

Las competencias de los consejos insulares: las novedades de la Ley 4/2022 en esta materia y el régimen jurídico aplicable en su ejercicio

OCTAVI PONS CASTEJÓN
Oficial Mayor del Consejo Insular de Menorca

- 1. Introducción**
- 2. Configuración y evolución histórica previa: la tan repetida doble naturaleza de los consejos insulares**
 - 2.1. Etapa preautonómica
 - 2.2. El Estatuto de Autonomía de 1983 y la primera Ley de consejos insulares.
 - 2.3. El impulso a la doble naturaleza de la Ley 8/2000
 - 2.4. La reforma estatutaria de 2007
- 3. La Ley de consejos insulares de 2022 desde el punto de vista competencial**
 - 3.1. Los diferentes tipos de competencias
 - 3.1.1. *Las competencias propias*
 - 3.1.2. *Las competencias propias en relación con los municipios y otras entidades locales*
 - 3.1.3. *Las competencias delegadas*
 - 3.2. Encomiendas de gestión y otras delegaciones intersubjetivas
- 4. Las funciones de carácter institucional**
- 5. El régimen jurídico aplicable a la actividad de los consejos insulares**
- 6. Conclusiones**
- 7. Bibliografía**

1 Introducción

Tradicionalmente, el ámbito competencial es siempre uno de los aspectos más relevantes del estudio de cualquier figura institucional.

Las competencias reflejan la esfera real de poder de que goza cada ente y suponen una manifestación de la importancia institucional dentro del conjunto de la organización de poderes.

Igualmente, resulta fundamental poder conocer en cada momento cuál será el derecho aplicable en el ejercicio de estas competencias.

La nueva Ley de consejos insulares (Ley 4/2022, de 28 de junio) (en adelante, LCI 2022) dedica el título VII a la regulación de las competencias de estas instituciones isleñas, aunque también encontramos diversas referencias al ámbito competencial y a su régimen jurídico en otros preceptos de la citada ley autonómica.

El art. 68 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (EAIB), surgido de la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, exige que el marco jurídico de los consejos insulares se establezca en una ley aprobada con el voto favorable de dos tercios de los diputados del Parlamento de las Islas Baleares. En dicha ley se determinarán las reglas de funcionamiento y el régimen jurídico de la actuación de los consejos insulares y de sus órganos, así como el régimen de sus funciones y competencias, “respetando la legislación básica del Estado”¹.

Sin embargo, como indica la exposición de motivos de la LCI 2022, la nueva ley no supone una mera actualización del régimen jurídico de los consejos insulares, sino que nos encontramos ante una nueva ordenación con la que se pretende aportar soluciones a los retos de servicio público que plantea la ciudadanía.

2

Configuración y evolución histórica previa: la tan repetida doble naturaleza de los consejos insulares

2.1

Etapa preautonómica

Para llegar a entender el contenido del ámbito competencial del que disfrutaban actualmente los consejos insulares no queda más remedio que iniciar nuestro estudio con un breve repaso a la configuración de dichas instituciones a lo largo de los cuarenta años de historia de nuestra autonomía.

1. Inciso final incluido durante la tramitación en el Congreso de los Diputados, que no figuraba en la propuesta aprobada por el Parlamento de las Islas Baleares.

Y es que estos entes tan peculiares de la arquitectura institucional de la comunidad autónoma balear surgieron en la etapa preautonómica², atribuyéndoles todas las competencias que hasta entonces correspondían a la antigua Diputación Provincial de Baleares, excepto aquellas que se dejaron en manos del Consejo General Interinsular. Nos encontramos, por tanto, tal y como ha afirmado Blasco Esteve (2008a), ante el establecimiento de un sistema preautonómico plural conformado por el Consejo General Interinsular de las Islas Baleares y los consejos insulares de cada una de las diferentes islas.

Aunque el art. 137 de la Constitución Española de 1978 (CE) prevé que la estructura territorial del Estado se organiza “en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan”, y, por tanto, no dice nada de las islas ni de los consejos insulares, hay que tener en cuenta que el art. 141.4 de la misma CE reconoce a la isla como entidad local, y que esta debe tener, además, “su administración propia en forma de Cabildos o Consejos”. Se trata de la adaptación de las islas a una forma singular de organización, distinta a la que tendrán las provincias peninsulares.

En desarrollo de estas previsiones constitucionales, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), incluye a las islas que conforman los archipiélagos balear y canario dentro del conjunto de entidades locales territoriales [art. 3.1 c) LRBRL], y dispone un régimen especial (respecto al común de las provincias) en forma de cabildos y consejos insulares, especificándose para estos últimos que les “son de aplicación las normas de esta ley que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales”, y que “asumen sus competencias de acuerdo con lo dispuesto en esta ley y las que les correspondan de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Baleares” (art. 41.3 LRBRL).

2.2

El Estatuto de Autonomía de 1983 y la primera Ley de consejos insulares

Fue la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares, la que, siguiendo lo que algún sector de la doctrina

2. Su creación se remonta al Real Decreto-ley 18/1978, de 13 de junio, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el archipiélago balear, y a la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales. El art. 40 de dicha Ley electoral ya establecía que las competencias que entonces correspondían a la Diputación Provincial de Baleares se entenderían atribuidas a los consejos insulares, a excepción de algunas que se reservaban al Consejo General Interinsular.

(Colom y Quintana, 2008; Colom Pastor, 2012) llamó “el modelo menorquín”, hizo un primer y relevante salto cualitativo, reconociendo también a los consejos insulares como instituciones de la comunidad autónoma (si bien a un nivel distinto al de las instituciones de autogobierno), que ejercen el gobierno, la administración (art. 18.2) y la representación de las islas, y que gozan de “autonomía en la gestión de sus intereses, de acuerdo con la Constitución, el presente Estatuto y lo que establezcan las leyes del Parlamento” (art. 37).

Como ha apuntado recientemente el profesor Font i Llovet (2021) y ya habían avanzado anteriormente otros autores de nuestra doctrina (Parejo Alfonso [2003], Pons Irazazábal [2008] y Socías Camacho [2014]), se produjo la denominada “interiorización” de los originarios entes locales en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

En su regulación originaria, los consejos insulares están integrados por los diputados elegidos para el Parlamento en cada isla (art. 38.1), y tienen, además de las competencias como corporaciones locales, la facultad de asumir (vía ley de transferencias) la función ejecutiva y la gestión sobre un amplio abanico de materias (27) que enumera el propio Estatuto (art. 39)³, entendiéndose que también podrán asumir competencias sobre cualquier otra materia correspondiente a sus intereses respectivos por transferencia o delegación de la comunidad autónoma (art. 39 *in fine*)⁴. Siendo esta última una lista no cerrada (no es un *numerus clausus*). Se mantiene, eso sí, la potestad reglamentaria en manos del Gobierno de la comunidad autónoma.

La primera Ley de consejos insulares (Ley 5/1989, de 13 de abril, de consejos insulares) parte, como no puede ser de otra forma, de esta incardinación de los consejos insulares dentro de la organización institucional de la comunidad autónoma, “respetando la vertiente fundamental de órganos de Administración local” y estableciendo expresa y claramente que, “como instituciones de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares”, desarrollan y ejercen competencias de la comunidad autónoma “en los términos previstos en esta Ley”.

