



Consell Consultiu de les Illes Balears

DICTAMEN núm. 53/2021,

relatiu a l'Avantprojecte de llei de consells insulars

En la sessió del dia 30 de juny de 2021 el Consell Consultiu, format pel Sr. Antonio José Diéguez Seguí, president, la Sra. Maria Ballester Cardell, consellera secretària, i els consellers Sr. Joan Oliver Araujo, Sr. Octavi Josep Pons Castejón, Sr. Felio José Bauzá Martorell, Sra. Catalina Pons-Estel Tugores, Sra. María de los Ángeles Berrocal Vela, Sr. José Argüelles Pintos, Sra. Antonia María Perelló Jorquera i Sr. Bartolomé Jesús Vidal Pons, amb l'assistència de la lletrada en cap —amb veu però sense vot—, ha acordat per unanimitat emetre el següent

DICTAMEN

I. ANTECEDENTS

1. El 25 d'agost de 2020 la consellera de Presidència, Cultura i Igualtat resol l'inici de la tramitació d'un avantprojecte de llei de consells insulars. S'incorpora a l'expedient la documentació relativa al tràmit de consulta prèvia (amb 41 visites i una aportació que és valorada pel director general de Relacions Institucionals i amb el Parlament el 24 d'agost).
2. Seguint les Instruccions sobre el procediment per a l'exercici de la iniciativa legislativa del Govern, aprovades pel Consell de Govern del 28 de desembre de 2004, es comunica a la Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament l'inici del procediment i la normativa que hi és aplicable: Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears; Llei 8/2000, de 27 d'octubre, de consells insulars; Decret legislatiu 2/2005, de 28 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de subvencions, i Llei 6/2007, de 27 de desembre, de mesures tributàries i econòmicoadministratives.
3. En resposta a la Resolució abans esmentada, es redacta una proposta d'avantprojecte, en català i castellà, el 26 d'agost de 2020.
4. En la mateixa data s'elabora la memòria inicial de l'impacte normatiu i se sotmet l'Avantprojecte als tràmits d'audiència i participació pública, amb publicació al lloc web de *Participació Ciutadana* i certificat de visites rebudes; informació pública, amb publicació en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears* núm. 162, de 19 de setembre de 2020; tramesa a les conselleries de l'Administració de les Illes Balears, així com als consells insulars, a la Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears i als ajuntaments de Palma i Eivissa, i a la Delegació del Govern de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.
5. S'inclou en l'expedient tota la documentació relativa als tràmits d'audiència i participació, i les aportacions rebudes durant la tramitació.

També consta que han presentat suggeriments i recomanacions la Conselleria d'Afers Socials i Esports i la Conselleria d'Hisenda i Relacions Exteriors, així com els consells insulars de Menorca i d'Eivissa, que sol·licitaren una ampliació del termini que s'havia atorgat inicialment.

6. La Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament resol que els consells insulars que havien demanat ampliar el termini podran fer suggeriments dins el tràmit d'informació pública (fase en què es trobava el procediment en aquell moment).

7. S'incorporen a l'expedient les al·legacions de tots els consells insulars, així com les dels grups parlamentaris de *Podemos* i de *Ciudadanos* i l'escrit de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears. També s'inclou una nota informativa del Ministeri d'Hisenda en relació amb la tramitació de sol·licituds de l'informe de sostenibilitat financera de l'article 7.4 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de bases del règim local (LBRL), aportada amb les al·legacions del Consell Insular d'Eivissa.

8. En compliment del que preveu l'article 5 de la Llei 11/2016, de 28 de juliol, d'igualtat de dones i homes, el 2 de setembre de 2020 l'Institut Balear de la Dona emet l'informe d'impacte de gènere, en el qual es recorda «la inclusió del principi de transversalitat de gènere en totes les actuacions que duguin a terme els òrgans dels consells insulars». També es formulen unes recomanacions «per fer un ús no sexista del llenguatge».

9. El 19 de febrer de 2021 la consellera designa un nou responsable de la tramitació del procediment: el director general de Coordinació, Relacions amb el Parlament, Drets i Diversitat, en col·laboració amb l'Institut d'Estudis Autònoms.

10. El director general esmentat emet un informe en què es valoren les al·legacions, els suggeriments i les recomanacions presentades. Com a conseqüència de l'acceptació d'algunes de les aportacions, es redacta una nova proposta de l'Avantprojecte, en versió catalana i castellana.

11. El 29 de març de 2021 s'elabora una nova memòria d'anàlisi de l'impacte normatiu de l'Avantprojecte, en la qual s'analitzen l'oportunitat de la proposta normativa i la justificació de la regulació i del rang normatiu emprat; l'adequació de la regulació als objectius i les finalitats de la norma; el marc normatiu en què s'insereix la proposta, la relació amb l'ordenament estatal i europeu i la relació de disposicions vigents que deroga i afecta; l'adequació a l'ordre de distribució de competències; l'anàlisi dels impactes econòmic (sobre sectors i col·lectius) i pressupostari (cost i finançament); l'estudi de les càrregues administratives; l'informe d'impacte de gènere; l'avaluació d'impacte de la norma en la família, la infància i l'adolescència, i sobre l'orientació sexual i la identitat de gènere; les aportacions i el reflex de la proposta; i la referència al procediment d'elaboració normativa i l'avaluació del compliment dels principis de bona regulació.

12. El 14 d'abril de 2021 el cap del Departament de Relacions amb el Parlament i de Coordinació Normativa emet l'informe de l'article 59.2.a de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears. S'informa favorablement sobre la congruència de la iniciativa amb altres que estiguin en curs d'elaboració o en tramitació al Parlament; sobre la qualitat tècnica de la proposta normativa i la suficiència de la documentació; sobre la inclusió de la derogació expressa d'altres normes i el compliment dels principis i les regles del títol IV de la Llei 1/2019.

Altrament, en aquest informe es fa també especial menció de:

— La justificació de la manca dels informes sobre l'impacte de la proposta normativa en el canvi climàtic i la discapacitat.

— La necessitat de millora i ampliació de l'informe pressupostari, atès que es tracta d'una norma organitzativa

— La necessitat d'incloure en l'exposició de motius el compliment dels principis de bona regulació.

— La justificació de la manca de l'informe relatiu al silenci administratiu negatiu (exigit per l'article 59.1.c de la Llei 1/2019), atès que no hi ha cap precepte que ho requereixi; la manca de l'informe exigit en l'article 59.1.d sobre la unitat de mercat; i la manca de l'informe del Consell Econòmic i Social, perquè no regula de manera directa i estructural matèries socioeconòmiques, laborals o d'ocupació.

Finalment, s'adverteix de la necessitat de sol·licitar el dictamen al Consell Consultiu de les Illes Balears.

13. S'elaboren la tercera versió de l'Avantprojecte, en les dues llengües, el 22 d'abril de 2021, i la tercera memòria de l'anàlisi de l'impacte normatiu, l'endemà, amb la incorporació dels pronunciaments que hi mancaven segons l'informe del cap del Departament esmentat en l'antecedent anterior.

14. El 27 d'abril de 2021 la presidenta de les Illes Balears formula la sol·licitud del dictamen al Consell Consultiu —amb registre d'entrada a la nostra seu de 4 de maig de 2021. L'expedient es remet en CD i en format PDF.

15. El Ple del Consell Consultiu, en la sessió del 20 de maig, acorda ampliar el termini per emetre dictamen fins a trenta dies més a causa del volum de l'expedient i la complexitat tècnica de l'Avantprojecte de llei sotmès a consulta. Aquest acord es remet a l'autoritat consultant el 28 de maig.

II. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

Primera

El present dictamen té el caràcter de preceptiu en aplicació de l'article 18, apartats 2 i 9, de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora del Consell Consultiu de les Illes Balears.

L'article 18.2 disposa que el Consell Consultiu s'ha de consultar preceptivament en els casos d'«avantprojectes de llei elaborats pel Govern en compliment de les previsions expressament establertes en l'Estatut d'autonomia, a excepció de la llei de pressuposts». L'article 8 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears disposa que la Comunitat Autònoma articula la seva organització territorial en illes i en municipis. Les institucions de govern de les illes són els consells insulars, i les dels municipis, els ajuntaments. I en l'apartat 2 afegeix que aquesta organització ha de ser regulada, en el marc de la legislació bàsica de l'Estat, per *una llei del Parlament de les Illes Balears*, d'acord amb aquest Estatut i amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració, delegació i coordinació entre els organismes administratius i d'autonomia en els àmbits respectius. Pel seu costat, l'article 62 de l'Estatut d'autonomia indica que els consells insulars estableixen la seva organització d'acord amb la Constitució i amb aquest Estatut i que una llei del Parlament n'ha de regular l'organització. Finalment, i de forma més

específica, l'article 68 de l'EAlB disposa que «la Llei de consells insulars, aprovada amb el vot favorable de dos terços dels diputats del Parlament de les Illes Balears, i per al Consell Insular de Formentera una llei específica si n'és el cas, determinaran les regles de funcionament i el règim jurídic de l'actuació dels consells insulars i dels seus òrgans, així com el règim de les seves funcions i competències respectant la legislació bàsica de l'Estat».

Altrament, hem de tenir en compte que la preceptivitat del dictamen també troba el seu fonament en l'article 18.9 de la Llei 5/2010, ja que la consulta tracta d'un avantprojecte de llei que afecta l'organització, la competència o el funcionament del Consell Consultiu. En concret:

— L'article 83.2 estableix que, una vegada emesos els informes a què es refereix l'apartat 1, en el procediment d'elaboració de reglaments insulars, la darrera versió s'ha de sotmetre al dictamen del Consell Consultiu quan ho prevegi la normativa reguladora d'aquesta institució.

— L'article 89.5 regula la intervenció preceptiva del Consell Consultiu en el procediment d'elaboració de texts consolidats quan els projectes de texts consolidats de reglaments executius incloguin l'harmonització, l'aclariment o la regularització de les disposicions corresponents.

— L'article 91.3 preveu una consulta institucional en relació amb el procés de designació dels membres integrants del Consell Consultiu, del Consell Audiovisual i del Consell Econòmic i Social.

— L'article 106, referit al procediment per a la dispensa de serveis i delegació de competències, disposa, en l'apartat 2, que l'acord d'acceptació de la dispensa i de la delegació de competències requereix el dictamen previ i favorable del Consell Consultiu.

En conseqüència, resulta indubtable el caràcter preceptiu del dictamen. El Consell Consultiu és competent per emetre'l a petició de la presidenta de les Illes Balears en aplicació de l'article 21 de la Llei 5/2010.

Segona

El procediment d'elaboració d'avantprojectes de llei, la iniciativa dels quals correspon al Govern de les Illes Balears, es regula en els articles 42 i següents de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears.

En concret, l'article 43 disposa que el Govern exerceix la iniciativa legislativa mitjançant l'elaboració, l'aprovació i la tramesa posterior dels projectes de llei al Parlament, i que l'elaboració dels projectes de llei es duu a terme d'acord amb el procediment que estableix el títol IV de la mateixa Llei 1/2019. Una vegada aprovat el projecte de llei, el Govern l'ha de trametre al Parlament en el termini de deu dies per tal que es tramiti en la forma prevista en el Reglament de la cambra i atenent allò que determina el Reglament de la Comissió General de Consells Insulars.

1. L'article 49, sota el títol de «principis de bona regulació», estableix que, en l'exercici de la iniciativa legislativa —com ara— i la potestat reglamentària, el Govern de les Illes

Balears ha d'actuar d'acord amb aquests principis, que enumera: els principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, eficiència, qualitat i simplificació, establerts en la normativa estatal bàsica. L'exposició de motius dels avantprojectes de llei ha d'informar sobre l'adequació a aquests principis com es fa en l'Avantprojecte sotmès a consulta, en concret, en el motiu VIII:

La regulació d'aquesta Llei s'adequa als principis de bona regulació de l'article 49 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears; al principi de necessitat i eficàcia, en relació amb l'adaptació del règim general dels consells insulars al que estableixen l'Estatut d'autonomia i la legislació bàsica estatal; de proporcionalitat, atès que l'instrument normatiu en forma de llei és el que preveu l'Estatut d'autonomia, i el seu contingut normatiu és imprescindible i proporcionat a l'efecte de la regulació de l'organització territorial dels consells insulars; de seguretat jurídica, perquè s'insereix plenament i sense contradiccions en l'ordenament jurídic vigent; de transparència, perquè el projecte normatiu s'ha sotmès als tràmits d'audiència i informació pública, ha garantit la participació ciutadana durant la seva elaboració, i s'ha facilitat l'accés al projecte de manera senzilla i universal mitjançant el Portal de Transparència del Govern de les Illes Balears i la presentació de suggeriments de manera telemàtica. En relació amb el principi d'eficiència, qualitat i simplificació, no es creen noves càrregues administratives, i en relació amb la racionalització de la gestió del recursos públics, la nova regulació no suposa crear una nova organització.

2. Durant la tramitació de l'Avantprojecte de llei s'ha donat compliment a allò que disposa l'article 51 de la Llei 1/2019 en relació amb la transparència i la participació ciutadana, en el lloc web habilitat a l'efecte. Així, s'ha dut a terme el tràmit de consulta prèvia i s'ha pogut consultar la iniciativa normativa i l'estat de la tramitació. S'ha garantit, per tant, que els ciutadans hagin tingut accés permanent a la informació, com exigeix el dit article, i s'ha facilitat la participació i la presentació de suggeriments per mitjans telemàtics.

3. Realitzada la consulta prèvia, l'òrgan competent ha iniciat el procediment, en aplicació de l'article 56 del cos legal esmentat, amb una resolució motivada, de 25 d'agost de 2020, de la consellera de Presidència, Cultura i Igualtat, la qual designa l'òrgan responsable de la tramitació del procediment.

4. L'Avantprojecte de llei també s'ha sotmès als tràmits següents, tots exigits en l'article 58 de la Llei 1/2019:

a) Consulta de les conselleries de l'Administració autonòmica, per mitjà de les secretaries generals.

b) Audiència dels interessats, directament o per mitjà de les entitats que els agrupin o els representin, reconegudes per llei.

c) Consulta dels consells insulars quan la iniciativa els afecti, com és ara, evidentment, el cas que ens ocupa.

d) Consulta dels ajuntaments, directament o per mitjà de les organitzacions representatives d'aquestes entitats o dels òrgans de participació dels quals formin part, quan la iniciativa els afecti.

e) Informació pública, amb l'anunci en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*.

5. Igualment consta l'emissió dels informes exigits amb caràcter preceptiu i també la justificació dels motius pels quals alguns no s'han incorporat al procediment. Així, consten els següents:

— L'informe d'avaluació d'impacte de gènere, d'acord amb la Llei 11/2016, de 28 de juliol, d'igualtat de dones i homes.

— L'informe a què fa referència l'article 59.2.a de la Llei 1/2019, emès per la conselleria competent en matèria de coordinació de la iniciativa legislativa del Govern, sobre la congruència de la iniciativa amb altres que estiguin en curs d'elaboració o en tramitació al Parlament, la qualitat tècnica de la proposta normativa i la suficiència de la documentació; la necessitat d'incloure la derogació expressa d'altres normes, així com de refundre en la nova d'altres d'existents en el mateix àmbit; i el compliment dels principis i les regles que estableix el títol IV de la Llei 1/2019, en tot allò que els sigui aplicable.

— L'informe dels serveis jurídics competents, en el qual s'ha inclòs l'examen del procediment seguit.

Altrament, ha quedat justificada la manca dels informes o dictàmens següents:

— L'informe del Consell Econòmic i Social, perquè es considera que l'Avantprojecte no encaixa dins els supòsits d'intervenció preceptiva d'aquest òrgan de consulta, ja que no afecta de forma estructural ni directa la matèria socioeconòmica de les Illes Balears. L'article 2.1.a.primer de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, disposa que li correspon emetre dictamen amb caràcter preceptiu i no vinculant en relació amb els avantprojectes de llei, tret de l'avantprojecte de llei de pressuposts generals, com també projectes de decret legislatiu, de decret del Govern de les Illes Balears i de reglament dels consells insulars, independentment de la denominació que adoptin, sempre que els esmentats avantprojectes i projectes regulin de forma directa i estructural matèries socioeconòmiques, laborals i d'ocupació.

— L'informe de l'article 59.1.c de la Llei 1/2019, sobre el silenci administratiu desestimatori, per motivar «les raons d'interès general que ho justifiquen». En l'informe es conclou que l'única referència que es fa en l'Avantprojecte de llei al silenci desestimatori és en l'article 106.3, referit al procediment per a la dispensa de serveis i delegació de competències, en què es disposa:

Si un cop transcorreguts tres mesos el consell insular no ha adoptat l'acord a què fa referència l'apartat anterior, la sol·licitud municipal s'ha d'entendre desestimada.

Es conclou que no és necessari emetre aquest informe de l'article 59.1.c, ja que es considera que el silenci de l'article 106.3 no respon a la figura del silenci administratiu sobre el qual s'exigeix l'informe esmentat.

El Consell Consultiu considera, igualment, que no cal l'emissió d'aquest pronunciament. La Llei 12/2010, de 12 de novembre, de modificació de diverses lleis per a la transposició a les Illes Balears de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de desembre, del Parlament Europeu i del Consell, relativa als serveis en el mercat interior, va introduir en la ja derogada Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern, la necessitat d'emetre aquest informe quan en una iniciativa normativa s'inclouï un silenci negatiu o un règim d'autorització

en matèria *d'activitats de serveis*. I hem d'entendre, com fa l'òrgan tramitador, que no és exigible respecte de l'article 106.3 de l'Avantprojecte.

— L'informe de l'article 59.1.d de la Llei 1/2019, sobre l'establiment de les limitacions per a l'accés a activitats econòmiques i serveis o mesures que restringeixin la llibertat d'establiment. Es considera que no cal l'informe que motiví que hi concorren raons d'interès general i que es respecten els principis de necessitat i proporcionalitat, en el marc del que disposa la legislació bàsica estatal en matèria de lliure accés a les activitats de serveis i de garantia de la unitat de mercat. Es justifica que el contingut de l'Avantprojecte no té cap incidència en aquesta matèria.

6. Altrament, s'ha complert l'article 60 de la Llei 1/2019 en allò referit a l'elaboració d'una memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu, com a document dinàmic, que s'ha anat actualitzant amb la incorporació dels aspectes rellevants resultants de les diferents fases de la tramitació, des de l'acord d'inici fins a la finalització del procediment d'elaboració normativa. Així, consta que en la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu s'han incorporat els continguts següents:

a) Oportunitat de la proposta normativa, amb la justificació de la necessitat de la regulació i del rang normatiu i l'adequació de la regulació als objectius i les finalitats de la norma.

b) Marc normatiu en què s'insereix la proposta, relació de les disposicions vigents que afecta o deroga, adequació a l'ordre de distribució de competències i relació amb l'ordenament estatal i europeu.

c) Anàlisi dels impactes següents:

1r. Impacte econòmic, en què s'han avaluat les conseqüències de l'aplicació sobre els sectors, els col·lectius o els agents afectats per la norma, inclòs l'efecte sobre la competència, la unitat de mercat i la competitivitat (en aquest darrer cas, per manca d'impacte, com s'ha analitzat abans).

2n. Impacte pressupostari, amb referència a la incidència eventual de la norma en els ingressos i en les despeses del sector públic.

3r. Càrregues administratives que comporta la proposta.

d) Anàlisi i valoració resumida de les al·legacions presentades en els tràmits d'audiència i informació pública, i dels informes emesos, i el seu reflex en el text de la proposta, si escau.

e) Referència al procediment d'elaboració normativa.

f) Avaluació del compliment dels principis de bona regulació.

g) Valoració dels aspectes de caràcter lingüístic relatius a l'ús genèric de les formes masculines dins el text.

h) Justificació de la manca d'incidència de la norma projectada sobre la família, sobre la infància i l'adolescència (article 22 *quinquies* de la Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor, afegit per l'apartat 21 de l'article 1 de la Llei 26/2015, de 28 de juliol), i sobre l'orientació sexual i la identitat de gènere (article 32 de la

Llei 8/2016, de 30 de maig, per garantir els drets de lesbianes, gais, trans, bisexuals i intersexuals i per erradicar l'LGTTIB fòbia).

i) Justificació de l'absència d'impacte sobre el canvi climàtic, segons l'informe de 14 d'abril de 2021 del cap del Departament de Relacions amb el Parlament i de Coordinació Normativa.

El Consell Consultiu considera que, en línies generals, el procediment d'elaboració de l'Avantprojecte s'ha tramitat de forma rigorosa, en compliment de les exigències legals referenciades en la Llei 1/2019 i de les previsions de caràcter bàsic i obligatòries de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

Ara bé, cal tenir en consideració determinades disposicions de l'Avantprojecte en matèria de personal: a) la disposició addicional tercera, referida al *règim jurídic del personal de l'Administració insular*; b) la disposició addicional cinquena, sobre la *integració de personal al Consell Insular de Formentera*; c) la disposició addicional sisena, relativa a la *mobilitat dels empleats públics*.

En vista del seu contingut, el Consell Consultiu considera que, abans que s'aprovi el Projecte de Llei, aquestes disposicions es podrien sotmetre a la consideració del Consell Balear de la Funció Pública. L'article 8 de la Llei 3/2007, de 27 de març, de la funció pública de la comunitat autònoma de les Illes Balears, indica que el Consell esmentat «és l'òrgan col·legiat de consulta, de coordinació de la política en matèria de funció pública i de participació del personal, en les qüestions que en relació amb aquesta matèria puguin afectar el conjunt de les administracions públiques de l'àmbit de la comunitat autònoma de les Illes Balears». Segons l'article 8.3 de la Llei 3/2007 correspon al Consell Balear de la Funció Pública:

- a) Informar preceptivament sobre els avantprojectes de Llei relatius al personal al servei de les administracions públiques de la comunitat autònoma de les Illes Balears.
- b) Informar sobre les disposicions o decisions rellevants en matèria de personal que li siguin consultades per les diferents administracions públiques de l'àmbit de la comunitat autònoma de les Illes Balears.
- c) Debatre i proposar, a iniciativa de les administracions públiques o de les organitzacions sindicals que hi estan representades, les mesures necessàries per a la coordinació de les polítiques de personal de les administracions públiques de l'àmbit de la comunitat autònoma de les Illes Balears.

És cert que l'Avantprojecte de Llei de consells insulars no és estrictament una iniciativa en matèria de personal, ja que la proposta té per finalitat regular tot el règim jurídic dels consells insulars. Però també és veritat que les disposicions addicionals esmentades afecten els empleats públics, la integració i la mobilitat. Per això, tot i que segons l'article 8.3 de la Llei 3/2007 no resulta preceptiva la intervenció del Consell Balear de la Funció Pública, consideram que és aconsellable demanar-ne el parer.

Tercera

Abans d'iniciar l'estudi de la proposta normativa hem de recordar la nostra doctrina sobre l'àmbit d'actuació de la funció consultiva en relació amb els avantprojectes de llei. En casos com aquest, la participació del Consell Consultiu en el procediment no s'ha de limitar a l'anàlisi sobre la constitucionalitat de la llei, sinó que ha de tenir per objecte millorar-la i enriquir-la sense interferir en les competències del Govern i del Parlament. En aquest sentit, la nostra doctrina reiterada en els dictàmens sobre avantprojectes de llei (tal com s'assenyala en el Dictamen 40/2018, emès sobre l'Avantprojecte de llei del Govern de les Illes Balears) es manifesta amb el tenor següent:

Tal com s'ha formulat l'Avantprojecte sotmès a la nostra consideració, es preveu que el Consell Consultiu emeti el seu judici técnicojurídic sobre la conformitat de l'objecte del dictamen amb la Constitució i l'Estatut. No obstant això, consideram que en aquest nou supòsit de consulta preceptiva es justifica la possibilitat de pronunciar-se, també, sobre l'oportunitat i la conveniència en l'assumpte que li ha estat sotmès a consulta; amb el benentès que el Consell no pot adoptar, en l'exercici d'aquesta facultat, posicions polítiques sobre el projecte, que pertocquen exclusivament al Govern i, en darrer terme, al Parlament. En aquests casos, el dictamen del Consell Consultiu ha de servir per mostrar diferents opcions al Govern, perquè aquest disposi de prou elements a l'efecte de facilitar-li la decisió. Entenem, per tant, que el conjunt de valoracions, tant jurídiques com d'oportunitat, que el Consell pugui adoptar en relació amb els avantprojectes de llei no comporten una interferència en la funció prelegislativa del Govern, i més tenint present el manteniment del principi angular de la funció consultiva resumit, com ja s'ha dit abans, en l'aforisme de no-vinculació formal de l'òrgan actiu.

Atesa la naturalesa de la disposició examinada, aquest Consell Consultiu en les seves observacions formula alternatives prescindint —excepte casos de vulneració de normativa bàsica de l'Estat, de l'Estatut d'autonomia o de la Constitució— de la distinció entre observacions essencials o no de l'article 4.3 de la Llei 5/2010. En aquest sentit, el Consell Consultiu ha de vetlar per l'adequada inserció de la futura disposició en l'ordenament jurídic, tenint en compte els principis jurídics i les regles constitucionals i estatutàries, i la legislació aplicable, cercant també la coherència normativa, i advertint, si és possible, de l'existència de solucions disfuncionals, irraonables o poc adequades des d'un punt de vista tècnic, sens perjudici que tot això es faci sense expressar preferències per solucions normatives igualment vàlides.

Quarta

En aquest cas, el Consell Consultiu ha d'examinar la proposta normativa que planteja el Govern sobre el règim jurídic dels consells insulars per donar una resposta adequada a la seva configuració com a institució bàsica de la comunitat autònoma i com a ens públic de caràcter territorial. En aquesta anàlisi haurem de partir de l'ampli marge de decisió que correspon al legislador autonòmic, a partir de la regulació constitucional i estatutària, i tenint en compte també, en paraules del Tribunal Constitucional, «la singularidad del fenómeno insular» [FJ 3] (STC 132/2012, de 19 de juny).

Tot i que l'estructura territorial de l'Estat s'organitza «en municipis, en províncies i en les comunitats autònomes que es constitueixin» (article 137 de la CE), la Constitució de 1978 es refereix a la singularitat de la insularitat en diversos preceptes. D'una banda, el fet insular és un dels criteris que s'ha de tenir en compte per a la realització efectiva de la

solidaritat i la correcció dels desequilibris econòmics (article 138.1 de la CE). D'altra banda, l'article 141.4 de la CE reconeix l'illa com a entitat local que ha de tenir, «a més, administració pròpia en forma de Cabildos o Consells». D'aquesta manera, la Constitució admet una adaptació dels arxipèlags a una forma singular d'organització, distinta de la que tindran les províncies peninsulars.

El desenvolupament legal de les previsions constitucionals confirma el tractament singular de l'illa com a entitat local territorial en els arxipèlags balear i canari (article 3.1.c de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local). En l'àmbit organitzatiu es disposa un règim especial (respecte de la província) per a l'arxipèlag balear, conformat per consells insulars «als quals són aplicables les normes d'aquesta Llei que regulen l'organització i el funcionament de les diputacions provincials, [que] assumeixen les seves competències d'acord amb el que disposen aquesta Llei i les que els corresponguin de conformitat amb l'Estatut d'autonomia de les Balears» (article 41.3 de la Llei 7/1985).

