mallorca, Menorca, Ibiza) están compuestos de ocho departamentos, aunque con denominaciones diferentes.

Para la creación de departamentos, el reglamento orgánico debe determinar los criterios mínimos de organización (art. 8.1.h y 13.4 LCI); y el Presidente debe desarrollar estos criterios mediante decreto (art. 9.2.f LCI), determinando «con precisión las atribuciones de los diversos órganos de cada departamento» (art. 13.4 LCI), por lo que la potestad organizatoria interna está compartida entre el Pleno y el Presidente.

Los consejeros ejecutivos forman parte del Consejo Ejecutivo y dirigen el departamento respectivo. Como tales, les corresponden las funciones típicas de los titulares de centros directivos (dirigir e inspeccionar los servicios; formular programas de actuación y fijar objetivos; proponer el nombramiento de los altos cargos de su departamento; dirigir el personal del departamento, autorizar los gastos y firmar los contratos que le corresponden, etc.).

En cuanto a su responsabilidad política, el artículo 13.1 LCI establece que los consejeros ejecutivos responden de su gestión ante el Presidente y también ante el Pleno cuando éste lo requiera. Con este fin, el artículo 15.1 LCI prevé la posibilidad de que los consejeros ejecutivos que no sean electos puedan intervenir en las sesiones del Pleno, con voz y sin voto, en temas relacionados con su departamento.

Los actos de los consejeros ejecutivos adoptan la forma de «resolución del consejero» (art. 20.5 LCI) y contra estos actos procede el recurso de alzada ante el Presidente del Consejo Insular (art. 22.3 LCI).

La Ley prevé la posibilidad de que los departamentos se estructuren internamente en direcciones insulares, que son los órganos directivos para la gestión de áreas funcionalmente homogéneas (art. 13.2 y 3 LCI). Esta es la estructura que han adoptado en la práctica los tres Consejos Insulares mayores: Mallorca tiene actualmente 21 direcciones insulares; Ibiza, 5; y Menorca, 12. Al frente de cada dirección se sitúa el director insular. Aunque la LCI preveía que los directores insulares fueran libremente nombrados por el Presidente del Consejo atendiendo a

⁴ En 2015, la Comisión de Gobierno del Consejo Insular de Mallorca resolvió 23 recursos de alzada contra actos del Consejo Ejecutivo y contra actos de las comisiones insulares especializadas.

criterios de competencia y experiencia profesionales (art. 13.2), este precepto debe entenderse modificado en la actualidad por el nuevo art. 32 bis LBRL, que exige para el personal directivo de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares que sean en principio funcionarios públicos pertenecientes a cuerpos o escalas del subgrupo A1, salvo que el reglamento orgánico respectivo permita expresamente que no sea así en atención a las características específicas de sus funciones. Contra los actos de los directores insulares (cuando tengan facultades resolutorias) procede el recurso de alzada ante el Presidente del Consejo (art. 22.3 LCI).

Los departamentos pueden contar también –potestativamente– con una secretaría técnica para la gestión de sus servicios comunes (art. 13.2 y 3 LCI), dirigidas por el secretario técnico, nombrado de la misma manera que los directores insulares. En la práctica, sólo algunos de los departamentos de los tres Consejos mayores cuentan con secretario técnico. Contra los actos de los secretarios técnicos (cuando tengan facultades resolutorias) procede el recurso de alzada ante el Presidente del consejo (art. 22.3 LCI).

H) Otros órganos

Según el artículo 6.2 LCI, cada Consejo puede crear órganos complementarios de los previstos en la propia Ley a través del reglamento orgánico, y desconcentrar en ellos competencias atribuidas a los órganos de gobierno diferentes del Pleno. Por tanto, los Consejos pueden completar su organización mediante nuevos órganos, y dotarlos de competencias que en el esquema de la Ley correspondan al Presidente, a la Comisión de Gobierno, al Consejo Ejecutivo o los consejeros ejecutivos. La capacidad de autoorganización de los Consejos Insulares es así muy amplia, con la excepción de las competencias del Pleno, que únicamente pueden ser desconcentradas en la Comisión de Gobierno (art. 8.3 LCI).

En el ejercicio de esta posibilidad, los reglamentos orgánicos de los tres Consejos Insulares grandes han creado diferentes órganos complementarios, incluso con importantes competencias resolutorias, entre los que destacan las comisiones insulares especializadas en razón de la materia (la de ordenación del territorio y urbanismo, la de patrimonio histórico, la de actividades clasificadas, etc.). Estas comisiones tienen una composición pluralista o representativa, en la que participan todos los grupos políticos presentes en el Pleno.

3.2. Referencia comparativa a las diputaciones provinciales

a) No hace falta describir con detalle en este trabajo la organización de las Diputaciones Provinciales, por ser ampliamente conocida. Sólo cabe recordar que, según el art. 32 LBRL, existen unos órganos necesarios (Pleno, Presidente, Vicepresidentes, Junta de Gobierno y Comisiones del Pleno en principio), pero que tanto la legislación autonómica local como las propias Diputaciones pueden crear órganos complementarios.

