

Los consejos insulares a la luz de la Ley 4/2022. Una visión general

AVELINO BLASCO ESTEVE
*Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de las Islas Baleares*

1. Breve evolución histórica de los consejos insulares

- 1.1. Creación en 1978
- 1.2. El Estatuto de Autonomía de 1983
- 1.3. La Ley de consejos insulares de 1989 (Ley 5/1989, de 13 de abril)
- 1.4. La Ley de consejos insulares de 2000 (Ley 8/2000, de 27 de octubre)
- 1.5. El Estatuto de Autonomía de 2007
- 1.6. La STC 132/2012, de 19 de junio
- 1.7. La Ley de consejos insulares de 2022 (Ley 4/2022, de 28 de junio)

2. Rasgos fundamentales de la nueva Ley

- 2.1. Fortalecimiento del carácter de instituciones autonómicas de los consejos insulares
- 2.2. Incremento de las competencias del Presidente y del Consejo Ejecutivo
- 2.3. Amplias posibilidades de desconcentración y de delegación de competencias
- 2.4. Supresión de la figura de la Comisión de Gobierno
- 2.5. Régimen jurídico de la actuación de los consejos insulares

3. Bibliografía básica

1

Breve evolución histórica de los consejos insulares

Conviene empezar este artículo con un sucinto repaso a la evolución histórica de la figura de los consejos insulares, a fin de poder situar y valorar correc-

tamente los cambios que ha introducido la nueva Ley de consejos insulares (Ley 4/2022, de 28 de junio). Pasemos entonces a ello.

1.1 Creación en 1978

Los consejos insulares fueron creados, seis meses antes de la Constitución, por el Real Decreto-ley que instauró la preautonomía balear, de 13 de junio de 1978, y por la Ley de elecciones locales de 17 de julio de 1978. Entre ambas normas se configuró un sistema de tres consejos (Mallorca, Menorca, Eivissa-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.

1.2 El Estatuto de Autonomía de 1983

El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (en adelante, EAIB) original reconoció los consejos insulares preexistentes mediante un auténtico “pacto fundacional”: se creaba la Comunidad Autónoma, pero en ella los consejos ejercerían “el gobierno” de cada isla (art. 36) y dispondrían de un amplio abanico de competencias ejecutivas o de gestión que se podían transferir mediante ley desde la Comunidad Autónoma a los consejos (art. 39), lo cual los distinguía ya notablemente de las diputaciones provinciales. Además, los consejos también disponían de iniciativa legislativa (art. 26).

El Estatuto ya contemplaba los consejos como instituciones autonómicas —aunque con un desarrollo solo parcial de esta idea—, ya que su artículo 18 decía que “la organización institucional autonómica está integrada por el Parlamento, el Gobierno y el Presidente de la Comunidad Autónoma” (apdo. 1), pero a continuación señalaba que “a los consejos insulares les corresponderá el gobierno y la administración de las islas de Mallorca, Menorca e Ibiza, Formentera y sus islas adyacentes” (apdo. 2). Por lo tanto, los consejos ya estaban incluidos en el artículo 18 —que estaba referido a las “instituciones de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares” y a su “organización institucional”—, permitiendo considerarlos como algo más que entidades locales, concretamente como instituciones de la propia Comunidad Autónoma, aunque no al mismo nivel que el Parlamento, el Gobierno o el Presidente, que eran instituciones de autogobierno de la Comunidad. Como tempra-

namente señaló Ribas Maura (1988: 223), “el Estatuto (de 1983) otorga a los *Consells Insulars* un importante papel dentro de la organización institucional autonómica. Esta era la intención de los redactores del Estatuto y del Legislativo, y ello se conectaba con el ya visto problema de la representación de las islas en el Parlamento balear”.

El artículo 18 EAIB/1983 se inspiraba, por lo demás, en la sistemática del artículo 24 del Estatuto vasco de 1979 (que está incluido en el título II, llamado “De los poderes del País Vasco”), cuyo apartado 1 dice que los poderes del País Vasco se ejercen a través del Parlamento, el Gobierno y su Presidente, mientras que el apartado 2 señala que los territorios históricos conservarán y organizarán sus instituciones forales de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 del Estatuto¹.

La consideración de los consejos insulares como instituciones de la Comunidad en el Estatuto balear supuso entonces, de alguna manera, una respuesta a las aspiraciones de autonomía y de participación en el autogobierno por parte de las islas menores, y una compensación a los deseos de representación paritaria de aquellas en el Parlamento, demandas finalmente insatisfechas en la redacción final del Estatuto. Estas ideas llevaron finalmente al Estatuto a incorporar a los consejos a la estructura institucional autonómica. Ello comportó notables consecuencias jurídicas en el propio Estatuto. De entrada, la identidad personal de los miembros del Parlamento y de los consejos que existía en el Estatuto (art. 38.1). Después, la atribución de iniciativa legislativa a los mismos (art. 26). También, la exigencia de una mayoría cualificada de cada isla para la aprobación por el Parlamento de las normas que les afectaran (art. 24.6). Finalmente, la posibilidad de asumir las funciones ejecutivas en la larga lista de competencias del artículo 39, que se podían transferir por ley desde la Comunidad a los consejos. Recurriendo de nuevo a Ribas Maura (1988: 223), este ya señalaba en aquel momento que “la principal manifestación de la doble naturaleza de los Consejos y del importante papel que el Estatuto les reconoce se encuentra en la esfera competencial que éste les atribuye”.

En definitiva, pues, el Estatuto de 1983 reforzaba notablemente la figura de los consejos insulares en comparación con la de las diputaciones provinciales, sobre todo al permitir la transferencia de competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma (art. 39), considerándolos como instituciones de la misma en el artículo 18, aunque no como instituciones de autogobierno.

1. Art. 3 EAPV: “Cada uno de los Territorios Históricos que integran el País Vasco podrá, en el seno del mismo, conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno”.

1.3

La Ley de consejos insulares de 1989 (Ley 5/1989, de 13 de abril)

Esta Ley no aporta novedades sustanciales sobre el EAIB/1983, aunque en ella se empieza a desarrollar brevemente la figura de los consejos insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma: así, su capítulo II (arts. 6 a 11) se titulaba: “Los consejos insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma”. En base a ello, los consejos ostentan iniciativa legislativa en el Parlamento, desarrollan y ejercen competencias de la Comunidad, colaboran en la ejecución de los acuerdos del Gobierno y asumen la representación institucional ordinaria del mismo en cada isla.

Seguramente lo más importante de esta Ley es que a su amparo se empezaron a transferir competencias desde la Comunidad Autónoma a los consejos insulares a partir de 1990 (con la Ley 9/1990, de transferencia de las competencias en materia de urbanismo y habitabilidad). Y con ello se empezaron a plantear notables problemas jurídicos. En total se dictaron 15 leyes de transferencia de competencias desde 1990 hasta el año 2000, incluyendo algunas de ellas varias competencias a la vez.

1.4

La Ley de consejos insulares de 2000 (Ley 8/2000, de 27 de octubre)

Esta Ley supuso un gran salto cualitativo (y arriesgado) en la línea de configurar a los consejos insulares como instituciones autonómicas, aprovechando las posibilidades que ofrecía la redacción original del Estatuto de Autonomía de 1983. La Ley configuró un nuevo modelo de estructura organizativa para estas peculiares instituciones, a partir de varias ideas centrales:

- La idea de que los consejos insulares tienen una doble naturaleza (instituciones autonómicas-entes locales), como proclama el artículo 4.
- La confianza en la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma respecto de sus “instituciones autónomas propias” (art. 147.2.c de la Constitución), instituciones entre las que se encuentran los consejos insulares, aunque estos tengan al mismo tiempo la condición de entes locales.
- El dato de las continuadas y crecientes competencias transferidas por la Comunidad Autónoma: como hemos dicho, desde 1990 hasta 2000 se habían dictado 15 leyes de transferencias, lo que situaba

a los consejos insulares en un nivel competencial muy superior al de las diputaciones provinciales e, 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 por solo siete miembros electos); esa insuficiencia postulaba el alejamiento de un modelo meramente corporativo de gestión (tradicional en los entes locales) y la adopción de un nuevo modelo mixto corporativo-burocrático, en la creencia de que la nueva organización implicaría una mejora importante de la eficacia y de la capacidad de gestión de los consejos insulares.