La regulació constitucional i legal és molt succinta, però és suficientment il·lustrativa. És clar que el tractament normatiu de l'illa, com a entitat territorial, és diferenciador i singular. És igualment cert que els consells insulars són la manifestació organitzativa pròpia d'aquests específics i peculiars ens locals (que són les illes).

Altrament, el Tribunal Constitucional ha reafirmat el reconeixement de la insularitat com a element particular en l'organització territorial. Així, s'ha dit que les peculiaritats pròpies d'una comunitat insular poden donar lloc a una opció legislativa especial, «que resulta constitucionalment lícita en la medida en que la misma encuentra apoyo en el denominado “hecho insular”, circunstancia geográfica específica, propia de las CCAA que son territorialmente un archipiélago, y cuya singularidad es tenida en cuenta por la propia Constitución» (STC 225/1998, de 25 de novembre, FJ 7).

Cinquena

L'Avantprojecte sotmès a consulta té per objecte establir una nova regulació dels consells insulars, per fer efectiva la necessària adaptació de la legislació reguladora a les novetats introduïdes per la reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears de 2007 (adaptació prevista, específicament, en l'article 68 del mateix Estatut). Tal com s'explica en l'exposició de motius de la norma projectada «la reforma empresa no és [...] una mera actualització del règim jurídic dels consells, sinó certament una nova ordenació».

Per entendre millor la rellevància de la proposta que s'examina en aquest dictamen convé fer un recorregut per l'evolució normativa dels consells insulars.

Els consells insulars foren establerts amb l'article 4 del Reial decret llei 18/1978, de 13 de juny, pel qual s'aprova el règim preautonòmic per a l'arxipèlag balear. La Llei 39/1978, de 17 de juliol, d'eleccions locals, disposa que el règim local de l'arxipèlag balear s'organitza mitjançant tres consells insulars (article 39), que han d'exercir les competències que corresponen a la Diputació Provincial de Balears (article 40). La Llei orgànica 2/1983, de 25 de febrer, d'Estatut d'autonomia, reconeix els consells insulars com a institucions de la comunitat autònoma, que exerceixen el govern, l'administració

(article 18.2) i la representació de les illes, i que «gaudeixen d'autonomia en la gestió dels seus interessos, d'acord amb la Constitució, el present Estatut i el que estableixin les lleis del Parlament» (article 37). En la regulació originària, els consells insulars estan integrats pels diputats elegits per al Parlament a cada illa (article 38.1) i tenen, a més de les competències com a corporacions locals, un ampli ventall d'atribucions que els confereix el mateix Estatut (article 39), amb el benentès que també podran assumir competències sobre qualsevol altra matèria corresponent als seus interessos respectius per transferència o delegació de la Comunitat Autònoma (article 39 *in fine*).

La Llei 5/1989, de 13 d'abril, de consells insulars, parteix, com no pot ser d'altra manera, d'aquesta incardinació dels consells insulars dins l'organització institucional de la comunitat autònoma, «tot respectant-ne el vessant fonamental d'òrgans d'Administració local». La norma en qüestió permetia diferenciar el règim de les competències pròpies atribuïdes per la Llei reguladora de bases del règim local i per la legislació de l'Estat, i el règim de competències atribuïdes pel legislador autonòmic, en desenvolupament de l'article 39 de l'Estatut. En aquest darrer cas, els consells podrien adoptar les formes de funcionament previstes en la Llei del procediment administratiu. I, de fet, aquesta regulació va permetre la creació d'òrgans específics, de caràcter burocràtic, per a l'execució de les matèries i les potestats transferides. Val a dir que hi ha pronunciaments jurisprudencials que consideren constitucionalment acceptable la creació d'aquesta estructura en l'àmbit insular, exigida per la circumstància geogràfica de l'arxipèlag. És el cas de la ITC 250/1992, de 25 d'agost, per la qual s'inadmet un recurs d'empara en relació amb la Comissió Insular d'Urbanisme d'Eivissa i Formentera.

La Llei orgànica 3/1999, de 8 de gener, que reforma l'Estatut d'autonomia, no incorpora novetats importants respecte als consells insulars, més enllà de l'establiment d'un sistema de renúncies voluntàries al càrrec de diputat autonòmic o de conseller insular i l'ampliació de l'atribució de les competències «autonòmiques».

La Llei 8/2000, de 27 d'octubre, de consells insulars, implica un impuls normatiu a la «doble naturalesa» (o «doble funcionament») dels consells com a entitats locals i institucions de la comunitat autònoma. Aquest nou model es concreta amb l'articulació d'un sistema mixt corporatiu i burocràtic per descarregar parcialment els òrgans representatius de la gestió administrativa tècnica. En concret, es preveu la creació d'òrgans executius (el consell executiu, les direccions insulars i les secretaries tècniques), els membres dels quals no necessàriament són membres electes. Però es proposa, també, que els òrgans superiors de naturalesa representativa (el ple, el president o la comissió de govern) mantinguin el control de l'actuació dels òrgans executius.

El Consell Consultiu va tenir ocasió de participar en el fructífer debat jurídic sobre el règim singular que es volia implementar amb aquesta nova regulació. En el Dictamen 1/2000, relatiu a l'Avantprojecte de llei de consells insulars, es fan diferents consideracions sobre el canvi transcendental que suposa la proposta normativa. Així, per exemple, s'afirma que «hay que hacerse a la idea de que el “gobierno” de los Consells Insulars en Baleares, como los de los Cabildos en las Islas Canarias, y el de las Diputaciones provinciales de régimen común, es un “gobierno” distinto del gobierno del Estado y del Gobierno de las Comunidades autónomas». Sobre el règim de competències

deim que «está claro que los Consells Insulars [...] pueden recibir, por vía de adición a las competencias que les correspondan como tales “entes territoriales” intermedios, un “plus” de atribuciones, en función del art. 39 del Estatuto», tot i que, en relació amb les competències «autonòmiques», «sólo excepcionalmente, en supuestos determinados por leyes concretas del Parlament Balear que versen sobre materia específica, será admisible el otorgamiento de una potestad reglamentaria a los Consells Insulars». Sobre l'organització que ha d'existir en els consells insulars, aquest òrgan assessor parteix de la idea que les facultats decisòries «radican única y exclusivamente en el Pleno y en la Comisión de Gobierno, encabezados por el Presidente». I hi afegeix: «Ello significa que el “poder” de los Consells [...] se centra en los Diputados, democráticamente elegidos, integrantes de los susodichos Pleno y Comisión de Gobierno, dirigidos por el Presidente de la institución, según exige el invocado artículo 141 de la Constitución». Sobre la creació d'òrgans nous de l'administració d'aquestes corporacions, s'estableix l'argumentació següent:

De la validez de «órganos» creados en el seno del Consell Insular de Mallorca, con composición «no íntegramente» representativa en función de la del Pleno, se ocupó la Sala Tercera del Tribunal Supremo en Sentencia de 26 de julio de 1998 (Aranzadi 6091). Lo hizo para censurar a quienes propugnaron la ilegalidad de dichas comisiones basando la censura en lo que se ha explicado precedentemente en el sentido de que las «instituciones» nacidas en el marco de la organización complementaria prevista en el art. 32 de la Ley de Bases de Régimen Local, que no tengan por misión «el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno», no tienen por qué «comprender» en su nómina diputados en función de la relación de fuerzas políticas representadas. Pero el Tribunal no se pronunció sobre la dependencia «jerárquica» de dichas instituciones en punto al Pleno del Consell Insular y respecto al sistema de recursos administrativos suscitables contra sus acuerdos ante dicho Pleno. Más concretamente interesa recordar, apurando el razonamiento, que el punto controvertido en dicha sentencia se circunscribió a la composición de la Comisión Insular de Urbanismo, y no incidió, en absoluto, en la actividad catalogable a título de control supremo ejercitable, administrativamente hablando, por el Pleno del Consell Insular sobre dicha Comisión, por la vía de recursos, en la línea aquí expuesta.

En realidad, el problema básico que se detecta en el orden de cosas al que atañen las apreciaciones hasta aquí vertidas estriba en la aparición, aun sin explicarla abiertamente, de una tesis equiparadora de Parlament Balear y Pleno de los Consells Insulars, implicativa de que, del mismo modo que el control de aquél respecto al Govern de les Illes Balears ha de limitarse a los instrumentos estrictamente parlamentarios que ofrecen las normas rectoras de dicho Parlamento («trasladadas», por lo menos parcialmente, al artículo 22 del anteproyecto), el «control» del Consell Insular (su Pleno) en orden al Govern Insular ha de ajustarse a análogos instrumentos según el artículo de referencia. Ahora bien, ¿son equiparables en Derecho Parlament Balear y Plenos de los Consells Insulars, respecto a sus actuaciones de crítica de lo hecho respectivamente, por Govern de les Illes Balears y Govern Insulars?

Al no resultar patrocinable dicha equiparación, y ser evidente que el receptor de las competencias autonómicas transferidas es el Consell Insular en Pleno, hay que inclinarse a la tesis, aquí asumida, de que los órganos que se creen por éste, en el seno de la Administración propia de la Institución, acomodados a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, estarán jerárquicamente emplazados en nivel inferior al de los que ocupan Presidente, Pleno y Comisión de Gobierno del respectivo Consell Insular, en el bien entendido de que procederá implantar un sistema

de recursos que, culminando la vía administrativa, haga posible el control por los susodichos Presidente, Pleno y Comisión de Gobierno, según corresponda, de los actos administrativos decisorios de los expresados órganos de nueva creación.

Finalment, determinats preceptes de la Llei 8/2000, de 25 d'octubre, de consells insulars, foren impugnats mitjançant el recurs d'inconstitucionalitat formulat pel president del Govern de l'Estat. La part recurrent parteix de la consideració dels consells insulars com a òrgans als quals, «como integrantes de la Administración local, les corresponde el gobierno y la administración de las islas, actuando bajo los principios de autonomía y representación». El motiu fonamental de la impugnació és «la creación de un nuevo órgano en el seno de los consejos insulares: el consejo ejecutivo, que, pese a ser “el elemento motor del gobierno y de la administración ejecutiva de los consejos”, según la definición dada por la exposición de motivos de la Ley balear 8/2000, no necesariamente ha de estar integrado por miembros electos. De modo que determinadas competencias propias de la Administración local no se ejercen bajo los principios de autonomía y representación puesto que quienes tienen la capacidad decisoria serán nombrados libremente por los Presidentes de los consejos». Més endavant tornarem sobre aquesta qüestió.

La darrera etapa, fins ara, en l'evolució normativa dels consells insulars es veu marcada per un reforçament de la seva configuració com a institucions autonòmiques. Amb la nova regulació que en fa la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de reforma de l'Estatut d'autonomia, es produeix un important enfortiment tant de l'estructura organitzativa com de les competències dels consells insulars. L'article 8 de l'EAIB estableix: «La Comunitat Autònoma articula la seva organització territorial en illes i en municipis. Les institucions de govern de les illes són els consells insulars, i les dels municipis, els ajuntaments». I l'article 39 disposa: «El sistema institucional autonòmic està integrat pel Parlament, el Govern, el president de la Comunitat Autònoma i els consells insulars de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera sens perjudici de la seva autonomia constitucionalment garantida».

L'article que enceta el capítol IV del títol IV —aquest dedicat a les *institucions de la comunitat autònoma*— reitera que «els consells insulars també són institucions de la comunitat autònoma» (article 61.3 de l'EAIB). El precepte en qüestió es refereix als consells insulars com a institucions de govern de cada una de les illes, que exerceixen el govern, l'administració i la representació de les illes de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera, i també de les illes que hi són adjacents. I també afegeix: «Els consells insulars gaudiran d'autonomia en la gestió dels seus interessos d'acord amb la Constitució, aquest Estatut i el que estableixen les lleis del Parlament» (article 61.2 de l'EAIB). D'aquesta manera, l'Estatut d'autonomia integra definitivament els consells insulars en l'estructura institucional bàsica de la comunitat autònoma.

L'article 63 de l'EAIB, inspirant-se en la Llei 8/2000, estableix una estructura organitzativa bàsica específica per als consells insulars de Mallorca, Menorca i Eivissa (el ple, el president i el consell executiu) i, a més, disposa que «cada consell insular podrà crear òrgans complementaris dels anteriors». D'aquesta manera, es confereix rang estatutari al model implementat pel legislador, que articula una organització mixta (corporativa i burocràtica), encarregada d'exercir un ampli ventall de competències. Els

articles 65 a 67 de l'Estatut s'ocupen dels òrgans necessaris dels consells insulars. Per al cas de Formentera, atesa la seva singularitat de municipi i illa, es decideix una organització diferent, en el sentit que «no serà preceptiva l'existència del consell executiu» (article 63.2 de l'EAIB), i que sigui una llei específica, si és el cas, la que determini les regles de funcionament i règim jurídic (article 68 de l'EAIB).

Pel que fa a la composició dels consells insulars, la nova regulació abandona el problemàtic sistema d'elecció dels consellers insulars, que fins llavors s'identificaven amb els diputats del Parlament balear. S'estableix un model en què l'elecció es farà de forma independent, de manera que cada un dels consells insulars de Mallorca, de Menorca i d'Eivissa està integrat pels consellers elegits en les circumscripcions respectives, per sufragi universal, igual, lliure, directe i secret, mitjançant un sistema de representació proporcional, respectant el règim electoral general (article 64.1 de l'EAIB). Es decideix que el Consell Insular de Formentera estigui integrat pels regidors de l'Ajuntament de Formentera (article 63.2 de l'EAIB).

Si reparam en el règim de competències, els consells insulars assumeixen com a «pròpies» «les que els siguin atribuïdes per la legislació estatal» i les que l'Estatut els confereix amb l'article 70. A més, es preveu la transferència o la delegació de l'exercici de la funció executiva sobre les matèries esmentades en l'article 71. Amb això es fa palesa una càrrega important d'atribucions als consells insulars, que pot justificar una organització «pròpia» per tal de satisfer el principi constitucional d'eficàcia (article 103.1 de la CE). Pel que fa a l'àmbit de facultats que es poden exercir sobre aquelles matèries —la potestat reglamentària (articles 72.1 i 84.2 de l'EAIB), la facultat d'inspecció (article 84.2 de l'EAIB), el foment (articles 73 i 84.2 de l'EAIB) i la implementació de polítiques pròpies en l'àmbit de les seves competències (article 73 de l'EAIB)—, veim que les atribucions són les típiques del poder executiu.

En definitiva, aquesta nova configuració intensifica la consideració dels consells insulars com a institucions bàsiques de la comunitat autònoma. Així ho manifesta aquest òrgan assessor en el Dictamen 10/2009, a partir del nou marc normatiu:

A) L'article 141.4 de la Constitució, la Carta europea d'autonomia local de 1985 (ratificada el 20 de gener de 1988) i l'article 41.3 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.

Aquesta normativa determina parcialment el règim jurídic dels consells insulars: es tracta dels òrgans de govern i representació de les illes, en l'escaló o instància local, que integren l'organització territorial de l'Estat, el qual ha refermat aquest règim jurídic amb la norma bàsica de l'article 41.3 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, i amb l'instrument de ratificació de la carta europea, el qual estableix l'aplicació d'aquesta carta «en relación con las colectividades contempladas en la legislación española de régimen local y previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución». En aquest punt, dos elements són essencials: a) la garantia institucional de què gaudeixen les corporacions locals o insulars (sentències 4/1981, 32/1981 i 27/1987 del Tribunal Constitucional, entre altres); b) l'autonomia local —en aquest cas, insular— entesa com un cercle inexpugnable de defensa dels seus interessos i de participació política de la comunitat. La naturalesa d'ens local ha estat reconeguda pels dictàmens del Consell d'Estat i per la jurisprudència del Tribunal Suprem.

B) L'Estatut d'autonomia (Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer).

Dels articles 8, 31.13, 39 i del 61 al 74, se'n deriva un règim jurídic dels consells insulars molt similar a l'establert per la Llei 8/2000, de 27 d'octubre, de consells insulars, sense abandonar la concepció de corporacions locals. En l'Estatut s'intensifica el caràcter d'institucions de la comunitat autònoma dels consells insulars i, com a trets significatius, els dota: a) d'un òrgan de govern burocràtic —consell executiu— a l'estil d'un executiu en un règim parlamentari (articles 61 a 68), i b) de potestat reglamentària *ad extra* en un grup de competències clàssicament considerades *autonòmiques* (articles 70 i 72).

Finalment, en aquest punt, hem de recordar l'especial importància del desplegament de l'Estatut. Així ho pregonen els articles dedicats als consells insulars i, molt especialment, l'article 68, que estipula que la Llei de consells insulars ha de ser aprovada amb una majoria qualificada de dos terços del Parlament «respectant la legislació bàsica de l'Estat».

En segon lloc, hem de fer referència a la doctrina que aquest òrgan estatutari ha tingut l'ocasió de formular, d'acord amb l'Estatut de 2007.

En el Dictamen 102/2007, de 24 de maig, en ocasió de la consulta sobre les delegacions interorgàniques dels consells, vam afirmar:

«S'ha de deixar constància, a més, que la consolidació dels consells insulars com a “institucions de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears” (article 61, apartat 3, del nou Estatut) i el fet que “una llei del Parlament en regularà l'organització” (article 62 *id.*) constitueixen factors que s'han de tenir en compte perquè quedin resolts problemes com el que ha determinat la consulta, de manera que la delegació apuntada s'arbitri com una solució provisional del problema engendrat per la supressió, com a òrgan necessari, de la Comissió de Govern que s'ha esmentat. Aquesta nova llei del Parlament balear pot ser l'instrument idoni perquè els dubtes sobrevinguts quedin definitivament resolts, de la mateixa manera que els que comporti el capítol IV del títol quart del nou Estatut d'autonomia.»

I en el Dictamen 124/2008, d'11 de juliol, amb motiu de la potestat reglamentària exercida per primer cop pel Consell Insular de Menorca, hem conclòs:

«Sobre aquesta controvertida qüestió s'ha d'assenyalar que un qualificat sector doctrinal sosté que la inserció dels consells insulars en el nucli institucional autònic (articles 39 i 61.3 de l'EAIB) es reflecteix tant en l'aspecte orgànic com en el funcional (o competencial); i que, quant a aquest últim, la reforma de l'EAIB ha establert la participació dels consells insulars, juntament amb el Govern de les Illes Balears, en la funció executiva de les lleis aprovades pel Parlament de la comunitat autònoma, en atorgar-los funcions típiques del poder executiu autònic (potestat reglamentària externa, inspecció, activitat de foment i fixació de polítiques pròpies). Sent això així i sota aquesta premissa, s'ha de concloure que el procediment d'elaboració de reglaments insulars ha de ser igual o similar, amb les necessàries adaptacions orgàniques, al que s'estableix en els articles 42 a 47 de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, ja que ambdues institucions (consells i Govern) exerceixen la mateixa funció normativa en el seu respectiu àmbit. I aquesta podria ser, en opinió del Consell Consultiu, la futura solució que *de lege ferenda* s'hagi d'adoptar en emprendre la reforma de la Llei de consells insulars, sens perjudici que els reglaments orgànics dels ens esmentats siguin l'instrument idoni per adoptar també decisions sobre això.

»Tanmateix, no pot oblidar-se que les illes, a més d'institucions autonòmiques i amb independència de les funcions esmentades, són també entitats locals, segons estableixen els articles 141.4 de la Constitució espanyola, 61 de l'EAIB, 3.1.c i 41.3 de la LBRL, 4 de la LCI, i 6 i següents de la Llei 20/2006, de 15 de desembre, municipal i de règim local de les Illes Balears (LMRLIB), l'article 8 de la qual

expressament disposa: “Els consells es regeixen per la seva llei autonòmica específica, per aquesta llei municipal i de règim local i per les normes de la legislació bàsica estatal que els siguin aplicables”».

En qualsevol cas, el debat jurídic sobre la naturalesa jurídica dels consells insulars i l'organització diferencial d'aquestes institucions és manté viu, pendent de la resolució del recurs d'inconstitucionalitat interposat contra la Llei 8/2000, de 27 d'octubre. Finalment, la STC 132/2012, de 19 de juny, afirma la doble condició dels consells insulars com a institucions autonòmiques i entitats locals. Aquest òrgan assessor també s'ha referit a aquesta resolució de l'alt Tribunal en el Dictamen 29/2015:

Cal recordar que el president del Govern d'Espanya va interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra un conjunt de preceptes de la Llei 8/2000, de 27 d'octubre, perquè entenia que hi havia contradicció entre aquests i el bloc de constitucionalitat de l'Administració local, conformat per la Constitució (articles 137, 140 i 141), l'Estatut d'autonomia (en la versió anterior a la reforma de 2007) i la legislació bàsica de règim local. En concret, s'argumentava que el fet que la Llei balear instauràs noves estructures burocràtiques de lliure creació —el consell executiu, les direccions insulars i les secretaries tècniques— era contrari a la reserva constitucional del Govern i l'Administració local a favor d'òrgans representatius, i a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, que tampoc no les preveia; particularment, es considerava infringit l'article 41.3 de la LRBRL, que disposa l'aplicabilitat als consells insulars de les normes sobre organització i funcionament de les diputacions provincials, que, alhora, connecta amb la majoria de la resta de preceptes d'aquella llei bàsica estatal que s'entenen vulnerats per la llei autonòmica.

Com és sabut, durant la tramitació del recurs davant el Tribunal Constitucional —i aquest és un fet molt rellevant en la resolució del dit recurs— s'aprova el nou Estatut d'autonomia mitjançant la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, que, entre d'altres qüestions, modifica substancialment el règim estatutari dels consells insulars; particularment, incorpora bona part de les solucions organitzatives de la Llei 8/2000 al text estatutari, de manera que aquelles adquireixen una rigidesa que abans no tenien. Alhora queda modificat en un punt essencial en el bloc de constitucionalitat, paràmetre d'enjudiciament de les previsions de la Llei autonòmica.

La STC 132/2012, de 19 de juny, estima el recurs d'inconstitucionalitat només en dos aspectes puntuals de la Llei 8/2000: l'article 8.2, que permet la delegació al president d'algunes competències assignades al Ple, per bé que no en declara la nul·litat, i l'article 15.2, en virtut del qual es pot atribuir la secretaria del consell executiu a un dels seus membres (fonament jurídic 7è). Tanmateix, la decisió, que no és unànime, considera que la resta de disposicions impugnades —entre les quals hi ha els preceptes definidors d'una organització administrativa de caire burocràtic per als consells insulars— tenen encaix constitucional. En concret, el fonament jurídic 3r conté l'afirmació següent:

«[...] si bien la consideración constitucional de la isla en los archipiélagos canario y balear como ente local con administración propia en forma de cabildos o consejos resulta indisponible para el legislador estatutario, la Constitución no se opone en modo alguno a que los consejos insulares (o, en el caso canario, los cabildos) se configuren como instituciones autonómicas en el Estatuto de Autonomía, “norma institucional básica” de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), siempre y cuando esa configuración estatutaria de los consejos insulares no suponga detrimento de su naturaleza de administración local de cada isla (o agrupaciones de islas), ni merma de su autonomía para la gestión de los intereses propios de la isla. Dentro de estos límites, el art. 141.4 CE otorga un amplio margen de decisión al legislador estatutario para

regular el régimen jurídico de los consejos insulares como administración propia de la isla y a su vez (y en su caso) como institución básica autonómica, atendiendo a la singularidad del fenómeno insular.

»[...] 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. 141.1 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)”, como hemos tenido ocasión de recordar en relación con la regulación de los sistemas electorales insulares (STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 7, sobre el régimen electoral canario, que cita a su vez la STC 45/1992, de 2 de abril, FJ 5, sobre el régimen electoral balear).»

El Tribunal Constitucional confirma, doncs, la legitimitat de l'Estatut d'autonomia per conferir als consells insulars el caràcter d'institucions bàsiques de la Comunitat Autònoma:

«[...] toda vez que el art. 141.4 CE confiere al legislador estatutario un amplio margen de decisión para regular el régimen jurídico de los consejos insulares como administración propia de la isla y a su vez como “instituciones autonómicas propias” [art. 147.2.c) CE], en consideración a la singularidad del fenómeno insular [fonament jurídic 4t].»

En definitiva, i pel que ara interessa, el suprem interèpret de la Constitució ha confirmat l'encaix constitucional de l'opció estatutària per a la plena integració dels consells insulars en el nucli institucional de la Comunitat Autònoma i es refereix de manera inequívoca a:

«La doble condición de administraciones de entidades locales e instituciones de la Comunidad Autónoma que concurre en los consejos insulares [fonament jurídic 5è].»

Sisena

Com ja s'ha avançat, la proposta que s'examina no és «una mera actualització del règim jurídic dels consells insulars, sinó certament una nova ordenació» amb l'objectiu d'«establir el marc jurídic fonamental de l'organització, el funcionament i el règim jurídic dels consells insulars i de les entitats que en depenen». Vegem, breument, quines són les principals novetats de l'Avantprojecte, seguint l'explicació que es fa en l'exposició de motius.

El títol preliminar se centra en *l'objecte de la llei* i la *naturalesa dels consells insulars*. Un dels aspectes més destacats de la «dimensió corporativa dels ens insulars» figura en el títol I, dedicat als *membres dels consells insulars*, i és «el tractament dels drets i deures dels membres dels consells insulars, que són tant els consellers elegits per formar part del ple com els consellers, electes o no, que integren el consell executiu».

Les qüestions referides a *l'organització dels consells insulars* són en el títol II, amb un «disseny dels òrgans representatius i de l'Administració insular que en depèn». Es

distingeix entre òrgans de govern i òrgans de l'administració. Formen part dels *òrgans de govern* el president, el vicepresident, el consell executiu i el ple. La configuració del ple no presenta canvis substancials respecte a la regulació vigent i, segons la part expositiva, «deté les competències corresponents als àmbits decisoris fonamentals de la institució». En canvi: «[...] la Llei enforteix la posició del president i del consell executiu, que passen a assumir algunes de les competències de caràcter eminentment administratiu que fins ara raïen en el ple [...]. Les atribucions del president reforcen especialment el seu vessant de cap del Govern insular i de l'aparell administratiu que en depèn, i són destacables les seves facultats normatives per al disseny dels departaments insulars. Per la seva banda, el consell executiu veu ampliades les seves responsabilitats en matèries com ara la direcció de l'aparell administratiu insular, la política de personal, la contractació pública, la gestió dels béns públics, l'expropiació forçosa o l'exercici d'accions judicials». Pel que fa als *òrgans de l'administració*, «es consolida el model institucional burocràtic, estructurat en departaments i jerarquitzat, [...] que s'inspira, en nombrosos aspectes, en l'organització i el règim de funcionament de l'aparell administratiu autonòmic». I encara en matèria organitzativa, la proposta conté, en el títol III, un tractament específic de les entitats integrants del *sector públic instrumental* que es pot implantar a cada illa.

El títol IV de l'Avantprojecte està dedicat al *bon govern* i al *govern en funcions*. D'una banda, es pretén «completar el marc regulador dels consells insulars amb aspectes relatius a la governança, als principis de transparència i d'accés a la informació pública»; de l'altra, s'introdueixen unes «regles per a la transició entre mandats amb les quals es pretén traslladar a l'àmbit dels consells insulars els plantejaments normatius que ja es preveuen [...] en les administracions estatal i autonòmica».