La norma en cuestión permitía diferenciar, por una parte, el régimen de las competencias propias atribuidas por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Regula-

3. “Los consejos insulares, además de las competencias que les correspondan como corporaciones locales tendrán 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: [...]”.

4. “[...] Y, en general, cualesquiera otras que en su ámbito territorial correspondan a los intereses respectivos, de acuerdo con las transferencias o delegaciones que a tal fin se establezcan, a demanda de los consejos insulares y de conformidad con todo cuanto se prevé en los apartados 2 y 3 del artículo 26 de este Estatuto”.

dora de las Bases del Régimen Local, y por la legislación del Estado, y, por otra, el régimen de competencias atribuidas por el legislador autonómico en desarrollo del art. 39 del Estatuto, pudiendo ser estas últimas atribuidas como propias o delegadas⁵.

La doctrina acepta de forma mayoritaria (Quintana Petrus [1995], Colom Pastor [2001] y Segura Ginard [2005]), pero no exenta de cierta crítica, que los arts. 14 y 15 de la LCI de 1989 consagraban un doble régimen o doble funcionamiento en función de si se trataba de competencias locales (donde se aplicaba la legislación de régimen local) o de si se trataba de competencias atribuidas por ley del Parlamento autonómico (donde se aplicaban la ley de procedimiento administrativo y la legislación autonómica).

Y es que dicho art. 14 establecía claramente que “el régimen jurídico de las competencias a que se refieren los apartados 1 y 2 del artículo 12⁶ de esta Ley será el establecido en el artículo 5 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local”, mientras que el art. 15 disponía que “en el ejercicio de las funciones ejecutivas y de gestión de las competencias atribuidas por ley del Parlamento de las Islas Baleares, en desarrollo del artículo 39 del Estatuto de Autonomía y en el ejercicio de su potestad reglamentaria, los consells insulares ajustarán su funcionamiento al régimen establecido en la presente Ley, en la Ley de Procedimiento Administrativo y en la legislación emanada del Parlamento de las Islas Baleares”.

Esta interpretación también fue asumida finalmente por la jurisprudencia en algunos de sus diferentes pronunciamientos que hacían incidencia en esta cuestión (Socias Fuster, 2007: 129).

2.3

El impulso a la doble naturaleza de la Ley 8/2000

La Ley 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares, implica un impulso normativo a la “doble naturaleza” o al “doble funcionamiento” de los conse-

5. Así, el art. 12 de la citada ley diferenciaba entre las competencias propias atribuidas por la Ley Reguladora de Régimen Local o la legislación del Estado en el ámbito de sus competencias de aquellas otras que “con tal carácter les atribuyan las leyes del Parlamento de las Illes Balears en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 39 del Estatuto de Autonomía”.

6. Apartados 1 y 2 del art. 12 de la LCI de 1989 en los que se contemplaban las competencias propias de los consejos insulares atribuidas por la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, y las que les sean atribuidas como tales por la legislación del Estado en el ámbito de sus competencias.

jos como entidades locales y al mismo tiempo instituciones de la comunidad autónoma.

Este nuevo modelo se concreta en la articulación de un sistema mixto corporativo y burocrático para descargar parcialmente a los órganos representativos de la gestión administrativa técnica.

En concreto, se prevé la creación de órganos ejecutivos (el consejo ejecutivo, las direcciones insulares y las secretarías técnicas), cuyos miembros no necesariamente serán consejeros electos, pero también se propone que los órganos superiores de naturaleza representativa (el pleno, el presidente o la comisión de gobierno) mantengan el control de la actuación de los citados órganos ejecutivos.

En cuanto a las competencias de los consejos, se recoge la tipología clásica y, por tanto, se hace la distinción entre competencias transferidas (o propias) y delegadas, lo que da lugar a consecuencias diversas respecto al ejercicio y a las formas de control que se establecen en dicha norma.

De acuerdo con lo que dispone la disposición transitoria quinta del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, la Comisión Técnica Interinsular es el órgano encargado de proponer al Parlamento la transferencia o delegación de competencias a los consejos insulares sobre las materias recogidas en el art. 39 del Estatuto de Autonomía.

Pero, curiosamente, la LCI de 2000 apenas hace referencia a las competencias que les atribuye el Estado como entes locales, dedicando toda su atención a las formas de atribución y ejercicio de las competencias autonómicas.

Únicamente el art. 23, que encabeza el título IV (“Funciones y competencias de los consejos insulares”), incluye una referencia genérica para establecer que “los consejos insulares ejercen las competencias que les atribuyan las leyes del Estado y de la comunidad autónoma, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía y la legislación básica del Estado”.

Finalmente, la Ley de 2000 ya no recoge esa regulación de la LCI de 1989 que dio pie a las discusiones sobre el doble régimen jurídico.

2.4

La reforma estatutaria de 2007

La última etapa, hasta ahora, en la evolución normativa de los consejos insulares está marcada, como señala Blasco Esteve (2008b), por un reforzamiento de su configuración como instituciones autonómicas al mismo nivel que el resto de ellas. Con la nueva regulación que hace la Ley Orgánica 1/2007,

de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía, se produce un importante fortalecimiento tanto de la estructura organizativa como de las competencias de los consejos insulares.

Desde el punto de vista competencial la nueva regulación es bastante innovadora, blindando toda una serie de competencias (las del art. 70 EAIB) que atribuye directamente y de forma simultánea a los tres consejos insulares mayores (dejando de lado al nuevo Consejo-Ayuntamiento de Formentera) en forma de competencias propias “*ope estatuto*” o “por ministerio del Estatuto”, sin que haga falta ninguna ley de transferencias posterior.

Como han apuntado diversos autores, se trata de una auténtica “descentralización del poder ejecutivo”, incluyendo la potestad reglamentaria y el establecimiento de políticas propias (art. 72), dejando la posible concreción de su alcance en cada caso y la determinación de la aportación de los medios personales y materiales necesarios para llevarlas a cabo como tarea de los posteriores decretos de traspasos que teóricamente, tal y como establecía el propio legislador estatutario en el art. 70, debían aprobarse con la entrada en vigor del EAIB.

No deja de ser curioso que el listado del art. 70 EAIB tenga como punto de partida la consideración de que también forman parte de esta lista de competencias propias de los consejos insulares las que les “vengan atribuidas por la legislación estatal”, sin limitarse a aquellas materias propias del régimen local, por lo que, como apunta Munar Fullana (2007), la mención genérica hecha por el legislador estatutario nos invita a incluir dentro de este bloque aquellas competencias específicas que la legislación estatal sectorial asigne a las islas.

Por otra parte, se mantiene una segunda lista de materias, las del art. 71 EAIB, bajo el desafortunado título de “función ejecutiva de competencias”, sobre las que, en su caso, los consejos insulares podrán asumir la función ejecutiva y la gestión siguiendo la misma técnica del EAIB de 1983, vía ley de transferencia o delegación y previa propuesta de la Comisión Técnica Interinsular regulada en la disposición transitoria sexta.