De acuerdo con estos planteamientos, el nuevo modelo organizativo implantado por la LCI/2000 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 de los consejos insulares, órganos entre los que destaca sobre todo el Consejo Ejecutivo, e integrados por personas que no son necesariamente miembros electos, aunque 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 otra) para gestionar adecuadamente las competencias transferidas; con clara preponderancia de los órganos directamente representativos sobre los burocráticos, pero sin dejar de instaurar estos, a fin de liberar parcialmente los cargos representativos de las tareas de gestión estricta².

En desarrollo de la LCI/2000, los tres consejos insulares existentes dictaron sus respectivos reglamentos orgánicos, a los que la Ley otorgaba un importante ámbito de decisión y desarrollo de la misma, incorporando entre sus órganos la figura del Consejo Ejecutivo —con algunos miembros de designación directa por el Presidente—, lo cual no era estrictamente necesario porque podían continuar con la organización corporativa tradicional de los entes locales.

El problema jurídico central que planteaba esta Ley era el de si una ley autonómica podía configurar también como institución autonómica una entidad que hasta entonces había sido considerada fundamentalmente como

2. Sobre la LCI/2000, pueden verse los libros colectivos Parejo *et al.* (2003) y Blasco Esteve (2005).

una corporación local, y atribuirle por ello una estructura institucional-burocrática superpuesta a (o combinada con) su estructura inicialmente local. Como veremos después, la STC 132/2012 se inclinó años después por una respuesta afirmativa a esta cuestión, aunque ello fue ya tras la reforma del Estatuto en 2007, reforma que insistió en la vertiente institucional autonómica de los consejos insulares, con lo que proporcionó sin duda una mayor cobertura jurídica a la LCI/2000.

1.5 El Estatuto de Autonomía de 2007

La regulación que de los consejos insulares hace la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía balear, parte de la idea básica de reforzar su configuración como instituciones de la Comunidad Autónoma en detrimento de su carácter de Administración local, tanto con respecto a la estructura organizativa como a sus competencias³. En cuanto a la primera, concretamente, la reforma que se hizo intenta de manera reiterada no tener que aplicar *necesariamente* los criterios organizativos de la Administración local, lo cual permitió a los consejos aplicar criterios de organización y de régimen jurídico similares a los que se utilizan en 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 se inserta en la línea que ya inició la LCI/2000, antes citada. Con el nuevo texto estatutario, existe entonces una más clara cobertura normativa a algunas de las soluciones implantadas por la Ley 8/2000, puesto que disfrutaban del rango normativo reforzado que supone su inclusión en el Estatuto de Autonomía⁴.

La idea de “institución” debe ser entendida aquí no como la entendía la doctrina jurídico-pública clásica (Maurice Hauriou o Santi Romano), sino como la entiende la politología francesa (Maurice Duverger, por todos), que la identifica con el concepto de órgano o “parte” de una organización. Los

3. Dejamos aquí al margen el Consejo Insular de Formentera, creado por el Estatuto de 2007, y del que el art. 63.2 EAIB dice que la LCI o una ley específica puede establecer singularidades de régimen jurídico y de organización propias, al tener Formentera la doble condición de municipio e isla a la vez.

4. El tratamiento más detallado de la figura de los consejos insulares tras la reforma del Estatuto de Autonomía de 2007 se halla probablemente en Blasco Esteve (2008). En esta obra, distintos autores comentan uno a uno los artículos del Estatuto dedicados a los consejos. Otros libros posibles a consultar son: Pons *et al.* (2007) y Blasco *et al.* (2009).

estatutos de autonomía utilizan así el concepto de institución como sinónimo de organización inserta en una estructura organizativa superior, que es la comunidad autónoma, y este es el sentido que conviene retener en mi opinión; tesis que se confirma con el tenor literal del artículo 39 del Estatuto de 2007. En efecto, el artículo que abre el título dedicado a las instituciones de la Comunidad Autónoma en el nuevo Estatuto (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, Menorca, Ibiza y Formentera”. De manera más explícita todavía, el artículo 61.3 del Estatuto establece que “los consejos insulares también son instituciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears”. Por lo tanto, y a diferencia de la redacción del artículo 18.2 del Estatuto de 1983, los consejos ya no son simples “instituciones” de la Comunidad Autónoma (ni siquiera calificados expresamente como tales en el Estatuto de 1983), sino que se integran de pleno derecho en la estructura institucional básica o primaria de la Comunidad Autónoma, al mismo nivel que el Parlamento, el Gobierno o el Presidente: su integración en “el sistema institucional autonómico”, conjuntamente con estas otras instituciones, así lo pone de manifiesto.

Este refuerzo de la conceptualización de los consejos insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma explica toda una serie de consecuencias en la reforma de 2007:

- Su inserción directa en la organización institucional autonómica, a tenor del texto estatutario (art. 39).
- La ubicación del capítulo que regula los consejos insulares (cap. IV) en un título de la Ley cuya rúbrica es: “De las instituciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears” (título IV): esto significa que los consejos disfrutaban claramente de esta condición.
- La atribución directa por el Estatuto de competencias a los consejos insulares en el artículo 70 (“competencias propias”), mediante la técnica de que el Estatuto les atribuya por sí mismo toda una serie de competencias ejecutivas o de gestión, incluyendo además la potestad reglamentaria sobre estas competencias (art. 72).
- La posibilidad de que el Parlamento balear transfiera a los consejos insulares facultades ejecutivas o de gestión en otras competencias que podemos llamar transferibles o delegables (art. 71).
- La atribución de iniciativa legislativa a los consejos insulares (art. 47.2).
- La generalización de la fórmula organizativa del Consejo Ejecutivo como órgano necesario en todos los consejos insulares, con miem-

bros libremente nombrados por el Presidente, aunque no sean electos (arts. 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 insulares (art. 80).

Con la regulación del artículo 61, el EAIB/2007 quiso 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: “Corresponde a los consejos insulares [...] la fijación de políticas propias [...]”), políticas que lógicamente pueden ser diferentes de uno a otro consejo. 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 estos tienen determinadas competencias de ejecución atribuidas directamente por el Estatuto (las del art. 70) —sin necesidad de una ley específica de atribución—, sobre las que ostentan incluso la potestad reglamentaria (art. 72), se puede afirmar que 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” (o lo que es lo mismo, el poder ejecutivo originario) de la Comunidad Autónoma 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 importante transformación: los consejos insulares, que nacieron como meras Administraciones locales en 1978, pasaron a ser también instituciones autonómicas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, sin dejar de ser por ello Administraciones locales, dado que la Constitución lo impide. De esta forma, una organización ya existente (los consejos insulares) ha experimentado en los años que van desde el primer Estatuto de 1983 hasta el de 2007 una progresiva, pero innegable, transformación. Y como hemos defendido en otro lugar, esta regulación era plenamente acorde con la Constitución: desde una perspectiva sistemática, los estatutos de autonomía son las normas que distribuyen el poder político internamente en cada comunidad autónoma.

Pues bien, el reparto interno del poder político en la CAIB lo debe hacer fundamentalmente el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares⁵.

1.6 La STC 132/2012, de 19 de junio

Esta STC resolvió finalmente el recurso de inconstitucionalidad que se había interpuesto contra la LCI/2000 declarando el carácter de instituciones autonómicas de los consejos insulares al margen de su condición de Administraciones locales:

“En definitiva, resulta incuestionable que el vigente Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, al configurar el régimen esencial de la organización de los consejos insulares, ha atendido al mandato constitucional conforme al cual ‘en los archipiélagos, las islas tendrán su administración propia en forma de cabildos o consejos’ (art. 141.4 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)’” (FJ 3).