El títol V està dedicat al *funcionament i el règim jurídic* i té per objecte establir el «dret aplicable al funcionament i a l'actuació dels diversos òrgans dels consells insulars, estretament lligada al doble vessant institucional i administratiu d'aquests ens». Així, el ple i les seves comissions es regeixen per la legislació estatal i autonòmica de règim local; mentre que el consell executiu i els òrgans col·legiats es regeixen per la legislació estatal i autonòmica de règim jurídic.

El títol VI s'ocupa de la *potestat reglamentària* i, després d'establir una regla general sobre aquesta matèria, regula un procediment específic per a l'aprovació dels reglaments executius insulars, «que s'inspira en les que ordenen l'exercici de la potestat reglamentària del Govern i l'Administració de la Comunitat Autònoma».

El títol VII es refereix a les *competències* dels consells insulars, distingint, en primer lloc, les funcions de caire institucional. A continuació, es tracta el règim general de les competències pròpies i delegades. Com a novetat destacable, l'Avantprojecte preveu la delegació de la funció executiva i la gestió en els supòsits de l'article 71 de l'Estatut mitjançant un decret del Consell de Govern. També hi ha una referència a les competències insulars en relació amb els municipis i altres entitats locals per ordenar «les accions d'assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis».

El títol VIII, dedicat a les *relacions interadministratives*, tracta de «fer compatible el principi d'autonomia i la salvaguarda dels interessos públics de caràcter suprainssular, com

també enfortir l'aplicació dels principis de col·laboració i cooperació interadministratives».

Per acabar, el títol IX s'ocupa del *règim especial per a l'illa de Formentera*, tenint en compte «la doble condició d'illa i municipi», amb previsió dels òrgans necessaris (el ple, el president i la junta de govern). També «s'introdueixen disposicions addicionals específiques per als àmbits de la cooperació interadministrativa i del personal».

Pel que fa a l'estructura de la proposta normativa, l'Avantprojecte de llei consta d'una exposició de motius i s'estructura en nou títols, amb un total de 135 articles, als quals s'hi han d'afegir vuit disposicions addicionals, tres de transitòries, una de derogatòria i dues de finals. Els títols són els següents:

Títol preliminar (articles 1 i 2)

Títol I. Els membres dels consells insulars (articles 3 a 12)

Capítol I. Adquisició i pèrdua de la condició de membre

Capítol II. Drets i deures dels consells insulars

Capítol III. Grups polítics

Títol II. Organització dels consells insulars (articles 13 a 39)

Capítol I. Disposicions generals

Capítol II. Òrgans de govern

Secció 1a. El ple del consell insular

Secció 2a. El president del consell insular

Secció 3a. El vicepresident

Secció 4a. El consell executiu

Capítol III. Òrgans d'administració

Secció 1a. Òrgans superiors

Secció 2a. Òrgans directius

Secció 3a. Altres òrgans

Títol III. Sector públic instrumental insular (articles 40 a 46)

Títol IV. Bon govern (articles 47 a 51)

Títol V. Funcionament i règim jurídic (articles 52 a 69)

Article 52. Marc normatiu

Article 53. Règim lingüístic

Capítol I. Normes específiques de funcionament

Capítol II. Regles sobre el control de l'acció de govern

Capítol III. Règim jurídic

Títol VI. Potestat reglamentària (article 70 a 89)

Capítol I. Regles generals

Capítol II. Procediment d'elaboració

Article 79. Expedient

Secció 1a. Actuacions preparatòries

Secció 2a. Procediment d'elaboració dels reglaments executius

Secció 3a. Procediment d'elaboració del reglament orgànic i d'altres reglaments

Secció 4a. Texts consolidats

Títol VII. Competències (articles 90 a 116)

Capítol I. Funcions institucionals

Capítol II. Competències

Secció 1a. Disposicions generals

Secció 2a. Competències pròpies

Secció 3a. Competències pròpies en relació amb els municipis i altres entitats locals

Secció 4a. Competències delegades

Secció 5a. Encàrrecs de gestió

Secció 6a. Altres delegacions intersubjectives

Títol VIII. Relacions interadministratives (articles 117 a 128)

Article 117. Principis rectors

Capítol I. Col·laboració i cooperació

Capítol II. La coordinació

Títol IX. Règim especial per a l'illa de Formentera (articles 129 a 135)

Setena

El marc normatiu que hem de prendre de referència per atendre la consulta formulada és la *Constitució*, en concret, l'article 137, que estableix l'organització territorial de l'Estat en províncies i comunitats autònomes; l'article 138.1, ja esmentat, que es refereix al mandat dels poders públics d'atendre especialment les circumstàncies del fet insular; l'article 141, que es refereix a la província com a entitat local amb personalitat jurídica pròpia, i precisa, en l'apartat 4, que les illes tindran administració pròpia en forma de cabildos o consells.

També s'ha de considerar la regulació dels consells insulars que ha fet l'*Estatut d'autonomia*, especialment l'article 8, que estableix l'organització territorial de la

comunitat autònoma en illes i en municipis; l'article 30.1, que estableix la competència exclusiva de la Comunitat Autònoma en matèria d'organització, règim i funcionament de les seves institucions pròpies; l'article 30.36, que atorga competència exclusiva en matèria de procediment administratiu derivat de les especialitats de l'organització pròpia; l'article 31.13, que atribueix a la Comunitat Autònoma la competència de desenvolupament i d'execució de règim local; l'article 39, que situa els consells insulars en l'entramat institucional de la comunitat autònoma; i els articles 61 a 74, referits a organització, composició i règim electoral, funcionament i règim jurídic, competències, i funcions dels consells insulars.

Igualment, cal mencionar la normativa bàsica dictada per l'Estat especialment en allò relatiu a l'Administració local i al règim jurídic de les administracions públiques. Ens referim especialment a la *Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local*, principalment a l'article 41.3, segons el qual «els consells insulars de les Illes Balears, als quals són aplicables les normes d'aquesta Llei que regulen l'organització i el funcionament de les diputacions provincials, assumeixen les seves competències d'acord amb el que disposen aquesta Llei i les que els corresponguin de conformitat amb l'Estatut d'autonomia de les Balears».

Finalment, també podem esmentar la *Carta Europea d'Autonomia Local*, feta a Estrasburg el 15 d'octubre de 1985 (ratificada per Espanya mitjançant l'Instrument de 20 de gener de 1988), que defineix l'estàndard europeu d'autogovern local i que disposa, en l'article 3:

1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.
2. Este derecho se ejerce por *Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos* por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de *órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos*. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley.

Sobre la normativa bàsica estatal en matèria local com a paràmetre de constitucionalitat, volem portar a col·lació l'important dictamen del Consell d'Estat 338/2014, en el qual es recordava la jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre aquest assumpte:

- ii) La garantía institucional de la autonomía local en todo el territorio nacional se alcanza a través de la legislación básica del Estado, pero no se identifica necesariamente con ésta: «Solo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones —señala el Tribunal Constitucional—, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieren a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el artículo 149.1.18 de la Constitución, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental» (sentencia núm. 159/2001, de 5 de julio de 2001, F.J. 4º, entre otras muchas).
- iii) La normativa básica reguladora del régimen local, en aquellos extremos que conforman la garantía institucional de la autonomía local, constituye canon de validez

de las leyes autonómicas pero en ningún caso de las leyes estatales: «La legislación básica de régimen local —afirma el Tribunal Constitucional— no se integra en el bloque de la constitucionalidad ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales. No puede pretenderse de este Tribunal que enjuicie una norma estatal utilizando como parámetro otra norma estatal (configuradora de la autonomía constitucionalmente garantizada) pues, lógicamente, si no se ha vulnerado la Constitución, debe interpretarse como una nueva opción del legislador» (sentencia núm. 240/2006, de 20 de julio de 2006, FJ. 8º).

Tanmateix, convé tenir present que la STC 214/1989 modula el caràcter bàsic de la LBRL en relació amb la creació de les comarques i les àrees metropolitanes. Igualment, la STC 109/1998 fa prevaler la regulació estatutària sobre la LBRL (article 36.2) respecte a l'existència d'un pla únic d'obres i serveis a Catalunya. I la STC 132/2012, esmentada anteriorment, en el fonament jurídic 3 interpreta l'article 41.3 de la LBRL tenint present el marc normatiu dels consells insulars fixats en l'Estatut d'autonomia de 2007 i considerant les peculiaritats del fet insular a què fa referència l'article 138.1 de la CE.

[...] la proyección que esta garantía constitucional del autogobierno local tiene en el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas fue objeto de uno de los primeros pronunciamientos de este Tribunal. Así, en la antes mencionada STC 32/1981 indicamos que aquella garantía «es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado. La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario» (FJ 5; en relación con la organización local, STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 6).

Además, la regulación de esas condiciones básicas tampoco exige al Estado la fijación de estándares jurídicos uniformes allí donde la propia Constitución ha reconocido la existencia de circunstancias diferenciales, como acontece precisamente con el mandato de atención en particular «a las circunstancias del hecho insular» contenido en el art. 138.1 CE, dentro del capítulo de principios generales de la organización territorial del Estado, que no supone consagrar un privilegio sino una llamada de atención sobre la singularidad objetiva que el fenómeno de la insularidad representa, y que ha de ponerse a su vez en relación con lo dispuesto en los arts. 141.4 y 143.1 CE, por lo que se refiere a la administración local propia de las islas.

La singularidad del hecho o fenómeno insular explica el especial tratamiento que a las islas se dispensa en los correspondientes textos estatutarios de los archipiélagos canario y balear (art. 143.1 CE), constituidos en Comunidades Autónomas. [...] si bien la consideración constitucional de la isla en los archipiélagos canario y balear como ente local con administración propia en forma de cabildos o consejos resulta indisponible para el legislador estatutario, la Constitución no se opone en modo alguno a que los consejos insulares (o, en el caso canario, los cabildos) se configuren como instituciones autonómicas en el Estatuto de Autonomía, «norma institucional básica» de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), siempre y cuando esa configuración estatutaria de los consejos insulares no suponga detrimento de su naturaleza de administración local de cada isla (o agrupaciones de islas), ni merma de su autonomía para la gestión de los intereses propios de la isla. Dentro de estos límites, el art. 141.4 CE otorga un amplio margen de decisión al legislador estatutario para regular el régimen jurídico de los consejos insulares como administración propia de

la isla y a su vez (y en su caso) como institución básica autonómica, atendiendo a la singularidad del fenómeno insular.

S'insisteix en aquest mateix argument en el fonament jurídic 4 de la dita STC 132/2012:

Aunque en sus términos literales la remisión al Estatuto de Autonomía de las Illes Balears y las leyes que les correspondan que se contiene en el art. 41.3 LBRL para la regulación de los consejos insulares sólo haga referencia a las competencias, lo cierto es que esta llamada al texto estatutario resulta capital a los efectos que nos ocupan, toda vez que el art. 141.4 CE confiere al legislador estatutario un amplio margen de decisión para regular el régimen jurídico de los consejos insulares como administración propia de la isla y a su vez como «instituciones autonómicas propias» [art. 147.2 c) CE], en consideración a la singularidad del fenómeno insular, de la misma manera que hemos reconocido que la finalidad de «atender a la singularidad del sistema institucional» establecido por determinadas Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía hay que vincularla a la «peculiaridad» de esas Comunidades (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 141, que a su vez cita la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 7). En coherencia con ello, el vigente Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de «organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones propias» (art. 30.1) y de «procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia» (art. 30.36), así como competencias de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica estatal en materia de «régimen local» (art. 31.13), contiene la regulación esencial de la organización y competencias de los consejos insulares, configurados como instituciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (art. 61.3) sin detrimento de su condición de Administración propia de las islas del archipiélago balear en cuanto entidades locales (art. 61.1), remitiendo a la Ley de consejos insulares el desarrollo de la organización y funcionamiento de los mismos (arts. 62, 63.1, 67.4 y 68).

Vuitena

Una vegada examinada la proposta normativa sotmesa a consulta, per complir les funcions d'aquesta institució i vetllar per l'observança de la Constitució, l'Estatut d'autonomia i la resta de l'ordenament jurídic, el Consell Consultiu considera necessari formular algunes observacions generals al conjunt de l'Avantprojecte.

En una primera aproximació al contingut de la proposta examinada s'observa que es vol aprofundir en la consideració dels consells insulars com a institucions de la comunitat autònoma, davant la seva consideració *constitucionalitzada* d'entitats locals, a més de la garantia derivada de la *Carta Europea d'Autonomia Local*. En la proposta normativa hi ha poques remissions a la normativa local. Així, per exemple, en l'exposició de motius no es fa esment de la Llei 20/2006, de 15 de desembre, municipal i de règim local de les Illes Balears, que conté un títol dedicat als consells amb remissió expressa a la seva llei autonòmica específica. En la part expositiva es manifesta que es pretén consolidar, juntament amb l'organització corporativa, el model institucional burocràtic en el disseny de les administracions insulars en sintonia amb el marc normatiu que regeix l'Administració de la Comunitat Autònoma. Certament, el legislador autonòmic té una àmplia disponibilitat per procedir a la regulació dels consells insulars com a institucions pròpies de la comunitat autònoma, que estan clarament interioritzades com a eix vertebrador de la nostra estructura territorial. Tot això és així perquè l'Estatut

d'autonomia —que és el paràmetre preferent, tot i que no l'únic, per dirimir l'encaix constitucional de la nova regulació— ha reforçat la posició institucional dels consells insulars, en primer lloc, perquè ha incorporat dins l'esquema corporatiu de les corporacions insulars elements d'organització conforme als principis de la gestió burocràtica i, en segon lloc, perquè confereix als consells insulars un extens àmbit de competències que, a més, són «pròpies» d'aquests ens territorials. Com ja s'ha explicat, el mateix Tribunal Constitucional ha acceptat que, en la regulació normativa dels consells insulars, la garantia de l'autonomia insular debilita la intensitat de la legislació bàsica estatal davant l'àmplia i detallada regulació estatutària dels consells insulars. Però aquesta menor intensitat de la legislació bàsica del règim local no queda completament neutralitzada. Per assegurar una regulació respectuosa amb el bloc de constitucionalitat, el caràcter d'entitat local corporativa s'ha de mantenir en la configuració del ple i el president, i en les atribucions que els corresponen; és a dir, s'ha de respectar el nucli bàsic organitzatiu (la representativitat i les competències del ple), i els òrgans formats per membres electes han de retenir les facultats decisòries sobre les competències de més importància de l'ens insular i el control exhaustiu de l'acció dels òrgans executius. Tot això per garantir l'autonomia local, en els termes de la Sentència del Tribunal Constitucional 132/2012, de 19 de juny, amb citació d'altres sentències:

En su calidad de entidades locales territoriales, las islas del archipiélago balear son titulares de la autonomía local reconocida por los arts. 137 y 140 CE que, según reiterada doctrina de este Tribunal, se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que todos los legisladores deben respetar y que se concreta básicamente, en lo que ahora estrictamente interesa, en el «derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias» (SSTC 32/1981, de 28 de julio, F. 4; 40/98 de 19 de febrero, F. 39, y 252/2005, de 11 de octubre, F. 4). En esta misma línea hemos señalado que «la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno» (SSTC 159/2001, de 5 de julio, F. 4 ; 51/2004, de 13 de abril, F. 9; la ya citada 252/2005, F. 4 , y 240/2006, de 20 de julio, F. 8) [FJ 3].

Encara en la mateixa línia, en el fonament jurídic 4 d'aquesta mateixa resolució s'estableix més concreció sobre quin és el *nucli inherent de la funció representativa* que ha de quedar reservat al ple de la institució per mantenir el control sobre les atribucions de la corporació:

[...] El art. 65.1 del Estatuto de Autonomía establece que, entre otras funciones, el Pleno del consejo insular «controla la acción de gobierno del Consejo Ejecutivo, elige y cesa al Presidente», reiterándose en el art. 65.5 del Estatuto de Autonomía que «el Pleno ejercerá el control y la fiscalización de la acción del Presidente y del Consejo Ejecutivo, mediante la moción de censura al Presidente, la votación sobre la cuestión de confianza que éste plantee y los debates, las preguntas, las interpelaciones y las mociones sobre su actuación y otras que se establezcan»; y, en términos similares, el art. 8.1 b) de la Ley 8/2000 le encomienda al Pleno la función de «ejercer el control y

la fiscalización de los órganos de gobierno, a través de debates, preguntas y mociones sobre su actuación y otros que se establezcan».

Se trata de mecanismos con los cuales se pretende asegurar que el control último de las decisiones y la función directiva de la entidad corresponda al órgano representativo por excelencia, que no es otro que el Pleno del consejo insular correspondiente. Queda con ello salvaguardado el «núcleo inherente a la función representativa» que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación local —aquí insular—, integrado por las facultades de participación en la actividad de control del gobierno local, de intervención en las deliberaciones del Pleno de la corporación y de votación en los asuntos sometidos a ese mismo órgano, así como por el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores (SSTC 169/2009, de 9 de julio, FJ 3; 9/2012, de 18 de enero, FJ 4; y 30/2012, de 1 de marzo, FJ 4).

Tal com veurem, la regulació proposada, que minva la referència a la normativa local i intensifica el model institucional burocràtic, pot plantejar dubtes en el règim d'atribució de competències. O a la inversa, en algun cas s'assumeix en la proposta normativa l'esquema de les corporacions locals quan en l'Estatut hi ha un reforçament de l'estructura institucional burocràtica, cosa que també pot plantejar problemes operatius (és el cas, per exemple, de la regulació de la figura del vicepresident o vicepresidents, que són segons l'Avantprojecte òrgans necessaris dels consells insulars, mentre que segons l'Estatut són òrgans possibles del consell executiu).

En qualsevol cas, els consells són administracions pròpies de la comunitat autònoma i entitats territorials en tant que són òrgans de govern i administració de les illes. La llei reguladora dels consells insulars ha de donar una resposta adequada al règim aplicable a aquestes administracions, que són institucions clau en l'edifici autonòmic. L'impuls al model institucional burocràtic que es planteja en la proposta normativa s'haurà de produir sense desnaturalitzar el caràcter d'entitat local, que té el seu reflex, com ja s'ha avançat, en l'organització i el funcionament i també en el règim jurídic aplicable. Això és especialment important en cas, per exemple, de l'aprovació i la modificació del pressupost i la gestió econòmicofinancera, que s'ha de fer de conformitat amb la legislació reguladora de les hisendes locals. Tampoc no es pot perdre aquesta referència en la regulació de la contractació i en el règim de personal, aquest darrer amb matisos. La doble «naturalesa» també té una transcendència especial en el sistema de control i de recursos davant els òrgans de representació. En aquest sentit, convé recordar el plantejament de la STC 132/2012 en relació amb la facultat del president de resoldre els recursos d'alçada contra els actes del consell executiu i d'altres òrgans administratius:

El art. 9.2 *u*) se impugna porque la condición de consejero ejecutivo, secretario técnico o director insular no está reservada a los miembros electos del consejo insular, por lo que no pueden dictar actos administrativos y, consecuentemente, tampoco cabe establecer un mecanismo de impugnación de tales actos. A la vista del motivo esgrimido para recurrir el art. 9.2 *u*) debemos poner de relieve la estrecha vinculación de este precepto con los apartados 4, 5 y 6 del art. 20 y el art. 22.2 y 3. Los primeros atribuyen la denominación de «Acuerdos del Consejo Ejecutivo» a los actos de este órgano colegiado y la de «Resolución del consejero» a los dictados por cada uno de sus miembros, en tanto que «los secretarios técnicos y los directores insulares dictarán los actos administrativos que corresponda, ya sean actos de resolución, ya sean actos de trámite». El art. 22.2 dispone que los actos dictados por el consejo ejecutivo serán recurribles en alzada ante la comisión de gobierno y el art. 22.3 reproduce lo establecido en el art. 9.2 *u*).

Todas estas disposiciones legales son objeto de recurso por referirse a unos órganos que, en opinión del recurrente, han sido creados contraviniendo las normas del bloque de constitucionalidad. Pues bien, como quiera que, por las razones ya expuestas con anterioridad, no podemos hacer nuestra dicha tesis, tampoco nos es dado participar de las consecuencias que de ella extrae el Abogado del Estado.

Precisamente porque se trata de órganos que desempeñan exclusivamente funciones ejecutivas resulta lógico que el legislador autonómico haya establecido el régimen jurídico de las resoluciones en las que ha de plasmarse el ejercicio de las mismas, atribuyéndoles una denominación que de por sí no merece reproche alguno desde la estricta perspectiva constitucional a la que hemos de atenernos. Como tampoco puede merecerlo la previsión de que esas resoluciones puedan ser objeto de revisión por el Presidente del consejo insular, cargo reservado a un miembro electo de esta institución por el art. 66.1 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, y antes por el art. 7.2 de la Ley 8/2000, de consejos insulares, garantizando con ello la dirección y control último de la decisión por el titular electivo de un órgano y, a su través, eventualmente del consejo insular en Pleno, al que corresponde controlar y fiscalizar la acción de gobierno en su conjunto. Nuevamente nos hallamos ante el ejercicio de la competencia autonómica en materia de «procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia» (art. 30.36 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears), aquí por referencia a unos entes que tienen la condición de instituciones de la Comunidad Autónoma *ex art.* 61.3 de ese mismo texto estatutario.

e) Los arts. 16.1 y 18.1 regulan distintos instrumentos de control y fiscalización de la acción del consejo ejecutivo por el Pleno del consejo insular. En coherencia con las conclusiones anteriormente alcanzadas al examinar la constitucionalidad del consejo ejecutivo, debemos rechazar la impugnación de unos preceptos que, en rigor, garantizan que este órgano ejecutivo rinda cuentas de su acción ante el Pleno, en tanto que máximo órgano de carácter representativo de los consejos insulares. Se pretende, con ello, asegurar que la dirección y control de la acción administrativa de los consejos insulares corresponda a sus miembros electos. [FJ 5è]

Tot això al marge que els consells precisament en la vessant d'entitats locals supramunicipals assumeixin serveis corresponents als municipis per aplicar criteris d'economia d'escala, en el mateix sentit que la legislació bàsica estatal ha introduït juntament amb la necessitat d'evitar duplicitats i atendre el cost efectiu dels serveis.

Novena

Fetes aquestes reflexions generals sobre l'Avantprojecte, a continuació abordarem l'anàlisi de l'articulat.

Títol preliminar

— L'article 1 fixa l'objecte de la Llei fent referència, en l'apartat 1, a la regulació dels consells insulars i de les entitats dependents. L'apartat 2 es remet a la legislació específica en matèria de règim electoral i de finançament.

— L'article 2 al·ludeix a la naturalesa dels consells insulars, en termes pràcticament idèntics a l'article 61 de l'EAIB, com a institucions de govern de les illes, institucions de la comunitat autònoma i entitats locals. El precepte es refereix a la naturalesa d'entitats locals dotades de personalitat jurídica pròpia i d'autonomia i que disposen de potestats administratives pròpies de les administracions públiques territorials.

En relació amb aquest article 2, se suggereix traslladar el contingut de l'apartat 4, que al·ludeix al règim jurídic i a l'organització singular del Consell Insular de Formentera, a l'article 1 (dedicat, com hem dit, a l'objecte de la Llei), tot això perquè s'ha optat per regular en aquesta mateixa Llei el règim singular del Consell Insular de Formentera, encara que l'article 68 de l'EAIIB preveu la possibilitat d'una legislació específica per al Consell Insular de Formentera.

Títol I. Els membres dels consells insulars

— En aquest primer títol, principalment, i al llarg de l'Avantprojecte, s'utilitza una terminologia genèrica i no sempre coincident amb la diferent tipologia de membres dels consells insulars: «membres dels consells insulars», «consellers insulars», «consellers electes», «consellers executius», «consellers». Aquesta forma de procedir crea certa confusió i dificulta la comprensió del règim estatutari de les diferents categories de membres del consell insular. Per això, s'hauria de fer una distinció més clara en el tractament normatiu dels membres dels consells insulars (segons el seu origen) i regular en capítols distints el règim dels membres electes i el dels no electes. Es recomana, també, que se segueixi sempre el mateix criteri per referir-se a aquestes diferents tipologies de consellers.

— La confusió s'estén al contingut d'aquest títol, que en el capítol I es refereix a *l'adquisició i la pèrdua de la condició de membre* i regula la composició (article 3), l'elecció i el mandat dels consellers (article 4) i la pèrdua de la condició de conseller (article 5). Aquests dos darrers preceptes es refereixen, en puritat, als consellers electes. En l'article 3.2 s'especifica que els membres del consell executiu no electes també tenen la condició de membres del consell insular respectiu, però no formen part del ple. No obstant això, en aquest capítol no es regula com es produeixen l'adquisició i la pèrdua de la condició de membre del consell executiu, qüestions que són abordades en preceptes dispersos al llarg de l'articulat (*vid.* l'article 21.1.d o l'article 31 de l'Avantprojecte). Tampoc no hi ha cap referència als preceptes que s'ocupen d'aquesta qüestió.

— Sobre la pèrdua de la condició de conseller electe (article 5) hem de fer dues consideracions:

a) D'una banda, pel que fa a la decisió judicial ferma que en declari la incapacitació, s'haurà de tenir en compte la repercussió que pugui tenir en els procediments judicials d'incapacitació la recent aprovació de la Llei 8/2021, de 2 de juny, per la qual es reforma la legislació civil i processal per al suport a les persones amb discapacitat en l'exercici de la seva capacitat jurídica. Aquesta norma, que entra en vigor el 3 de setembre de 2021, implica un canvi transcendent en l'ordenament jurídic, en el sentit que s'instaura un model, tal com explica l'exposició de motius, «basado en el respeto a la voluntad y la persona [con discapacidad] quien, como regla general, será la encargada de tomar sus propias decisiones».

Aquesta mateixa consideració s'haurà de tenir present en la resta de referències a la incapacitació judicial com a causa de cessament en el càrrec públic contingudes en l'Avantprojecte (*vid.*, entre altres, els articles 22.1.e o 31.1.e).

b) Crida l'atenció, en relació amb les causes de cessament, que l'article 5.e faci referència a la pèrdua de la nacionalitat espanyola, en els casos prevists legalment, i, en canvi, no es refereixi expressament a la pèrdua de la condició d'illenc (en la circumscripció respectiva), que és, juntament amb la de gaudir de la nacionalitat espanyola, una de les condicions per a l'exercici del dret de sufragi passiu a les eleccions als consells insulars (prevista en l'article 3 de la Llei 7/2009, d'11 de desembre, electoral dels consells insulars). Tanmateix, la lletra d de l'article 5 de l'Avantprojecte es refereix al cessament pel fet d'incórrer en causa d'inelegibilitat; hem de pensar que aquesta previsió abasta qualsevol de les condicions per ser elegit i mantenir-se en el càrrec, amb la qual cosa es podria considerar supèrflua la referència compresa en la lletra e d'aquest article 5.

— El capítol II regula els *drets i els deures del consellers insulars*, sense distingir entre consellers electes o no, i conté una disposició general sobre drets i deures, honors i distincions (article 6).

Es confirma en aquest capítol, com s'ha avançat, que s'ha optat per una regulació no diferenciada dels *consellers insulars*, tot i que, en alguna ocasió, es precisa el règim aplicable als «consellers executius» (article 7.1 *in fine*) o als «consellers electes» (article 10.2). La pretesa equiparació entre els consellers electes i els executius no electes queda palesa també en l'expedient d'elaboració, en la justificació del rebuig d'una de les al·legacions presentades que proposava diferenciar el règim en funció de si es tractava de membres electes o no.