Al igual que los Municipios, las Diputaciones Provinciales responden a una estructura organizativa de tipo corporativo, como recuerda el art. 55 ROF, «la Diputación es el órgano de gobierno y administración de la Provincia, como entidad local, con carácter de Corporación de Derecho público». Ello se traduce en que todas las competencias decisorias están en manos de miembros electos de las Diputaciones, aunque cabe recordar aquí la devaluación del principio representativo que se produce con el actual sistema de elección de los diputados provinciales.

b) Frente a esa estructura organizativa de las Diputaciones, los Consejos Insulares adoptaron desde la LCI de 2000 una estructura institucional-burocrática matizada, parecida a las que tienen los gobiernos y administraciones autonómicas, y que cuyas principales características serían:

- la atribución al Pleno del Consejo de prácticamente toda la potestad normativa y de las principales competencias administrativas de decisión;
- la existencia de un Consejo Ejecutivo de libre designación por el Presidente (incluyendo la posibilidad de miembros no electos), que actúa como órgano de gestión ordinario de las competencias ejecutivas del Consejo Insular y como cabeza de la administración insular;
- la existencia de una Comisión de Gobierno de composición proporcional a la del Pleno, cuya función primordial es fiscalizar la actuación del Consejo Ejecutivo, resolviendo con rapidez los recursos de alzada contra los actos del mismo.

Tras más de quince años de funcionamiento de este sistema, se puede afirmar en nuestra opinión que esta configuración de los Consejos Insulares se ha demostrado acertada. Como luego veremos, el volumen de competencias de los Consejos es muy superior al de las Diputaciones, por razón de las numerosas competencias transferidas por la Comunidad Autónoma a aquéllos en cuanto instituciones autonómicas. Así las cosas, la existencia de un órgano de gestión ordinario de las competencias ejecutivas de los Consejos Insulares (el Consejo Ejecutivo), con

una composición de libre designación por el Presidente, así como la posibilidad de nombrar miembros no electos, ha proporcionado una flexibilidad y una eficacia en cuanto a la actuación del mismo que no poseen las Diputaciones Provinciales: el modelo de gobierno «corporativo» se adecúa mal a las Administraciones públicas de gran tamaño, como ponen de manifiesto las variaciones que ha sufrido el régimen de los municipios de gran población.

4. COMPETENCIAS DE LOS CONSEJOS INSULARES

Las competencias de los Consejos Insulares pueden ser fundamentalmente de dos grandes tipos: las que ostentan como entidades locales de nivel supramunicipal y las que tienen como instituciones autonómicas de la CAIB. A esta doble condición se refiere el art. 23.1 LCI cuando dice que los Consejos «ejercen las competencias que les atribuyen las leyes del Estado y de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía y la legislación básica del Estado».

4.1. Competencias como entidades locales

En cuanto entidades locales de nivel supramunicipal, los Consejos tienen las mismas competencias que la legislación básica local (y, en su caso, la legislación sectorial) asigna a las Diputaciones Provinciales (art. 41.3 LBRL). Por lo tanto, es de aplicación a los Consejos el reforzamiento de las competencias que la LRSAL le atribuyó a las Diputaciones con respecto a la asistencia, cooperación y coordinación de los respectivos municipios, y que no hace falta describir aquí al ser objeto de otras ponencias.

En la práctica, los Consejos Insulares apenas han adoptado medidas de adaptación a la reforma de la LRSAL: en concreto, el de Mallorca creó algunos puestos de trabajo destinados a apoyar la asistencia a los municipios, pero por el momento no se ha hecho nada más. También se está tramitando en la actualidad una competencia «impropia» (art. 7.4 LBRL) para poder seguir subvencionando la delegación insular de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), tal como se viene haciendo desde hace años. En este punto hay que decir que el Gobierno de las Illes Balears dictó el Decreto-Ley 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL en las islas. Esta norma no aporta mayores novedades en el tema salvo el desarrollo del procedimiento para poder ejercitar competencias «impropias» por parte de las entidades locales (lo que afecta en su caso a los Consejos Insulares, como acabamos de ver en el de Mallorca).

4.2. Competencias como instituciones autonómicas

Según el Estatuto de Autonomía, las competencias de los Consejos (en cuanto instituciones autonómicas) pueden ser propias y transferidas o delegadas. El Estatuto dedica cinco artículos al tema (art. 69 a 73) y algunas referencias adicionales más en otros artículos. En estos preceptos se dibuja el esquema siguiente:

- una primera lista de «Competencias propias» (art. 70);
- una segunda lista de competencias transferibles o delegables (art. 71: «Función ejecutiva de competencias»);
- una cláusula residual de competencias (art. 69: «Cláusula de cierre»);
- una potestad transversal –como es la potestad reglamentaria– en las competencias propias (art. 72: «Potestad reglamentaria»);
- otra función transversal o instrumental en las competencias propias, como es la actividad de fomento (art. 73: «Actividad de fomento y fijación de políticas propias»).

A continuación examinaremos cada uno de estos puntos.