Como es sabido, esta sentencia acabó desestimando el recurso de inconstitucionalidad de que hablamos, y declaró la plena constitucionalidad de la Ley 8/2000, salvo en dos aspectos menores (la posibilidad de delegar tres concretas atribuciones del Pleno, y la posibilidad del Presidente de nombrar libremente secretario del Consejo Ejecutivo a uno de los miembros del mismo).

1.7 La Ley de consejos insulares de 2022 (Ley 4/2022, de 28 de junio)

En junio de 2022 el Parlamento balear aprobó la nueva LCI, que derogó y sustituyó a la Ley 8/2000. Esta era una ley necesaria, porque había que adaptar la vieja Ley al nuevo Estatuto de 2007 por mandato de este, y ya habían

5. Blasco Esteve (2008: 863-867).

transcurrido nada menos que 15 años sin hacerlo. La nueva Ley profundiza en la línea que ya inició la Ley anterior en el sentido de fortalecer aún más el carácter de institución autonómica de los consejos insulares, en detrimento de su condición de corporaciones locales: tal y como dice gráficamente la exposición de motivos, la Ley “ha abandonado definitivamente el marco de referencia de las diputaciones provinciales”⁶. La Ley 4/2022 fue aprobada por una amplia mayoría en el Parlamento balear: 49 votos a favor, 4 en contra y 2 abstenciones (se necesitaban 2/3 de los diputados, o sea, 39 votos a favor).

La nueva Ley supone así un paso más (importante) en la integración de los consejos insulares en la estructura institucional de la Comunidad Autónoma, al mismo tiempo que pretende adaptarse al Estatuto de 2007. El tema principal que regula la Ley es a mi juicio el del régimen jurídico al que está sometida la actuación de los consejos (arts. 64 y ss.), como luego veremos. Por otra parte, la Ley completa algunos temas y aspectos importantes que no estaban regulados en la Ley del 2000, como por ejemplo:

- la regulación del estatuto personal y los derechos y deberes de los miembros de los consejos insulares (título I de la Ley);
- la regulación del sector público instrumental (título III);
- las técnicas de buen gobierno, relativas a la gobernanza, la transparencia y el acceso a la información pública (título IV);
- la regulación de la potestad reglamentaria de los consejos (título VI);
- una regulación específica para el Consejo Insular de Formentera (título IX)⁷.

6. Sobre la nueva Ley puede consultarse el libro colectivo (anterior a la misma) Font et al. (2021).

7. El Consejo Insular de Formentera representa un caso único en el panorama de la organización administrativa española, al tener esta isla a la vez la doble condición de municipio (hay un solo municipio) y de isla. Como bien dice el art. 129.1 LCI/2022, “El Consejo Insular de Formentera actúa simultáneamente como institución de gobierno, administración y representación de la isla y del municipio del mismo nombre, y ejerce las competencias y las funciones que le atribuyen el Estatuto de Autonomía y esta ley, así como las que el ordenamiento jurídico asigna al municipio de Formentera”, aunque el precepto enseguida matiza que, “cuando en un procedimiento administrativo sea exigible la intervención del municipio de Formentera, esta se entenderá producida por la actuación de los órganos competentes de la administración insular” (art. 129.3). Con ello, y en la práctica, el Consejo Insular de Formentera ha sustituido al municipio de Formentera y se ha subrogado en todas sus posiciones jurídicas activas y pasivas: por eso, el art. 129.1 dice correctamente que el Consejo Insular ejerce las funciones y competencias “que el ordenamiento jurídico asigna al municipio de Formentera”. En consecuencia, el anterior Ayuntamiento de Formentera ha sido sustituido por el Consejo Insular de Formentera y sus órganos se han integrado en el mismo.

No obstante, subsiste aquí el importante desajuste de que las elecciones a este Consejo siguen siendo las elecciones municipales (según la desafortunada expresión del art. 61.2 EAIB/2007), con lo que de hecho se eligen 17 miembros del Consejo, ya que, por su población, le corresponde ese número de concejales. En cambio, los consejos de Ibiza y de Menorca —islas

Por todo ello, esta LCI es una ley mucho más completa que la del 2000, y está adaptada, además, a la reforma estatutaria de 2007. Aun así, la compleja tramitación parlamentaria de la misma ha dado lugar a algunas distorsiones y contradicciones en su redacción final, como después veremos. Tales distorsiones no dan la impresión de que hayan sido deliberadamente buscadas por el legislador, sino que parecen más bien meros “despistes” de quienes tramitaron el proyecto de ley en el Parlamento.

En definitiva, creo que podemos afirmar que la LCI/2022 finaliza una larga evolución normativa de los consejos insulares, que se puede condensar de la siguiente manera:

- En el Estatuto de 1983, los consejos insulares estaban implícitamente contemplados como instituciones autonómicas (arts. 18 y 39). Al amparo de este último precepto y de la LCI/1989, se aprobaron 15 leyes de transferencia de competencias de la Comunidad Autónoma a los consejos.
- La LCI/2000 arbitró una nueva estructura organizativa mixta de los consejos (corporativa para el Pleno e institucional-burocrática para los órganos ejecutivos superiores) para poder dar una respuesta eficaz y eficiente a las nuevas necesidades organizativas generadas por aquellas transferencias.
- El EAIB/2007 proporcionó cobertura supralegal a la configuración y actuación de los consejos insulares como instituciones autonómicas.
- Ahora la LCI/2022 da una vuelta de tuerca más en dicha evolución, alterando el régimen jurídico aplicable con carácter general a la actuación material de los consejos insulares (se aplica el mismo régimen de la Administración autonómica), aunque dejando algunas excepciones en las que se aplica el régimen local, como luego veremos.

2

Rasgos fundamentales de la nueva Ley

Veamos seguidamente cuáles son los rasgos principales o más destacados de la nueva Ley 4/2022, rasgos que van siempre en la línea de principio de fortalecer el carácter de instituciones autonómicas de los consejos insulares, sin dejar de reconocer al mismo tiempo su carácter de corporaciones loca-

con una población mucho mayor— solo tienen 13 miembros cada uno, pero esta cifra viene así determinada en la Ley electoral de los consejos insulares (Ley 7/2009, de 11 de diciembre).

les. Dejo aquí deliberadamente al margen de este examen los aspectos que no estaban regulados en la Ley del 2000 y que se acaban de citar, ya que varios de ellos son objeto de estudio en otros trabajos de esta revista.

2.1

Fortalecimiento del carácter de instituciones autonómicas de los consejos insulares

Como ya hemos dicho, el principio o idea general de la Ley 4/2022 es el de fortalecer e incrementar el carácter de instituciones autonómicas de los consejos insulares, sin perjuicio de reconocer también su carácter de corporaciones locales. La exposición de motivos de la Ley lo explica con claridad:

“De acuerdo con el artículo 39 del Estatuto, los consejos insulares integran el sistema institucional autonómico. Por ello, el artículo 61 los califica de instituciones de la comunidad autónoma que ejercen el gobierno, la administración y la representación de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera, como también de las islas adyacentes, y afirma que gozan de autonomía en la gestión de sus intereses de acuerdo con la Constitución, el Estatuto y las leyes del Parlamento.

En consonancia con el artículo 141.4 del texto constitucional, el legislador estatutario articula las vertientes institucional y administrativa de los consejos insulares, que se configuran a la vez como instituciones propias de la comunidad autónoma y como entes territoriales de perfiles singulares. En consecuencia, los consejos son también entidades sometidas a la legislación estatal básica en materia de organización y funcionamiento de las administraciones públicas, de acuerdo con el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, lo que implica tener muy presente el carácter representativo que es consustancial al gobierno y la administración de la isla como tipo de ente público.