Cabe destacar que el blindaje del art. 70 también incluye, en algunos casos, la definición de submaterias (aunque no en todas las materias) para evitar la tentación de un posible vaciado de su contenido.

Por su parte, el art. 69 EAIB viene a establecer una especie de doble cláusula de cierre con la siguiente redacción:

“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 suscepti-

bles 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”.

Realmente, se instaura una cláusula residual y, al mismo tiempo, una especie de cláusula de cautela o retención de competencias a favor del Gobierno.

Finalmente, la reforma establece también diferentes órganos de cooperación, colaboración y relación entre los consejos y el resto de instituciones autonómicas: la Comisión General de Consejos Insulares —creada en el seno del Parlamento y de composición paritaria Parlamento-consejos insulares— (art. 53 EAIB) y la Conferencia de Presidentes, integrada por el Presidente de las Islas Baleares y por los presidentes de los consejos insulares de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera, como marco general y permanente de relación, deliberación, participación, formulación de propuestas, toma de acuerdos e intercambio de información entre el Gobierno de las Islas Baleares y los consejos insulares de cada una de las islas en las materias de interés común (art. 74 EAIB).

3

La Ley de consejos insulares de 2022 desde el punto de vista competencial

3.1

Los diferentes tipos de competencias

Quince años después de la entrada en vigor de la última reforma estatutaria, la nueva Ley 4/2022, de 28 de junio, de consejos insulares, adapta estas instituciones al nuevo modelo de reparto competencial que supuso la entrada en vigor de la citada modificación del EAIB de 2007.

El art. 94.1 de la LCI 2022 ya recoge una primera declaración de intenciones al enunciar que “los consejos insulares ejercen las competencias que les atribuyen el Estatuto de Autonomía, las leyes del Estado y las leyes de la comunidad autónoma”.

A continuación, el legislador ha estructurado todas estas competencias (con independencia de su origen) en dos grandes bloques: propias o delegadas.

3.1.1 Las competencias propias

Son competencias propias de los consejos insulares las que les vienen asignadas por la lista de materias del art. 70 del Estatuto de Autonomía y las que, con este concepto, les atribuyen las leyes del Estado y de la comunidad autónoma, incluidas las que ejercen los consejos insulares de acuerdo con la legislación básica de régimen local, como entidades que garantizan los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales (art. 95 LCI 2022).

Aparecen, por tanto, aquí las competencias propias del art. 70 EAIB y las que les vienen atribuidas por la LRBRL, mientras que las que figuran en el art. 71 EAIB dependerán de lo que diga en cada caso la ley de atribución, dando a entender el legislador que cuando estas competencias sean “transferidas” lo serán en concepto de “propias”, aunque, como vemos, tendrán alguna peculiaridad en comparación con las del art. 70.

Los traspasos de funciones y servicios de la comunidad autónoma a los consejos insulares para el ejercicio de las competencias enumeradas en el art. 70 del Estatuto de Autonomía se realizan mediante la aprobación por el Gobierno, en forma de decreto, de la propuesta de la Comisión Mixta de Transferencias prevista en la disposición transitoria quinta del Estatuto de Autonomía⁷.

La propuesta de traspaso se comunicará a los consejos insulares e incluirá las especificaciones relativas a los siguientes puntos:

- a) delimitación del ámbito material de actuación y expresión de las disposiciones estatutarias que fundamentan el traspaso;
- b) funciones objeto de traspaso y régimen jurídico general que se les aplicará;
- c) funciones que se reservan el Gobierno y la Administración de la comunidad autónoma;
- d) funciones compartidas y mecanismos de colaboración y coordinación;
- e) medios personales;
- f) valoración del coste efectivo de los servicios objeto de traspaso y medios financieros que se ponen a disposición de los consejos insulares,

⁷ Dicha disposición transitoria quinta del EAIB establece que, “para el traspaso de las funciones y servicios inherentes a las competencias atribuidas como propias a los Consejos Insulares a que hace referencia el artículo 70 del presente Estatuto, se creará una Comisión Mixta de Transferencias Gobierno-Consejos Insulares que tendrá carácter paritario. Esta Comisión tendrá su propio Reglamento de funcionamiento, que se aprobará por mayoría simple de sus componentes. Los acuerdos de la Comisión Mixta de Transferencias tomarán la forma de propuesta al Gobierno de las Illes Balears, que las aprobará mediante Decreto de traspaso, que se publicará en el Butlletí Oficial de les Illes Balears y en el que figurará la fecha de efectividad del traspaso de las funciones y servicios a que concierna”.

así como memoria sobre la adecuación y la suficiencia de la dotación económica;

- g) inventario de bienes, derechos y obligaciones que se traspasan;
- h) relación de la documentación administrativa relativa a los servicios traspasados;
- i) fecha de la efectividad del traspaso y, si procede, fijación de reglas intertemporales para los procedimientos administrativos en curso.

Estos decretos de traspasos se publicarán en el Boletín Oficial de las Islas Baleares.

Sobre la posible atribución en calidad de propias de las competencias del art. 71 EAIB nos encontramos con que el art. 95.3 LCI contempla que “las competencias relativas a las materias enumeradas en el artículo 71 del Estatuto de Autonomía pueden ser atribuidas a los consejos insulares mediante transferencia o delegación”, manteniendo que “también lo pueden ser las competencias relativas a otros ámbitos materiales en los que haya intereses públicos de carácter insular que justifiquen la ordenación y la gestión descentralizadas por parte de los consejos insulares”. Se configura, por tanto, una lista abierta siempre que se respeten los límites del art. 69 EAIB.

Precisamente, la Ley de 2022 dedica, a continuación, cuatro artículos a la transferencia de estas competencias del art. 71 EAIB —arts. 98 a 101—. Nótese que dichos preceptos se encuentran ubicados en la sección 2.ª del capítulo II del título VII, dedicada a las “competencias propias”.

El art. 96 LCI que encabeza toda esta sección dice de forma genérica, y sin distinguir entre si se trata de competencias del art. 70 o del art. 71 EAIB, lo siguiente:

“Artículo 96. Contenido

1. En las materias en las que tienen atribuidas competencias propias, los consejos insulares ejercen, en régimen de autonomía, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y la gestión, y pueden adoptar políticas propias en cada sector de la acción pública.
2. Los consejos insulares ejercen la actividad de fomento en estas materias de acuerdo con la legislación de subvenciones de la comunidad autónoma”⁸.

8. Cabe recordar que la antigua disposición adicional segunda del Decreto Legislativo 2/2005, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de subvenciones autonómica, que precisamente ha sido expresamente derogada por la LCI 2022, establecía que “los consejos insulares han de adecuar la actividad de concesión de subvenciones a lo que dispone esta Ley cuando aquélla se desarrolle en materias en las que la comunidad autónoma les haya atribuido competencias”.