A) Las competencias propias

a) El artículo 70 EAIB recoge una lista de veinte apartados en las que se describen materias que son calificadas como «competencias propias» de los Consejos, «además de las que les sean atribuidas por la legislación estatal», es decir, las competencias que hayan sido atribuidas por una ley del Estado como propias (no como delegadas). Estas últimas competencias son las mismas que las Diputaciones Provinciales han recibido derivadas de la legislación básica local (art. 41.3 LBRL) y de la legislación sectorial, y a las que ya nos hemos referido antes.

Respecto a la lista contenida en los veinte apartados del artículo 70, éstos no hacen sino enumerar fundamentalmente las competencias que ya habían sido transferidas de la Comunidad Autónoma a los Consejos para las 16 leyes de transferencias promulgadas antes de la reforma de 2007. En base al art. 39 del Estatuto de

Autonomía de 1983, antes de la reforma estatutaria de 2007 se dictaron 16 leyes de atribución de competencias a los Consejos Insulares, la mayoría en concepto de propias aunque una pequeña parte de ellas lo han sido en concepto de delegadas. En general, las competencias se atribuían a los tres Consejos entonces existentes (Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera), pues regía el principio de horizontalidad o simultaneidad, pero en casos determinados se atribuían sólo a los Consejos de Menorca y de Ibiza-Formentera. Las leyes dictadas son las siguientes:

- Ley 9/1990, de 20 de junio, de atribución de competencias a los Consejos insulares en materia de urbanismo y habitabilidad.
- Ley 8/1993, de 1 de diciembre, de atribución de competencias a los Consejos insulares en materia de régimen local.
- Ley 9/1993, de 1 de diciembre, de atribución de competencias a los Consejos insulares en materia de información turística. Esta Ley debe entenderse completada en la actualidad por la Ley 8/2012, de 19 de julio, de Turismo de las Illes Balears, atribuye a los Consejos nuevas competencias en la materia;
- Ley 12/1993, de 20 de diciembre, de atribución de competencias a los Consejos insulares en materia de servicios sociales y asistencia social.
- Ley 13/1993, de 20 de diciembre, de atribución de competencias a los Consejos insulares en materia de inspección técnica de vehículos.
- Ley 6/1994, de 13 de diciembre, de atribución de competencias a los Consejos insulares en materia de patrimonio histórico, de promoción sociocultural, de animación sociocultural, de depósito legal de libros y de deportes.
- Ley 8/1995, de 30 de marzo, de atribución de competencias a los Consejos insulares en materia de actividades clasificadas y parques acuáticos, reguladora del procedimiento y de las infracciones y sanciones.
- Ley 3/1996, de 29 de noviembre, de atribución de competencias a los Consejos insulares de Menorca y de Eivissa y Formentera en materia de ordenación turística.
- Ley 8/1997, de 18 de diciembre, de atribución de competencias a los Consejos insulares en materia de tutela, acogimiento y adopción de menores.
- Ley 13/1998, de 23 de diciembre, de atribución de competencias a los Consejos insulares de Menorca y de Eivissa y Formentera en materia de transporte por carretera.
- Ley 7/1999, de 8 de abril, de atribución de competencias a los Consejos insulares de Menorca y de Eivissa y Formentera en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas.
- Ley 8/1999, de 12 de abril, de atribución de competencias a los Consejos insulares de Menorca y de Eivissa y Formentera en materia de agricultura, ganadería, pesca y artesanía. Los medios económicos y patrimoniales transferidos a los Consejos en estas materias fueron ampliados por los Decretos 2, 3 y 4/2011, de 14 de enero.
- Ley 2/2001, de 7 de marzo, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de ordenación del territorio.
- Ley 14/2001, de 29 de octubre, de atribución de competencias a los Consejos insulares en materia de servicios sociales y seguridad social.
- Ley 16/2001, de 14 de diciembre de atribución de competencias a los Consejos insulares en materia de carreteras y caminos.
- Ley 21/2006, de 15 de diciembre, de atribución de competencias a los Consejos insulares de Menorca y de Eivissa y Formentera en materia de juventud y ocio.

Tras la reforma de 2007, ya no se precisa una Ley de transferencia de las competencias «propias» del art. 70 EAIB sino que basta con un Decreto de traspaso acordado en la Comisión Mixta de Transferencias (art. 70 *in fine*). Pues bien, en la práctica se han dictado los Decretos de traspaso siguientes hasta el día de hoy:

- el Decreto 80/2010, de 18 de junio, que traspasa al Consejo de Mallorca funciones y servicios en materia de artesanía;
- el Decreto 94/2010, de 30 de julio, que traspasa al Consejo de Mallorca funciones y servicios en materia

de actividades catalogadas;