La proposta normativa parteix del plantejament, mantingut també per aquest òrgan assessor en alguna ocasió, segons el qual els consellers executius, siguin o no electes, són membres d'una institució, i que «en definitiva participan de y sirven a la misma Corporación y se nutren del mismo Presupuesto público» (Dictamen 42/2015). En aquest mateix dictamen deim: «La distinción de procedencia o de estatuto jurídico representativo del cuerpo electoral o no, podrá tener efectos decisivos en otros ámbitos, ciertamente (de modo paradigmático, por ejemplo, el de ser elegido presidente o la disponibilidad de voto en el Pleno), pero no en el aspecto que ahora examinamos [el règim retributiu]».

Ara bé, al marge d'aquella consideració, la distinció entre electes o no electes pot derivar en un règim distint en altres aspectes, com és la determinació del règim d'incompatibilitats. En relació amb aquesta darrera vessant, l'Estatut d'autonomia regula de manera separada la composició dels consells insulars i el règim electoral —incloses les incompatibilitats— (article 64 de l'EAIB) i fa una remissió específica a la Llei que havia de regular «l'estatut personal i les incompatibilitats dels membres del consell executiu» (article 67.4 de l'EAIB).

De manera més específica, aquest òrgan assessor ha atès les consultes facultatives formulades pels presidents dels consells insulars sobre el règim de compatibilitats dels consellers electes (Dictamen 73/2010, aquest emès amb posterioritat a l'entrada en vigor de la Llei 7/2009, d'11 de desembre, electoral dels consells insulars) i dels consellers

electes executius (Dictamen 48/2013). En aquests dictàmens deim que la distinció entre membres electes i no electes sí que té rellevància amb el benentès que la diferència del règim jurídic aplicable afecta de manera substancial el procediment que s'ha de seguir en cada cas per declarar la incompatibilitat i la determinació de l'òrgan competent per resoldre. En el Dictamen 48/2013 es reitera, com ja s'adverteix en el Dictamen 10/2009, que el problema suscitat requereix una regulació legal, atesa la dualitat de règim d'incompatibilitats aplicables als consellers insulars.

Arribat el moment de dur a terme la necessària regulació legal, aquesta manera de tractar indistintament l'estatut jurídic dels membres dels consells insulars (electes i no electes) pot plantejar dificultats en aquells aspectes ja esmentats, com la capacitat de ser elegit president, la disponibilitat del vot en el ple o el règim d'incompatibilitats aplicables.

— Si es vol mantenir la proposta normativa de regular en un mateix capítol l'estatut jurídic dels membres de la corporació (sense distingir-ne la procedència electiva o no), s'haurà de millorar la redacció del precepte que fa referència a l'assistència a les sessions (l'article 7), perquè quedi clar que són els consellers *electes* els que tenen el dret i el deure d'assistir, amb veu i vot, a les sessions del ple; i que els consellers executius *no electes* no formen part del ple, però hi podran intervenir sense capacitat decisòria. També s'haurà de reformular la regulació del règim d'incompatibilitats, com es veurà més endavant.

— Pel que fa a la regulació de l'assistència al ple —i altres òrgans— (article 7), no hi ha cap referència al tipus d'assistència a distància, ni cap remissió a la regulació en el reglament orgànic, més enllà d'una molt succinta al·lusió —que es fa en el títol dedicat al funcionament i el règim jurídic dels consells insulars— a les reunions dutes a terme de manera no presencial —d'acord amb les previsions del reglament orgànic— del ple, del consell executiu i de la resta d'òrgans col·legiats (article 56). L'assistència a distància dels membres de les entitats locals ja s'ha regulat legalment i aquesta previsió no pot ser desconeguda en la Llei que ha d'ordenar el règim jurídic i el funcionament dels consells insulars. La disposició final vint-i-dosena de la Llei 2/2020, de 15 d'octubre, de mesures urgents i extraordinàries per a l'impuls de l'activitat econòmica i la simplificació administrativa en l'àmbit de les administracions públiques de les Illes Balears per pal·liar els efectes de la crisi ocasionada per la COVID-19, modifica diferents preceptes de la Llei 20/2006. En concret:

1. S'introdueix un apartat cinquè a l'article 70, que quedarà redactat de la següent manera:

«5. Sempre que el reglament orgànic ho contempli, els membres de les entitats locals poden assistir a distància a les sessions plenàries, quan concorri una causa justificada d'embaràs, maternitat, paternitat, malaltia greu o qualsevol altra regulada en el reglament orgànic, que impedeixi la seva assistència personal a la sessió. La participació a distància requereix l'autorització prèvia del ple el qual ha de regular reglamentàriament els mitjans informàtics i de tot tipus que s'han d'utilitzar i les garanties que es consideren necessàries per a l'adequat exercici de les funcions de fe pública per la secretaria de l'entitat local.»

2. Es modifica l'apartat 1 de l'article 84, que quedarà redactat de la següent manera:

«1. Per a la constitució vàlida del ple es requereix l'assistència, presencial o a distància, d'un terç del nombre legal de membres de la corporació, que no pot ser mai

inferior a tres. Aquest quòrum s'ha de mantenir durant tota la sessió. En tot cas, es requereix l'assistència del president o la presidenta i del secretari o la secretària de la corporació, o de les persones que legalment els substitueixin.»

3. Es modifica l'apartat 1 de l'article 92, que queda redactat de la següent manera:

«1. Els acords s'adopten per votació dels membres de la corporació assistents a la sessió corresponent de forma presencial o a distància.»

Altrament, l'article 46.3 de la LBRL preveu la celebració de plens telemàtics en supòsits i situacions excepcionals.

3. En tot cas, quan concorrin situacions excepcionals de força major, de greu risc col·lectiu, o catàstrofes públiques que impedeixin o dificultin de manera desproporcionada el funcionament normal del règim presencial de les sessions dels òrgans col·legiats de les entitats locals, aquests, un cop apreciada la concurrència de la situació descrita per l'alcalde o el president o qui vàlidament els substitueixi a l'efecte de la convocatòria d'acord amb la normativa vigent, es poden constituir, fer sessions i adoptar acords a distància per mitjans electrònics i telemàtics, sempre que els seus membres participants es trobin en territori espanyol i en quedi acreditada la identitat. Així mateix, s'ha d'assegurar la comunicació entre ells en temps real durant la sessió, i s'han de disposar els mitjans necessaris per garantir el caràcter públic o secret d'aquelles segons escaigui legalment en cada cas.

Als efectes anteriors, es consideren mitjans electrònics vàlids les audioconferències, les videoconferències, o altres sistemes tecnològics o audiovisuals que garanteixin adequadament la seguretat tecnològica, la participació política efectiva dels seus membres, la validesa del debat i la votació dels acords que s'adoptin.

— S'ha d'analitzar amb deteniment la regulació de *les retribucions i les indemnitzacions* (article 8) tenint en compte la distinció entre membres electes i membres del consell executiu que no siguin electes. Com hem avançat, aquest òrgan assessor ja s'ha pronunciat sobre les limitacions a les retribucions —i nombre màxim de membres— resultants de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, en el Dictamen núm. 42/2015. En aquest dictamen es diu:

No podría entenderse una distinción entre miembros electos y no electos a fin de establecer su régimen retributivo, puesto que, en esta materia, en el fondo, lo que prevalece es la dedicación a las tareas de dirección propias del alto cargo ejecutivo en la Corporación. La distinción de procedencia o de estatuto jurídico representativo del cuerpo electoral o no, podrá tener efectos decisivos en otros ámbitos, ciertamente (de modo paradigmático, por ejemplo, el de ser elegido presidente o la disponibilidad de voto en el Pleno) pero no en el aspecto que ahora examinamos. Ello supone, además, con fundamento en el principio de estabilidad presupuestaria (art. 135 Constitución y Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera), generalizar la limitación retributiva a todos los miembros de la Corporación de acuerdo estrictamente a su dedicación a la misma.

I encara, davant el silenci de la Llei 8/2000, en aquest dictamen es fa una crida a:

[...] acometer la necesaria reforma de la Ley de Consejos Insulares y de la legislación de incompatibilidades a la luz del Estatuto de Autonomía de 2007 y de las reformas de la normativa estatal básica que vierten, cada vez más, incertidumbre en estas instituciones, por otro lado, imprescindibles y claves en dicho sistema institucional.

La regulació que ara es proposa no distingeix entre els consellers electes i no electes que siguin membres del consell executiu, i, en general, subjecta les retribucions i les indemnitzacions als límits que estableix la legislació estatal bàsica. No hi ha una remissió específica a la normativa de règim local, la qual cosa podrà plantejar problemes d'interpretació respecte al règim aplicable a la diferent tipologia segons el seu origen i dedicació: consellers electes sense règim de dedicació especial ni funcions executives; consellers electes amb règim de dedicació exclusiva; consellers executius, que poden ser electes (o no). És necessari que en la proposta normativa s'aclareixi aquesta qüestió.

— Quant a la regulació de l'accés a la informació, que conté l'article 9, sí que es fa una referència a la legislació bàsica del règim local i n'estableix una regulació, amb remissió al corresponent reglament orgànic. En qualsevol cas, s'ha de recordar que el dret a obtenir la informació necessària per poder exercir les facultats de participació en l'activitat de control del govern local, intervenció en les deliberacions del ple i votació en els assumptes sotmesos al ple, forma part del «núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de la corporación local» (STC 132/2012, FJ 4 *in fine*). A més, aquest és un dret que específicament recull l'article 65.4 de l'EAIB («Els consellers del consell insular tindran accés a tota la informació generada per la institució»).

— Tal com hem avançat, la regulació de les incompatibilitats establerta en l'article 10 es fa de manera general, sense distingir entre l'origen i la condició dels consellers. Segons disposa l'apartat 1, els consellers queden sotmesos al règim d'incompatibilitats previst en l'article 64.3 de l'Estatut d'autonomia, en la legislació electoral dels consells insulars i en la legislació del règim electoral general. No obstant això, l'apartat 2 de l'article 10 disposa que els consellers *electes amb règim de dedicació exclusiva* estan també sotmesos a les incompatibilitats previstes per als alts càrrecs de l'Administració autonòmica. I en l'apartat 6 remet la regulació del règim d'incompatibilitats dels *membres del consell executiu* (sense distingir si són electes o no) a la regulació específica prevista en l'article 27 de l'Avantprojecte. Aquest article 27 estableix que els membres del consell executiu estan subjectes al règim aplicable als consellers electes amb dedicació exclusiva (als quals s'aplica el règim dels alts càrrecs de l'Administració autonòmica, segons l'apartat 2 de l'article 10) i als membres del Govern de la Comunitat Autònoma. L'article 10.4 disposa que és el ple l'òrgan competent per declarar la incompatibilitat dels consellers (sense distingir tampoc ni l'origen ni la condició).

Per tant, veim que l'Avantprojecte omet qualsevol referència a la legislació bàsica de l'Estat (articles 73 a 75 de la Llei 7/1985) aplicable, en general, a tots els membres electes dels consells insulars. D'altra banda, tampoc no es refereix, pel que fa als consellers electes amb règim de dedicació exclusiva, a les incompatibilitats dels alts càrrecs estatals (Llei 53/1984, de 26 de desembre, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques, i article 15 de la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat; ambdues normes són aplicables als consellers electes per remissió dels apartats 1 i 8, respectivament, de l'article 75 de la LBRL).

Com ja s'ha avançat, el règim d'incompatibilitats en les corporacions insulars ha plantejat controvèrsia i el Consell Consultiu ja s'ha pronunciat, arran de les consultes efectuades, en els dictàmens 48/2013 i 29/2015, relatius al règim de les incompatibilitats de membres dels consells insulars de Menorca i de Formentera, respectivament, i, amb anterioritat, en els dictàmens 10/2009 i 73/2010. Aquest òrgan assessor recorda que la nova Llei de consells insulars ha de preveure no només el règim jurídic aplicable, sinó que també ha d'establir el procediment que s'ha de seguir quan es plantegi la incompatibilitat d'un conseller electe i membre del consell executiu.

En relació amb aquest punt, ja s'ha avançat que, segons l'article 10.4 és el ple l'encarregat de declarar la incompatibilitat dels consellers (sense distinció). Més endavant, pel que fa a les atribucions dels òrgans dels consells, en l'article 17.1.y s'atribueix al ple la declaració de compatibilitat o incompatibilitat del president, dels membres del ple (tots electes) i dels *consellers executius* (que poden ser membres electes o no electes). L'article 17.3 considera delegable en les comissions del ple (previstes en l'article 18) aquesta atribució. Altrament, l'article 28.1./ atribueix al consell executiu l'autorització de la compatibilitat dels «alts càrrecs» i dels empleats públics, i l'article 14.3 de l'Avantprojecte considera alts càrrecs els òrgans d'administració superiors (això és, els consellers executius) i directius (directors insulars i secretaris tècnics).

Sobre aquestes previsions hem d'observar, en primer lloc, una incoherència, perquè sent considerats els consellers executius (com a òrgans superiors de l'Administració) «alts càrrecs» no queda clar quin és l'òrgan competent per declarar-ne la compatibilitat. I tampoc no s'especifica si hi ha alguna diferència en el procediment en el cas dels consellers executius segons el seu origen (electiu o no). Per tot això, es considera que s'hauria d'aclarir la competència i el procediment per declarar la compatibilitat en relació amb els consellers executius.

En segon lloc, i respecte a la possible delegació de l'atribució del ple en la comissió del ple, cal tenir present que l'article 4.6 de la Llei 7/2009, d'11 de desembre, electoral dels consells insulars, disposa que «correspon al ple del consell insular el reconeixement i la declaració de les causes d'incompatibilitat». Es recomana que l'atribució del ple es consideri indelegable, per coherència amb la previsió de la Llei 7/2009.

— La regulació de les declaracions d'activitats i béns (article 11) ha de respondre al contingut de la legislació del règim local. Per això, es considera convenient, en aquest precepte, la remissió expressa a la normativa bàsica del règim local i a la regulació que en contengui els requisits establerts. A més, en els apartats 4, 5 i 6 d'aquest article es pretén una coordinació entre aquelles obligacions i la regulació de la Llei 16/2016, de 9 de desembre, de creació de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears. Es preveu que es podran subscriure convenis que permetin la presentació de les declaracions en un sol registre (article 11.6). No obstant això, s'ha d'advertir que la regulació proposada en aquest punt no pot desvirtuar les obligacions establertes en l'article 75.7 de la LBRL i en l'article 75 de la Llei 20/2006, sobre el manteniment de les declaracions en l'àmbit de la corporació. Probablement, amb la proposta s'està pensant en la interoperabilitat del registre, més que en l'existència d'un sol registre. Per això, s'ha

de modificar la redacció de l'article 11.6 per facilitar que una única presentació permeti el manteniment dels dos registres (el de la corporació i el de l'Oficina).

— En el capítol III del títol I es regulen els grups polítics en un únic precepte (article 12), que n'estableix la constitució i la regulació pel reglament orgànic corresponent, i reiterant, en termes molt similars, el que disposa l'article 65.3 de l'EAIB:

El Reglament orgànic del consell insular establirà la formació de grups polítics, la participació d'aquests en el procés d'elaboració normativa [...].

En efecte, correspon al reglament orgànic la concreta regulació dels grups polítics. Aquests grups polítics tenen atribuïdes funcions molt rellevants com, per exemple, la designació dels membres que integren les comissions, segons l'article 18 de l'Avantprojecte; la participació en la constitució de la junta de portaveus, tal com disposa l'article 19; o la formulació de mocions, interpellacions i preguntes als membres del consell executiu, segons preveu l'article 60. Però, tal vegada, i per la transcendència que tenen els grups polítics en l'organització i el funcionament dels consells insulars, seria recomanable incorporar a l'Avantprojecte la previsió dels criteris mínims per a la constitució, els mitjans i els membres no adscrits dels grups polítics.

Títol II. Organització dels consells insulars

Per encetar el comentari d'aquest títol, hem de recordar que l'article 62 de l'EAIB disposa:

Els consells insulars establiran la seva organització d'acord amb la Constitució i amb aquest Estatut. Una llei del Parlament en regularà l'organització.

I que l'article 63.1 del text estatuari fixa l'estructura bàsica imprescindible de cada consell i preveu:

Els òrgans necessaris dels consells insulars de Mallorca, Menorca i Eivissa són: el Ple, el president i el Consell Executiu. En els termes fixats per la Llei de consells insulars, cada consell insular pot crear òrgans complementaris dels anteriors.

Capítol I. Disposicions generals

El capítol I de l'Avantprojecte regula les regles generals d'organització (article 13). Amb la idea d'assegurar la capacitat d'autoorganització dels consells, es preveu que la seva organització s'establirà amb el reglament orgànic respectiu, d'acord amb l'Estatut d'autonomia i la llei reguladora dels consells insulars. L'apartat 3 hi afegeix que amb el reglament orgànic es poden crear òrgans complementaris i desconcentrar-hi les atribucions dels òrgans diferents del ple. Per la seva banda, l'article 38, inclòs en la secció 3a del capítol II, es refereix a la creació i la regulació d'aquests òrgans complementaris mitjançant el reglament orgànic. En l'exercici d'aquesta capacitat d'autoorganització, els reglaments orgànics poden regular òrgans de funcionament (és el cas de les comissions del ple previstes en l'article 18) o la desconcentració en altres òrgans complementaris. També es poden crear, amb els respectius reglaments orgànics, òrgans col·legiats amb funcions decisòries, de proposta, d'emissió d'informes preceptius o de seguiment i de control d'altres òrgans de l'Administració insular (és el cas, entre d'altres, i pel que fa al Consell Insular de Mallorca, d'òrgans col·legiats com la Comissió Insular

d'Ordenació del Territori i Urbanisme i la Comissió Insular de Patrimoni Històric, o també la Ponència Tècnica d'Artesania de Mallorca).

— L'article 14 de l'Avantprojecte disposa que «són òrgans de govern dels consells insulars el president, el vicepresident o vicepresidents, el consell executiu i el ple». A priori, es podria pensar que amb aquesta redacció es vol assegurar que tots els consells insulars tinguin la mateixa estructura. Però aquesta no és l'única interpretació que es pot fer d'aquest precepte. Si el posam en relació amb l'article 13.1, es podria entendre que es planteja que cada consell insular, amb el reglament orgànic, decidirà la seva estructura a partir de les possibilitats que li confereixen l'Estatut i la llei reguladora dels consells insulars. Això afecta específicament la figura del vicepresident. Pensem que l'Estatut d'autonomia només fa referència al vicepresident per preveure la presència possible (però no necessària) d'aquesta figura en el *consell executiu* (article 67.1 de l'EAIB). Tampoc no el considera òrgan necessari dels consells insulars (de fet, ni tan sols l'esmenta en l'article 63.1). I ara aquesta proposta considera el vicepresident com a òrgan dels consells (llavors veurem que es considera òrgan necessari del consell executiu). Tampoc no queda clar si tots els consells insulars han de tenir òrgans directius (els que conté l'apartat 4, en les lletres *a* i *b*, de l'article 14).

Si, segons l'article 14 de l'Avantprojecte, tots els òrgans que s'esmenten són necessaris i es pretén la mateixa estructura orgànica per als diferents consells insulars, hi ha una incoherència amb la suposada flexibilitat que se'ls vol donar en l'organització interna i a la qual fa referència l'exposició de motius. No resulta fàcilment conciliable exigir un esquema comú per a tots i invocar també la flexibilitat en matèria d'organització que millor s'adapti a la realitat de cada corporació. Es considera que la premissa de la qual parteix aquest capítol I limita l'autonomia organitzativa dels consells insulars.

D'altra banda, l'article 14 diferencia els òrgans de govern i els òrgans d'administració. Es fa una distinció entre òrgans superiors —els consellers executius— i òrgans directius —els secretaris tècnics, els directors insulars i els determinats pel reglament orgànic, els titulars dels quals tenen la consideració d'alt càrrec. En relació amb aquesta qüestió, i pel que fa als òrgans de govern, cal només recordar, una vegada més, que l'article 65.1 de l'EAIB disposa que «el ple del consell insular [...] controla l'acció de govern del consell executiu». I que la citada STC 132/2012 assenyala, amb claredat:

[...] la introducción de órganos complementarios de carácter burocrático en la estructura institucional de la corporación no representa de suyo vulneración de la autonomía local, teniendo presente la doble condición de administraciones de entidades locales e instituciones de la Comunidad Autónoma que concurre en los consejos insulares y en atención, finalmente, al amplio elenco de competencias que el propio Estatuto de Autonomía de las Illes Balears reserva a los consejos insulares en sus arts. 70 y 71. Por lo demás, el consejo ejecutivo se configura como un órgano estrictamente ejecutivo que responde de su gestión ante el Pleno del consejo insular correspondiente, al que concierne ejercer la fiscalización de la acción del consejo ejecutivo a través de los distintos mecanismos previstos por el Estatuto de Autonomía y la Ley de consejos insulares. [FJ 5.a)]

Igualment, l'alt tribunal accepta, sense problemes, l'encaix constitucional de les direccions insulars i les secretaries tècniques:

Se trata de órganos de eminente perfil ejecutivo a los que se atribuye el ejercicio de funciones propias de la actividad administrativa de los consejos insulares y cuyas decisiones son objeto de control y fiscalización por los órganos de carácter electivo del consejo insular. La decisión misma de crear estos órganos burocráticos en el seno de las corporaciones insulares se explica suficientemente por el amplio espectro competencial de éstas y en aras de la eficacia de la acción administrativa [FJ 5.b)]

— D'altra banda, l'apartat 5 de l'article 14 de l'Avantprojecte preveu que el secretari general, l'interventor general i el tresorer del consell insular poden tenir la consideració d'*òrgans directius* si així ho estableix el reglament orgànic. A més, l'article 36.2 de la proposta remet a la lliure designació en aquests casos.

La Sentència del Tribunal Suprem de 28 de maig de 2020 (rec. 165/2018) estima parcialment el recurs interposat contra el Reial decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d'Administració Local amb habilitació de caràcter nacional. L'article 2 d'aquesta norma diu:

Article 2. Funcions públiques necessàries a totes les corporacions locals

[...]

4. A més de les funcions públiques que consten als paràgrafs *a)* i *b)* de l'apartat 1 d'aquest article, els funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional poden exercir altres funcions que els siguin encomanades per l'ordenament jurídic.

I la resolució del Tribunal Suprem sobre aquesta qüestió disposa:

Esto significa que solamente en virtud de una previa disposición normativa de rango legal o reglamentario que la prevea y respete la configuración material que el legislador ha dado a los funcionarios de la Escala y a su cometido podrá efectuarse la encomienda a que se refiere el precepto. Todos estos son conceptos judicialmente asequibles idóneos para hacer efectivo el control de la legalidad de la aplicación de la facultad prevista en este precepto.

La mateixa Sentència també declara que el nucli de competències propi del cos funcionarial impedeix que es desnaturalitzin o es vegin impedides aquestes funcions pròpies. I afegeix que això no és obstacle per a l'assignació de funcions que no siguin incompatibles ni disfuncionals, si bé hauran de ser interpretades en cada cas. Respecte al precepte ara comentat, ens remeten a les funcions que puguin encomanar-se mitjançant el reglament orgànic corresponent als titulars d'òrgans directius que siguin ocupats per funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional.

Capítol II. Òrgans de govern

La secció 1a d'aquest capítol II regula el ple del consell insular. Segons la interpretació feta pel Tribunal Constitucional la salvaguarda de l'autogovern de l'illa com a entitat local queda garantida en la mesura que «el pleno del consejo insular, que conserva todas las potestades decisorias y el control político del ente, solo está integrado por miembros electos» (STC 132/2012, FJ 4). L'Estatut d'autonomia, per la seva banda, disposa que correspon al ple, entre altres funcions, el control de l'acció del govern del consell executiu, i l'elecció i el cessament del president (article 65.1 de l'EAIB).

En relació amb la regulació de la proposta examinada podem fer les consideracions següents:

— L'article 15.1 diu que el ple «assumeix el govern de la institució *en els seus eixos fonamentals*, com també el control i la fiscalització de l'Administració del consell insular». La precisió relativa als *eixos fonamentals* del govern podria evocar una certa minva en l'exercici del poder de la institució, quan en realitat el Tribunal Constitucional exigeix que la regulació dels consells insulars asseguri que el control últim de les decisions i de l'acció de govern correspon al ple, com a òrgan representatiu per excel·lència. Per tant, s'hauria d'eliminar aquesta precisió, que pot ser pertorbadora per comprendre l'abast del poder del ple, que representa, en paraules de l'alt tribunal, el nucli inherent a la funció representativa.

— En relació amb la sessió constitutiva (article 16), la regulació coincideix bàsicament amb allò que preveu la disposició transitòria primera de la Llei 7/2009, d'11 de desembre, electoral dels consells insulars, dedicada precisament a la constitució de les corporacions. Ara bé, per donar més seguretat jurídica a la regulació proposada, en l'apartat 4 s'hauria de detallar a qui correspon convocar una nova sessió (al president en funcions o a la mesa d'edat) en el cas que no es pugui declarar constituïda la nova corporació per manca de quòrum.

— L'article 17 es refereix a les *atribucions del ple* i conté els poders atorgats a les institucions representatives de les respectives illes. Aquest és un element nuclear en la regulació proposada, ja que representa l'esfera real de poder dels consells insulars i la importància institucional concedida al ple en l'estructura organitzativa d'aquestes corporacions. De fet, la qüestió de la delegació d'atribucions del ple en el president i en la comissió de govern fou objecte d'especial atenció en la STC 132/2012. En aquest punt, l'alt tribunal considera que sostreure a aquest òrgan l'adopció de decisions particularment rellevants per a la satisfacció de l'interès de la corporació suposa desnaturalitzar el caràcter d'entitat local representativa i afecta l'autonomia local. Així es declara, respecte a la possibilitat de delegació d'algunes competències:

a) El art. 8.2 permite que el Pleno del consejo insular delegue en el presidente y en la comisión de gobierno el ejercicio de algunas de las competencias que le atribuye el art. 8.1. El Abogado del Estado entiende que el precepto legal autonómico vulnera la normativa básica en materia de régimen local en cuanto que hace posible la delegación de las atribuciones consistentes en «aprobar el ejercicio de la iniciativa económica, la insularización de actividades en régimen de monopolio y la forma de gestión del servicio correspondiente, así como la creación de entes públicos de carácter institucional y de sociedades mercantiles» [art. 8.1 k)], «aprobar la transferencia de competencias, servicios y actividades a organizaciones en las que participe el Consejo Insular, así como la delegación de competencias o la encomienda de gestión de actividades materiales, técnicas y de servicios a otras administraciones públicas» [art. 8.1 o)] y «alterar la calificación jurídica de los bienes de dominio público. 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» [art. 8.1 q)]. A juicio del Abogado del Estado, estas previsiones serían contrarias a lo establecido en los apartados 3 n) y 4 del art. 33 LBRL, que excluyen la posibilidad de delegar «aquellas atribuciones que correspondan al Pleno por exigir su aprobación una mayoría especial», como sucede con la «municipalización o provincialización de actividades en régimen de monopolio y aprobación de la forma

concreta de gestión del servicio correspondiente» [art. 47.2 k) LBRL], la «transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones públicas, así como la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras administraciones, salvo que por Ley se impongan obligatoriamente» [art. 47.2 h) LBRL] y la «alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales o comunales» [art. 47.2 n) LBRL].