Especial relieve tiene asimismo el artículo 84 del Estatuto, que en el apartado segundo asume la fragmentación del poder ejecutivo autonómico al disponer que 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 en los ámbitos de competencia que les son propios. Los entes insulares son llamados, por lo tanto, a ser protagonistas, junto con el Gobierno de la comunidad autónoma, del desarrollo normativo y la aplicación de las leyes aprobadas por el Parlamento de las Illes Balears, y disponen, además, de un margen de actuación amplio para el desarrollo y la im-

plementación de políticas propias, de acuerdo con los artículos 72 y 73 de la norma estatutaria.

Inspirándose en algunos de los planteamientos ya asumidos en la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares, el legislador estatutario, al modelar estos entes, ha abandonado definitivamente el marco de referencia de las diputaciones provinciales para optar por unas administraciones de características específicas que están dotadas de una amplia autonomía para la gestión de los intereses propios, que combinan rasgos propios de los ámbitos autonómico y local, que poseen una organización mixta —corporativa e institucional y burocrática— preparada para asumir una importante carga de competencias y que disponen de fuertes mecanismos de control interno de la administración insular”.

En definitiva, pues, se intenta en la Ley un reforzamiento de su carácter de instituciones autonómicas, sin dejar de reconocer al mismo tiempo su carácter de corporaciones locales. El artículo 2 de la misma define esta doble naturaleza, aunque de manera un tanto deficiente. En efecto, en el anteproyecto de ley que se sometió a información pública en agosto de 2020, el apartado 1 de este precepto era igual al que ha quedado finalmente en la Ley. Por su parte, el apartado 2 decía que los consejos insulares “son instituciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears”, mientras que el apartado 3 señalaba que “las islas son también entidades locales dotadas de personalidad jurídica propia”. Con ello vemos que el adverbio “también” se predicaba de los consejos insulares en cuanto que entidades locales. Pues bien, en el proyecto de ley que presentó el Gobierno balear un año después, el adverbio “también” pasa del apartado 3 al apartado 2, de tal modo que en la versión final resultante del artículo 2 de la Ley no se acaba de entender que el adverbio “también” esté referido a los consejos como instituciones autonómicas cuando paradójicamente la Ley habla primero de estas (apdo. 2) y luego de los consejos como entidades locales (apdo. 3). En mi opinión, era mucho más acertada la redacción del precepto en el anteproyecto de ley, ya que destacaba la vertiente del consejo como institución autonómica (que actualmente es la principal) sobre la vertiente de institución local, y de ahí que primero se hablara de la vertiente autonómica y después se hablara “también” de la vertiente local⁸.

8. La confusión sobre la ubicación del adverbio “también” en el art. 2.2 de la Ley proviene posiblemente de que el art. 61.3 del Estatuto señala que los consejos insulares “también son instituciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears”, con lo que puede parecer que dicho art. 2.2 de la Ley está reiterando el 61.3 del Estatuto. Lo que ocurre en realidad es que en el art. 61 no se habla de los consejos como entidades locales, porque parece que esta condición o carácter se da por presupuesta en el precepto. En este punto hay que recordar que en la propuesta de reforma del Estatuto que aprobó el Parlamento de las Islas Baleares no figuraba el adverbio

En el texto de la LCI/2022 se pueden encontrar distintas innovaciones sobre la LCI/2000 que constituyen una manifestación del principio general de reforzamiento del carácter de instituciones autonómicas de los consejos insulares. Por citar solo las más destacadas, cabe señalar las siguientes:

- El incremento de las competencias del Presidente y del Consejo Ejecutivo, restándole competencias al Pleno, con lo que la Ley se aparta cada vez más del esquema organizativo de las diputaciones provinciales previsto en la legislación local.
- La consideración del Consejo Ejecutivo como el órgano que con carácter general ejerce la función ejecutiva en relación con las competencias del consejo insular. Así lo demuestra, por ejemplo, el artículo 28.1.q): corresponde al Consejo Ejecutivo la atribución de “ejercer las facultades de carácter ejecutivo que la legislación administrativa general o sectorial encomienda al Gobierno de la comunidad autónoma en las materias en que el consejo insular haya asumido las competencias correspondientes, salvo que en una ley o en el reglamento orgánico se disponga otra cosa”.
- La posibilidad de que el Secretario del Consejo Ejecutivo no sea necesariamente un funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional, sino que pueda ser también un miembro del Consejo Ejecutivo libremente designado por el Presidente (art. 26.4).
- El énfasis que pone la Ley en someter el régimen jurídico material de la actuación de los consejos insulares a la normativa de régimen jurídico de la Administración autonómica, con abandono correlativo de la normativa que rige la actuación de los entes locales (art. 64 y disp. final sexta). De nuevo, la Ley se aparta aquí frontalmente de las reglas previstas en la legislación de régimen local sobre este tema.
- Las amplias posibilidades que concede la Ley de desconcentrar y delegar competencias de los órganos de gobierno, con más de

“también” en el art. 61.3, sino que solo decía que “los consejos insulares son instituciones de la Comunidad Autónoma [...]”. Este adverbio se introdujo como enmienda conjunta de los grupos Popular y Socialista en el Congreso de los Diputados, y viene a afirmar implícitamente que los consejos son algo más que instituciones autonómicas, lo cual hace referencia sin duda al carácter originario que tienen de Administraciones locales. En todo caso, debe reconocerse que la introducción del adverbio en el art. 61.3 resta algo de contundencia a la propuesta remitida desde el Parlamento balear respecto a la naturaleza de los consejos, pero a mi parecer no desvirtúa el reforzamiento de su carácter de instituciones autonómicas en el Estatuto de 2007, tal y como se desprende del conjunto de la regulación global de los consejos en el texto estatutario, haciendo una interpretación sistemática de todos sus preceptos.

cien remisiones al reglamento orgánico de cada consejo insular, que permiten sobre todo la desconcentración de competencias y atribuciones.

En definitiva, pues, la idea o principio central de la Ley es el fortalecimiento del carácter de instituciones autonómicas de los consejos insulares, aunque en este trabajo destacaremos algunas distorsiones y contradicciones puntuales que se han producido respecto a esta idea, como consecuencia fundamentalmente de enmiendas introducidas durante la tramitación parlamentaria de la Ley, y que son enmiendas que no encajan con la idea o principio central que se acaba de exponer.

Llegados a este punto, conviene observar finalmente que la nueva Ley disponía de un amplio poder de configuración a la hora de reforzar el carácter de instituciones autonómicas de los consejos insulares o, por el contrario, de insistir en su carácter de corporaciones locales. Como es sabido, la potestad de conformación o configuración normativa de cualquier ley es muy amplia, y en el presente caso está cubierta además por el dato esencial de la doble naturaleza de los consejos (instituciones autonómicas y corporaciones locales), doble naturaleza que está consagrada supralegalmente en el artículo 61 EAIB y confirmada de modo concluyente por la STC 132/2012. Ello permite, por ejemplo, a la LCI/2022 decantarse sin problema por uno u otro régimen jurídico material de actuación (local o autonómico) en función de los criterios de oportunidad o conveniencia que son adoptados por el legislador: más adelante veremos que este se inclina en concreto por someterse al régimen jurídico autonómico con carácter general (art. 64).