- el Decreto 106/2010, de 24 de septiembre, que traspasa a los Consejos funciones y servicios en materia de caza y de recursos cinegéticos;
- los Decretos 2, 3 y 4/2011, de 14 de enero, que amplían los medios económicos y patrimoniales transferidos a los Consejos en materia de agricultura, ganadería, pesca y artesanía;
- el Decreto 12/2015, de 20 de marzo, que traspasa al Consejo Insular de Menorca funciones y servicios en materia de promoción turística;
- el Decreto 45/2015, de 22 de mayo, que traspasa al Consejo Insular de Ibiza funciones y servicios en materia de promoción turística.
- Adicionalmente a estas transferencias a los Consejos de funciones y servicios de competencias «propias», algunas leyes sectoriales autonómicas efectúan atribuciones competenciales directas a los entes insulares, las cuales incrementan sin duda el acervo competencial de éstos. Entre dichas leyes podemos citar las siguientes:
 - la Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Illes Balears, cuyo art. 2 atribuye diferentes competencias a los Consejos en esta materia;
 - la Ley 10/2006, de 26 de julio, Integral de la Juventud de las Illes Balears, cuyo art. 9 atribuye diferentes competencias a los Consejos en esta materia;
 - la Ley 8/2012, de 19 de julio, de Turismo de las Illes Balears, cuyo art. 7 atribuye a los Consejos nuevas competencias en materia turística.

b) En definitiva, podemos concluir que las competencias que el Estatuto califica en el artículo 70 como propias de los Consejos son en gran parte las competencias que ya estaban transferidas y en poder de las administraciones insulares gracias a las transferencias efectuadas desde 1990. ¿Cuál es entonces el sentido de esta calificación de las competencias como «propias»?

Respondiendo a la pregunta, parece que se trata de una especie de mecanismo de protección o blindaje a favor de los Consejos de las competencias mencionadas. En efecto, al calificar las veinte materias como propias de los Consejos, el Estatuto está prohibiendo a la legislación autonómica ordinaria vulnerar –o atentar en contra de– la competencia insular en la concreta materia de que se trate: esta legislación deberá respetar la esfera competencial de los Consejos en las materias mencionadas, de tal manera que una ley que no respetase la atribución estatutaria que comentamos sería contraria a la Constitución por infringir el bloque de la constitucionalidad (art. 28.2 LOTC). Las competencias del artículo 70 EAIB quedan así protegidos ante eventuales menoscabos de la legislación del Parlamento balear.

Ahora bien, ¿qué es lo que se ha atribuido realmente los Consejos Insulares en el artículo 70 EAIB? Es cierto que hay una lista de veinte materias y submaterias. Pero, ¿quiere decir esto que la totalidad de la materia mencionada les pertenece a ellos? La respuesta debe ser claramente negativa en mi opinión, por diferentes razones:

- de entrada, porque está claro que la potestad legislativa en la materia (urbanismo, deporte y ocio, o la que sea) no pasa a los Consejos sino que continúa residiendo en el Parlamento balear, tal como señala el artículo 58.1 EAIB. Por lo tanto, el artículo 70 atribuye únicamente potestades o funciones reglamentarias y ejecutivas en general.
- segundo, porque la Comunidad Autónoma no puede atribuir a los Consejos competencias y potestades de las que no dispone: en concreto, la Comunidad sólo puede transferir sus potestades o funciones, pero no las que corresponden al Estado o los ayuntamientos sobre la materia de que se trate. Esta conclusión se confirma también si recordamos otra vez el comienzo del artículo 39 del Estatuto de 1983, que es el antecedente del actual artículo 70 («Los Consejos Insulares [...] tienen la facultad de asumir en su ámbito territorial la función ejecutiva y la gestión en la medida en que la Comunidad Autónoma asuma competencias sobre las mismas, de acuerdo con el presente Estatuto, en las siguientes materias: [...] »).
- tercero, porque el Gobierno puede establecer «principios generales sobre la materia» en las competencias que los Consejos Insulares hayan asumido como propias, aunque «garantizando el ejercicio de la potestad reglamentaria de los Consejos» (art. 58.3 EAIB). Después volveremos sobre este tema.
- en conclusión, los tres argumentos expuestos conforman y relativizan el alcance de la atribución de competencias propias a los Consejos que efectúa el artículo 70 EAIB.

No obstante lo anterior, el ejercicio de las competencias propias debe permitir o hacer posible que los Consejos pongan en marcha políticas propias y por tanto diferenciadas, tal como recuerda el artículo 73 EAIB: «Corresponden a los Consejos Insulares, en las materias que este Estatuto les atribuye competencia propia [...] la fijación de políticas propias o, cuando así lo decidan, la fijación de políticas comunes con otros Consejos Insulares y con otras islas, comunidades o con el Estado de acuerdo con el Gobierno de las Illes Balears». Ésta es la consecuencia de la titularidad de la competencia ex Estatuto: la posibilidad de implementar políticas que puedan ser diferentes de las que lleve a cabo otro Consejo, lo que se ve favorecido por el hecho de que en las competencias propias la potestad reglamentaria también corresponde a los Consejos (art. 72.1).