Como hemos recordado en el fundamento jurídico 3 de esta misma resolución, la garantía constitucional de la autonomía local tiene alcance general y configura nuestro modelo de Estado, lo que necesariamente lleva a concluir que corresponde al Estado «la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado» (STC 32/1981, FJ 5). No hay duda del carácter materialmente básico de los preceptos de la Ley reguladora de las bases de régimen local invocados por el Abogado del Estado, habida cuenta de que en ellos se plasma una garantía nuclear del autogobierno de la comunidad local, como es la reserva al Pleno de la corporación —en su calidad de órgano de carácter representativo de la ciudadanía— de la competencia para adoptar decisiones especialmente relevantes como son el ejercicio de la iniciativa económica pública, la alteración del régimen jurídico especial de los bienes de titularidad pública o la transferencia o asunción de nuevas funciones por el ente exponencial de esa misma comunidad local.

Pues bien, esa garantía procedimental, de deliberación pública previa a la adopción de decisiones particularmente relevantes para la satisfacción del interés de la comunidad local, ha sido desconocida por el art. 8.2 de la Ley de consejos insulares en cuanto que permite eludir esa deliberación pública, sustituyéndola por la delegación del ejercicio de las competencias correspondientes bien en un órgano de carácter estrictamente unipersonal, como es el Presidente del consejo insular, bien en la comisión de gobierno, en la que únicamente están presentes algunos de los representantes de la ciudadanía.

Consecuentemente, debemos estimar el recurso con respecto al art. 8.2 de la Ley de consejos insulares exclusivamente en cuanto permite delegar en los órganos antes mencionados el ejercicio de las atribuciones encomendadas al Pleno del consejo insular por las letras k), o) y q) del art. 8.1. No obstante, esta declaración de inconstitucionalidad no puede determinar la anulación del precepto legal, pues ello supondría la desaparición de la delegación en su integridad, consecuencia enteramente rechazable, toda vez que la delegación de las atribuciones que permite el art. 8.2 no es inconstitucional: la tacha de inconstitucionalidad apreciada, por las razones expuestas, consiste únicamente en que el precepto impugnado no incluye entre las atribuciones exceptuadas de la facultad de delegación las enunciadas en las letras k), o) y q) del art. 8.1. Por el contrario, ninguna tacha cabe oponer (y desde luego el Abogado del Estado no lo hace en su demanda) a que sean delegables las atribuciones del Pleno enunciadas en las letras e), m), n), s), t), u) y v) del citado precepto, delegación que resultaría, sin embargo, vedada al Pleno del consejo insular si, yendo más lejos de lo solicitado por el propio Abogado del Estado, declarásemos la nulidad del art. 8.2 de la Ley de consejos insulares; declaración que, por el contrario, hubiera sido procedente en el caso de que el precepto hubiera sido redactado de manera positiva, esto es, enumerando las atribuciones delegables, pues en tal caso habríamos declarado inconstitucionales y nulos los incisos o letras que enunciasen como delegables atribuciones no susceptibles de delegación.

a) Aquesta doctrina ens obliga a analitzar de forma conjunta i sistemàtica les competències atribuïdes al ple i a la resta d'òrgans, especialment en relació amb aquelles matèries en què es reforcen les responsabilitats del consell executiu, com són la política

de personal, la contractació pública, la gestió de béns públics, l'expropiació forçosa o l'exercici de les accions judicials:

i. Així, respecte a la *contractació* es planteja una novetat en la proposta normativa, consistent a atribuir al ple la competència per aprovar els PCAG (article 17.1.*u*), i declara que aquesta atribució és delegable en el president, el consell executiu o les comissions previstes en l'article 18 (article 17.3). Mentre que, en la secció dedicada al consell executiu, atribueix a aquest òrgan la consideració d'òrgan de contractació en tot tipus de contractes en els mateixos casos que la legislació de contractes del sector públic atribueix a la Junta de Govern Local en els municipis de gran població, sens perjudici de les competències del ple i del president en aquesta matèria (article 28.1.*h*), i també en matèria de concessions (article 28.1.*i*). Igualment, preveu la possibilitat de delegar en el president i en els consellers executius els contractes de valor estimat inferior a 200.000 euros i durada no superior a quatre anys (article 28.2). S'atribueix al president —a manera de clàusula residual— les competències que no corresponguin al ple o al consell executiu (article 21.1.*k*). Finalment, atorga als consellers la competència en matèria de contractació i concessions en els supòsits de valor estimat igual o inferior a 250.000 euros (article 32.2.*j*), que poden delegar-la en els directors insulars i secretaris tècnics (article 32.3). I l'article 34.2.*j* atribueix als secretaris tècnics les competències per aprovar i signar contractes menors.

En l'Avantprojecte s'observa que s'opta per introduir un esquema competencial semblant al que es preveu per als municipis de gran població en la disposició addicional segona de la LCSP, en el sentit que el ple només aprova els plecs de clàusules administratives generals dels contractes i el consell executiu, que és considerat òrgan de contractació general del consell, veu reforçades les seves atribucions. Aquesta proposta podria tenir la seva justificació en la consideració del consell insular com a corporació similar en termes pressupostaris i de gestió als municipis de gran població. Però sobretot es pot explicar pel fet de trobar-nos davant institucions de la comunitat autònoma, fortament interioritzades, que constitueixen l'eix vertebrador de l'organització territorial i que tenen una àmplia càrrega de competències pròpies. En aquest punt convé recordar que la tantes vegades esmentada STC 132/2012 reconeix que l'ampli marge de decisió que correspon al legislador autonòmic permet definir les competències i el règim jurídic d'aquestes institucions autonòmiques apartant-se del model organitzatiu de les diputacions provincials. Aquests motius, i també per raons derivades del principi constitucional d'eficàcia (article 103.1 de la CE), podrien explicar una relativització en aquesta matèria de la normativa bàsica del règim local. En definitiva, en la llei reguladora dels consells insulars es podria admetre l'articulació d'una reordenació de les atribucions dels òrgans superiors dels consells en matèria de contractació, apartant-se d'un règim previst en la disposició addicional segona i tercera de la LCSP.

Aquesta mateixa consideració mereix el punt relatiu a les concessions atorgades sobre béns i l'adquisició i l'alienació de béns i drets patrimonials. En l'Avantprojecte aquesta atribució correspon al consell executiu (article 28.1.*i*), seguint el mateix criteri fixat en la LCSP que, per als municipis de gran població, atorga a la junta de govern local totes les atribucions en aquesta matèria.

Dit això, s'ha d'indicar que hi ha algunes contradiccions en la proposta normativa com és el cas de les competències assignades al president per clàusula residual (article 21.1.k), quan només se li atribueix competència per delegació del consell executiu (article 28.2). A més, sembla que hi ha una contradicció en les competències dels consellers executius assumides per delegació o atribució (articles 28.2 i 32.2.j, respectivament).

Altrament, l'article 32.2.i atribueix als consellers executius l'aprovació i la signatura de convenis amb un *valor estimat* «igual o inferior a 250.000 euros». En coherència amb la terminologia de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, en la regulació que es proposa s'ha d'evitar utilitzar l'expressió de l'àmbit contractual de «valor estimat».

ii. Respecte a aspectes pressupostaris i de gestió econòmica financera s'ha de tenir en compte la legislació d'hisendes locals, la qual conté també determinacions pel que fa als òrgans que tenen atribuïda les funcions en aquesta matèria. L'Avantprojecte sotmès a consulta s'hauria d'ajustar al Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, i, entre d'altres, s'haurien de reformular les atribucions dels consellers de l'article 32.2.l.

Altrament, segons l'article 33 de la LBRL l'aprovació provisional dels comptes correspon al ple i, d'altra banda, s'ha de tenir present que «forma» el compte general la intervenció i l'aprova la comissió especial de comptes (amb exposició pública i aprovació pel ple). Finalment, es rendeix pel president, a l'efecte de la fiscalització pels òrgans de control extern (Tribunal de Comptes i Sindicatura de Comptes de les Illes Balears). L'article 17.1.f de l'Avantprojecte atribueix al ple, com no pot ser d'altra manera, l'aprovació del pressuposts i del compte general.

Pel que fa al reconeixement extrajudicial de crèdits, l'article 17.1.f de l'Avantprojecte l'atribueix al ple en els casos en què no hi hagi dotació pressupostària o operacions especials de crèdit (i al president en la resta de casos, segons l'article 21.1.p).

En aquest punt, hem de tenir en compte que el Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora d'hisendes locals, ja estableix el reconeixement extrajudicial de crèdits i l'òrgan competent. Però s'ha de tenir present que recentment s'ha aprovat en l'àmbit autonòmic la Llei 2/2020, de 15 d'octubre, de mesures urgents i extraordinàries per a l'impuls de l'activitat econòmica i la simplificació administrativa en l'àmbit de les administracions públiques de les Illes Balears per pal·liar els efectes de la crisi ocasionada per la COVID-19, que també és aplicable als consells insulars (article 2). L'article 39 (amb la modificació duta a terme pel Decret Llei 14/2020, de 9 de desembre, de mesures urgents en determinats sectors d'activitat administrativa, i sens perjudici del resultat de la Comissió Bilateral de Cooperació Administració General de l'Estat - Comunitat Autònoma de les Illes Balears, que ha acordat iniciar negociacions per resoldre les discrepàncies en relació, entre d'altres, amb aquest precepte —BOIB núm. 212, de 20 de desembre de 2020—) regula el procediment per al reconeixement extrajudicial de crèdits. Cal que es tenguí en compte aquesta regulació i que, en cas contrari, es faci una remissió expressa a la concreta normativa que serà aplicable als reconeixements extrajudicials de crèdit que es duguin a terme.

iii. També hi ha un canvi rellevant en les atribucions dels òrgans de govern, amb l'atribució al consell executiu de la facultat de declarar la necessitat d'ocupació dels béns en els procediments d'expropiació forçosa (article 28.1.o de l'Avantprojecte). Com que es tracta d'un dels actes més rellevants dins el procediment expropiatori, consideram que la competència per adoptar-lo correspon al Ple.

iv. Respecte a altres funcions, l'article 17 no atribueix al ple *l'exercici de les accions judicials i administratives* i la defensa de la corporació en matèria de competència plenària. Únicament trobam una referència a aquesta qüestió en l'article 28.1.n de l'Avantprojecte quan atribueix aquella competència general al consell executiu «per a la defensa jurídica del *consell* [insular], en matèries de la seva competència», tot i que preveu excepcions en els casos d'urgència (en aquest cas, l'atribució correspon al president, en concordança amb l'article 21.1.m) i quan una llei atribueixi la decisió al ple. S'opta aquí també per reforçar en aquest punt les atribucions del consell executiu que, en general, tindria a les seves mans autoritzar l'exercici d'accions judicials. En canvi, l'article 33.2.i de la LBRL preveu que sigui el ple l'òrgan competent per exercir les accions judicials i administratives i la defensa de la corporació en matèria de competència plenària. Tractant-se d'una actuació molt important, aquest òrgan assessor entén que la capacitat decisòria sobre aquest assumpte ha de recaure en el ple de la corporació.

En aquesta mateixa línia, també es troba a faltar una menció dels altres mecanismes de finalització del procés que no siguin la sentència, com ara el desistiment i l'assentiment, i es considera que, per la seva rellevància, aquestes decisions corresponen també al ple del consell insular.

Així mateix, s'hauria de plantejar la referència a la transacció, a l'efecte d'atribuir la competència al ple i a altres òrgans, i la seva delegació, en funció de la quantia. La inclusió d'aquesta qüestió hauria d'anar acompanyada d'un plantejament del sotmetiment d'aquest procediment al dictamen del Consell Consultiu, tenint en compte la redacció de l'article 18.10 de la Llei 5/2010 i la conveniència de disposar de la intervenció preceptiva d'aquest òrgan consultiu com a garantia.

v. Mereix especial atenció la possible delegació de la competència de la lletra p de l'article 17.1 (plantejar conflictes de competències a altres administracions públiques), ja que en la legislació de règim local aquesta competència no és delegable (article 33.2.h de la LBRL). S'ha de tenir present que en la regulació ara vigent aquesta atribució és no delegable. Sobre les possibles delegacions de competències del ple a altres òrgans del consell (previstes en l'article 8.2), la STC 132/2012 declara inconstitucionals tres supòsits de possible delegació i valora els supòsits que sí que són susceptibles de delegació. Entre aquests darrers no hi figura el plantejament de conflictes de competències a altres administracions públiques (STC 132/2012).

vi. La regulació que es proposa difereix de la Llei 12/1998, de 21 de desembre, del patrimoni històric de les Illes Balears. Pensem que, segons l'article 17.1.v, l'aprovació dels béns d'interès cultural correspon al ple, tot i que es pot delegar en favor del president, del consell executiu o de les comissions del ple (article 17.3). Altrament, l'aprovació de les declaracions dels béns catalogats correspon al consell executiu (article 28.1.j) i aquesta és una atribució delegable en el president (article 28.2). En canvi, l'article 10.1 de la

Llei 12/1998 disposa que la declaració de bé d'interès cultural l'acordarà el ple dels consells insulars; i també és una atribució del ple dels consells insulars l'acord de declaració de bé catalogat, segons l'article 15.1 de la dita Llei. Si realment es pretén la modificació que aquí s'ha comentat, s'haurà d'incloure en la proposta normativa una referència expressa a la derogació de la norma ara vigent.

b) L'apartat 2 de l'article 17 estableix supòsits de majoria qualificada. En relació amb aquesta qüestió se suggereix que es faci una revisió d'aquests supòsits per evitar discordances amb les previsions contingudes en l'article 47 de la LBRL i en l'article 94 de la Llei 20/2006, de 15 de desembre, que exigeixen el vot favorable de la majoria absoluta per adoptar acords del ple en determinades matèries.

c) L'apartat 3 *in fine* de l'article 17 introdueix com a novetat la possibilitat de delegar unes atribucions concretes —«w) Fixar les retribucions dels membres del ple, del president, dels membres del consell executiu i dels òrgans directius. x) Aprovar la plantilla de personal, fixar la quantia anual de les retribucions complementàries dels funcionaris i aprovar anualment la massa salarial del personal laboral del sector públic insular. y) Declarar la compatibilitat o incompatibilitat del president del consell insular, dels membres del ple i dels consellers executius»— en les comissions del ple a què fa referència l'article 18. Tot seguit tornarem sobre aquest article, però ja podem avançar que amb la previsió de comissions del ple pareix que s'està pensant a estructurar el treball dels consells en comissions (fent un paral·lelisme amb el funcionament de l'activitat parlamentària). I, per això, es planteja que siguin les comissions del ple les que assumeixin, per delegació, determinades atribucions del ple que són especialment rellevants i importants.

En primer lloc, per la transcendència pressupostària que té la fixació de les *retribucions* dels membres del ple, del president, dels membres del consell executiu i dels òrgans directius (article 17.1.w), es considera inadequat que aquesta atribució quedi delegada en les comissions del ple.

La distribució de competències en matèria de *personal* mereix una especial atenció. En primer lloc, s'atribueix la competència al ple per aprovar la plantilla de personal, fixar la quantia anual de les retribucions complementàries dels funcionaris i aprovar anualment la massa salarial del personal laboral del sector públic insular (article 17.1.x), i es declara que aquesta competència es pot delegar en les comissions previstes en l'article 18 de l'Avantprojecte. A més, es faculta el consell executiu per a l'aprovació de la relació de llocs de treball i de les modificacions de la plantilla que no suposin ampliació pressupostària i les retribucions del personal d'acord amb el pressupost aprovat (article 28.1.e). També s'atribueix al consell executiu —a més de la separació del servei dels funcionaris i l'acomiadament del personal laboral, que l'article 34 de la LBRL confereix al president de la corporació, i, per tant, es pot atribuir al consell executiu— aprovar el nombre i el règim del personal eventual. Mentre que l'article 33.1.f de la LBRL declara que correspon al ple la competència per aprovar la plantilla de personal, la relació de llocs de treball, la fixació de la quantitat de les retribucions complementàries fixes i

periòdiques dels funcionaris, i el nombre i el règim del personal eventual, a més sense que es pugui delegar l'exercici d'aquestes competències.

D'altra banda, l'article 28.1.*l* de l'Avantprojecte atribueix al consell executiu l'autorització de la compatibilitat, a més dels alts càrrecs, dels empleats públics. Mentre que la Llei 53/1984, de 26 de desembre, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques, atribueix amb caràcter bàsic la competència al ple de la corporació local.

Per això, aquestes atribucions de l'article 28.1.*e* i *l* no s'avenen amb les bases del règim local i el règim d'incompatibilitats, quant a la configuració de l'autonomia local en el mateix sentit establert per la Sentència del Tribunal Constitucional.

Pel que fa a la declaració d'incompatibilitat del president i dels consellers, ens remetem al que ja s'ha comentat en relació amb els òrgans competents i el procediment per a la declaració de la incompatibilitat, i, més concretament, sobre la consideració de no delegar aquesta atribució.

— Segons l'article 18 de l'Avantprojecte, el ple també funciona en comissions, permanents o especials, d'acord amb el que disposi el reglament orgànic, i s'hi integren els membres que designin els grups polítics en proporció del nombre de consellers insulars que els representin en el ple. S'entén que correspon al ple la constitució de les comissions (tot i que no hi ha una referència a aquesta facultat dins l'article que conté les atribucions del ple, s'afirma en l'article 54 que «les comissions que emanen del ple»). Es pot intuir que s'opta per constituir aquests òrgans de treball per organitzar la labor normativa dels consells i la resta de funcions i activitats, a semblança de l'organització i el funcionament d'una assemblea legislativa. Aquesta manera d'estructurar el treball resulta operativa en els casos d'òrgans col·legiats integrats per un nombre molt elevat de membres, però perd virtualitat si s'aplica en corporacions més reduïdes numèricament (entre 33 i 13 membres). En el cas que es vulgui mantenir aquesta forma de funcionament dels consells, se suggereix que s'especifiqui en l'Avantprojecte, tot i que sigui mínimament, en quins casos i en quines condicions es poden constituir cadascun d'aquests tipus de comissions, més encara si tenim present les importants atribucions que els confereix l'Avantprojecte, no només d'estudi o control, sinó també de control i seguiment del president i del consell executiu.

— L'article 19 qualifica la junta de portaveus d'òrgan auxiliar del ple, i s'articula com un òrgan complementari en el qual guanyen protagonisme els grups polítics, tal com s'ha explicat més amunt.

La secció 2a del capítol II, sobre òrgans de govern, regula la figura del *president* del consell insular.

— Pel que fa al caràcter de la institució, l'article 20.1 li atorga, a més de la direcció de l'acció del govern, la *representació màxima* de la corporació insular. Amb aquesta previsió sembla que es vol conferir al president una doble dimensió en relació amb la seva

posició institucional, d'una banda, al capdavant del consell executiu i, de l'altra, com a institució que representa el govern de l'illa. En qualsevol cas, aquella referència s'entén feta sens perjudici de la consideració del ple com l'òrgan màxim de representació política dels ciutadans de l'illa (article 15 de l'Avantprojecte).

— El procediment d'elecció del president del consell insular, previst en l'article 20.2 de l'Avantprojecte, deriva de la regulació continguda en l'article 66 de l'EaIB. Aquest precepte disposa que el president és elegit entre els membres del ple i que «el candidat proposat presentarà al ple el seu programa de govern i en demanarà la confiança». La proposta normativa ara examinada reproduïx, substancialment, la disposició transitòria segona de la Llei 7/2009, d'11 de desembre, electoral dels consells insulars, prevista per a l'elecció del president de la corporació mentre no s'aprovi la llei reguladora dels consells insulars. En concret, l'article 20.2.a disposa que «poden ser candidats tots els consellers electes que hagin estat cap de llista» i, a continuació, limita la proposta de candidat per part de la mesa d'edat al que presenti més signatures dels consellers en suport de la seva candidatura (article 20.2.b). En aquest procediment sembla que s'hi combinen regles pròpies de l'elecció dels alcaldes (article 196 de la LOREG) i previsions relatives a la investidura del cap de l'executiu en un sistema parlamentari de govern. Per això, hi ha alguna incoherència en el fet de preveure que poden ser candidats tots els consellers electes que hagin estat cap de llista electoral per a després especificar que la mesa d'edat ha de presentar el candidat que aporti més avals o, en cas d'empat, el de la llista més votada.

D'altra banda, crida l'atenció la referència que es fa, en relació amb la presa de possessió (article 20.2.g), a la possibilitat que el qui resulti proclamat president no es trobi present en la sessió plenària:

Qui resulti proclamat president ha de prendre possessió davant el ple mitjançant jurament o promesa. Si no es troba *present*, serà requerit per prendre possessió en el termini de quaranta-vuit hores, també davant el ple, amb l'advertiment que, en el supòsit de no fer-ho sense causa justificada, es considerarà que renuncia al càrrec. En aquest cas, la vacant s'ha de cobrir en la forma establerta en aquest article.

Cal tenir present que, en principi (excepte en el cas que no s'aconsegueixi la majoria establerta en la primera votació), l'elecció del president s'ha de produir en la sessió constitutiva (article 16.6 de l'Avantprojecte). L'Estatut d'autonomia exigeix i la norma assumeix que el candidat presenti el seu programa al ple i participi en un debat previ a la votació. La presa de possessió suposa la culminació del procés d'elecció del president. Ara bé, la proposta normativa preveu com s'ha de procedir quan no sigui present per a la presa de possessió qui ha estat proclamat president, la qual cosa fa pensar que potser s'està preveient un procediment d'elecció sense la presència del candidat. Si aquesta és la intenció de la proposta normativa (qüestió que no queda clara) hem de recordar que, en relació amb la possibilitat d'una investidura per substitució o per mitjans telemàtics, el Tribunal Constitucional ha declarat la nul·litat de les resolucions de la presidència d'una assemblea autonòmica que tenia per objecte la celebració de la sessió d'investidura del

president del govern en absència del candidat. La STC 19/2019, de 12 de febrer, en el FJ 4.B diu:

[...] Es, por tanto, una exigencia constitucional que el candidato a presidente de la Generalitat comparezca ante la Cámara para defender su programa de gobierno y solicitar su confianza. Por esta razón, aunque el artículo 67 del EAC no establezca expresamente este trámite, implícitamente, al referirse a la «investidura» (art. 67.3), lo está reconociendo, pues, por las razones expuestas, este término ha de aludir necesariamente a una investidura programática [...].

I, encara de forma més explícita, en el FJ 6 es refereix a la vinculació entre la presència del candidat i els drets dels parlamentaris:

La función primordial de toda asamblea parlamentaria es representar a la ciudadanía y esta función solo se cumple cabalmente si los elegidos por el cuerpo electoral para realizarla se atienen a los procedimientos que el ordenamiento dispone y respetan las reglas y principios que conforman estos procedimientos. Como ha señalado la jurisprudencia del Tribunal, «[l]a democracia parlamentaria no se agota, ciertamente, en formas y procedimientos, pero el respeto a unas y otros está, sin duda, entre sus presupuestos inexcusables» [SSTC 109/2016, de 7 de junio, FJ 5 c); 114/2017, de 17 de octubre, FJ 6, y 27/2018, de 5 de marzo]. Todo ello sin perjuicio de que, como ha quedado expuesto, la exigencia de la presencia de los parlamentarios en la Cámara tiene un importante contenido material, al ser un elemento esencial para el correcto desarrollo del debate parlamentario y, en definitiva, una garantía del principio democrático (art. 1.1 CE).

Aquestes mateixes consideracions són també vàlides en relació amb l'elecció del president en una corporació local, atesa la seva base representativa.

En qualsevol cas, si amb el precepte s'està pensant en l'assistència telemàtica s'han de tenir en compte els estrictes requisits que exigeixen l'article 70.5 de la Llei 20/2006 (esmentat més amunt) i l'article 46.3 de la LBRL.

— En l'article 21 de l'Avantprojecte, referit a les atribucions del president, es torna a insistir (en el punt 1.a) que correspon al president «exercir la representació màxima del consell insular». Aquesta previsió es podria suprimir amb el benentès que és una pura reiteració d'una de les caracteritzacions del president continguda en l'article 20.1 de l'Avantprojecte.

— En l'article 22.1 s'estableixen les causes de cessament del president del consell insular. En l'apartat a es preveu el cessament en cas d'«elecció d'un nou president després de les eleccions». Ara bé, convé recordar que el president és un conseller electe de la corporació i, tal com indica l'article 4 de l'Avantprojecte, el mandat dels consellers finalitza el dia anterior a la data en què tinguin lloc les eleccions (*vid.* l'article 42.3 de la LOREG). En concordança amb aquesta previsió, haurem d'entendre que el president cessa finalitzat el seu mandat com a conseller electe (el dia abans de les eleccions) i que continua en funcions fins a la presa de possessió del nou president. Pensem, també, que l'Avantprojecte ja preveu com a causa específica de cessament del president «la pèrdua de la condició de membre del consell insular» (article 22.1.g). Per tant, per mantenir la coherència de les diferents previsions contingudes en l'Avantprojecte, s'haurà de corregir la redacció de l'article 22.1.a de l'Avantprojecte.

Altrament, i encara en relació amb el cessament del president, s'assenyala que en les causes compreses en les lletres *a* (celebració de les eleccions) i *c* (denegació d'una qüestió de confiança), el president continuarà en funcions fins a la presa de possessió de qui ha estat proclamat president. Seria coherent també preveure aquesta mateixa situació en el cas de la renúncia al càrrec (article 22.1.d).

A més, respecte a la presa de possessió del nou president en el cas que prosperi la moció de censura, la remissió ha de ser més concreta, perquè l'article 20 té, alhora, diverses previsions sobre el caràcter i l'elecció del president del consell insular. Per això, la remissió ha de ser feta a l'article 20.2.g de l'Avantprojecte, dedicat expressament a la presa de possessió.

— L'article 23 es refereix als casos de vacant del càrrec, sense especificar quins són. Per a més seguretat jurídica es podria preveure que el càrrec queda vacant quan s'ha produït el cessament per alguna de les causes previstes en les lletres *e*, *f*, *g* i *h* de l'apartat 1 de l'article 22, i també en cas de defunció.

Pel que fa a les atribucions, ja hem efectuat l'anàlisi conjunta de la distribució competencial.

La secció 3a del capítol II, sobre òrgans de govern, regula la figura del *vicepresident* del consell insular.

En aquest punt, hem de recordar que la figura del vicepresident no està prevista com a òrgan necessari dels consells insulars (article 63.1 de l'EAIB), tot i que el text estatutari considera que, si és el cas, pot formar part del consell executiu (article 67.1 de l'EAIB). No obstant això, com ja s'ha comentat, l'article 14 de l'Avantprojecte considera com a òrgan de govern *el* vicepresident (*un*), juntament amb els altres òrgans.

— L'article 24, sobre l'existència del vicepresident, remet a la previsió del Reglament orgànic respecte al fet que hi hagi *dos o més* vicepresidents. Es reiteren, una vegada més, els dubtes interpretatius que suscita la figura del vicepresident o vicepresidents, tenint en compte la seva configuració en l'Estatut d'autonomia i la que es preveu en l'Avantprojecte.