2.2

Incremento de las competencias del Presidente y del Consejo Ejecutivo

1) La nueva Ley transfiere al Presidente y al Consejo Ejecutivo algunas de las competencias que hasta ahora estaban residenciadas en el Pleno, con lo que fortalece aquellas figuras, y correlativamente descarga al Pleno de funciones administrativas de relevancia menor. A este se le continúan reservando las competencias principales de la institución, ya sean las de dictar normas o disposiciones de carácter general, las de dictar los actos administrativos singulares que comporten las grandes decisiones políticas y administrativas del consejo insular, o las de control exhaustivo de la acción de gobierno de los órganos ejecutivos. Pero, correlativamente, se le quitan al Pleno algunas competencias y atribuciones de decisión meramente sin-

gular, dado que no implican la adopción de grandes decisiones políticas y administrativas, transfiriéndolas al Presidente y al Consejo Ejecutivo; como dice claramente la exposición de motivos:

“[...] el Pleno [...] ostenta las competencias correspondientes a los ámbitos decisorios fundamentales de la institución, como por ejemplo las potestades normativa y de planificación, las funciones presupuestaria y tributaria, el control sobre el resto de órganos de gobierno y la administración insular, la creación de entes públicos y otras atribuciones relevancia similar. Paralelamente, la ley fortalece la posición del Presidente y del Consejo Ejecutivo, que pasan a asumir algunas de las competencias de carácter eminentemente administrativo que hasta ahora residían en el Pleno. Guía este planteamiento la idea de dotar de mayor operatividad a las Administraciones insulares sin mengua de la esfera de decisión democrática que corresponde al Pleno y a sus comisiones. Las atribuciones del Presidente refuerzan especialmente su vertiente de jefe del Gobierno insular y del aparato administrativo que depende de este, y son destacables sus facultades normativas para el diseño de los departamentos insulares. Por su parte, el Consejo Ejecutivo ve ampliadas sus responsabilidades en materias como la dirección del aparato administrativo insular, la política de personal, la contratación pública, la gestión de los bienes públicos, la expropiación forzosa o el ejercicio de acciones judiciales”.

Lo anterior no supone en absoluto desapoderar al Pleno de la competencia de adoptar las grandes decisiones de carácter administrativo, como por ejemplo la decisión de crear organismos autónomos y demás entidades del sector público instrumental (art. 17.1.s), o la aprobación de las declaraciones de bien de interés cultural (art. 17.1.u): todo esto se hace mediante un acuerdo plenario que no tiene carácter normativo sino naturaleza de acto administrativo singular, pero que se trata en ambos casos de un acto de notable relevancia para la vida insular.

Veamos a continuación algunos ejemplos concretos de este criterio de descargar al Pleno de competencias y funciones meramente administrativas:

- En materia de bienes y patrimonio, el artículo 8.1.q) de la LCI/2000 atribuía al Pleno la alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público, así como “adquirir bienes o derechos, o realizar su alienación, en los mismos supuestos del artículo 33.2.n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local”. En cambio, el artículo 17.1.t) de la LCI/2022 sigue atribuyendo al Pleno la alteración de la calificación jurídica de los bienes de

dominio público, así como “autorizar la cesión gratuita de bienes inmuebles a otras entidades públicas o privadas”. Por consiguiente, y dejando al margen la alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales, lo que en la Ley anterior era una remisión íntegra a la legislación de régimen local, en la nueva Ley se convierte en que la competencia del Pleno se reduce solo a la autorización de la cesión gratuita de bienes inmuebles, con lo que el resto de funciones en materia de patrimonio se pueden atribuir al Presidente o al Consejo Ejecutivo.

- En materia de contratos y concesiones, el artículo 8.1.n) de la LCI/2000 decía que era competencia del Pleno aprobar los contratos y otorgar las concesiones de todo tipo en los mismos supuestos en que correspondía al Pleno de las diputaciones provinciales (art. 33.2.I LBRL). En cambio, lo único que atribuye al Pleno el artículo 17.aa) de la LCI/2022 sobre estas materias es “aprobar los proyectos de obra y de servicios cuando sea competente para la contratación o concesión y cuando aún no estén previstos en los presupuestos”. Ahora bien, como este artículo 17 no establece cuándo es competente el Pleno para contratar o para otorgar concesiones, las atribuciones del Pleno sobre estas materias son en realidad prácticamente nulas. Por el contrario, el artículo 28.1.h) y el i) declaran competente al Consejo Ejecutivo con carácter general en estas materias.
- En materia de personal, el artículo 8.1.p) de la LCI/2000 atribuía al Pleno la aprobación de la relación de puestos de trabajo del personal del consejo insular, mientras que ahora el artículo 28.1.e) de la LCI/2022 se la asigna al Consejo Ejecutivo, entre otras funciones relativas al personal.

Estos son solo algunos ejemplos en los que la nueva Ley ha descargado al Pleno de atribuciones de carácter meramente administrativo para asignárselas al Presidente o al Consejo Ejecutivo, dado que se trata de dictar resoluciones singulares que no suponen la adopción de grandes decisiones políticas y administrativas. Con ello se persigue sin duda dotar a los consejos insulares de una capacidad de gestión más ágil y eficaz, dado que el Presidente o el Consejo Ejecutivo son órganos que pueden actuar de una manera mucho más rápida y efectiva que el Pleno.

2) En el tema de las atribuciones del Pleno hay que decir que una de las mayores distorsiones que se produjo en el texto original de la Ley consistió en que el artículo 17.1.k) atribuía al mismo la aprobación de los planes tanto territoriales como urbanísticos (municipales). El problema estaba en que la

competencia referida no era delegable a tenor del artículo 17.3, con lo que tampoco era desconcentrable según el artículo 17.4. En consecuencia, no cabía desconcentrar ni delegar la competencia de aprobación de los planes urbanísticos municipales, tal como ocurría anteriormente con la desconcentración existente a favor de las comisiones insulares de Urbanismo. Por ello, el referido precepto fue modificado por la Ley 9/2022, de 23 de noviembre, de régimen jurídico y de procedimiento de las actividades sujetas a autorización ambiental integrada. Así, este error del texto original de la LCI ya ha sido corregido por la Ley citada.

2.3

Amplias posibilidades de desconcentración y de delegación de competencias

La nueva Ley permite con carácter general amplias posibilidades de desconcentrar y de delegar competencias: aquí hay que ver los artículos 13.3 (en general), 17.3 y 4 (respecto de las atribuciones del Pleno), 21.2 y 3 (respecto de las atribuciones del Presidente), y 28.2 de la Ley (respecto de las atribuciones del Consejo Ejecutivo).

En cuanto a la **desconcentración**, recordemos que la desconcentración de las competencias de los órganos administrativos está regulada con carácter general en el artículo 8.2 LRJSP, que dice que “la titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquellos en los términos y con los requisitos que prevean las propias normas de atribución de competencias”. Por lo tanto, es legalmente posible la desconcentración, pero con dos condiciones: que se efectúe a favor de órganos jerárquicamente dependientes de los titulares de las competencias, y que la desconcentración se haga en las condiciones que prevean las normas que atribuyen las competencias.

En el caso de los consejos insulares, la desconcentración de competencias debe hacerse fundamentalmente por medio del reglamento orgánico, aunque también caben otras vías, pero en todo caso debe hacerse mediante una norma, sea el reglamento orgánico u otra norma organizativa, como los “reglamentos de carácter organizativo destinados a desarrollar o completar las previsiones del reglamento orgánico” (art. 39.3 de la nueva Ley). Así lo exige la propia naturaleza de la desconcentración: en efecto, si la competencia es atribuida por una norma y “es irrenunciable” en principio (art. 8.1 LRJSP), su titularidad solo puede ser modificada mediante otra norma, y

ello además con los requisitos que prevea la propia norma que atribuye la competencia (art. 8.2 LRJSP).

De todos modos, debo decir que aquí se producen en la Ley algunas dudas e imprecisiones, lo que da como resultado un tratamiento un tanto complejo de la desconcentración. En efecto:

a) La norma más general de la Ley sobre la desconcentración parece ser la del artículo 13.3, que prevé que cada consejo insular —de acuerdo con su reglamento orgánico— puede crear otros órganos complementarios y desconcentrar en ellos las competencias atribuidas a los órganos de gobierno y a los órganos superiores de administración, excepto al Pleno, con los límites previstos legalmente. Aquí se entiende que los “órganos complementarios” son los órganos adicionales a los que están expresamente previstos en la Ley, como correctamente insinuaba el artículo 6.2 de la LCI/2000. Del artículo 13.3 conviene destacar tres ideas: (i) que la desconcentración debe hacerse en principio mediante el reglamento orgánico; (ii) que el precepto no exige que la desconcentración se efectúe a favor de órganos jerárquicamente dependientes —tal como establece el art. 8.3 LRJSP—, sino que puede hacerse a favor de “órganos complementarios” de los previstos en la Ley, aunque no sean dependientes jerárquicamente de estos; y (iii) que las competencias del Pleno no se pueden desconcentrar a favor de estos órganos “complementarios”.

b) Al margen de esta norma general del 13.3, la LCI prevé expresamente dos grandes supuestos de desconcentración: el de algunas competencias del Pleno a favor de las comisiones del artículo 18, que —recordemos— son comisiones de carácter representativo (art. 18.2); y el de algunas competencias del Presidente a favor del Consejo Ejecutivo o de sus miembros (art. 21.3). En cambio, en el caso del Consejo Ejecutivo no está prevista la desconcentración, sino solo la delegación de competencias (art. 28.2). Esta omisión no se acaba de entender, ya que son precisamente los consejos ejecutivos quienes ostentan el grueso de las competencias ejecutivas de los consejos insulares; creo que aquí se ha producido un fallo en la redacción de la Ley.