En cambio, el art. 98.1 LCI, después de enunciar que “la transferencia de competencias en las materias del artículo 71 del Estatuto de Autonomía se realiza mediante una ley y comporta la atribución a los consejos insulares de la titularidad y el ejercicio de la competencia”, concreta, en su apartado segundo, que “la transferencia tiene por objeto la función ejecutiva y la gestión de la materia correspondiente” y que también “puede” tener por objeto el ejercicio de la potestad reglamentaria en la medida en que sea necesaria para la ejecución de la normativa de la comunidad autónoma. Lo que nos plantea la duda de si a través de este precepto se está abriendo la puerta a la existencia de competencias propias de los consejos insulares en las que estos no cuenten con la potestad reglamentaria correspondiente a aquella materia, lo que podría suponer un cierto conflicto con el art. 72.1 EAIB, que claramente establece que “en las competencias que son atribuidas como propias a los consejos insulares, estos ejercen la potestad reglamentaria”, o con el art. 84.2, que también dispone 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 de las competencias que les son propias”.

Todo parece indicar que, con la LCI 2022, la posible atribución de dicha potestad reglamentaria en las materias del art. 71 EAIB dependerá en cada caso de lo que pueda establecer la ley de transferencias correspondiente.

En estas materias tampoco habrá decreto de traspasos, sino que la atribución se hará a través de una ley de transferencias, pero el art. 100 LCI obliga a que dentro del contenido de estas leyes de transferencias se incluyan las determinaciones del art. 97, las cuales son, como ya hemos visto, las que deben contener los decretos de traspasos en las materias del art. 70 EAIB.

Debe tenerse en cuenta, avanzando alguna idea de nuestro posterior análisis sobre el régimen jurídico aplicable a la actividad de los consejos insulares, que el art. 97.2 b) LCI 2022 incluye, dentro del contenido de los decretos de traspasos (y ahora también de las leyes de transferencias), el establecimiento del “régimen jurídico general” que debe aplicarse a las funciones objeto de traspaso. Determinación que será de gran ayuda a los futuros gestores de dichas materias.

La LCI 2022 también prevé, como regla general, que las competencias serán transferidas simultáneamente a los cuatro consejos insulares (art. 99). Dicho precepto también apunta que, “previamente a la aprobación de la ley, cada consejo insular se pronunciará a través del pleno respectivo sobre si acepta o no la atribución de las competencias correspondientes, y su posición será tenida en cuenta por el Parlamento”. Dicho acuerdo plenario debe

ser adoptado por mayoría absoluta, por aplicación de los arts. 17.1 o)⁹ y 17.2¹⁰ de la propia LCI, y, si algún consejo insular no acepta la atribución de una competencia, no podrá reclamarla en la misma legislatura ni en el mismo ejercicio presupuestario de distintas legislaturas.

Curiosamente, el art. 97 LCI no dice nada sobre si en las competencias del art. 70 EAIB debe haber aceptación de las propuestas de decretos de traspasos por parte de los consejos insulares. Únicamente dice que “se comunicará” (art. 97.2), aunque se ha de tener en cuenta que los consejos insulares forman parte de la Comisión Mixta de Transferencias y que esta comisión cuenta actualmente con un reglamento¹¹ que también regula el procedimiento y que sí incluye acuerdo previo de los consejos.

3.1.2

Las competencias propias en relación con los municipios y otras entidades locales

Una de las novedades de la Ley de 2022 en materia competencial es precisamente el tratamiento específico que dedica a las competencias insulares en relación con los municipios y otras entidades locales. Dichas competencias “locales” no habían contado hasta ahora con este tratamiento en la normativa autonómica específica de estos órganos de gobierno, administración y representación de cada una de las islas del archipiélago balear.

Toda esta sección debe entenderse en el contexto de la LRBRL y, especialmente, del art. 41.3, según el cual “los consejos insulares de las islas

9. En el art. 17.1 LCI encontramos la lista de competencias del pleno, entre las cuales se incluye, en la letra o), la de “aceptar las transferencias y las delegaciones de competencias, como también las encomiendas de gestión, a favor del consejo insular”.

10. Según el art. 17.2 LCI, “se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros del pleno para la adopción de los acuerdos referidos en las letras [...] o)”.

11. El Reglamento de funcionamiento de la Comisión Mixta de Transferencias Gobierno-Consejos Insulares para el traspaso de funciones y servicios, aprobado por el Pleno de este órgano colegiado el día 1 de agosto de 2008 (BOIB n.º 120, de 28-08-2008), y modificado parcialmente por acuerdos de 10 de noviembre de 2009 (BOIB n.º 172, de 24-11-2009) y 5 de febrero de 2015 (BOIB n.º 172, de 24-11-2009), prevé, en su art. 54, que la propuesta de traspaso de funciones y servicios, en un plazo máximo de cinco días a contar desde que el Plenario de la Comisión Mixta la haya aprobado, ha de ser remitida a los consejos insulares de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera, o a los que corresponda en cada caso, para que puedan pronunciarse. El consejo insular de que se trate dispondrá de un plazo de cuarenta días para que, mediante acuerdo de sus órganos competentes, pueda pronunciarse sobre la aceptación o el rechazo de la propuesta de traspaso de funciones y servicios en tramitación. Si el acuerdo no se adopta en el plazo mencionado, la propuesta de que se trata se entenderá aceptada. En cambio, si la propuesta de traspaso de funciones y servicios en una determinada materia es rechazada por uno o más consejos insulares, estas instituciones no podrán presentar iniciativas para dicho traspaso dentro del mismo ejercicio presupuestario. Regulación coincidente en este aspecto con la que se establece para la no aceptación de una transferencia en las materias del art. 71 EAIB.

Baleares, a los que son de aplicación las normas de esta Ley que regulan la organización y funcionamiento de las diputaciones provinciales, asumen sus competencias de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y las que les correspondan de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Baleares”.

En este ámbito, los consejos insulares se configuran como Administraciones de referencia en las acciones de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios de las islas.

El art. 102 regula el ámbito material de las competencias en relación con los municipios y otras entidades locales de la respectiva isla, estableciendo que corresponde a los consejos insulares:

a) La coordinación de los servicios municipales en los términos del art. 104 de esta ley, así como la coordinación de los servicios municipales entre sí para garantizar su prestación integral y adecuada en todo el territorio insular.

b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso, los consejos insulares garantizan a los municipios de menos de 2000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.

c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal.

d) El apoyo a la colaboración y la cooperación entre municipios.

e) La colaboración en el desarrollo económico y social de los municipios, así como en la planificación municipal.

f) La apertura de canales de consulta con los municipios y el fomento de su participación en los asuntos de interés insular.

Estas competencias son casi idénticas a las que establece el art. 36.1 LRBRL para las diputaciones provinciales. Sin embargo, la letra b) del art. 102 LCI, cuando garantiza la prestación de los servicios de secretaría e intervención, se refiere a municipios de menos de 2000 habitantes, mientras que la LRBRL lo hace únicamente respecto de municipios de menos de 1000 habitantes. Esta diferencia en el número de habitantes no comporta ningún problema de legalidad, puesto que se trata de una mejora con relación a las previsiones del art. 36 LRBRL, respetándose, por tanto, dicho límite mínimo establecido por la legislación básica estatal.