Otro tema interesante es el del momento en que se produce la asunción de las competencias propias por parte de los Consejos Insulares. El párrafo final del artículo 70 señala al respecto que «cuando entre en vigor este Estatuto de Autonomía se transferirán las competencias atribuidas como propias a los Consejos Insulares, mediante un decreto de traspaso acordado en comisión mixta de transferencias», con lo que podría entenderse que hasta que no se dicten los correspondientes decretos de traspasos no será efectiva la asunción de la competencia por los Consejos. Ahora bien, esta tesis no parece correcta si aplicamos aquí la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los traspasos de competencias del Estado a las comunidades autónomas. En efecto, entendemos que las competencias del artículo 70 son asumidas por los Consejos directamente por obra del Estatuto, y que los decretos de traspasos únicamente transfieren los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de la competencia, aunque es cierto que estos decretos pueden servir como elementos interpretativos para delimitar la competencia de que se trate. De esta manera, el Estatuto de 2007 cambia el anterior sistema de atribución de competencias autonómicas a los Consejos (art. 39 Estatuto de 1983), que necesitaba una ley específica de transferencia en cada caso, y al contrario, opera por sí mismo una atribución directa de determinadas competencias a los Consejos, sin perjuicio de la necesidad de dictar un decreto de traspaso para concretar los medios personales y materiales que se transfieren con cada competencia.

No debemos olvidar, además, que la gran mayoría de las materias del artículo 70 ya han sido transferidas por leyes autonómicas anteriores a la reforma del Estatuto en 2007 (así, por ejemplo, el urbanismo), para lo que la competencia respectiva ya estaba en poder de los Consejos a la entrada en vigor de la reforma. Estas leyes conservan su vigencia y, evidentemente, no es necesario volver a transferir los medios personales y materiales que ya fueron traspasados por la respectiva ley autonómica, sin perjuicio de que en algunos casos la transferencia inicial haya sido o pueda ser completada por un decreto de traspaso cuando sea necesario o conveniente. Así ha ocurrido, por ejemplo, con los Decretos que han ampliado las competencias ya transferidas por la Ley 8/1999 en materia de agricultura, ganadería, pesca y artesanía (Decretos 2, 3 y 4/2011, de 14 de enero).

En conclusión, creo que se puede afirmar que, con estas competencias propias ya en su poder, los Consejos Insulares se han acabado convirtiendo en gran parte en una Administración indirecta de la Administración autonómica, ejerciendo así la gestión de grandes bloques competenciales de la Comunidad Autónoma a través de aquéllos.

B) Las competencias transferibles o delegables

El segundo bloque de competencias de los Consejos Insulares es el del actual artículo 71 EAIB. Este artículo contiene una lista de materias que ya figuraban antes en el artículo 39 del Estatuto de 1983, pero que no fueron incluidas en la lista de competencias propias del artículo 70 EAIB. De las competencias del artículo 71 hay que decir de entrada que conllevan sólo funciones o potestades ejecutivas y de gestión, tal como expresa el inciso inicial del precepto («Los Consejos Insulares [...] pueden asumir [...] la función ejecutiva y la gestión en las siguientes materias:...»). Y, del mismo modo que en el caso de las competencias propias del artículo 70, se trata de las funciones ejecutivas de que dispone la CAIB sobre las materias mencionadas, dado que la Comunidad sólo puede transferir lo que tiene.

Debemos observar también que aunque el inciso inicial del precepto comienza diciendo que los Consejos «pueden asumir» estas competencias, en realidad esta afirmación está matizada por lo que diga la ley del Parlamento que debe establecer el procedimiento de transferencia o delegación de la competencia a los Consejos (art. 71 *in fine*). En la actualidad esta ley es todavía la LCI de 2000, la cual requiere que sea una ley del Parlamento en cada caso la que efectúe la transferencia o delegación de la competencia de que se trate. Por lo tanto, hoy por hoy es en definitiva el Parlamento de las Illes Balears quien debe decidir sobre la transferencia o delegación de la competencia, y no son los Consejos los que libremente la asumen, a pesar de la afirmación inicial del artículo 71.

Dicho esto, también hay que reconocer que el artículo 71 señala una tendencia o un mandato del Estatuto en el sentido de que las competencias de ejecución en esas materias sean transferidas o delegadas a los Consejos, a

pesar de la dificultad de hacerlo en algunos casos (en especial, sanidad o enseñanza): de ahí la importancia que tiene la respectiva ley de transferencia o delegación, dado que habrá de precisar el alcance exacto de la materia o submateria que se transfiere o delega y qué potestades se reserva el Gobierno sobre la misma.

Como veremos después, otra diferencia importante con las competencias propias es que en las competencias del artículo 71, los Consejos no disponen en principio de potestad reglamentaria sobre la materia (salvo que la ley de transferencia o delegación diga lo contrario, tal como decía expresamente el art. 49.4 Estatuto de 1983).