De esta doble regulación pueden surgir también algunos problemas interpretativos. El artículo 17.4 permite desconcentrar las atribuciones del Pleno en las comisiones del artículo 18 (comisiones del Pleno), pero en cambio no permite desconcentrar las competencias del Pleno en los órganos “complementarios”, lo cual está prohibido además en el artículo 13.3 cuando dice “excepto al Pleno”. Ello excluye la posibilidad de desconcentración de las competencias plenarias en otro tipo de comisiones, como son las actuales comisiones insulares de urbanismo o de patrimonio histórico, que no son

propriadamente comisiones del Pleno (aunque el reglamento orgánico sí que podría convertirlas en comisiones del Pleno).

En cualquier caso, conviene destacar de nuevo la abundancia e importancia de las posibilidades de desconcentración que prevé la Ley. En ella existen más de 100 remisiones al reglamento orgánico de cada consejo insular, muchas de las cuales se refieren precisamente a la posibilidad de desconcentrar competencias y atribuciones. Eso quiere decir que la Ley ha querido dejar expresamente un amplio margen de autorregulación a cada consejo mediante su propio reglamento orgánico: la Ley es, así, muy respetuosa con la potestad organizativa de los consejos. Como explica la exposición de motivos:

“Las grandes decisiones del legislador estatutario en materia de organización se ven plasmadas y desarrolladas en el título II de la ley, en que se establece un esquema común, pero a la vez flexible, para los consejos de Mallorca, Menorca e Ibiza, que permitirá introducir adaptaciones en las peculiaridades de cada isla. A tal efecto, el reglamento orgánico se configura como el instrumento fundamental para desarrollar y completar las determinaciones de la ley en cuanto al diseño de los órganos representativos y de la administración insular que depende de ellos, y hace realidad así las aspiraciones de mayor autonomía organizativa expresadas por las propias instituciones insulares”.

2.4

Supresión de la figura de la Comisión de Gobierno

La Comisión de Gobierno había quedado en la LCI/2000 como una figura un tanto extraña, que tenía la función de actuar como un Pleno reducido en los casos en que los consejos insulares se dotaban de la figura del Consejo Ejecutivo, y por eso tenía un carácter representativo de la del Pleno. En la nueva Ley esta figura desaparece, aunque nada obsta a que el reglamento orgánico cree una comisión general permanente de las previstas en el artículo 18 de la Ley (“comisiones del Pleno”) y le atribuya funciones importantes, que pueden ser desconcentradas o delegadas de entre las que ostenta el Pleno, aunque siempre con los límites del artículo 17.3 y 17.4. Eso es lo que hace precisamente el Reglamento Orgánico del Consejo Insular de Mallorca, aprobado inicialmente por acuerdo plenario de 29 de marzo de 2023, el cual crea una Comisión Permanente General y Especial de Cuentas con amplias funciones desconcentradas del Pleno, funciones entre las que des-

taca la de resolución de los recursos de alzada que se interpongan contra los actos del Consejo Ejecutivo.

2.5

Régimen jurídico de la actuación de los consejos insulares

1) En este aspecto del régimen jurídico material o sustantivo de la actuación de los consejos insulares es donde se ha producido a mi juicio la **innovación principal** de toda la Ley. Así como la Ley del 2000 puso el acento en el cambio de la estructura organizativa de los consejos (pasando de una estructura esencialmente corporativa a una estructura institucional-burocrática, con la creación del Consejo Ejecutivo libremente designado por el Presidente), la LCI de 2022 aborda e innova otro aspecto fundamental que es el del régimen jurídico de la *actuación material* de los consejos, tema este que no estaba contemplado en la Ley del 2000. Y la innovación consiste en que estos deben aplicar, en cada sector material de la acción pública, “la legislación estatal y autonómica que corresponda” (art. 64.1), lo que intenta dejar fuera la legislación de régimen local: en este punto, la redacción del artículo 64.1 no es del todo afortunada, ya que remite a la legislación estatal y autonómica que corresponda, por lo que se podría pensar que esta legislación incluye también a la legislación de régimen local, ya que esta también ha sido dictada por el Estado o por la comunidad autónoma respectiva. En mi opinión, sin embargo, la remisión a la legislación estatal y autonómica pretende apartarse con carácter general de la legislación de régimen local, y de ahí que el precepto no la mencione y se refiera solo a la legislación estatal y a la autonómica.

Así pues, y a diferencia de las primeras versiones del anteproyecto de ley que remitían en este punto a la legislación básica de régimen local, la actual redacción del artículo 64 da así un giro de 180 grados y remite a la legislación estatal o autonómica que corresponda. Por poner un ejemplo, ¿cuál sería la normativa material aplicable en cuanto a la regulación material de temas clave como son, por ejemplo, las actividades y los servicios? Pues bien, según la redacción del artículo 64.1 y 2, la regulación material a utilizar por los consejos insulares es la autonómica y no la local.

El apartado 2 del artículo 64 confirma esta idea con una **regla complementaria** de la anterior, diciendo que —con carácter general— los órganos de los consejos insulares “aplican la legislación de régimen jurídico de la Administración de la comunidad autónoma en todo aquello no previsto en este capítulo”. Por consiguiente, el modelo a seguir en cuanto al régimen jurídico

aplicable por razón de la materia es el de la Administración autonómica. Ello supone *a contrario sensu* que este precepto está declarando inaplicable la legislación de régimen local. La única excepción prevista en el precepto es la de los artículos 54 y 55 de la Ley, que regulan las reglas de funcionamiento del Pleno y sus comisiones (art. 54) y las reglas de funcionamiento del Consejo Ejecutivo y otros órganos colegiados (art. 55): pero vemos así que la excepción se refiere a reglas de funcionamiento de distintos órganos, es decir, al régimen jurídico formal y no al régimen jurídico material de actuación, con lo que en realidad no se trata de una verdadera excepción a la regla del artículo 64, que se refiere al régimen jurídico de la actuación material de los consejos.

La misma regla que acabamos de comentar está expresada también en la **disposición final sexta** de la Ley cuando dice que, con carácter general y de acuerdo con el EAIB, a los consejos insulares les será de aplicación, en el ejercicio de las competencias que les son propias, la legislación aplicable a la Comunidad Autónoma y su Gobierno, excepto en aquellos casos en que, de acuerdo con lo que dispone el título III LBRL, el consejo actúe en ejercicio de lo que específicamente (allí) se establece. Esta disposición final se introdujo durante la tramitación parlamentaria sin mayores justificaciones de la misma, y tiene una redacción un tanto confusa, que permitiría entender hipotéticamente que las previsiones del título III LBRL sobre las diputaciones provinciales son aplicables sin más a los consejos insulares. Pero esta interpretación no parece correcta. De entrada, porque no hay que olvidar que la misma no encaja con el propósito fundamental y confesado de la Ley de aproximarse al modelo y al régimen de actuación de la Administración autonómica de las islas: en lo que se refiere al régimen material de actuación, el artículo 64.2 es el precepto esencial a este respecto, precepto que establece una regla general en aquel sentido con bastante claridad. Además, el artículo 64 es un precepto que está correctamente ubicado en el capítulo III del título V (“Régimen jurídico”), y que se autotitula además “Régimen jurídico de la actividad de los consejos”. Por ello, hay que otorgar una cierta posición de preferencia al artículo 64.2 (que deriva del 64.1) sobre la disposición final sexta, introducida ya en tramitación parlamentaria sin mayores explicaciones, y con una confusa redacción.