El artículo siguiente (art. 103) está dedicado a la asistencia a los municipios por parte de los consejos insulares. Dicha asistencia es, en principio, de carácter voluntario, a petición de los ayuntamientos y en los términos que acuerden ambas Administraciones, siendo obligatoria únicamente cuando lo fije la ley, previéndose, por tanto, un futuro desarrollo reglamentario insular con el objetivo de determinar las formas de actuación que implicará la asistencia jurídica, económica y técnica que prestan los diferentes consejos en los municipios de su isla.

La coordinación de los servicios municipales se regula en el art. 104, estableciéndose que, en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes, los consejos insulares coordinan o asumen la prestación de los servicios municipales en los términos establecidos en la legislación de régimen local. Remisión a la normativa de régimen local que encaja con las previsiones de los arts. 36.1 a) y 31.22 a) LRBRL.

El Anteproyecto de Ley de consejos insulares que fue objeto del dictamen del Consejo Consultivo de las Islas Baleares¹² también contemplaba que los municipios pudieran solicitar a los consejos insulares la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondieran según lo dispuesto en el art. 26 LRBRL cuando, por sus características peculiares, resultaran de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y la prestación de dichos servicios por el propio ayuntamiento. Dicha regulación desaparece del texto finalmente aprobado por el Parlamento autonómico, atendiendo a una observación hecha por el propio Consejo Consultivo en la que se apunta que dicha figura ya fue eliminada, en su momento, de la legislación básica estatal por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Debemos señalar que este cambio, que se produjo en el texto durante la tramitación previa a la aprobación parlamentaria, no se tuvo en cuenta en el momento de ajustar el razonamiento que se recoge en la exposición de motivos, en la cual, desafortunadamente, se sigue afirmando que “la ley presta una atención especial al procedimiento de dispensa de servicios”.

Por su parte, el texto finalmente aprobado sí que dedica dos preceptos —arts. 105 y 106— a la delegación de competencias municipales en los consejos insulares. Los municipios y otras entidades locales podrán delegar el ejercicio de sus competencias en el respectivo consejo insular cuando existan razones de eficacia y eficiencia debidamente justificadas en el expediente. El legislador autonómico establece el siguiente procedimiento para llevar a cabo la delegación:

a) Las propuestas de delegación de competencias deben someterse a información pública y audiencia de las personas interesadas por un plazo mínimo de un mes, deben ajustarse a la legislación presupuestaria y deben cumplir los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

b) Las propuestas deben aprobarse por mayoría absoluta de los miembros de la corporación municipal y también han de ser aceptadas por el pleno del consejo insular por mayoría absoluta.

12. Dictamen n.º 53/2021, de 30 de junio.

c) Si transcurridos tres meses desde la presentación de la propuesta de delegación el consejo insular no ha adoptado el acuerdo a que se refiere el apartado anterior, la propuesta deberá entenderse desestimada.

d) La delegación de competencias debe articularse mediante un convenio formalizado de acuerdo con la legislación de régimen jurídico del sector público (Ley 40/2015, de 1 de octubre).

e) La efectividad de la delegación de las competencias permanece condicionada a la asignación de los medios materiales y económicos necesarios para su ejercicio.

Por otro lado, la ley pretende reforzar la figura de los planes insulares de cooperación como instrumentos idóneos para canalizar, mediante la priorización objetiva de los proyectos, la cooperación económica en materia de obras y servicios de competencia municipal.

Los consejos insulares aprueban dicho plan insular de cooperación de obras y servicios de competencia municipal, como instrumento para contribuir a la financiación de las inversiones de carácter prioritario que propongan las entidades locales del respectivo ámbito territorial. El plan tiene carácter anual o plurianual, previéndose la posibilidad, que no obligación, de que el Gobierno de la comunidad autónoma colabore en la dotación económica de estos planes en los términos que, en su caso, acuerde con cada consejo insular.

El apartado 4 del art. 107 LCI contiene unas reglas mínimas del proceso de elaboración de estos planes insulares, las cuales, evidentemente, podrán ser objeto de desarrollo o concreción por parte de los consejos insulares mediante el ejercicio de su potestad reglamentaria. Según este precepto:

a) Se debe garantizar la participación de todos los municipios de la isla mediante la apertura de una fase previa de consulta que permita a los ayuntamientos comunicar necesidades y presentar proyectos.

b) El plan debe contener una memoria justificativa de los objetivos que deben alcanzarse y de los criterios de selección de las inversiones y de distribución de los fondos públicos correspondientes.

c) La propuesta de plan debe someterse a audiencia de los ayuntamientos para que puedan presentar alegaciones en un plazo no inferior a un mes, salvo que exista el acuerdo unánime respecto de su contenido manifestado en la asamblea de alcaldes u órgano similar.

La ley también pretende consolidar las asambleas o los consejos de alcaldes como vías de colaboración, coordinación y participación en asuntos de interés supramunicipal. Cada consejo insular establecerá reglamentariamente el régimen de funcionamiento de estos órganos, así como las

reglas fundamentales de su intervención en los procedimientos de elaboración de planes de carácter supramunicipal, incluido el plan insular de cooperación.

3.1.3 Las competencias delegadas

En cuanto a las competencias delegadas, la ley prevé que se puedan delegar en los consejos insulares la función ejecutiva y la gestión en los supuestos del art. 71 del Estatuto, “y en cualquier otro en el que lo permitan las leyes”. Lista abierta de acuerdo con lo apuntado en el art. 95.3 LCI. Se trata de la atribución del ejercicio de la competencia, conservando la comunidad autónoma su titularidad.

Precisamente, constituye una novedad de la ley el instrumentar estas delegaciones a los consejos insulares mediante un decreto aprobado en Consejo de Gobierno, fórmula más ágil que ya rige en la legislación estatal de régimen local. Otro de los puntos a destacar es la disolución de la Comisión Técnica Insular, operación permitida por la disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía que, en su momento, se debe materializar mediante un acuerdo del Consejo de Gobierno.

La materialización de la delegación requiere la aceptación previa de los consejos insulares mediante acuerdo del pleno adoptado por mayoría absoluta, y el Gobierno autonómico deberá comunicar la propuesta de delegación al Parlamento.

Los decretos de delegación deben concretar los tipos y el alcance de las competencias que se delegan y deben contener las determinaciones previstas con carácter general para las propuestas de traspasos de funciones y servicios. Como apunta Almeida Cerredá (2021), nos encontramos ante una remisión *in totum* a las cuestiones que deben disciplinar los decretos de traspaso de funciones y servicios en el caso de las competencias propias.

Estas delegaciones de competencias tienen carácter indefinido, salvo que se disponga otra cosa en los decretos que las aprueben. La LCI no dice nada de la necesidad de justificación que sí exige la LRBRL, lo que puede suponer una huida de estos límites fijados por el legislador estatal.