En relación con las competencias transferibles o delegables, debemos señalar los límites que fija el artículo 69 EAIB: «Las competencias no atribuidas expresamente como propias a los Consejos Insulares en este Estatuto de Autonomía corresponden al Gobierno de las Illes Balears, sin que en ningún caso sean susceptibles de transferencia aquellas que por su propia naturaleza tengan un carácter suprainsular, que incidan sobre la ordenación y la planificación de la actividad económica general en el ámbito autonómico o aquellas competencias cuyo ejercicio exija la obligación de velar por el equilibrio o la cohesión territorial entre las diferentes islas». El Estatuto establece aquí unos límites a la posibilidad de transferencia o delegación de las competencias del artículo 71, y fija tres prohibiciones a la posibilidad de transferir la competencia (sea una materia, una submateria o una función sobre aquellas):

- cuando éstas «tienen un carácter suprainsular»: el Estatuto hace uso aquí de la doctrina de los intereses insulares y de los intereses suprainsulares o autonómicos, y considera que si la materia, la submateria o la función afectan a estos últimos intereses, no se debe hacer la transferencia a los Consejos;
- cuando éstas «inciden sobre la ordenación y la planificación de la actividad económica general en el ámbito autonómico»: esta prohibición es un caso claro de presencia de intereses suprainsulares. Sin duda supone un importante título competencial para la Comunidad Autónoma frente a los Consejos, a fin de retener funciones o submaterias de la lista del artículo 71;
- y en el caso de «las competencias cuyo ejercicio exija la obligación de velar por el equilibrio o la cohesión territorial entre las diferentes islas»: otra vez estamos ante un supuesto de intereses suprainsulares, definidos por la presencia del «equilibrio o la cohesión territorial».

Un último punto que debemos abordar es el del régimen jurídico de las competencias una vez que estén ya transferidas (no delegadas) por la ley correspondiente. El Estatuto no dice nada al respecto, pero recordemos que el artículo 29.3 LCI establece que las competencias transferidas tienen la consideración de competencias propias de los Consejos y que éstos las ejercerán en régimen de autonomía y bajo su responsabilidad. Esto quiere decir que las competencias del artículo 71 no son evidentemente propias de los Consejos mientras no sean transferidas, pero, una vez lo hayan sido, pasan a tener también la condición de propias (aunque esto es una declaración de una ley y no del Estatuto). Dicho de otro modo, las competencias del artículo 71 se convierten en propias de los Consejos cuando se efectúe su transferencia a éstos.

C) *La cláusula residual de competencias*

El artículo 69 EAIB contiene en su comienzo una auténtica cláusula residual de competencias a favor del Gobierno, entendido aquí como Administración de la Comunidad Autónoma («Las competencias no atribuidas expresamente como propias a los Consejos Insulares en este Estatuto de Autonomía corresponden al Gobierno de las Islas Baleares [...]»). La cláusula recuerda la contenida en el artículo 149.3 CE, aunque no tiene la misma funcionalidad. En cualquier caso, la idea que manifiesta el inciso inicial del artículo 69 es clara: mientras la competencia de que se trate no sea transferida a los Consejos, pertenece al Gobierno autonómico.

D) *La potestad reglamentaria*

El artículo 72.1 EAIB atribuye a los Consejos del ejercicio de la potestad reglamentaria «en las competencias que son atribuidas como propias». Esta mención parece referirse sólo a las competencias del artículo 70, aunque debemos observar que las competencias del artículo 71 también adquieren el carácter de propias una vez que están transferidas, pero en cambio en estas competencias no hay potestad reglamentaria para los Consejos a menos que la ley de transferencia así lo disponga. Por lo tanto, en las competencias del artículo 70, los Consejos tienen la potestad reglamentaria, por lo que pueden dictar los reglamentos de desarrollo de las leyes que correspondan y, incluso, los reglamentos independientes que, en su caso, sean posibles.

Ésta fue una de las grandes novedades de la reforma estatutaria de 2007 en el tema de los Consejos Insulares y debo confesar que es una novedad con luces y sombras. En efecto, es cierto que esta atribución a los Consejos incrementa sin duda el grado de autonomía y descentralización de las entidades insulares, reforzando su ámbito de poder y de atribuciones. Pero no es menos cierto que el hecho de que una ley pueda ser desarrollada por cuatro

reglamentos diferentes provoca un sentimiento de incertidumbre e inseguridad en los operadores jurídicos y puede dar lugar al hecho de introducir en la práctica un grado de diversidad excesivo en la regulación de una materia determinada. Aquí sería bueno que funcionasen efectivamente las técnicas de coordinación entre los Consejos a la hora de dictar sus reglamentos y que determinados temas se tratasen en los órganos de coordinación pertinentes, como puede ser la Conferencia de Presidentes prevista en el artículo 74 EAIB.

Precisamente, a fin de que no se produzca demasiada diversidad en el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los Consejos, el artículo 58.3 del Estatuto prevé la posibilidad de que el Gobierno pueda establecer «principios generales sobre la materia, garantizando el ejercicio de la potestad reglamentaria de los Consejos Insulares». El Estatuto parece inspirarse aquí en la fórmula constitucional legislación básica estatal-legislación de desarrollo autonómica, por lo que estos principios generales deberán tener naturaleza y forma normativa (decretos del Gobierno), dado que afectan al ejercicio de una competencia propia de otra administración dotada de autonomía como son los Consejos, y también que se proyectarán fundamentalmente sobre la potestad reglamentaria de éstos, como demuestra la última frase del artículo 58.3. Si se ejercita por el Gobierno esta previsión que comentamos, la potestad reglamentaria en las materias propias del artículo 70 se convertirá en compartida entre la Comunidad Autónoma (cuando dicte los principios generales sobre la materia) y el Consejo Insular (que dictará su reglamento, pero respetando aquellos principios generales establecidos también por otro reglamento –del Gobierno–).