Altrament, l'apartat 4 d'aquest article 24 fa una referència molt succinta al cessament del vicepresident. Se suggereix una regulació més específica respecte a aquesta situació —amb una referència a les causes i els efectes— o, si és el cas, fer una referència al règim de cessament que es disposa en la Llei per als consellers executius (article 31), que ordena aquesta qüestió d'una manera més precisa.

— L'article 25 fixa les atribucions «encomanades» o delegades. L'expressió *encomanades* no resulta precisa.

La secció 4a del capítol II, sobre òrgans de govern, regula el *consell executiu*.

Segons l'Estatut d'autonomia, el consell executiu és un òrgan necessari dels consells, excepte en el cas de Formentera (article 63.1 de l'EAIB). Sobre la seva configuració per part del legislador autonòmic també s'hi ha pronunciat, com s'ha vist, la STC 132/2012,

que dona plena validesa a la creació dels consells executius, encara que part dels seus membres puguin ser no electes.

La preponderancia de ese perfil ejecutivo está claramente presente —y en consonancia con su propia denominación— en el consejo ejecutivo, órgano colegiado al que la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2000, en su art. 12, y el nuevo Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 1/2007, en su art. 67.3, atribuyen «el ejercicio de la función ejecutiva en relación con las competencias del Consejo Insular». [...]

Cierto es que la ley controvertida en este proceso constitucional no reserva la condición de miembros del órgano colegiado —consejo ejecutivo— ni la titularidad de los órganos unipersonales —direcciones insulares y secretarías técnicas— a los miembros electos del consejo insular [art. 15.1 a)]. Pero esta particularidad del régimen de los consejos insulares ni contradice la legislación básica sobre administración local, ni comporta, por las razones ya apuntadas, una vulneración de la autonomía local concretada en el autogobierno de la entidad local —aquí, la isla— a través de corporaciones de carácter representativo (arts. 137, 140 y 141.4 CE).

[...] De acuerdo con el mandato constitucional de asegurar que en los archipiélagos las islas tengan su administración propia «en forma de Cabildos o Consejos» (art. 141.4 CE), el art. 41.3 LBRL determina expresamente que los consejos insulares de las Islas Baleares (y en parecidos términos se pronuncia el art. 41.1 LBRL respecto de los cabildos insulares canarios) «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». Aunque en sus términos literales la remisión al Estatuto de Autonomía de las Illes Balears y las leyes que les correspondan que se contiene en el art. 41.3 LBRL para la regulación de los consejos insulares sólo haga referencia a las competencias, lo cierto es que esta llamada al texto estatutario resulta capital a los efectos que nos ocupan, toda vez que el art. 141.4 CE confiere al legislador estatutario un amplio margen de decisión para regular el régimen jurídico de los consejos insulares como administración propia de la isla y a su vez como «instituciones autonómicas propias» [art. 147.2 c) CE], en consideración a la singularidad del fenómeno insular [...].

L'article 26.4 disposa que «el president assigna la secretaria del consell executiu a un dels seus membres o al secretari general del consell insular». En relació amb aquest punt, convé recordar que la STC 132/2012 va considerar inconstitucional l'article 15.2 *in fine* de la Llei 8/2000, de 27 d'octubre, de consells insulars, segons el qual el càrrec de secretari del consell executiu era ocupat pel conseller executiu que designi el president. Sobre aquesta qüestió, en el FJ 7.b, llegim:

Antes de abordar el fondo del problema planteado en este concreto motivo impugnatorio debemos señalar que si bien es cierto que el art. 92 LBRL ha sido derogado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público, también lo es que la disposición adicional segunda de este mismo texto legal viene a coincidir sustancialmente con aquél en la enumeración de las funciones públicas de las entidades locales genéricamente reservadas a funcionarios (apartado 1.1) y específicamente a funcionarios con habilitación de carácter estatal (apartado 1.2). De acuerdo con la disposición final primera de la Ley 7/2007, esta reserva de funciones tiene la consideración de bases del régimen estatutario de los funcionarios *ex art. 149.1.18 CE*.

La existencia de contradicción entre la norma básica estatal y el art. 15.2 de la Ley de consejos insulares no precisa de mayor esfuerzo argumental. Se contraponen en esta ocasión dos reservas: una reserva de funciones públicas —entre las que figuran las de secretaría y fe pública— establecida por el legislador estatal en favor de los funcionarios públicos de habilitación estatal y una reserva del cargo de secretario del consejo ejecutivo —a quien corresponde extender acta de los acuerdos adoptados por este órgano colegiado y expedir los correspondientes certificados— a favor de uno de los miembros de este mismo consejo, es decir, en favor de quien no integra el órgano por su condición de funcionario público sino en virtud de una estricta relación fiduciaria que lo une con el presidente del consejo insular, que lo es igualmente del consejo ejecutivo.

En esta ocasión, el apartamiento por el legislador autonómico de lo establecido con carácter básico en materia de régimen estatutario de los funcionarios por el legislador estatal no puede justificarse en aras de la singularidad de los consejos insulares ni, menos aún del perfil ejecutivo del órgano colegiado de cuya secretaría se trata. Con respecto a lo primero, debemos reiterar nuevamente que la Constitución incorpora una garantía de la autonomía de los consejos insulares en tanto que Administraciones locales, condición ésta que en modo alguno puede verse afectada por la declaración estatutaria de que los consejos insulares «también son instituciones de la Comunidad Autónoma» (art. 61.3 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears). La autonomía constitucionalmente reconocida a los entes locales, que son ante todo Administraciones públicas, y a las Comunidades Autónomas, en las cuales la concurrencia de poderes legislativos y ejecutivos da como resultado la «diversificación del ordenamiento en una pluralidad de sistemas normativos autónomos» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 42) es sustantivamente diferente y las diferencias que existen entre ambos no pueden «salvarse» mediante el expediente de recordar que los consejos insulares también son instituciones de la Comunidad Autónoma, pues ese carácter de los consejos insulares no transmuta su naturaleza jurídica de auténticas Administraciones públicas territoriales de tipo corporativo sino que, antes bien, la presupone.

En cuanto a la naturaleza del consejo ejecutivo, interesa recordar que se trata de un órgano colegiado que dirige la actividad administrativa del ente local y lo hace sujeto al control y fiscalización del Pleno, órgano en el que prima el carácter representativo. Dicho lo cual, hemos de añadir ahora que la discrepancia se centra en el ejercicio de unas funciones administrativas —las de secretaría y fe pública— expresamente reservadas por el legislador básico estatal al personal vinculado con la Administración local por una relación estatutaria y más concretamente a los funcionarios con habilitación de carácter estatal. En esta reserva predomina el principio de objetividad de la acción administrativa (art. 103.1 CE), un principio que informa el régimen jurídico de los consejos insulares.

Altrament, la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears núm. 202/2013 (Sala Contenciosa Administrativa), d'11 de març (rec. 1311/2001), que resol la impugnació del Reglament orgànic del Consell Insular de Mallorca (en especial, els articles 9, 25 a 31, 36.1.c, 50.2.d, 51.2.d i 56.4). Pel que fa a la plasmació en el Reglament orgànic esmentat de l'atribució a la Presidència de la facultat de designar el conseller executiu que ocuparà la Secretaria, la Sala reproduïx el pronunciament constitucional abans esmentat, conclou que «la conseqüència obligada, doncs, és la d'estimar aquest al·legat de l'Administració general de l'Estat i expulsar de l'Ordenament jurídic, per la seva nul·litat, l'article 50.2.d) del Reglament orgànic del Consell Insular de Mallorca».

La regulació que ara es proposa no és idèntica a la que fou declarada inconstitucional, perquè en l'Avantprojecte es permet que el president pugui optar entre nomenar el secretari general del consell insular com a secretari del consell executiu (possibilitat que no planteja cap dubte) o designar un conseller executiu per al càrrec de secretari de l'òrgan de govern. Ens hem de plantejar l'encaix constitucional d'aquesta segona possibilitat, sobretot perquè aquesta proposta es podria explicar en el sentit que el legislador pretén diferenciar el règim de funcionament dels òrgans insulars «propis» en relació amb els òrgans necessaris en l'àmbit local segons la legislació bàsica estatal.

Hem de tenir present, a més, que l'article 57.h de la Llei 8/2015, d'1 d'abril, de cabildos insulars, preveu que correspon al president del cabildo insular la designació i el cessament del conseller secretari del govern insular, si bé no especifica si aquest ha de tenir la condició de membre de l'òrgan o de funcionari de l'Administració local amb habilitació de caràcter nacional. També ens podem referir a la previsió continguda en l'article 126.4 de la LBRL, aplicable als municipis de gran població, segons la qual:

La secretaria de la junta de govern local correspon a un dels seus membres que tingui la condició de regidor, designat per l'alcalde, que ha de redactar les actes de les sessions i certificar sobre els seus acords. Hi ha d'haver un òrgan de suport a la junta de govern local i al regidor-secretari d'aquesta, el titular del qual és nomenat entre funcionaris d'administració local amb habilitació de caràcter nacional. Les seves funcions són les següents [...].

El Reial decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional, preveu que el règim dels municipis de gran població és aplicable als cabildos (disposició addicional quarta). Per tant, el legislador estatal ha confirmat que els òrgans de govern de les illes Canàries poden acollir-se a aquell règim especial. Si per als cabildos, que són la forma d'organització de l'illa com a entitat territorial, el legislador ha previst que el conseller secretari del consell executiu pot ser designat i cessat lliurement pel president de la corporació, també es podria admetre el mateix plantejament en la Llei de consells insulars.

A més a més, es podria considerar que aquesta proposta és respectuosa amb la consideració del consell executiu, que —en la seva configuració estatutària i legal— és l'òrgan de govern insular per excel·lència, configurat per la lliure voluntat del president, en virtut del criteri de la confiança política, i que es reuneix en sessions que «no són públiques» (article 55.1.f). I encara podem invocar que el Tribunal Constitucional afirma que la «libertad de nombramiento y cese de los miembros de un órgano colegiado por su Presidente es propia y específica de los órganos en los que prima el perfil ejecutivo» (STC 132/2012, FJ 6).

— Ja hem fet una observació crítica sobre la forma de la regulació de les incompatibilitats dels membres del consell executiu (article 27 en relació amb l'article 10 de l'Avantprojecte), atès que s'atribueix a dos òrgans i no s'aclareix a quin òrgan correspon la declaració d'incompatibilitat segons l'origen, electiu o no, de l'alt càrrec afectat.

— Respecte a les atribucions establertes en l'article 28, hem d'invocar, novament, la doctrina continguda en la STC 132/2012:

En efecto, ninguna de las funciones legamente atribuidas a esos órganos ejecutivos —consejos ejecutivos, direcciones insulares y secretarías técnicas— les permite adoptar decisiones basadas exclusivamente en criterios de naturaleza esencialmente política, que, como ya hemos apuntado con anterioridad, constituyen el núcleo esencial de la autonomía local, correspondiéndoles tan solo la ejecución de las normas y directrices aprobadas por el Pleno del consejo insular, dirigiendo o gestionando los correspondientes servicios administrativos (arts. 67.2 del Estatuto de Autonomía reformado, en relación con el consejo ejecutivo, y 13.3 de la Ley 8/2000, por lo que respecta a las direcciones insulares y las secretarías técnicas).

Amb aquesta premissa hem efectuat, en paràgrafs anteriors, una valoració sobre les competències atribuïdes al consell executiu i que han de correspondre al ple.

La lletra *r* de l'article 28.1 s'ha de revisar, atès que atribueix al consell executiu la imposició de les sancions en cas d'infraccions molt greus «d'acord amb l'article 67.2 d'aquesta Llei» i la remissió hauria de ser a l'article 69.2.

Capítol III. Òrgans d'administració

El capítol III s'estructura en tres seccions

La secció 1a s'ocupa dels *òrgans superiors*, en la qual es regulen els consellers executius i els departaments insulars, a més de les atribucions que els corresponen.

La secció 2a està dedicada als *òrgans directius*, en la qual es regulen els secretaris tècnics i els directors insulars, el seu nomenament i el règim retributiu (que ja s'ha comentat).

— En relació amb l'article 36, referit al nomenament dels òrgans directius, no s'aprofita l'ocasió per seguir la tendència de l'article 66 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre (en l'Administració General de l'Estat), i de l'article 32 bis de la LBRL (introduït per la Llei 27/2013, de 27 de desembre) sobre la norma general de reservar als funcionaris de carrera l'accés als càrrecs directius, amb criteris professionals i d'experiència. Regla que, d'alguna manera, també s'ha introduït en l'ordenament autonòmic, que remarca el perfil d'idoneïtat dels alts càrrecs i en disposa una possible compareixença davant el Parlament (article 38.2 de la Llei 4/2011, de 31 de març, de bona administració i del bon govern de les Illes Balears).

La secció 3a regula la creació d'*altres òrgans*.

— S'ha de formular una valoració crítica, des d'un punt de vista de tècnica normativa, de la inclusió de l'article 38 en la secció 3a, en el sentit que l'abast del precepte (referit principalment al contingut del reglament orgànic, encarregat de completar i desplegar en cada cas les previsions contingudes en aquesta Llei) encaixa malament en la rúbrica de la secció 3a.

— L'article 39 conté la regulació dels serveis jurídics. La disposició fa referència a les funcions de representació i defensa en judicis dels consells insulars —i dels ens integrants del sector públic instrumental— i de la regulació de la direcció dels serveis. La norma també s'ocupa de la funció d'*assessorament jurídic*. Sobre aquesta darrera funció cal tenir en compte les encomanades als funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional, qualificades precisament com a «funcions públiques *necessàries*» (fe pública i assessorament legal preceptiu, en termes literals de l'article 3 del Reial decret

128/2018, de 16 de març). L'apartat 3 de l'article 39 es podria completar amb un afegit relatiu a aquestes funcions.

Títol III. Sector públic instrumental insular

Aquesta regulació constitueix una novetat respecte a la Llei 8/2000, tal com explicita l'exposició de motius.

L'article 85 de la LBRL estableix que els serveis públics locals es poden gestionar de manera directa o indirecta. Les formes de gestió directa s'enumeren en l'apartat 2 i són: a) gestió per la mateixa entitat local; b) organisme autònom local; c) entitat pública empresarial local; d) societat mercantil local, el capital social de la qual sigui de titularitat pública. També s'estableix que els serveis públics es poden gestionar de forma indirecta, mitjançant les diferents formes previstes per al contracte de gestió de serveis públics en la Llei 9/2017, de 8 de novembre.

La LBRL, en la redacció resultant de les successives modificacions (articulades a través de la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local, i la Llei 27/2013, de 27 de desembre), conté determinades exigències pel que fa a la determinació del cost del servei i la sostenibilitat financera i que s'han de publicar. S'haurà de donar compliment a aquestes previsions, que han de concordar amb les exigències de l'article 43 de l'Avantprojecte.

En la proposta normativa s'utilitza una sistemàtica i terminologia similars a l'emprada en la Llei 7/2010, de 21 de juliol, del sector públic instrumental de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. Tot i això, en relació amb l'article 46 s'observa una deficiència, en el sentit que el títol fa referència a la *societat mixta*, però no queda clar a qui correspon la titularitat de les accions o participacions de la societat ni el seu objecte.

Títol IV. Bon Govern

Per a l'anàlisi de la regulació establerta en aquest títol farem al·lusió a quatre apartats diferents, que constitueixen les matèries objecte de regulació.

— La primera, sobre el bon govern (article 47), es pot resumir en la previsió d'una regulació en el reglament orgànic corresponent, que reculli els principis ètics i de bon govern, i també un codi de conducta per als alts càrrecs.

— La segona es refereix al govern en funcions, del president i del consell executiu (article 48). La primera qüestió que crida l'atenció és la ubicació sistemàtica d'aquesta matèria. Per connexió temàtica, la regulació del govern en funcions hauria d'anar a continuació de l'ordenació del cessament del president i del consell executiu. Per tant, seria recomanable traslladar aquestes previsions al capítol II del títol II, dedicat als òrgans de govern dels consells insulars.

Dit això, podem comentar alguna de les previsions contingudes en aquest precepte. En l'apartat 1 s'indica que «el president i el consell executiu cessant continuen en funcions fins a la *constitució del nou consell insular*». Per coherència amb la consideració que s'ha fet envers l'article 22 de l'Avantprojecte (dedicat al cessament del president), s'ha de revisar la redacció de l'article 48.1 en relació amb la continuació en l'exercici del càrrec del president cessat «fins que el successor hagi pres possessió».

Altrament, destaca la referència de l'article 48.2 al concepte de «gestió ordinària dels assumptes públics» (en termes molt semblants als que conté l'article 27 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears). També inclou una referència als principis de mínima intervenció, neutralitat política, lleialtat institucional, col·laboració i transparència (que són bàsicament els mateixos que estableix i defineix l'article 28 de la Llei 1/2019, de 31 de gener).

L'article 48.3 concreta algunes actuacions que es podran dur a terme, fins i tot durant el temps en què el govern estigui en funcions, sempre que quedi degudament justificada la concurrència de la urgència o de raons d'especial interès general en una sèrie d'actuacions.

— La tercera es dedica als drets dels ciutadans (article 49.1). El precepte conté una previsió relativa a la participació ciutadana, en particular en els procediments de planificació sectorial i d'elaboració normativa, sense especificar-ne l'abast (tot i que d'alguna manera aquesta previsió es concreta en l'article 76 de l'Avantprojecte en relació amb el procediment d'elaboració normativa). Hem de tenir en compte que aquesta qüestió també té una regulació específica en la Llei 12/2019, de 12 de març, de consultes populars i processos participatius, aplicable també, segons l'article 2.1, a l'Administració insular (*vid.* l'article 38).

L'article 49.2 remet al reglament orgànic quant a la creació de comissionats insulars encarregats de supervisar el funcionament de l'Administració insular, a la manera de «defensors de la ciutadania», sense atorgar-los cap denominació. Només hi ha una succinta referència als principis d'autonomia funcional i d'independència de criteri.

— La quarta es refereix a la transparència i la informació pública. Tant en la redacció de l'article 50 (transparència i administració electrònica) com en la de l'article 51 (informació pública), s'utilitzen conceptes imprecisos («nivell òptim de transparència») que no aconsegueixen determinar els objectius concrets que es pretenen. L'article 51 únicament conté una delimitació dels àmbits en què s'ha d'efectuar la publicitat activa. En conseqüència, s'ha de revisar aquesta regulació, atès que genera inseguretat. S'hauran de determinar expressament les mesures que s'han d'adoptar i els objectius concrets que es pretenen aconseguir. S'hauran de complir les determinacions mínimes establertes en la legislació bàsica estatal (la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern) i les previsions contingudes en la Llei 20/2006, de 15 de desembre, municipal i de règim local de les Illes Balears (en la redacció que en fa la Llei 3/2017, de 7 de juliol, la qual precisament va servir per introduir mesures de transparència i participació a l'àmbit local, que és el més proper i accessible als ciutadans).

En l'article 50.2 trobam una referència a l'administració electrònica, sense cap més precisió, i només lligada a la transparència. Aquesta matèria té un caràcter transversal i necessita una ordenació jurídica més extensa i detallada que prevegi l'actuació i el funcionament de l'Administració insular per mitjans electrònics.

Títol V. Funcionament i règim jurídic

— Sota el títol genèric de «funcionament i règim jurídic» l'Avantprojecte conté un conjunt de disposicions sobre l'àmbit material del funcionament dels consells insulars, consistent en normes que s'ocupen de la formació de la voluntat i l'exteriorització d'aquesta a través dels òrgans dels consells (bàsicament en el capítol I, dedicat a les normes específiques de funcionament, i en el capítol II, que inclou les regles sobre el control de l'acció de govern). També trobam, en el capítol III, regles que són manifestació del règim jurídic (sobre l'exercici de les competències dels consells i els instruments de control). Aquest cos normatiu està encapçalat per dos articles: el primer es dedica al marc normatiu —que resulta reiteratiu i, fins i tot, innecessari—; el segon s'ocupa del règim lingüístic.

— L'article 53 (règim lingüístic) disposa: «El català, com a llengua pròpia de les Illes Balears, ho és també dels consells insulars. Com a tal, el català és la llengua *d'ús normal i general* en l'Administració insular i en les entitats que en depenen». A més, s'assenyala que «l'ús del català i del castellà en tot tipus d'actuacions institucionals i administratives es regula en el reglament orgànic o en disposicions específiques, sempre respectant el dret d'opció lingüística dels ciutadans i d'acord amb el que disposen l'Estatut d'autonomia i les lleis de la Comunitat Autònoma». Finalment, s'afegeix que «els consells insulars han d'adoptar mesures per a la normalització de la llengua catalana en l'àmbit de les seves competències i han de vetlar per la qualitat del llenguatge administratiu».

Aquesta previsió és conforme al marc jurídic normatiu vigent. En aquest punt, l'Estatut d'autonomia, en concordança amb la declaració d'oficialitat de la llengua catalana (article 4.1 de l'EAIB), disposa: «Les institucions de les Illes Balears garantiran l'ús normal i oficial dels dos idiomes [...]» (article 4.3 de l'EAIB). Com a novetat, es recull també el dret dels ciutadans de les Illes Balears de dirigir-se a l'Administració autonòmica en qualsevol de les dues llengües oficials i a rebre resposta en la llengua utilitzada (article 14.3 de l'EAIB). D'altra banda, la Llei 3/1986, de 29 d'abril, de normalització de la llengua catalana (LNL), estableix que «els poders públics han d'adoptar les mesures necessàries per a fer efectius la promoció, el coneixement i l'ús normal de la llengua catalana» (article 4 de la LNL). I, encara per impulsar la funció normalitzadora dels poders públics, preveu que els consells insulars i les corporacions locals asseguraran l'ús de la llengua catalana en totes les funcions i les activitats de caire administratiu que duguin a terme les institucions i els organismes que en depenguin (article 34.2 de la LNL). De manera més concreta, i en relació amb l'ús oficial de la llengua, l'article 6 preveu:

1. El català, com a llengua pròpia de la comunitat autònoma de les Illes Balears, ho és també del Govern autònom, del Parlament i dels consells insulars i, en general, de l'administració pública, de l'administració local i de les corporacions i institucions públiques dependents de la comunitat autònoma.

2. La llengua catalana i la llengua castellana són llengües oficials a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears i han d'ésser emprades preceptivament per l'Administració segons la forma regulada per la Llei.

Altrament, l'article 9.3 de la LNL disposa:

Els consells insulars i les corporacions locals han de regular l'ús de la llengua catalana dins l'àmbit de la seva competència d'acord amb els principis i les normes d'aquesta llei.

En el Dictamen 105/2018, relatiu al Projecte de decret sobre l'ús de les llengües oficials a l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, recordàvem que el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat en diverses ocasions (principalment en la STC 31/2010, de 28 de juny; la STC 165/2013, de 26 de setembre, i la STC 86/2017, de 4 de juliol) sobre els conceptes de *llengua pròpia*, *llengua d'ús normal* i *llengua d'ús preferent*, en relació amb els usos administratius i institucionals de la llengua pròpia d'una comunitat autònoma. Aquesta doctrina ha estat sintetitzada en la STC 11/2018, de 8 de febrer, que declara la inconstitucionalitat i la nul·litat dels preceptes que determinaven l'ús *preferent* de l'aranès respecte de les altres llengües cooficials de la comunitat autònoma i estima conforme a la Constitució la consideració d'ús *normal*, en la mesura que no implica ni exclusió ni preferència de la llengua pròpia sobre l'altra llengua cooficial. I es confirma, a més, que el legislador pot adoptar mesures correctores, de protecció o foment, per evitar una posició secundària o de postergació que pugui tenir una de les llengües cooficials.

Aquesta doctrina és aplicable als consells insulars en l'àmbit de les seves competències.

Ara bé, en relació amb la inclusió d'aquest precepte en la Llei reguladora dels consells insulars, cal tenir present que, respecte a l'ús del català en l'actuació administrativa i en els procediments administratius, la disposició addicional cinquena de la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, preveu:

Llevat que una llei disposi una altra cosa, les determinacions lingüístiques establertes en els articles 43 i 44 són també exigibles:

a) Als consells insulars.

[...]

Per tant, per complir el principi de seguretat jurídica, s'haurà d'aclarir si la regulació que ara es proposa deixa sense efecte l'anterior previsió.

Capítol I. Normes específiques de funcionament

En aquest capítol es recullen una sèrie de disposicions sobre el funcionament del ple i de les comissions que emanen del ple, així com del consell executiu i dels altres òrgans col·legiats. Aquestes disposicions provenen del mateix Estatut d'autonomia (article 65.2 de l'EAIB) i venen a posar en relleu les singularitats d'aquests principis de funcionament en relació amb els que regeixen per als òrgans locals. Aquest capítol acaba amb l'article 56 («regles comunes»), que es refereix, succintament, a la possibilitat de fer sessions de manera no presencial, en la forma que determini el reglament orgànic. Sobre aquesta qüestió ens remetem a les valoracions fetes a l'assistència telemàtica a les sessions.

Capítol II. Regles sobre el control de l'acció de govern

Per tal d'assegurar que l'organització d'una estructura de gestió burocràtica no desvirtui el caràcter representatiu de l'entitat territorial, s'estableixen mecanismes de control polític que ha d'exercir el ple. Tot això, de conformitat amb la previsió continguda en l'article 65.5 de l'EAIIB, segons el qual el ple del consell insular exerceix el control i la fiscalització de l'acció del president i del consell executiu, mitjançant la moció de censura al president, la votació sobre la qüestió de confiança que aquest plantegi i els debats, les preguntes, les interpellacions i les mocions sobre la seva actuació i altres que s'estableixin. D'aquesta manera, l'Estatut d'autonomia deixa obertes les formes de control i de fiscalització quan, al final de l'apartat disposa «i altres que s'estableixin». En aquest sentit s'ha d'entendre l'article 57 de l'Avantprojecte de llei, que afegeix les comissions d'investigació i les compareixences a les formes de control de l'acció de govern previstes estatutàriament.

Sobre aquests mecanismes de control de l'acció de govern, la STC 132/2012, en el FJ 4, considera:

Se trata de mecanismos con los cuales se pretende asegurar que el control último de las decisiones y la función directiva de la entidad corresponda al órgano representativo por excelencia, que no es otro que el Pleno del consejo insular correspondiente. Queda con ello salvaguardado el «núcleo inherente a la función representativa» que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación local —aquí insular—, integrado por las facultades de participación en la actividad de control del gobierno local, de intervención en las deliberaciones del Pleno de la corporación y de votación en los asuntos sometidos a ese mismo órgano, así como por el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores (SSTC 169/2009, de 9 de julio, FJ 3; 9/2012, de 18 de enero, FJ 4; y 30/2012, de 1 de marzo, FJ 4).

Tot seguit, la dita STC 132/2012, en el FJ 5, recorda:

[...] el consejo ejecutivo se configura como un órgano estrictamente ejecutivo que responde de su gestión ante el Pleno del consejo insular correspondiente, al que concierne ejercer la fiscalización de la acción del consejo ejecutivo a través de los distintos mecanismos previstos por el Estatuto de Autonomía y la Ley de consejos insulares a los que ya hemos hecho referencia, con los cuales se trata de asegurar que el control último de las decisiones y la función directiva de la entidad local —la isla— corresponda al Pleno, órgano representativo por excelencia del consejo insular, quedando así garantizado el núcleo inherente a la función representativa [...].