Sin perjuicio de lo anterior, los consejos insulares pueden renunciar a la delegación en los siguientes supuestos:

a) Incumplimiento grave por parte de la comunidad autónoma de las obligaciones y los compromisos asumidos en la delegación.

b) Insuficiencia de la dotación económica asignada, que determine una pérdida significativa de la eficacia en el ejercicio de las competencias delegadas.

c) Imposibilidad debidamente justificada, por circunstancias sobrevenidas, del ejercicio de las competencias delegadas.

La renuncia debe decidirse mediante acuerdo del pleno adoptado por mayoría absoluta, oído el Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma, y también debe comunicarse al Parlamento.

El acuerdo de renuncia solo produce efectos a partir de los dos meses siguientes a su publicación en el Boletín Oficial de las Islas Baleares.

Con el fin de asegurar el adecuado ejercicio de las competencias delegadas con criterios de eficacia y eficiencia por parte de los consejos insulares, el Gobierno y la Administración de la comunidad autónoma pueden:

- a) dirigir y controlar el ejercicio de los servicios objeto de delegación,
- b) dictar directrices e instrucciones técnicas de carácter general o particular,
- c) requerir información,
- d) inspeccionar el funcionamiento de los servicios delegados,
- e) designar comisionados,
- f) formular requerimientos para la subsanación de deficiencias observadas,
- g) crear órganos específicos de seguimiento de la gestión insular.

En caso de que un consejo insular incumpla el decreto de delegación, ejerza las competencias delegadas de forma que se afecte gravemente a los intereses generales de la comunidad autónoma o dificulte el ejercicio de las facultades de seguimiento y control, el Gobierno podrá requerir el adecuado cumplimiento de la delegación, concediéndole un plazo no inferior a un mes al efecto.

Si transcurrido el plazo concedido para el cumplimiento del requerimiento no ha obtenido una respuesta adecuada, el Gobierno podrá adoptar, dadas las circunstancias, alguna de las siguientes medidas:

- a) suspensión parcial o total de la delegación por un período no superior a seis meses, acordando las medidas correspondientes de sustitución en el ejercicio de la competencia;
- b) revocación parcial o total de la delegación.

3.2

Encomiendas de gestión y otras delegaciones intersubjetivas

La sección 5.^a del capítulo II del título VII de la LCI contempla la posibilidad de realizar encomiendas de gestión y delegaciones de competencias

entre Administraciones públicas, regulando dichas figuras en términos casi idénticos a los establecidos en la legislación estatal de régimen jurídico.

En el marco de la legislación de régimen jurídico de las Administraciones públicas, los consejos insulares y sus entes instrumentales pueden encargar la realización de actividades de carácter material o técnico de su competencia a otras Administraciones públicas. Asimismo, pueden aceptar las encomiendas de gestión que les propongan otros entes públicos de acuerdo con los siguientes apartados.

La encomienda de gestión no puede comportar la atribución a los consejos insulares de facultades de resolución, pero estos podrán realizar las actuaciones materiales y de gestión que sean inherentes al objeto de la encomienda, incluida la facultad de dictar actos de trámite que no sean susceptibles de recurso.

La encomienda se formalizará mediante convenio, de conformidad con la legislación básica de régimen jurídico de las Administraciones públicas, pero su efectividad queda condicionada a la existencia de los medios materiales, personales y económicos necesarios para ejercerla.

Asimismo, los consejos insulares pueden delegar sus competencias en los municipios y otras entidades locales de su territorio, de acuerdo con lo previsto en el art. 75 del Estatuto de Autonomía y la legislación de régimen local. La delegación de competencias que hayan sido atribuidas a los consejos insulares en virtud de una delegación acordada por la comunidad autónoma permanece sujeta a la aprobación del Gobierno.

Los consejos insulares también pueden delegar sus competencias en la Administración de la comunidad autónoma o en alguno de los entes integrantes del sector público instrumental de acuerdo con lo previsto en la legislación de régimen jurídico de las Administraciones públicas. La efectividad de la delegación queda condicionada también aquí a la asignación de los medios materiales, personales y económicos necesarios para ejercerla.

4

Las funciones de carácter institucional

Una de las posibles acepciones jurídicas del término competencia es la que la define como el conjunto de facultades atribuidas a un órgano administrativo o a un funcionario público por un ordenamiento legal para realizar determinadas funciones o actos jurídicos.

El legislador autonómico ha querido dedicar también un capítulo específico a una de estas funciones dentro del título regulador de las competencias. Se trata de las funciones institucionales, como un claro reflejo del especial encaje institucional del que gozan los consejos insulares dentro del entramado autonómico balear.

La principal de estas funciones es la de iniciativa legislativa que ya se contempla en el EAIB y que se concreta en la elaboración, aprobación y posterior remisión de proposiciones de ley por parte del pleno de cada consejo insular al Parlamento autonómico.

De acuerdo con el procedimiento que se establezca en cada reglamento orgánico, las proposiciones de ley se aprobarán por mayoría absoluta del pleno y contendrán un texto articulado y una exposición de motivos en que se deje constancia de la aplicación de los principios de buena regulación del art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Con carácter previo a la formulación de la proposición se realizará la consulta ciudadana que también prevé la legislación vigente sobre el procedimiento de elaboración de disposiciones normativas. Asimismo, estas propuestas normativas irán acompañadas de una memoria sobre la oportunidad de la regulación.

Para defender sus proposiciones de ley ante el Parlamento, cada consejo insular puede designar una delegación de hasta tres miembros de la corporación.

Los consejos insulares también pueden solicitar al Gobierno autonómico la adopción de un proyecto de ley mediante acuerdo del pleno insular adoptado por mayoría absoluta. Esta previsión encaja con la del art. 47.2 EAIB, que, siguiendo el modelo que fija el art. 87.2 de la CE para las asambleas autonómicas en relación con el Estado, dispone que “los consejos insulares podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Parlamento una proposición de ley, delegando ante dicha cámara a un máximo de tres miembros encargados de su defensa”.

También pueden solicitar al Parlamento de las Islas Baleares la presentación de proposiciones de ley ante el Congreso de los Diputados (legitimación indirecta y que no compromete la autonomía del Parlamento), así como la interposición del recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional en relación con leyes del Estado que puedan afectar su régimen jurídico o sus competencias. Se trata en este caso también de una legitimación indirecta, puesto que la legitimación directa corresponde al Parlamento vía art. 162.1 a) CE. Legitimación indirecta que debe distinguirse de la legitimación directa que corresponde a los

consejos insulares para interponer un conflicto en defensa de la autonomía local frente a aquellas leyes que puedan afectar a sus intereses locales, de acuerdo con el vigente art. 75 *ter* de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, introducido por el art. 5 de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril.

Por otra parte, el legislador autonómico impone un deber de consulta institucional por parte del Gobierno autonómico a los consejos insulares cuando un anteproyecto de ley, un proyecto de decreto, un plan sectorial o cualquier otro instrumento de planificación o de ordenación de la comunidad autónoma afecte a ámbitos materiales en los que los consejos insulares tengan competencias. En estos casos, el Gobierno debe adoptar las medidas necesarias para que en el procedimiento correspondiente los consejos insulares dispongan de la información adecuada para pronunciarse y sean oídos en un plazo adecuado y suficiente. También debe actuar de la misma manera cuando esté prevista su participación en las sesiones de órganos del Estado o de la Unión Europea y los asuntos que deban tratarse afecten a las competencias de los consejos insulares.