E) La coordinación y el control de las competencias insulares

La técnica de los principios generales que debe establecer el Gobierno es en el fondo una técnica de coordinación y, por tanto, conecta con la previsión más general del apartado 2 del mismo artículo 72: «La coordinación de la actividad de los Consejos Insulares en todo lo que pueda afectar a los intereses de la Comunidad Autónoma corresponde al Gobierno», aunque el apartado 3 requiere la participación de los Consejos en la coordinación de las competencias propias. Además de esta competencia de coordinación, debemos considerar subsistente la posibilidad de establecer formas de control en las leyes de transferencia de competencias del artículo 71, que ya estaba prevista en el artículo 40 del Estatuto de 1983.

La coordinación y el control están desarrollados actualmente en los artículos 31 a 36 de la LCI: recordemos que la coordinación se desarrolla preferentemente mediante tres instrumentos prioritarios: directrices de coordinación (art. 32), planes y programas sectoriales (art. 33), y órganos de colaboración (art. 34). El control, por su parte, se ejercita fundamentalmente a través de la potestad de supervisión, y de la obligación de los Consejos de enviar anualmente una memoria sobre la gestión de las competencias transferidas (art. 36).

Un órgano específico de coordinación y colaboración que introdujo el Estatuto de 2007 es la Conferencia de Presidentes (art. 74), integrada por el Presidente de la comunidad autónoma y por los Presidentes de los cuatro Consejos Insulares. El artículo dice que la Conferencia se constituirá «de acuerdo con los principios de cooperación, colaboración y lealtad institucional, como marco general y permanente de relación, deliberación, participación, formulación de propuestas, toma de acuerdos e intercambio de información [...] en las materias de interés común». Este órgano parece seguir el modelo de la Conferencia de Presidentes del Gobierno del Estado y las Comunidades Autónomas, y supone sin duda un avance en el camino de la necesaria coordinación entre las partes del «sistema institucional autonómico» (art. 39 EAIB). La Conferencia de Presidentes tiene aprobado su Reglamento, de 27 de septiembre de 2007 (BOIB de 25-12-2007), el cual desarrolla la previsión del artículo 74 del EAIB.

4.3. Comparación con las competencias de las diputaciones provinciales

No es preciso explicar aquí las competencias de las Diputaciones Provinciales al ser objeto de otra ponencia, pero sí que podemos afirmar que, tras la reforma efectuada por la LRSAL, dichas competencias se han incrementado y que la posición en general de las Diputaciones ha quedado claramente reforzada. Como acertadamente dice SALVADOR CRESPO: «La nueva redacción que se da al art. 36 LBRL en la Ley 27/2013 confirmaría la intencionalidad del proyecto de fortalecer competencialmente a las diputaciones provinciales, atribuyéndoles competencias funcionales nuevas así como otras materiales. Y aunque, tras los sucesivos cambios operados en los anteproyectos, ese anunciado papel nuclear de las provincias se ha ido desdibujando en cierta manera, reduciéndose a la coordinación de la prestación de algunos servicios mínimos obligatorios en los municipios de menos de 20.000 habitantes, no es menos cierto que la nueva forma de entender la coordinación de la prestación de servicios municipales y la exigencia de que sean las diputaciones las que hagan un seguimiento del coste efectivo de tales servicios, las coloca en una posición institucional bastante fortalecida» (2014:141).

Aún así, las competencias de las Diputaciones no son comparables en absoluto con las que tienen los Consejos Insulares de las Illes Balears. De entrada, porque éstos también tienen las mismas competencias que aquéllas

con respecto a los municipios de su isla respectiva, a tenor del art. 41.3 LBRL, con lo que ya con esto igualan las competencias propias de las Diputaciones (dejamos al margen las que le hayan sido delegadas y las impropias de cada Diputación en concreto).

Pero, sobre todo, las diferencias entre unas y otras entidades supramunicipales provienen de las numerosas e importantes competencias que tienen los Consejos Insulares en cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma, competencias que les han sido transferidas o atribuidas por leyes autonómicas. En efecto, hemos visto hace un poco esa larga lista de 16 leyes de transferencia de competencias a los Consejos que se dictaron entre 1990 y 2006, seguida por los seis Decretos de traspasos dictados tras la reforma estatutaria de 2007, y finalmente por las tres leyes sectoriales que atribuyen directamente competencias a los Consejos en materias de patrimonio histórico, juventud y turismo. En esta lista de competencias transferidas conviene destacar, a mi juicio, algunas de ellas por la importancia política y/o económica que tienen, como son en concreto la de urbanismo y ordenación del territorio, la de servicios sociales y asistencia social, las de actividades clasificadas, la de gestión turística, la de régimen local y la de patrimonio histórico. Para gestionar de manera descentralizada algunas de estas competencias se han creado incluso organismos especializados de naturaleza institucional (organismos autónomos en especial, aunque también consorcios con los municipios de la isla). Por poner algún ejemplo, aquí podemos citar el *Institut Mallorquí d’Afers Socials* (con un presupuesto de 155 millones de euros); la *Agència de Protecció de la Legalitat Urbanística i Territorial de Mallorca*; el *Consorti per a la Protecció de la Legalitat Urbanística en Sòl Rústic de Menorca*; el *Consorti Sociosanitari de Menorca*; el *Consorti de Residus Urbans i Energia de Menorca*; y el *Patronat de Turisme d’Eivissa*.