Pero, además, si vamos a esa disposición final, vemos que establece una regla general (contenida en la parte primera de la misma) y una excepción (“salvo en aquellos casos en que, de acuerdo con lo que dispone el título III de la Ley 7/1985, [...], el consejo actúe en ejercicio de lo que específicamente se establece”). En esta excepción, la Ley remite entonces a lo que se establece en dicho título III, aunque yo creo que hay que añadir a esta frase un

matiz adicional que no está explicitado en la misma; yo creo que habría que decir: “excepto en aquellos casos en que, de acuerdo con lo que se dispone en dicho título para los consejos insulares, el consejo actúe en ejercicio de lo que allí se establece específicamente”. En efecto, en mi opinión, la remisión al título III es una remisión referida solo a lo que este título establece para los consejos, ya que dice que es en aquellos casos en que “el consejo actúe en ejercicio de lo que específicamente [allí] se establece”⁹: el uso del adverbio “específicamente” indica que lo que se aplicaría del título III LBRL es solo lo que el mismo establece singularmente para los consejos, y no lo que establece con carácter general para las diputaciones provinciales (por ejemplo, lo relativo a las competencias, que también están en dicho título). Pues bien, las dos únicas menciones específicas o singulares de dicho título a los consejos son la del artículo 32 bis —añadido por la Ley 27/2013— (“Personal Directivo de Diputaciones, Cabildos y Consejos insulares”) y la del conocido artículo 41.3 (“Los Consejos Insulares de las Islas Baleares, a los que son de aplicación las normas de esta ley que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales, [...]”).

En cuanto al artículo 32 bis, habría que comprobar si la nueva Ley se ajusta o no al mismo: dejo esta tarea para el artículo de esta misma revista relativo al personal de los consejos insulares. Y en cuanto al artículo 41.3, parece muy claro que hace tiempo (desde la Ley 8/2000) que no está siendo seguido en la CAIB, y que en los consejos no se aplican las normas locales de organización y funcionamiento de las diputaciones provinciales. Observemos, además, que la mención a las reglas de organización y funcionamiento de las diputaciones en el artículo 41.3 parece referida al régimen jurídico formal y no material de actuación, ya que la expresión “organización” se refiere a la estructura organizativa de la entidad de que se trate, mientras que la expresión “funcionamiento” se conecta a las reglas formales de actuación del órgano o entidad correspondiente. El artículo 41.3 LBRL parece entonces claramente “marginado” en la organización de los consejos desde la Ley del 2000, y dicha marginación o desplazamiento ha sido admitida y confirmada por el Tribunal Constitucional en la sentencia 132/2012, tal como antes hemos visto. Como en su día señaló L. Parejo Alfonso, la referencia a los consejos del artículo 41.3 LBRL respondió en su momento a una mera proyección en los mismos del régimen provincial común, dado que no había antecedentes históricos distintos —a diferencia del caso de los cabildos canarios—, pero precisamente por ello “a tal proyección únicamente puede

9. En la versión original catalana de la Ley se dice “[...] el Consell actuï en exercici d’allò que específicament s’hi estableix”.

otorgársele el carácter de solución supletoria o, si se prefiere, ‘desplazable’ por la resultante en definitiva del EAIB y su desarrollo”¹⁰.

En consecuencia, admitir o propugnar ahora que hay que volver a las reglas organizativas de la legislación local sobre las diputaciones provinciales supondría derribar por completo el modelo institucional-burocrático que se adoptó en la Ley 8/2000, que fue ratificado por el EAIB/2007, confirmado en la STC 132/2012, y que vuelve a afirmarse en la LCI/2022. Pues bien, no creo que esa sea la intención real de la nueva LCI y, por ende, de la propia disposición final sexta. Por todo ello creo que hay que descartar la (hipotética) interpretación que comentamos de esta disposición final.

2) El tema del régimen jurídico material de actuación de los consejos insulares se ve completado por lo que establecen dos disposiciones adicionales de la Ley, preceptos que por cierto deberían estar ubicados propiamente en el capítulo III del título V junto a los que ahora hemos comentado, en lugar de estar en las disposiciones adicionales. En primer lugar, la **disposición adicional segunda** regula el régimen jurídico del personal de la Administración insular. Aquí hay que decir que esta disposición adicional tiene un texto bastante confuso, porque dice de entrada que el personal de los consejos se rige por lo que disponen el Estatuto Básico del Empleado Público, la legislación básica estatal y la Ley de función pública autonómica, pero a continuación añade que ello ha de hacerse “teniendo en cuenta” lo que se prevé en esta materia en la Ley municipal y de régimen local de las Islas Baleares (Ley 20/2006; en adelante, LMRLIB). La expresión entrecomillada suscita numerosas dudas, ya que su uso no es habitual en las normas que determinan la legislación aplicable en una materia determinada. Además, puede verse que la disposición mezcla de manera bastante imprecisa la legislación estatal y la autonómica con la legislación local balear (la LMRLIB), con lo que finalmente no sabemos cuál de ellas se aplica al caso concreto. Ello posibilita a mi juicio que los reglamentos orgánicos tengan un margen notable de decisión en este punto, en el sentido de que pueden determinar con cierta libertad el mayor o menor grado de legislación local o de legislación autonómica que se aplica en esta materia. El Reglamento Orgánico del Consejo de Mallorca aprobado inicialmente el 29/03/2023 se inclina por aplicar al personal funcionario la legislación de régimen local (estatal y autonómica) en primer lugar, declarando de aplicación supletoria la normativa de función pública de la Comunidad Autónoma (art. 113.4)¹¹.

10. Parejo *et al.* (2003: 48).

11. Art. 113.4 RO Mallorca:

“4. El règim jurídic del personal al servei del Consell, d’acord amb la disposició addicional segona de la Llei de consells insulars, es conforma d’acord amb les tipologies següents:

Por su parte, la **disposición adicional décima** (normativa en materia de patrimonio) es claramente contradictoria con el artículo 64.1 y 2 antes citado, ya que confiere a la normativa autonómica de patrimonio un carácter supletorio respecto de la Ley municipal y de régimen local de las Islas Baleares, en contra de la regla general en sentido inverso. En efecto, esta disposición declara aplicable, en primer lugar, “la legislación estatal en materia de patrimonio aplicable a las administraciones públicas y, en particular, a las entidades locales”, lo cual supone una remisión a la legislación básica estatal que regule los bienes públicos, sea la legislación básica local dictada por el Estado (LBRL y RBEL), o sea la normativa básica sobre patrimonio (Ley 33/2003 y RD 1373/2009). En segundo lugar, la disposición adicional declara aplicable la Ley municipal y de régimen local de las Islas Baleares, aunque hay que reconocer que esta Ley contiene solo 24 artículos dedicados al tema de los bienes de las entidades locales (arts. 124 a 147), es decir, que contiene una regulación bastante escasa de la materia. Y, en tercer lugar, la disposición adicional declara aplicable supletoriamente la Ley de patrimonio de la Comunidad Autónoma (Ley 6/2001) “en todo lo no previsto en” aquellas primeras leyes y normas.