La LCI mantiene que los consejos insulares ostentan la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración de la comunidad autónoma en cada isla y, a tal efecto:

- a) velan por la aplicación de las leyes y de los reglamentos de la comunidad autónoma,
- b) reciben y cursan los escritos y documentos de los particulares dirigidos a la Administración de la comunidad autónoma,
- c) proporcionan información y orientan a la ciudadanía sobre la organización y las competencias de la Administración de la comunidad autónoma.

Además, se prevé expresamente que la representación protocolaria del Gobierno autonómico en cualquier acto oficial corresponde a la presidencia del consejo insular correspondiente, salvo que asista el presidente o cualquiera de los miembros del Gobierno.

Finalmente, el capítulo dedicado a las funciones institucionales acaba dedicando un precepto —el art. 93— a la Comisión General de Consejos Insulares. Comisión que, como hemos apuntado anteriormente, ya viene contemplada en el art. 53 del Estatuto de Autonomía balear y que se encuentra residenciada en el Parlamento autonómico y está compuesta, de forma paritaria, por representantes del Parlamento y de los diferentes consejos insulares. La designación de los representantes de los consejos se ha de aprobar mediante acuerdo de pleno.

5

El régimen jurídico aplicable a la actividad de los consejos insulares

Uno de los problemas fundamentales que se ha planteado con relación al régimen jurídico de los consejos insulares es el de determinar el orden de prelación de las normas aplicables.

Esta problemática tiene su origen en la llamada “doble naturaleza” de los entes insulares, como entes territoriales de carácter local de gobierno de las islas y como instituciones de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, recogida en el Estatuto de Autonomía y aceptada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2012, de 19 de junio, en torno a la anterior Ley 8/2000.

Para el Tribunal Constitucional, el límite a la configuración legal de los consejos insulares como instituciones autonómicas está, como también apunta Díez Sastre (2021), en el respeto a su naturaleza de Administración local: el carácter representativo de los órganos de dirección política. La naturaleza corporativa del pleno frente a la naturaleza institucional/burocrática de determinados órganos de los consejos como instituciones autonómicas cuyo control siempre acabará en sede plenaria.

Ante esta situación, se plantea la duda sobre qué normas deben aplicarse supletoriamente al funcionamiento de los consejos insulares. Como apunta el profesor Galán Galán (2021), “en el caso de los Consejos Insulares, sin duda estarán sometidos a su legislación específica reguladora (que constituirá su régimen especial). Pero hay que aclarar la normativa que se aplicará en todo aquello no previsto en esa legislación específica. En particular, si debe acudir-se a la legislación propia de la administración autonómica o bien a la relativa a las administraciones locales. Y ello tanto en la parte que sea competencia del Estado como la aprobada por la Comunidad Autónoma”.

Precisamente, el título V de la LCI 2022 (arts. 52 a 69) está dedicado expresamente al “funcionamiento y régimen jurídico”, y en su encabezamiento hace referencia específica al marco normativo:

“Artículo 52. Marco normativo

1. Los consejos insulares, en el marco de la legislación básica del Estado, adecúan su funcionamiento a lo dispuesto en este título y en el reglamento orgánico respectivo.
2. Los reglamentos orgánicos desarrollan y completan el régimen jurídico que se establece en este título”.

Pero es el capítulo III el que tiene por objeto el régimen jurídico en sentido estricto. Lo más relevante de dicha regulación es el establecimiento

de la regla general según la cual los consejos insulares ejercen sus competencias aplicando, en cada sector material de la acción pública, la legislación estatal y autonómica que corresponda. En consecuencia, las normas propias del régimen local común solo serán de aplicación a la actividad de los consejos insulares cuando lo prescriba la legislación básica estatal o cuando lo haya decidido el legislador balear.

El apartado segundo del art. 64 enfatiza dicho criterio estableciendo que “con carácter general, y sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 54 y 55 de esta ley¹³, 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”, mientras que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se ajustarán a lo previsto en el título VI de esta ley.

Criterio que corrobora, de una forma reiterativa y algo superflua, la disposición final sexta de la propia LCI, dedicada al régimen legislativo de aplicación:

“Con carácter general y de acuerdo con el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, 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 de las Illes Balears y a su gobierno, salvo en aquellos casos que, de acuerdo con lo que dispone el título III de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, el consejo actúe en ejercicio de lo que específicamente se establece”.

Cabe recordar también que el art. 97.2 b) LCI incluye dentro del contenido de los decretos de traspasos (y ahora también de las leyes de transferencias) el establecimiento del “régimen jurídico general” que debe aplicarse a las funciones objeto de traspaso. En el momento de establecer dicho régimen jurídico se deberá respetar la regla general establecida en la Ley de consejos insulares.

Sorprende, en cambio, que esta valiente apuesta a favor de la aplicación preferente del régimen jurídico autonómico choque con algunas regulaciones contradictorias e incoherentes dentro del propio texto de la LCI, las cuales parece que pueden tener su origen en la tramitación parlamentaria de dicho texto legal.

Así, cuando se regula específicamente el régimen jurídico del personal de las Administraciones insulares, la disposición adicional segunda contiene la siguiente redacción:

13. En los que se establecen las reglas de funcionamiento de los órganos de los consejos insulares.

“El personal funcionario de los consejos insulares y, en lo correspondiente, el personal eventual y el personal laboral, se regirán por lo que disponen el Estatuto Básico del Empleado Público, la legislación básica estatal y la Ley de Función Pública de la comunidad autónoma, teniendo en cuenta lo que se prevé en esta materia en la Ley 20/2006, de 16 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears”.

Y es que, precisamente, el art. 190.1 de esta ley autonómica sobre régimen local concreta cuál ha de ser el régimen jurídico del personal al servicio de las “entidades locales” en los siguientes términos:

“1. El personal funcionario de las entidades locales, así como el personal eventual, se rige por el Estatuto Básico del Empleado Público y por la legislación básica de régimen local y las disposiciones de la presente ley en materia de función pública, por la Ley de Función Pública de las Illes Balears en las materias no reservadas a la legislación básica del Estado ni reguladas por la presente ley, por la normativa de desarrollo de la presente ley y por la que dicten las entidades locales, así como por los acuerdos y pactos aprobados por dichas entidades. La normativa de desarrollo de la Ley de Función Pública de las Illes Balears dictada por el Gobierno de las Illes Balears será aplicable supletoriamente”.

Y todavía más incomprensible y sorprendente resulta la previsión recogida en la disposición adicional décima de la LCI sobre la normativa aplicable a los consejos insulares en materia de patrimonio:

“En todo lo no previsto en la legislación estatal en materia de patrimonio aplicable a las administraciones públicas y, en particular, a las entidades locales, o en la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, los consejos insulares aplicarán la Ley 6/2001, de 11 de abril, de patrimonio de la comunidad autónoma de las Illes Balears”.