D'acord amb la STC 132/2012, el que és realment essencial sobre el control de l'acció de govern és que no hi hagi minva en les garanties constitucionals de l'autonomia local. En aquest punt, el contingut de l'Avantprojecte és respectuós amb el contingut de l'Estatut d'autonomia i l'autonomia local, constitucionalment emparada. I també resulta conforme a la interpretació feta per l'alt tribunal, en la mesura que les regles que s'hi regulen: «[...] garantizan que este órgano ejecutivo rinda cuentas de su acción ante el Pleno, en tanto que máximo órgano de carácter representativo de los consejos insulares. Se pretende, con ello, asegurar que la dirección y control de la acción administrativa de los consejos insulares corresponda a sus miembros electos» (en paraules de la ja mencionada STC 132/2012).

Partint d'això, es poden fer algunes consideracions als articles que segueixen:

— L'article 57 es refereix als mitjans de *control* i *fiscalització*. D'entrada no queda clar si amb l'ús d'aquests dos conceptes s'ha volgut fer algun tipus de diferenciació sobre les distintes fórmules de control. Ara bé, en vista dels diferents mitjans que es plantegen per exercir la supervisió democràtica, hi ha uns instruments que poden determinar el cessament del president del consell (la moció de censura i la qüestió de confiança), en el sentit d'assegurar que el president cessi en el càrrec quan ja no disposa de la confiança del ple. Mentre que amb les altres fórmules de control (debats, preguntes, mocions i interpel·lacions, comissions d'investigació o compareixences) es duu a terme un seguiment de l'acció de govern, que pretén inspeccionar, criticar o desgastar aquests òrgans de govern.

Altament, del tenor literal del precepte (que s'ha redactat en consonància amb l'esmentat article 65.5 de l'EAIB) es dedueix que el control i la fiscalització se centren exclusivament en la figura del president i del consell executiu. S'ha d'interpretar que el vicepresident, com a òrgan integrat en el consell executiu (article 26.3 de l'Avantprojecte), entra també dins la legitimació subjectiva dels instruments de control i fiscalització.

L'Avantprojecte tampoc no regula el control o la fiscalització del govern insular quan estigui en funcions. Certament, la fórmula prevista per a l'elecció i la presa de possessió del president del consell insular permet pensar que la duració del govern «en funcions» serà necessàriament breu. Però no es pot descartar que, fins i tot en un curt període de temps, es pugui produir activitat del govern insular. De fet, com s'ha vist, en l'Avantprojecte es proposa una regulació del govern en funcions (article 48) des del moment del cessament del president i el consell executiu fins a la constitució del nou govern. Per tant, amb aquesta nova regulació es pressuposa que es pot produir activitat del govern en funcions. Si això és així, és convenient que també es prevegi que la corporació pugui controlar i fiscalitzar l'activitat del govern en funcions. Aquesta inclusió es podria dur a terme en aquest apartat, referit a les regles de control sobre l'acció del govern insular, o bé en el moment en què es reguli el govern en funcions.

En el Dictamen 40/2018 esmentat, si bé referit al Govern autonòmic, el Consell Consultiu manifestà les consideracions següents, que poden ser aplicables al supòsit que ara ens ocupa respecte dels consells insulars:

El ejecutivo, aun estando en funciones, no puede quedarse al margen del control parlamentario dado que se trata de un imperativo estatutario (e incluso por analogía con el Gobierno de la Nación, constitucional); no obstante, lo que es cierto también es que el Gobierno en funciones no puede someterse al control con responsabilidad política, es decir, no puede someterse al control extraordinario de la moción de censura o de la cuestión de confianza. En cambio, sí puede ser fiscalizado a través de los instrumentos parlamentarios que impliquen un control sin esa responsabilidad política. El ámbito de este control se circunscribe estrictamente al correcto ejercicio de las atribuciones propias de la situación de interinidad en la que se encuentra el gobierno cesado.

Por tanto, a juicio de este Consejo Consultivo, nada se opone a que, en este ámbito en concreto, el Gobierno en funciones mantenga sesiones parlamentarias informativas sobre cuestiones de interés autonómico, pudiendo e incluso debiendo, en efecto, ser fiscalizado a través de los instrumentos parlamentarios que implican un control sin

responsabilidad política: solicitud de información por parte del Parlamento y 25 comparecencias con estos mismos fines informativos.

A més a més, cal tenir en compte la STC 124/2018, de 14 de novembre, sobre el sotmetiment del govern en funcions al control del Congrés constituït després d'eleccions, la qual conclou que, si hi ha activitat de govern mentre l'executiu està en funcions, aquella actuació pot ser fiscalitzada.

— L'article 58 es refereix a la moció de censura i la qüestió de confiança, i, seguint la regulació ara vigent, es remet a allò que disposi la legislació electoral. Hi ha una singularitat en aquest precepte en relació amb la qüestió de confiança, que permet ser plantejada de manera més àmplia i que no queda circumscrita als assumptes prevists en l'article 197 bis de la Llei 5/1985, de 19 de juny. En concret, l'article 58 disposa que «el president pot plantejar la qüestió de confiança sobre el seu programa conjunt, sobre una declaració de política general o sobre l'aprovació de qualsevol assumpte de transcendència especial». Tanmateix, aquesta ampliació troba el seu fonament en la previsió continguda en l'article 66.3 de l'EAIB. S'ha de dir, a més, que aquesta qüestió ja fou examinada per la STC 132/2012. L'alt tribunal, en el FJ 7.c, conclou:

No existe, pues, contradicción entre el art. 16.3 de la Ley de consejos insulares y la legislación estatal, toda vez que el presidente del consejo insular podrá plantear cuestión de confianza que se regirá por lo dispuesto en la legislación electoral general (art. 33.3 LBRL, en relación con los arts. 197 bis y 207.4 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general), con la particularidad señalada en cuanto a su objeto por el Estatuto de Autonomía reformado de las Illes Balears, particularidad que permite la propia legislación básica de régimen local (art. 41.3 LBRL).

— L'article 59 de l'Avantprojecte es refereix als *debats sobre l'actuació de política general* i conté dos tipus de debats: l'un sobre l'orientació general de la política del consell insular; i l'altre sobre la gestió del consell executiu en àrees concretes. Ens trobam davant un dels més importants instruments de control i fiscalització que exerceix el ple sobre l'acció de govern. I, per això, crida l'atenció la debilitació del ple i de les minories polítiques que es produeix en aquest punt en la proposta examinada. En la regulació vigent el ple del consell farà cada any un debat sobre l'actuació política general (article 17.1 de la Llei 8/2000); en canvi, en l'Avantprojecte es preveu l'establiment d'un mínim de dos debats sobre l'actuació de política general per cada mandat corporatiu.

En aquest mateix sentit, la regulació proposada respecte a la convocatòria de la sessió extraordinària (que haurà de ser acordada pel ple), per debatre la gestió del consell executiu en àrees concretes, suposa una minva de control democràtic quan exigeix una quarta part dels membres del Ple, en lloc d'una cinquena part, com demana actualment la Llei 8/2000 (article 17.2).

— L'article 60 està dedicat a les preguntes, mocions i interpel·lacions als membres del consell executiu. En aquest punt, l'Avantprojecte continua la regulació continguda en la Llei 8/2000 en el sentit de restringir la legitimació als grups polítics, la qual cosa significa una restricció dels drets dels membres de la corporació (*ius in officium*). La referència al reglament orgànic permet pensar en una possible ampliació d'aquesta facultat també als membres de la corporació individualment considerats. D'altra banda, el precepte que examinem diu que les preguntes, mocions o interpel·lacions es podran formular als

membres del consell executiu, sense més precisió (apartat 1), i per al cas de les interpellacions preveu que tractin sobre actuacions del president o del consell executiu (apartat 3). Una lectura conjunta d'aquests preceptes permet considerar que sobre el vicepresident, com a membre del consell insular i del consell executiu, hi recau també el deure de respondre preguntes.

— Pel que fa a les compareixences previstes en l'article 63, és clar que la sessió que s'hagi de desenvolupar ha de ser informativa i de *control*, atès que clarament l'article 57 qualifica les compareixences com a mitjà de control i de fiscalització del ple en relació amb l'actuació del president i del consell executiu.

Capítol III. Règim jurídic

Per analitzar aquest capítol, partim de la previsió continguda en l'article 68 de l'Eaib, segons el qual «la Llei de consells insulars [...] i per al Consell Insular de Formentera una llei específica, si n'és el cas, determinaran les regles de funcionament i el règim jurídic de l'actuació dels consells insulars i dels seus òrgans, així com el règim de les seves funcions i competències respectant la legislació bàsica de l'Estat». Aquesta és la norma de referència que dona cobertura a les disposicions contingudes en aquest capítol.

L'article 64.2 de l'Avantprojecte estableix que, «amb caràcter general, i sens perjudici del que disposen els articles 51 i 52 d'aquesta Llei, els òrgans dels consells insulars apliquen la legislació de règim jurídic de l'Administració de la comunitat autònoma en tot allò no previst en aquest capítol» (es refereix al capítol III). Hi ha una errada en la remissió dels articles esmentats, ja que s'ha de fer referència als articles 54 i 55.

— L'article 65 regula la forma dels actes i l'article 66 el règim de recursos que, en línies generals, s'adequa al que estableix la normativa bàsica esmentada, així com a allò que fixa l'article 52 de la LBRL.

En l'article 66 l'Avantprojecte preveu que posen fi a la via administrativa els actes del ple del consell insular (lletra a); els del president del consell insular (lletra b); els del consell executiu (lletra c); els dels òrgans col·legiats creats per a l'exercici de les competències desconcentrades dels òrgans de govern del consell insular, llevat dels supòsits en què una llei o el reglament orgànic estableixi el contrari per a una matèria determinada (lletra d), i els que resolguin recursos d'alçada (lletra e).

Així, els actes del consell executiu, atès que posen fi a la via administrativa, no serien susceptibles de recurs d'alçada. En tot cas, només es podria interposar recurs de reposició davant el mateix òrgan i/o recurs contenciós administratiu. Aquesta regulació pot topiar amb alguns problemes, tenint en compte la interpretació que la STC 132/2012, tantes vegades esmentada, ha fet d'aquesta qüestió. Un dels arguments emprats en el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra la Llei 8/2000, de 27 d'octubre, de consells insulars, era precisament que l'article 8.1.v atribuïa al ple del consell insular la competència per «resoldre els recursos d'alçada interposats contra els actes del Consell Executiu, llevat dels casos en què la resolució correspongui a la Comissió de Govern». Doncs bé, sobre aquesta qüestió l'alt tribunal confirma que la competència ha de ser precisament del ple i no de cap altre òrgan, perquè «sirve como garantía de la primacía directiva y pone en manos del órgano de carácter representativo el control último de las

decisiones administrativas del consejo insular». En conseqüència, contra els actes del consell executiu, s'hauria de poder interposar recurs d'alçada davant el ple del consell insular.

A la mateixa conclusió arribam respecte dels actes dictats pels òrgans col·legiats creats per a l'exercici de les competències desconcentrades dels òrgans de govern del consell insular (article 66.1.d). Amb la redacció proposada només hi haurà la possibilitat d'interposar un recurs d'alçada en el cas en què una llei o el reglament orgànic ho estableixi. La llei hauria de preveure que aquests actes no posen fi a la via administrativa i que es poden impugnar mitjançant un recurs d'alçada davant el ple, com a eix vertebrador de la representativitat del consell insular, a la qual tantes vegades hem fet referència. Per tant, s'hauria de suprimir també el darrer incís «llevat dels supòsits en què una llei o el reglament orgànic estableixi el contrari per a una matèria determinada».

En canvi, l'article 66.2, que disposa que contra els actes del consellers executius, els directors insulars i els secretaris tècnics es pot interposar un recurs d'alçada davant el president, garanteix que la direcció i el control dels actes administratius del consell insular quedin en mans d'òrgans electes.

En conseqüència, i partint dels arguments anteriors, també s'hauria de reformular l'article 66.3, que preveu el recurs d'alçada contra els actes dels ens del sector públic instrumental insular davant el consell executiu. S'hauria de reformular en el sentit abans esmentat i atribuir la competència al ple.

— L'article 67 regula la revisió d'ofici i la declaració de lesivitat, i disposa quin és l'òrgan competent per resoldre aquests procediments.

Respecte a la competència per a la *revisió d'ofici i la declaració de lesivitat* es podria aprofitar l'Avantprojecte per concretar quin serà l'òrgan competent per *iniciar* cada procediment, per evitar possibles conflictes en el futur. Així ho fa, per exemple, la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, quan diferencia entre òrgans per iniciar i òrgans per resoldre (*vid.* articles 54 i 55).

També es podrien concretar els òrgans competents per revisar i declarar la lesivitat quan es tracta d'un ens del sector públic instrumental insular, llevat que ja s'entenguin inclosos dins l'apartat 1 de l'article 67 de l'Avantprojecte. Però consideram que quedaria més clar si s'especificàs sempre dins el respecte d'allò que estableix la normativa bàsica estatal (de la mateixa manera que s'ha concretat el règim de recursos en el sector públic instrumental —article 66.3 de l'Avantprojecte— o la resolució dels procediments de responsabilitat patrimonial —article 68 de la proposta normativa—).

— Respecte a l'article 68, sobre la responsabilitat patrimonial, s'estableix el límit en un milió d'euros per atribuir la competència al ple, excepte que el reglament orgànic disposi una altra quantia. El Consell Consultiu considera que s'hauria de replantejar el límit de la quantia fixat en aquest precepte, principalment per la incidència pressupostària que té aquesta xifra en relació amb altres competències atribuïdes al ple.

En relació amb l'apartat 2, sobre la tramitació dels procediments per responsabilitat patrimonial per part del sector públic instrumental, crida l'atenció que no s'estableixi cap

limitació, tot això tenint en compte que en l'àmbit autonòmic sí que hi ha una previsió de control per a qualsevol expedient de despesa. Ens referim a l'article 15.2 de la Llei 7/2010, de 21 de juliol, del sector públic instrumental de la comunitat autònoma de les Illes Balears.

Títol VI. Potestat reglamentària

Capítol I. Regles generals

L'article 58.2 de l'EAIB preveu que el Govern té la potestat reglamentària en les seves competències. Però en les competències que, d'acord amb aquest Estatut, els consells insulars hagin assumit com a pròpies, el Govern de les Illes Balears pot establir els principis generals sobre la matèria, garantint l'exercici de la potestat reglamentària dels consells insulars (article 58.3 de l'EAIB).

L'article 69 de l'EAIB estableix que les competències no atribuïdes expressament com a pròpies als consells insulars en l'Estatut corresponen al Govern de les Illes Balears, sense que en cap cas siguin susceptibles de transferència les que tinguin per la seva mateixa naturalesa un caràcter suprainsular, les que incideixin sobre l'ordenació i la planificació de l'activitat econòmica general en l'àmbit autonòmic, i les competències l'exercici de les quals exigeixi l'obligació de vetlar per l'equilibri o la cohesió territorial entre les diferents illes.

El precepte esmentat s'ha de completar amb l'article 72 de l'Estatut, que preveu la potestat de coordinació del Consell de Govern pel que fa a les competències atribuïdes als consells insulars en tot allò que pugui afectar els interessos de la comunitat autònoma. Quan es tracta de la coordinació de l'activitat que exerceixen els consells insulars en les competències que tenen com a pròpies, s'haurà de disposar, necessàriament, de la seva participació.

En el Dictamen 40/2018, relatiu a l'Avantprojecte de llei del Govern, el Consell Consultiu va fer les consideracions següents en relació amb la necessitat de regular la potestat reglamentària dels consells insulars després de la reforma de l'Estatut d'autonomia:

A la vista de toda la doctrina recaída por parte de este Consejo Consultivo en relación con la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno y sus límites respecto a las competencias atribuidas a los Consejos Insulares, sería recomendable que la ley aclarase algunos aspectos y elevar a rango de ley el contenido de algunas de nuestras consideraciones vertidas en nuestros dictámenes, desengranando así los preceptos estatutarios. Desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, son numerosos ya los dictámenes en los que este Consejo Consultivo se ha pronunciado sobre el alcance de la potestad reglamentaria del Gobierno, así como de la nueva potestad reglamentaria conferida a los Consejos Insulares. En nuestros primeros dictámenes 92, 93, 101 y 104 de 2007, y 124, 127 y 142 de 2008 ya asentábamos nuestra doctrina que se ha ido reiterando y que a modo esquemático podemos ahora recoger del siguiente modo recordando que la potestad reglamentaria del Gobierno ha quedado restringida, con carácter general, por la existencia de un ámbito normativo propio que corresponde a los consejos insulares en las materias a que se refiere el artículo 70. En consecuencia, el Gobierno en estas materias sólo tiene, por un lado, la potestad de establecer *principios generales* que permitan que cada consejo insular haga un despliegue detallado y adecuado a su ámbito territorial y, por otro, la facultad de *coordinar la*

actividad de los consejos insulares en asuntos de interés autonómico y en el ejercicio de las competencias propias, con la participación de estos.

Aplicando, *mutatis mutandis*, a los «principios generales normativos autonómicos» las reglas establecidas por el Tribunal Constitucional sobre la normativa básica estatal y la de desarrollo autonómico, resulta:

1. Los principios generales sólo se pueden establecer por decreto del Gobierno, con mención expresa de que se trata de una norma de principios;
2. Corresponde potestativamente al Gobierno de la Comunidad Autónoma la definición de los principios generales normativos, pero no se puede obligar a los consejos insulares a esperar que el gobierno determine estos principios;
3. Los principios generales deben constituir un mínimo denominador normativo común en todo el territorio autonómico, por lo que no pueden agotar la materia y deben dejar un margen amplio a la reglamentación de los consejos insulares;
4. Los decretos reguladores de principios generales no son susceptibles de planteamiento de conflicto en defensa de la autonomía local, porque no son disposiciones con rango de ley;
5. Los reglamentos de los consejos insulares requieren el dictamen previo y preceptivo del Consejo Consultivo;
6. La relación entre reglamentos autonómicos de principios generales y los reglamentos insulares es de competencia y no de jerarquía.
7. Las competencias enumeradas en el artículo 70 del EAIB, desde la entrada en vigor de éste, son propias de los Consejos Insulares y pueden ejercer la potestad reglamentaria sin necesidad de esperar la aprobación de un decreto de traspaso. La potestad reglamentaria es inherente a la titularidad de la competencia.

En lo que respecta a las directrices de coordinación hemos concluido:

1. La coordinación es, por tanto, un instrumento para orientar y condicionar «la actividad» de los consejos insulares en determinados supuestos y no es idónea, en sí misma, para justificar la existencia de disposiciones reglamentarias del Gobierno al amparo del artículo 58.3 del Estatuto de Autonomía, dado que los principios generales y las manifestaciones del principio de coordinación son conceptos diferentes.
2. La coordinación no da cobertura, en definitiva, al espacio de normación de principios que puede corresponder al Gobierno en el ámbito de las materias del artículo 70 del texto estatutario.
3. La doctrina del Consejo Consultivo construida para los principios generales no es trasladable a las facultades de coordinación del artículo 72.2 del Estatuto de Autonomía porque no sirven para establecer un mínimo común que facilite el ejercicio de los poderes reglamentarios insulares.
4. Nada se opone a que las técnicas coordinadoras (fijación de objetivos, directrices de actuación, planificación, informes preceptivos, etc.) puedan ubicarse en determinados casos en vehículos normativos. Así sucedería, por ejemplo, en relación con objetivos de actuación administrativa establecidos en planes o directrices que se fijasen como vinculantes para los entes insulares. Pero, por exigencias de buena técnica normativa, las manifestaciones de la coordinación (directrices, planes, etc.) no deberían ser incluidas en los decretos de principios generales. Aunque en determinados supuestos podría ser admisible técnicamente que las directrices de coordinación de la actividad ejecutiva de los consejos (normalmente utilizadas para la

fijación de objetivos y de criterios técnicos), pudieran formar parte de un anexo de un decreto de establecimiento de principios generales.

En relación con la cláusula de cierre del artículo 69 EAIB hemos considerado que la segunda parte del artículo 69, que se configura como una cláusula de retención de competencias a favor de la Comunidad Autónoma, debe ponerse en relación con el artículo 61.2 del Estatuto de Autonomía; éste dispone que «Los Consejos Insulares gozarán de autonomía en la gestión de sus intereses de acuerdo con la Constitución, este Estatuto y lo establecido en las leyes del Parlamento.» Esto último significa que la autonomía de cada consejo insular despliega sus efectos en su ámbito territorial y en defensa de sus intereses respectivos. Pues bien, a partir de esta premisa, el segundo inciso del artículo 69 reserva a la Comunidad Autónoma aquellas competencias que, por su propia naturaleza, tienen un carácter suprainsular; las que incidan sobre la ordenación y planificación de la actividad económica general en el ámbito autonómico; y aquellas cuyo ejercicio exija la obligación de velar por el equilibrio o la cohesión territorial entre diferentes islas. Esta reserva previa es predicable no sólo de las competencias que no son propias (es decir, las del artículo 71), sino que también opera en el caso de las competencias propias del artículo 70. Así debe entenderse, pese a su confusa redacción, dada la finalidad sistemática de la disposición (el precepto está ubicado como antecedente de los artículos relativos a la atribución de competencias a los consejos insulares) y, desde un punto de vista semántico, por la rotundidad de la expresión «[...] sin que en ningún caso sean susceptibles de transferencia [...]».

Por consiguiente, la presencia de cualquiera de las tres circunstancias recogidas por el inciso final del artículo 69 del Estatuto, en los distintos ámbitos materiales, incluso en relación con los enunciados en el artículo 70, sitúa a éstos en el marco de competencias propias de la Comunidad Autónoma y habilita al Gobierno de las Illes Balears para la aprobación de disposiciones generales en aquel ámbito material; si bien conviene precisar, además, que la concurrencia de cualquiera de los casos que legitima la retención o la reserva de competencia a favor de la Comunidad Autónoma debe ser analizada en cada supuesto concreto de forma individualizada y restrictivamente para no vulnerar ninguna competencia insular.

No queremos dejar de recordar la urgencia con que se tendría que emprender la redacción y aprobación de la nueva ley de consejos insulares, requerida por el art. 68 del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, que regula las novedades derivadas de esta última que refuerzan considerablemente la posición de los consejos insulares en el entramado institucional de nuestra Comunidad Autónoma (*vid.*, en especial, el artículo 39), particularmente, por lo que ahora importa, mediante el otorgamiento de la potestad reglamentaria normativa de desarrollo de las leyes (en su art. 72.1) sobre aquellas materias en la que el mismo Estatuto de Autonomía les otorga competencia propia (art. 70). Conviene añadir que la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares, actualmente vigente, fija las reglas fundamentales de su régimen jurídico, organización y funcionamiento, pero, obviamente, por razones temporales, como que es anterior a la reforma estatutaria, no contiene regulación alguna sobre el procedimiento específico que ha de seguir la Administración insular para la aprobación de reglamentos normativos dictados en desarrollo directo de las leyes. Como tampoco lo prevé la vigente Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, por idéntica razón de ser, también, anterior a la reforma estatutaria mencionada [...]. Esta situación se ha agravado más, a día de hoy, a la vista del carácter básico de las disposiciones que sobre potestad reglamentaria establece la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y que resultan aplicables a los Consejos Insulares (Plan Normativo, consulta previa, control posterior...) al encontrarse en el ámbito subjetivo de la misma.

L'articulat del títol VI dona resposta a les consideracions que el Consell Consultiu ha posat de manifest amb la seva doctrina, davant la manca d'un procediment específic per a l'elaboració dels reglaments insulars. La proposta normativa estableix un procediment administratiu d'elaboració de reglaments executius pràcticament idèntic al que preveu la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, per a l'aprovació de disposicions generals. Ens remetem a les consideracions manifestades en el Dictamen 40/2018, en la part que fa referència al procediment de disposicions generals.

Tot i això, sobre l'exercici de la potestat reglamentària podem fer les consideracions següents:

— L'article 74, dedicat a la «potestat reglamentària i principis generals normatius», es refereix específicament a les possibles limitacions a la potestat reglamentària dels consells en els casos en què, de conformitat amb l'article 58.3 de l'EAIB, el Govern aprovi un decret de principis generals. Més en concret, els apartats 2 i 3 es refereixen a l'aprovació, per part del govern autonòmic, d'aquest tipus de disposicions normatives i, pròpiament, regulen una atribució del Govern de les Illes Balears. Es considera que la Llei dels consells insulars, *ratione materiae*, no pot formular aquesta regulació. Per això, si es vol mantenir la dita previsió, el contingut dels apartats 2 i 3 de l'article 74 de l'Avantprojecte s'haurien de traslladar a una disposició addicional amb què es modifiqui la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern, perquè es regula una atribució del Govern de les Illes Balears.

— L'article 77 fa una regulació més concreta (respecte a la regulació ara vigent) dels principis que regeixen la relació entre reglaments. En l'apartat 1 es refereix a les relacions entre normes del mateix rang de cada consell insular, que es regeixen pel principi de competència i d'especialitat. D'altra banda, l'apartat 2 estableix la jerarquia que ordena les disposicions relatives a l'organització, per tal de resoldre els eventuais conflictes entre les disposicions emanades del ple i les dictades pel president.

— L'article 78 es refereix a la publicitat de les normes reglamentàries mitjançant la publicació en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*. Per bé que la proposta normativa no es refereix als aspectes lingüístics de la publicació, es consideren aplicables els articles 6 i 7.1 de la Llei 3/1986, de 29 d'abril, de normalització lingüística de les Illes Balears. També és aplicable el Decret 68/2012, de 27 de juliol, pel qual es regula el *Butlletí Oficial de les Illes Balears* (vid. l'article 11.1.b).

— L'article 81.4 disposa que «en els mateixos supòsits i en les mateixes condicions que la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, preveu per al procediment d'elaboració dels projectes de disposició reglamentària, el consell executiu pot adoptar motivadament les mesures provisionals que consideri adequades i necessàries per assegurar l'eficàcia de la regulació que es pretengui establir». El Consell Consultiu ja s'ha pronunciat sobre aquesta qüestió en el Dictamen 40/2018, relatiu, precisament, a l'Avantprojecte de llei del Govern i ho fa advertint els déficits que planteja:

Llegados a este punto, este Consejo Consultivo considera que esta facultad prevista en el Anteproyecto debería estar específicamente prevista en una ley previa y de

ámbito sectorial no siendo aceptable la previsión establecida en el Anteproyecto en sus términos actuales, precisamente por estar concebida en términos generales. Cabe señalar, por otra parte, que la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, no ha previsto una facultad similar por lo que parece un exceso la previsión del Anteproyecto ello sin obviar la posibilidad de hacer uso de otros instrumentos que permiten alcanzar el mismo objetivo, dentro del respeto a la reserva de ley y, por tanto, del ordenamiento jurídico y el sistema de fuentes del derecho, como el Decreto ley –ex artículo 49 del Estatuto de Autonomía.

Aquestes mateixes conclusions són traslladables a l'article 81.4 de l'Avantprojecte.