Esta regulación de la disposición adicional décima va en contra de lo establecido en el artículo 64.1 y 2 de la LCI/2022, que dispone justamente lo contrario con carácter general, así como también va en contra de la línea general de la nueva LCI en el sentido de aproximarse al modelo y al régimen de la Administración autonómica. En cualquier caso, la regla que establece la disposición adicional resulta innegable y bastante clara en el sentido de declarar aplicable prioritariamente la legislación (básica) estatal y la ley municipal de régimen local frente a la legislación de patrimonio autonómica, la cual queda en una posición de supletoriedad. Por todo ello, y nos guste o no, resulta inevitable aplicar aquí la legislación estatal y la ley municipal de régimen local sobre patrimonio con carácter preferente a la legislación autonómica en la materia: la disposición adicional décima opera así como una *lex specialis* frente a lo establecido con carácter general en el artículo 64 de la Ley.

a) El personal funcionari i també el personal eventual, es regeix per l'Estatut bàsic de l'empleat públic i per la legislació bàsica de règim local, així com per les disposicions en matèria de funció pública de Llei 20/2006, de 15 de desembre, municipal i de règim local de les Illes Balears i per la Llei de funció pública de les Illes Balears en les matèries no reservades a la legislació bàsica de l'Estat ni regulades per la Llei 20/2006, de 15 de desembre, abans esmentada, o per la seva normativa reglamentària de desplegament, així com per la que pugui aprovar el Consell i també pels acords i els pactes aprovats. La normativa de desplegament de la Llei de funció pública de les Illes Balears dictada pel Govern de les Illes Balears hi és aplicable supletòriament [...]”.

En este tema de patrimonio, debo añadir que la remisión o llamada de esta disposición adicional a la legislación local balear (la LMRLIB) se refiere en mi opinión solo al régimen material o sustantivo, pero no opera en cambio en cuanto a las reglas de distribución de competencias y de funcionamiento de los diferentes órganos insulares (régimen jurídico formal): por poner un ejemplo, no opera en cuanto a la exigencia de mayoría absoluta en el Pleno, ya que este es un aspecto establecido con carácter general y de manera incontestable en el artículo 17.2 de la Ley, por lo que no tendría sentido romper la regla general en un caso concreto (el patrimonio) en virtud de la remisión que comentamos. Esta tesis es discutible sin duda, pero creo que en tema de distribución de competencias y de funcionamiento de los órganos insulares, la Ley es muy clara en su título II, por lo que entiendo que la regla de la disposición adicional décima no constituye una excepción a las reglas competenciales y de funcionamiento contempladas en los artículos 17 (Pleno) o 28 (Consejo Ejecutivo) de la Ley, que se aplican siempre. Observemos a este respecto que la rúbrica de la disposición adicional es la de “normativa *en materia de patrimonio*”, lo que hace pensar que la disposición pretende regular solo el régimen jurídico material o sustantivo, pero no el régimen jurídico formal sobre el patrimonio.

En conclusión, estamos así ante dos disposiciones adicionales (la segunda y la décima) mal ubicadas sistemáticamente, poco claras, y de alguna manera contradictorias con la regla general establecida en el artículo 64 de la Ley respecto al régimen jurídico aplicable a la actividad material de los consejos insulares. Por ello, estas disposiciones adicionales son una prueba más de las distorsiones y contradicciones internas de la LCI, de que he hablado anteriormente.

3) Para acabar con el tema del régimen jurídico, queda una observación importante referida al **régimen de recursos** (art. 66). De entrada, hay que detectar una frase incoherente introducida al final del apartado 3 en el debate parlamentario: “salvo los que pongan fin a la vía administrativa de acuerdo con el apartado 1.d) de este artículo”. Esta frase es incoherente porque la desconcentración de competencias de los órganos de gobierno de los consejos insulares no parece que sea posible a favor de los entes del sector público instrumental, ya que no está recogida dicha posibilidad en los artículos 13.3, 17.4 y 21.3 de la LCI. Recordemos que, con carácter general, el artículo 8.2 LRJSP señala que las competencias atribuidas a los órganos administrativos pueden ser desconcentradas “en otros jerárquicamente dependientes de aquellos” (y no parece que los entes del sector público instrumental sean jerárquicamente dependientes de los órganos de gobierno de los consejos)

y, además, “con los requisitos que prevean las propias normas de atribución de competencias”: en el presente caso, la norma atributiva de competencias es la nueva LCI, por lo que habrá que estar a los artículos citados de la misma, que no prevén la desconcentración de competencias en los entes del sector público instrumental. En el caso de actos dictados por los órganos directivos de estos entes, lo que procede es lo que establece el apartado 4 siguiente del mismo artículo 66: interponer recurso de alzada ante el Consejo Ejecutivo.

Por otra parte, en el apartado 2 se dice que contra los **actos dictados por el Consejo Ejecutivo** se puede interponer un recurso de alzada ante el Pleno. Aquí el legislador ha querido mantener probablemente la regla de la ley anterior de que los actos del Consejo Ejecutivo debían ser revisables por un órgano de carácter representativo: antes era la Comisión de Gobierno y ahora es el Pleno, aunque la competencia se pueda desconcentrar y delegar. La regla que comentamos no estaba en el anteproyecto de ley que se sometió a información pública en agosto de 2020, sino que se introdujo luego en el proyecto de ley presentado ante el Parlamento de las Islas Baleares un año después: en efecto, en aquel anteproyecto los actos del Consejo Ejecutivo agotaban la vía administrativa y por tanto ya eran directamente recurribles en vía jurisdiccional. Posiblemente, la fórmula que finalmente recoge la Ley proviene de la recomendación que hizo el dictamen del Consejo Consultivo sobre el anteproyecto de ley (Dictamen 53/2021), indicando que contra los actos del Consejo Ejecutivo se tendría que interponer recurso de alzada ante el Pleno, y esa es la fórmula que finalmente ha recogido la Ley.

Yo creo que la fórmula más adecuada era la del anteproyecto de ley (agotar la vía administrativa), ya que por ejemplo los actos del Gobierno de las Islas Baleares ponen fin a la vía administrativa, y ese era el modelo al que se miraba en la nueva redacción de la LCI. Por otra parte, pensemos que los actos del Presidente sí que agotan la vía administrativa, con lo que se producirá la paradoja de que si el Presidente actúa por sí solo, sus actos agotan la vía administrativa, pero si el Presidente actúa en el seno del Consejo Ejecutivo junto a sus consejeros, sus actos no ponen fin a la vía administrativa, sino que son recurribles en alzada ante el Pleno. En cualquier caso, tenemos que reconocer que lo que sí que posibilita la fórmula aludida es la revisión *a posteriori* de los actos del Consejo Ejecutivo (órgano no necesariamente representativo) por el Pleno del consejo insular (órgano electo de composición representativa), lo cual es un dato importante en el diseño de la arquitectura organizativa de los consejos insulares.

3 Bibliografía básica

- Blasco Esteve, A. (2005). (coord). *Los consejos insulares*. Valencia: Tirant lo Blanch-Consell de Mallorca.
- (2008). (dir.). *Comentarios al Estatuto de Autonomía de las Illes Balears* (pp. 855-948, artículos 61 a 74 del Estatuto). Madrid: Thomson-Civitas.
- Blasco Esteve, A., Busquets López, M. À., Colom Pastor, B., Mas Rigo, J. M., Salord Oleo, R., Torres Bonet, M. y Vicent Marí, E. (2009). *La potestat reglamentària dels consells insulars*. Pama: Institut d'Estudis Autònòmics.
- Font i Llovet, T., Galán Galán, A., Velasco Caballero, F., Almeida Cerredá, M., Díez Sastre, S. y Toscano Gil, F. (2021). *Un nou marc legal per als consells insulars*. Palma: Institut d'Estudis Autònòmics.
- Parejo Alfonso, L., Blasco Esteve, A., Torres Bonet, M.^a L. y Baño León, J. M.^a (2003). *Cuatro estudios sobre la Ley de Consejos Insulares*. Palma: Institut d'Estudis Autònòmics.
- Pons Irazazábal, F., Blasco Esteve, A., De España Fortuny, C., Munar Fullana, J., Mas Rigo, J. M., Colom Pastor, B., Socías Fuster, F., De Oleza y Serra De Gayeta, G., Baño León, J. M.^a, Segura Ginard, L. J., Argullol Murgadas, E. y Vicens Mir, B. J. (2007). *Els consells insulars en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*. Palma: Lleonard Muntaner, Editor.
- Ribas Maura, A. (1988). *El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares*. Palma: Universidad de las Islas Baleares.