6 Conclusiones

De todo lo que hemos apuntado hasta ahora, podemos concluir que el legislador autonómico mantiene y refuerza con la nueva Ley de consejos insulares su apuesta decidida a favor de reforzar la vertiente más autonómica de estas peculiares instituciones del entramado autonómico balear.

Dicha apuesta tiene su reflejo en el ámbito organizativo, pero también, de una forma clara, en el ámbito competencial. Todo ello, sin menoscabo de aquellas competencias que corresponden a los consejos insulares desde su naturaleza de ente local reconocida por la legislación estatal.

Asimismo, hay que reconocer que el legislador ha hecho también un importante esfuerzo para intentar solucionar uno de los problemas con los que se ha venido encontrando el aplicador del derecho que ejerce sus funciones dentro de la esfera insular, estableciendo la regla general que nos permite determinar el régimen jurídico que se debe aplicar en cada caso, dando una clara preferencia al régimen jurídico autonómico.

Es una lástima que dicho esfuerzo se haya visto empañado por algunas disposiciones introducidas en el último momento de la tramitación parlamentaria, y que entran en una evidente contradicción con la regla apuntada de forma generalizada en el resto del articulado de la norma finalmente aprobada.

Finalmente, no podemos dejar de apuntar que, a día de hoy, todavía no se ha completado el traspaso de las funciones y los servicios inherentes a todas las competencias reconocidas como propias por el art. 70 EAIB. Traspaso de funciones y medios que dicho precepto estatutario establecía que tenía que realizarse “a la entrada en vigor del presente Estatuto de Autonomía” mediante decreto de traspaso acordado en Comisión Mixta de Transferencias. Por este motivo, el legislador autonómico ha querido introducir, quince años después, una disposición específica —la disposición adicional primera— sobre la realización de los traspasos pendientes, en los siguientes términos:

“En el plazo de un año a contar desde la entrada en vigor de esta ley, el Gobierno, oída la Conferencia de Presidentes, impulsará una estrategia consensuada con los consejos insulares para completar los traspasos de funciones y servicios correspondientes a las materias enunciadas en el artículo 70 del Estatuto de Autonomía, con el objetivo de igualar el techo competencial de los consejos insulares en dichas materias. De forma especial, el Gobierno priorizará los traspasos en materia de cooperación y asistencia a los municipios”.

7

Bibliografía

Almeida Cerredá, M. (2021). Apuntes sobre el posible futuro régimen jurídico de las competencias de los consejos insulares. En T. Font i Llovet, A. Galán Galán, F. Velasco Caballero, M. Almeida Cerredá, S. Díez Sastre y F. Toscano Gil. *Un nou marc legal per als consells insulars* (pp. 47-54). Palma: Institut d'Estudis Autònomic.

Blasco Esteve, A. (2008a). Capítulo III. De los consejos insulares. En A. Blasco Esteve (dir.). *Comentarios al Estatuto de Autonomía de las Illes Balears* (pp. 818-830). Navarra: Aranzadi.

- (2008b). Els consells insulars en el nou Estatut d'autonomia de 2007. *Revista Jurídica de las Illes Balears*, 6, 110-129.
- (2014). La organización de los Consejos Insulares. En J. M. Socías Camacho y A. Blasco Esteve (dirs.). *Derecho Local de las Islas Baleares* (pp. 53-122). Madrid: Iustel.

Colom Pastor, B. (2001). *Veinticinco años de autonomía balear. Estudios jurídicos sobre el autogobierno (1977-2000)*. Madrid: Govern de les Illes Balears, Institut d'Estudis Autonòmics, Universitat de les Illes Balears, Marcial Pons.

- (2004). *Les claus polítiques del procés autonòmic balear*. Palma: Institut d'Estudis Autonòmics.
- (2012). Introducció. En A. Blasco Esteve (dir.). *Manual de dret públic de les Illes Balears* (pp.15-38). Palma: Institut d'Estudis Autonòmics.

Colom Pastor, B. y Quintana Petrus, J. M. (2008). Anàlisi de les institucions d'autogovern i la seva evolució. En M. Duran Pastor y S. Serra Busquets (coords.). *Les Illes Balears, un ésser viu. 25 anys d'autogovern (1983-2008)* (pp. 131-150). Palma: Institut d'Estudis Autonòmics.

Díez Sastre, S. (2021). Régimen jurídico y funcionamiento de los consejos insulares. En T. Font i Llovet, A. Galán Galán, F. Velasco Caballero, M. Almeida Cerredá, S. Díez Sastre y F. Toscano Gil. *Un nou marc legal per als consells insulars* (pp. 55-63). Palma: Institut d'Estudis Autonòmics.

Font i Llovet, T. (2021). El Projecte de Llei de consells insulars de 2021. Coordenades constitucionals i estatutàries. En T. Font i Llovet, A. Galán Galán, F. Velasco Caballero, M. Almeida Cerredá, S. Díez Sastre y F. Toscano Gil. *Un nou marc legal per als consells insulars* (pp. 9-24). Palma: Institut d'Estudis Autonòmics.

Galán Galán, A. (2021). Entes territoriales intermedios, ordenamiento constitucional y derecho comparado. La compleja naturaleza de los consejos insulares. En T. Font i Llovet, A. Galán Galán, F. Velasco Caballero, M. Almeida Cerredá, S. Díez Sastre y F. Toscano Gil. *Un nou marc legal per als consells insulars* (pp. 25-38). Palma: Institut d'Estudis Autonòmics.

Munar Fullana, J. (2007). El nou marc jurídic de les competències dels consells insulars dins la reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears i de la legislació sobre Govern i Administració local. En Ll. Segura Ginard (dir.). *Els consells insulars en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears* (pp. 51-98). Palma: Institut d'Estudis Autonòmics.

Parejo Alfonso, L. (2003). La regulación de los consejos insulares a la luz del marco constitucional y estatutario. En L. Parejo Alfonso, A. Blasco Esteve, M.ª L. Torres Bonet y J. M.ª Baño León. *Cuatro estudios sobre la Ley de Consejos Insulares* (pp. 9-103). Palma: Institut d'Estudis Autonòmics.

- Pons Irazazábal, F. (2008). Els consells insulars com a institucions de la Comunitat Autònoma. *Revista Jurídica de les Illes Balears*, 6, 110-129.
- Quintana Petrus, J. M. (1995). *La Comunitat Autònoma de les Illes Balears. Institucions, competències i règim jurídic*. Barcelona: Bosch.
- Segura Ginard, Ll. J. (2005). Funcionamiento y régimen jurídico de los consejos insulares. En A. Blasco Esteve (coord.). *Los consejos insulares* (pp. 97-127). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Socias Camacho, J. M. (2014). El encuadre estatutario del régimen local en las Islas Baleares. En J. M. Socias Camacho y A. Blasco Esteve (dirs.). *Derecho Local de las Islas Baleares* (pp. 21-52). Madrid: Iustel.
- Socias Fuster, F. (2007). Els consells insulars en la doctrina del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears. En Ll. Segura Ginard (dir.). *Els consells insulars en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears* (pp. 129-143). Palma: Institut d'Estudis Autonòmics.