La importancia económica de las competencias transferidas se manifiesta en el presupuesto anual de los Consejos en comparación con el de las Diputaciones de un tamaño parecido. Por ejemplo, los presupuestos para 2016 de las Diputaciones y los Consejos-Cabildos de las provincias e islas con una población entre 800.000 y 1.000.000 de habitantes son los siguientes:

PROVINCIA-ISLA	POBLACIÓN (hab.)	PRESUPUESTO 2016 (mill. €)
Tenerife	1.001.000	796
Zaragoza	960.000	145
Pontevedra	950.000	152
Granada	919.000	247
Mallorca	859.000	520
Tarragona	800.000	145
Córdoba	799.000	285

Vemos así que el presupuesto anual de las entidades representativas de las dos islas citadas (Tenerife y Mallorca) es muy superior al de las Diputaciones de provincias de similar o parecida población, incluyendo también en el presupuesto el de las entidades institucionales y entidades dependientes de cada institución citada. En el caso de Tenerife, el presupuesto es especialmente alto, dado que los Cabildos perciben el IGIC (están previstos 288 millones para 2016) aunque luego transfieren parte de esos ingresos a los municipios. Pues bien, estas notables diferencias entre los presupuestos de unas y otras instituciones ponen de relieve claramente la distancia entre el volumen de las prestaciones y servicios que ofrecen las Diputaciones por una parte, y los que ofrecen los Consejos y los Cabildos, por otra: sin duda, el mayor volumen de éstos se debe a las competencias transferidas o delegadas por la respectiva Comunidad Autónoma.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- A. BLASCO ESTEVE, “Comentarios a los artículos 61 a 68”, en A. BLASCO ESTEVE (dir.). *Comentarios al Estatuto de Autonomía de las Illes Balears*. Ed. Thomson-Civitas-Parlament de les Illes Balears, Cizur Menor (Navarra), 2008, págs. 861 a 901.
- “La nueva organización de los Consejos Insulares”, en el libro colectivo *Los Consejos Insulares*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pág. 68 y ss.
- “L’organització i el règim jurídic dels Consejos al nou Estatut d’autonomia”, en el libro colectivo *Els Consejos insulars en l’Estatut d’autonomia de les Illes Balears*. Ed. Lleonard Muntaner, Palma 2007, págs. 19 a 36.
- B. COLOM PASTOR, “Comentarios a los artículos 69 a 72”, en BLASCO ESTEVE, A. (dir.). *Comentarios al Estatuto*

de *Autonomía de las Illes Balears*. Ed. Thomson-Civitas-Parlament de les Illes Balears, Cizur Menor (Navarra), 2008, págs. 902 a 935.

- “La posició dels Consells insulars: organització i competències”, en el libro colectivo *Els Consells insulars en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*. Ed. Lleonard Muntaner, Palma 2007, págs. 119 a 128.
- L. COSCULLUELA MONTANER, “Las elecciones locales”, en *Tratado de Derecho Municipal* (dir.: S. MUÑOZ MACHADO), tomo II, 3.ª ed. Ed. Iustel, Madrid 2011.
- A. DOMÍNGUEZ VILA, “Incidencia de la Ley 27/2013 en el hecho insular. Las Comunidades Autónomas de Canarias y Baleares”, en el libro colectivo *Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (coord.: V. GUTIÉRREZ COLOMINA). Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2015.
- B. FERNÁNDEZ PÉREZ, “Las referencias a la demarcación judicial en la Ley de Elecciones Locales”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 10, 1979.
- C. GARRIDO LÓPEZ, “Elección de diputados provinciales y ruptura de la relación representativa”, en *Debates constitucionales*, núm. 1 (1999).
- L. MORELL OCAÑA, “Las provincias”, en *Tratado de Derecho Municipal* (dir.: S. MUÑOZ MACHADO), tomo II, 3.ª ed. Ed. Iustel, Madrid 2011.
- S. MUÑOZ MACHADO y L. COSCULLUELA MONTANER, *Las elecciones locales* (comentarios a la Ley 39/1978, de 17 de julio), Madrid 1979.
- J. L. RIVERO YSERN, “La Provincia en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local de 27 de diciembre de 2013”, en la *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 36 (2014).
- J. M. SABATÉ VIDAL, “El impacto de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen de las Diputaciones Provinciales y entes equivalentes”, en *Anuario del Gobierno Local*, 2013, pág. 129.
- M. SALVADOR CRESPO, “Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en *Cuadernos de Derecho Local* (QDL), núm. 34 (2014).