— L'article 83 de l'Avantprojecte està dedicat als «informes i altres dictàmens preceptius» en el decurs del procediment que s'ha de seguir per a l'elaboració i l'aprovació dels reglaments executius. En l'apartat 1 es refereix a una sèrie d'informes que es podran impulsar de manera simultània. En aquest precepte hi manca una referència específica a la necessitat que hi hagi l'informe del secretari de la corporació (*vid.* l'article 92 bis.1.a de la LBRL en relació amb l'article 3.3.d.1r del Reial decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional, en concordança amb la remissió de l'article 85.1.d de la Llei autonòmica 20/2006).

Pel que fa a aquest precepte, s'ha de corregir l'errada material continguda en l'article 83.1.b, que es remet a l'article 82 quan ha de ser a l'article 84.

Seguint amb el comentari de l'article 83, l'apartat 2 fixa que, una vegada emesos els informes a què es refereix l'apartat 1, la darrera versió s'ha de sotmetre al dictamen del Consell Consultiu quan ho prevegi la normativa reguladora d'aquesta institució. L'article 85 disposa que correspon al ple l'aprovació definitiva dels reglaments executius i que la proposta prèvia ha d'anar acompanyada de la darrera versió del projecte i de la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu. Se suggereix que s'afegeixi «i del Dictamen del Consell Consultiu», ja que segons la Llei 5/2010 la intervenció del superior òrgan de consulta té caràcter final. En conseqüència, una vegada emès el seu dictamen, cap altre òrgan pot emetre el seu parer. Per tant, en el decurs de la tramitació de projectes de disposicions reglamentàries dels consells insulars, que es dictin en l'exercici de la potestat reglamentària normativa reconeguda en l'article 72 de l'EAIB, quan es remeti al ple la proposta de reglament executiu perquè s'aprovi definitivament, s'hi hauria d'incorporar també el dictamen d'aquest òrgan assessor.

— L'article 84, que s'ocupa de la «memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu», diu que correspon a la secretaria tècnica, amb el suport de l'òrgan responsable de la tramitació, elaborar la dita memòria. En aquest article es parteix, doncs, de l'existència necessària del secretari tècnic. S'evidencia en aquest precepte concret la manca de flexibilitat de la qual parteix la proposta normativa i les limitacions al principi d'autoorganització dels diferents consells insulars a l'hora d'establir la seva estructura concreta, tal com ja s'ha comentat, de manera més genèrica, en la consideració que s'ha fet respecte de l'article 14 de l'Avantprojecte.

— L'article 86.2.b és innecessari. Tal com està redactat produeix confusió i sembla induir a una interpretació errònia sobre els efectes de la falta d'emissió d'un dictamen o informe dins el termini establert. Pensam que aquest precepte està redactat en relació amb la

tramitació dels reglaments executius per la via d'urgència, quan és evident que la situació és la mateixa pel que fa a la tramitació ordinària. Se'n recomana la supressió.

— L'article 88 regula els altres reglaments locals i disposa que «el procediment per a l'elaboració d'altres reglaments és, sens perjudici del que preveu la legislació bàsica de l'Estat, el que determina el reglament orgànic, i inclou, com a tràmits preceptius, l'aprovació inicial pel ple, l'audiència a les persones i les entitats interessades per un termini no inferior a trenta dies, la informació pública pel mateix termini, l'informe sobre al·legacions i l'aprovació definitiva pel ple». Amb aquesta redacció es pot interpretar que, a priori, no hi són aplicables els informes i altres tràmits preceptius (article 83). En canvi, hauria de quedar clar en la proposta normativa que en la tramitació d'aquests «altres reglaments» s'hauran de demanar també els informes preceptius que la normativa sectorial exigeixi.

— L'article 89 regula el procediment simplificat d'elaboració de texts consolidats. En l'apartat 5 preveu que, quan els projectes de texts consolidats de reglaments executius incloguin l'harmonització, l'aclariment o la regularització de les disposicions corresponents, serà preceptiu el dictamen del Consell Consultiu. Tal com hem avançat en la primera consideració jurídica, l'Avantprojecte atribueix una nova competència al Consell Consultiu, que modifica l'article 18 de la nostra Llei reguladora. Se suggereix que, mitjançant una disposició addicional, s'inclogui aquesta nova competència dins l'article 18 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, que disposa quins són els casos de consulta preceptiva.

Títol VII. Competències

L'Estatut d'autonomia de 2007 no només reforça el caràcter dels consells insulars com a institucions de la comunitat autònoma, sinó que també n'amplia de manera important les competències, que queden garantides per la norma institucional bàsica autonòmica.

Aquest títol VII s'ocupa de les competències, tant les que deriven de l'estricta correspondència de la institucionalització autonòmica dels consells insulars com les de l'ampli règim de competències «pròpies».

Capítol I. Funcions institucionals

— L'article 90 regula la iniciativa legislativa dels consells insulars en un doble àmbit: d'una banda, preveu la iniciativa legislativa per a l'elaboració d'una llei autonòmica (apartats 1 a 6); de l'altra, la iniciativa legislativa per a l'aprovació d'una llei estatal (apartat 7). A més, en aquest darrer apartat, s'inclou la facultat de sol·licitar al Parlament de les Illes Balears la interposició del recurs d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional en relació amb lleis de l'Estat que puguin afectar el seu règim jurídic o les seves competències.

El Consell Consultiu considera que cal analitzar de forma separada cada una d'aquestes iniciatives.

a) Sobre la iniciativa legislativa dels consells insulars davant el Parlament de les Illes Balears

L'article 47.2 de l'EAIB estableix que «els consells insulars podran sol·licitar del govern l'adopció d'un projecte de llei [...] i delegar davant aquesta cambra un màxim de tres membres encarregats de defensar-la». La redacció d'aquest precepte estatutari és anàloga a la previsió continguda en l'article 87.2 de la CE:

Les Assemblies de les Comunitats Autònomes podran demanar al Govern l'adopció d'un projecte de llei o trametre a la Mesa del Congrés una proposició de llei, i podran delegar davant la dita Cambra un màxim de tres membres de l'Assemblea encarregats de defensar-la.

En les dues redaccions, constitucional i estatutària, en puritat només la segona via (remissió a la Mesa del Congrés o del Parlament d'una proposició de llei) conforma un supòsit d'iniciativa legislativa; en el primer cas, quan es demana al Govern l'adopció d'un projecte de llei, es tracta d'una fase prèvia a l'inici del procediment legislatiu i la seva efectivitat depèn exclusivament de la discrecionalitat del Govern.

Dit això, s'ha de tenir en compte que, òbviament, la designació dels consellers per defensar la proposició correspon a la corporació, per a la defensa de «les seves proposicions de llei davant el Parlament» (article 90.2) s'haurà de fer segons el que disposi el Reglament del Parlament de les Illes Balears (*vid.* articles 123.2 i 139.5 del Reglament). Altrament, la referència que l'article 90.5 fa als consells insulars ha de ser al «ple» dels consells insulars, en concordança amb l'article 65.1 de l'EAIB.

b) Sobre la iniciativa legislativa del Parlament de les Illes Balears davant les Corts Generals a instància dels consells insulars

Com s'ha vist, l'article 87.2 de la Constitució espanyola preveu la legitimació de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes per presentar una iniciativa legislativa davant la Mesa del Congrés. D'altra banda, l'article 50.2 de l'EAIB estableix que correspon al Parlament «remetre proposicions de llei a la Mesa del Congrés dels Diputats i nomenar un màxim de tres diputats encarregats de defensar-les».

És cert que l'Avantprojecte de llei no conté una legitimació *directa* dels consells insulars davant la Mesa del Congrés; però fixa que, de manera indirecta, es pugui presentar a través del Parlament i davant la Mesa del Congrés (l'Estatut d'autonomia només preveu que aquesta iniciativa es pugui presentar davant l'òrgan col·legiat de govern de la cambra baixa, i així s'haurà de corregir en la proposta normativa, que fa esment també de la possible presentació davant la Mesa del Senat) una iniciativa legislativa. S'ha d'entendre, però, que aquesta «forma» d'exercir la iniciativa compresa en l'article 90.7 de l'Avantprojecte no compromet l'autonomia del Parlament, que és sobirà per decidir o per exercir les facultats que li confereixen la Constitució i l'Estatut d'autonomia. En realitat, aquesta previsió es tractaria d'un supòsit específic de cooperació entre els consells insulars i el Parlament.

c) Sobre la legitimació per interposar un recurs d'inconstitucionalitat

L'Avantprojecte regula també una intervenció dels consells insulars en la possible interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat, encara que també indirecta o mediat, que no ha estat prevista ni per la CE ni per l'Estatut d'autonomia. Segons l'article 162.1.a de la CE, estan legitimats per interposar un recurs d'inconstitucionalitat:

[...] els òrgans col·legiats executius de les Comunitats Autònomes i, en el seu cas, les seves Assembles.

Aquesta legitimació, en principi, queda condicionada, segons l'article 32.2 de la LOTC, per a l'exercici del recurs d'inconstitucionalitat per part dels governs i les assemblees autonòmiques contra les lleis, les disposicions o els actes amb força de llei de l'Estat que puguin afectar el seu propi àmbit d'autonomia. Tot i que, com deim en el Dictamen 21/2021, «la jurisprudència constitucional ha sentado un criterio extensivo que convierte a las Comunidades Autónomas en legitimadas ampliamente para recurrir ante el Tribunal Constitucional las normas del Estado con rango de ley, por su especial posición institucional en el sistema autonómico español».

Altrament, l'article 50.4 de l'EAIB atorga directament al Parlament la legitimació per interposar el recurs, «d'acord amb la legislació vigent».

Per tant, hauríem de concloure, també en relació amb la previsió continguda en l'article 90.7 *in fine* de l'Avantprojecte, que la proposta normativa pretén canalitzar una via de cooperació entre les institucions insulars i autonòmiques, que no condiciona ni compromet les atribucions que la Constitució i l'Estatut d'autonomia atribueixen al Parlament de les Illes Balears.

La STC 214/1989 va considerar que la proclamació de l'autonomia local *no comporta* el reconeixement a les entitats locals que la tenen garantida d'un dret de caràcter reaccional que, eventualment, els obre una via davant la jurisdicció constitucional enfront de les normes amb rang de llei. Si no tenen un dret de caràcter reaccional, no consideram que la seva petició al Parlament de les Illes Balears pugui vincular el dit òrgan a interposar el recurs d'inconstitucionalitat.

Una qüestió distinta és la legitimació dels consells insulars per interposar un conflicte en defensa de l'autonomia local, des que l'any 1999 es reformà la Llei orgànica del Tribunal Constitucional. De fet, el conflicte en defensa de l'autonomia local és un procediment que permet exercir una acció per plantejar la inconstitucionalitat d'una llei en garantia dels interessos locals afectats. Així, la Llei orgànica 7/1999, de 21 d'abril, de modificació de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, regula, en el marc del que disposa l'article 161.1.d de la Constitució espanyola, el conflicte en defensa de l'autonomia local. Amb aquesta inclusió se supleix la manca repetidament denunciada en el sistema de garanties jurisdiccionals de l'autonomia local, constitucionalment garantida. L'article 75 ter de la LOTC autoritza les illes, en termes similars a les províncies, per plantejar el conflicte. La disposició addicional tercera de la LOTC també disposa:

1. Les referències a les províncies que conté aquesta Llei s'entenen fetes a les illes en les comunitats autònomes de les Illes Balears i les Canàries.
2. A més dels subjectes legitimats d'acord amb l'article 75 ter.1 també ho estan, davant les lleis i les disposicions normatives amb rang de llei de la Comunitat Autònoma de Canàries, tres cabildos, i de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, dos consells insulars, fins i tot si en tots dos casos no s'assoleix el percentatge de població que exigeix aquest precepte.

Atesa la importància d'aquest procediment per a la defensa dels interessos locals, sorprèn que no s'hagi previst una referència al conflicte en defensa de l'autonomia local com una

de les potestats previstes en aquest capítol I, dedicat a les funcions institucionals dels consells.

— L'article 91.3 de l'Avantprojecte preveu una consulta en relació amb la designació dels membres de determinats òrgans estatutaris. En concret, disposa que, «sens perjudici del que prevegin les normes aplicables en cada cas, els consells insulars han de ser consultats en el procés de designació dels membres integrants del Consell Consultiu, del Consell Audiovisual i del Consell Econòmic i Social».

Sembla que amb aquesta previsió s'està pensant en la idea que els consells insulars puguin tenir una «intervenció» en la designació dels membres de determinats òrgans estatutaris. Una qüestió similar es va plantejar a partir de l'aprovació de la Llei orgànica 6/2007, de 24 de maig, per la qual es modifica la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, per donar participació a les assemblees autonòmiques en l'elecció dels magistrats del Tribunal Constitucional designats pel Senat. La reforma en qüestió preveu que els magistrats proposats pel Senat són elegits entre els candidats presentats per les assemblees legislatives autonòmiques (*vid.* l'article 16.1, segon paràgraf). Aquesta previsió legislativa, juntament amb la reforma del Reglament del Senat que es va aprovar el 21 de novembre de 2007 per donar compliment a aquella previsió, va ser objecte de pronunciament per part del Tribunal Constitucional. En la STC 101/2008, de 24 de juliol, l'alt tribunal considera que la facultat dels parlaments autonòmics de presentar candidats no impedeix al Senat complir la funció constitucional de designació dels quatre magistrats del Tribunal Constitucional, que li correspon en exclusiva. I conclou que la cambra alta pot elegir altres candidats possibles si els presentats per les assemblees autonòmiques no aconsegueixen la majoria exigida per la Constitució. En definitiva, en la interpretació que en fa l'alt tribunal, la reforma legislativa no condiciona la decisió final de l'òrgan constitucional que té atribuïda la funció de designar els quatre magistrats constitucionals. Per tant, la cambra alta és lliure per rebutjar les propostes presentades pels parlaments autonòmics.

En la proposta que es formula hi ha una previsió sobre la intervenció (sense la més mínima canalització) dels consells insulars, que «han de ser consultats», en el processos de renovació de determinats òrgans estatutaris. Haurem de considerar, aplicant la doctrina abans esmentada específicament al supòsit ara plantejat, que aquesta consulta no pot comprometre l'autonomia dels òrgans estatutaris que tenen la competència (exclusiva) de complir la funció, estatutàriament encomanada, de designar els membres del Consell Consultiu (el Parlament i el Govern, segons l'article 76.2 de l'EAIB) o els integrants del Consell Audiovisual (el Parlament, tal com disposa l'article 77 de l'EAIB). A més, s'ha de tenir present que la formalització de la consulta implica, en relació amb els càrrecs designats pel Parlament, una reforma prèvia del Reglament de l'assemblea legislativa. Respecte del Consell Econòmic i Social, la consulta tampoc no podrà desvirtuar el procediment establert específicament en la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social; és aquesta norma la que per mandat estatutari (article 78 de l'EAIB) ha de regular la composició i la designació dels membres del Consell.

— L'article 92 de l'Avantprojecte preveu que els consells insulars exerceixen la funció de representació ordinària del Govern a cada illa i, a aquest efecte, mitjançant el seu

president, representen el Govern en els actes oficials, llevat que hi assisteixi el president del Govern. Tot i que no queda clar de la redacció del precepte, sembla que es refereix a la representació ordinària del Govern autonòmic. Dit això, passam a fer les consideracions següents.

L'article 152 de la CE estableix que correspon al president de la comunitat autònoma la direcció del Consell de Govern, la suprema representació de la comunitat respectiva i l'ordinària de l'Estat dins aquella. En el mateix sentit, l'article 56 de l'EAIB atribueix al president de la comunitat autònoma «la més alta representació de la comunitat autònoma, així com l'ordinària de l'Estat a les Illes Balears».

Així, el president de la comunitat autònoma té, d'una banda, atribucions de representació, com el més alt representant de la comunitat autònoma, i, de l'altra, funcions de direcció executiva. Per aquest mateix motiu, la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, regula les atribucions de representació del president (article 9), i també les atribucions de direcció del Govern (article 10). Entre les atribucions de representació, entre d'altres, li correspon la representació *ordinària de l'Estat* a les Illes Balears (article 9.2).

Partint d'aquesta premissa, hem d'interpretar que l'article 92 no es refereix a la representació ordinària de l'Estat a les Illes Balears, ja que aquesta facultat correspon al president de la comunitat autònoma per mandat constitucional. També es pot admetre que el president del consell insular pot representar el Govern en els actes oficials en absència del president del Govern de les Illes Balears o del vicepresident o d'alguns dels consellers. Tot això, sens perjudici de les regles de precedència individual en relació amb els actes oficials que es duguin a terme en el seu àmbit territorial.

— L'article 92 de l'Avantprojecte disposa, en la lletra *b*, que els consells insulars *col·laboren* amb el Govern en l'execució de les lleis i els reglaments dictats per la Comunitat Autònoma, del dret estatal i del dret de la Unió Europea.

En primer lloc, crida l'atenció que, en un precepte dedicat a funcions de representació, es vulgui fer referència a la col·laboració amb el Govern en l'execució de normes dictades per la comunitat autònoma, l'Estat o la Unió Europea.

En segon lloc, el principi de col·laboració en l'execució de normes ja està determinat per l'exercici de les competències de l'ens territorial. Per tant, aquest apartat és sobrer, tenint en compte les previsions estatutàries següents:

L'article 109. Dret comunitari

És competència de la *Comunitat Autònoma* el desenvolupament i l'execució del dret comunitari *d'acord amb les seves competències* [...].

Article 114. Relacions amb l'Estat i amb altres comunitats autònomes

Com a garant de l'equilibri interinsular el Govern de les Illes Balears es reserva les relacions amb l'Estat i amb les altres comunitats autònomes, quan aquestes es refereixin a competències autonòmiques en relació a les quals s'hagin de desenvolupar actuacions considerades d'interès general.

Article 115. Gestió de fons europeus

Correspon a la Comunitat Autònoma la gestió dels fons procedents de la Unió Europea i, en general, dels que es canalitzin a través de programes europeus, excepte aquells les competències dels quals corresponguin a l'Estat.

Article 116. Principis de les relacions Comunitat Autònoma de les Illes Balears i Estat

En el marc dels principis constitucionals, les relacions de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears amb l'Estat es fonamenten en els principis de col·laboració, cooperació, solidaritat i lleialtat institucional.

Article 117. Instrument de col·laboració i de relació amb l'Estat

Per als assumptes d'interès específic de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, s'establiran els corresponents instruments de col·laboració i de relació amb l'Estat [...].

Capítol II. Competències

— En l'article 98.2, referit a l'exercici de la potestat reglamentària respecte a les matèries transferides per l'article 72 de l'Estatut d'autonomia, s'hi hauria d'afegir al final el fragment «de conformitat amb la Llei de transferències».

— L'article 99, que regula la simultaneïtat i l'acceptació de l'atribució competencial, presenta una redacció poc afortunada al final de l'apartat 1. Convindria evitar la referència al terme «vincula».

En la secció 3a es regulen les competències pròpies dels consells insulars en relació amb els municipis i altres entitats locals. Tota aquesta secció s'ha d'entendre en el context de la LBRL, especialment de l'article 41.3, que disposa:

Els consells insulars de les illes Balears, als quals són aplicables les normes d'aquesta Llei que regulen l'organització i el funcionament de les diputacions provincials, assumeixen les seves competències d'acord amb el que disposen aquesta Llei i les que els corresponguin de conformitat amb l'Estatut d'autonomia de les Balears.

Doncs bé, partint d'aquest precepte, cal analitzar la secció 3a esmentada de l'Avantprojecte de llei de consells insulars, i en concret volem fer les consideracions següents als preceptes que figuren a continuació:

— L'article 102 regula l'àmbit material de les competències en relació amb els municipis i altres entitats locals de l'illa respectiva. Aquestes competències es corresponen amb les que estableix l'article 36.1 de la LBRL. Ara bé, la lletra b de l'article 102 de l'Avantprojecte es refereix a municipis de menys de 2.000 habitants i la LBRL ho preveu respecte de municipis de menys de 1.000 habitants. El Consell Consultiu no considera que aquesta quantia fixada per la normativa bàsica estatal sigui un impediment legal per aprovar l'article 102.b de l'Avantprojecte, ja que el que preveu l'article 36 de la LBRL és precisament una prestació mínima per part de les entitats similars a la diputació provincial. Mentre quedi garantit el mínim inexcusable previst en la norma estatal, no hi ha cap obstacle jurídic per aprovar-lo.

— L'article 104 de l'Avantprojecte regula una dispensa de la prestació de serveis obligatoris per part dels ajuntaments en els casos d'impossible o molt difícil compliment. I l'article 106 ha previst un procediment d'atorgament d'aquesta dispensa amb el dictamen previ i favorable del Consell Consultiu.

Inicialment, l'article 26.2 de la LBRL preveia una dispensa de la comunitat autònoma als municipis de l'obligació de prestar serveis mínims en casos en què fos impossible o molt difícil la prestació del servei municipal (emprava els mateixos termes que utilitza ara l'Avantprojecte, en el sentit que els municipis la podien sol·licitar a la comunitat autònoma). La dispensa municipal actualment no està prevista en la LBRL després de la modificació feta a la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL), i la declaració d'inconstitucional dels fragments destacats per la STC 111/2016, de 9 de juny. Després de la reforma esmentada, desapareix qualsevol referència a aquesta figura i l'article 26 de la LBRL en la redacció vigent és el següent:

Article 26

1. Els municipis han de prestar, en tot cas, els serveis següents:

a) En tots els municipis: enllumenat públic, cementiri, recollida de residus, neteja viària, proveïment domiciliari d'aigua potable, clavegueram, accés als nuclis de població i pavimentació de les vies públiques.

b) En els municipis amb una població superior a 5.000 habitants, a més: parc públic, biblioteca pública i tractament de residus.

c) En els municipis amb una població superior a 20.000 habitants, a més: protecció civil, avaluació i informació de situacions de necessitat social i l'atenció immediata a persones en situació o risc d'exclusió social, prevenció i extinció d'incendis i instal·lacions esportives d'ús públic.

d) En els municipis amb una població superior a 50.000 habitants, a més: transport col·lectiu urbà de viatgers i medi ambient urbà.

2. En els municipis amb una població inferior a 20.000 habitants és la diputació provincial o entitat equivalent la que ha de coordinar la prestació dels serveis següents:

a) Recollida i tractament de residus.

b) Proveïment d'aigua potable a domicili i evacuació i tractament d'aigües residuals.

c) Neteja viària.

d) Accés als nuclis de població.

e) Pavimentació de vies urbanes.

f) Enllumenat públic.

Per coordinar l'esmentada prestació de serveis la diputació ha de proposar, amb la conformitat dels municipis afectats, al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques la forma de prestació, consistent en la prestació directa per la diputació o la implantació de fórmules de gestió compartida a través de consorcis, mancomunitats o altres fórmules. Per reduir els costos efectius dels serveis el Ministeri ha de decidir sobre la proposta formulada, que ha de tenir l'informe preceptiu de la comunitat autònoma si és l'Administració qui exerceix la tutela financera.

Quan el municipi justifiqui davant la diputació que pot prestar aquests serveis amb un cost efectiu inferior que el derivat de la forma de gestió proposada per la diputació provincial o entitat equivalent, el municipi pot assumir la prestació i coordinació d'aquests serveis si la diputació ho considera acreditat.

Quan la diputació o entitat equivalent assumeixi la prestació d'aquests serveis ha de repercutir als municipis el cost efectiu del servei en funció del seu ús. Si aquests

serveis estan finançats per taxes i assumeix la seva prestació la diputació o entitat equivalent, ha de ser aquesta a qui vagi destinada la taxa per al finançament dels serveis.

3. L'assistència de les diputacions o entitats equivalents als municipis, que preveu l'article 36, s'ha de dirigir preferentment a l'establiment i la prestació adequada dels serveis mínims.

Amb la versió vigent, l'únic precepte que preveu la figura de la dispensa és l'article 13.4.f de la LBRL, però només respecte del municipi sorgit d'una fusió i en relació amb els nous serveis mínims dels prevists en l'article 26 que li corresponguin per raó del seu augment poblacional. Això és així des que la LRSAL reformà de manera significativa la LBRL i suprimí la possibilitat de dispensa de la prestació dels serveis municipals obligatoris, per la seva coherència amb la principal novetat de la reforma en aquest punt que és la «coordinació» —i, si de cas, l'«assumpció»— dels serveis obligatoris mínims en els municipis de menys de vint mil habitants per part de les diputacions provincials o entitats equivalents (els consells insulars).

Atès que la normativa estatal no només no regula la dispensa, sinó que l'ha suprimida i l'ha substituïda per un sistema de «coordinació i assumpció» amb un procediment específic *ad hoc* per a aquesta finalitat, no queda gaire clar que ara, en la llei de consells insulars, es pretengui establir un sistema de dispensa quan el compliment sigui *impossible* o *molt difícil* per als municipis. Per tant, és necessari que, *per tal d'assegurar la prestació dels serveis municipals, aquest precepte es redacti sense entrar en contradicció amb l'article 26.2 de la LBRL.*

— L'article 106.2 de l'Avantprojecte preveu, *tant en relació amb l'acord d'acceptació de la dispensa com respecte a la delegació de competències, un procediment en què hi ha d'haver un dictamen previ, preceptiu i favorable del Consell Consultiu. Sense entrar a valorar l'oportunitat d'introduir aquest tràmit, convé recordar que, en general, l'exercici de la funció consultiva té caràcter no vinculant. Altrament, si es decideix mantenir aquesta previsió, en coherència amb el que ja s'ha dit abans, és convenient incorporar-la en una disposició addicional de modificació de l'article 18 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, del Consell Consultiu.*

— L'article 114, referit a les regles intertemporals establertes per als supòsits de delegació de competències, conté una errada en la remissió a l'article corresponent en relació amb la transferència de competències. Diu que és l'article 99 i ha de dir 101.

Títol VIII. Relacions interadministratives

— L'article 120 de l'Avantprojecte preveu la subscripció de convenis i l'article 121, la constitució de consorcis. L'article 122 comprèn els requisits generals dels convenis i els consorcis. Únicament es preveu que la subscripció de convenis i la constitució de consorcis ha de millorar l'eficiència de la gestió pública, eliminar duplicitats administratives i complir la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. S'ha de tenir present que els convenis i els consorcis han de respectar tots els requisits i les limitacions establerts per la normativa bàsica estatal, en concret, la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú; la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, i la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de

bases de règim local.

— L'article 123 de l'Avantprojecte, dedicat a la *potestat de coordinació*, s'ha d'entendre en el context de l'article 72 de l'EAIB.

1. En les competències que són atribuïdes com a pròpies als consells insulars, aquests exerceixen la potestat reglamentària.
2. La coordinació de l'activitat dels consells insulars en tot allò que pugui afectar els interessos de la Comunitat Autònoma correspondrà al Govern.
3. No obstant l'establert al paràgraf anterior, quan es tracta de la coordinació de l'activitat que exerceixen els consells insulars en les competències que tenen atribuïdes com a pròpies, haurà de comptar amb la necessària participació d'aquests.

L'apartat 3 de l'article 72 de l'EAIB preveu únicament l'audiència als consells insulars quan es tracta de coordinació de l'activitat respecte de competències pròpies. L'EAIB no diu res de la coordinació de competències delegades ni del fet que s'hagi de donar audiència als consells insulars; però no sembla que hi hagi cap obstacle jurídic perquè una llei autonòmica disposi el que s'ha exposat.

— L'article 128 de l'Avantprojecte regula les directrius de coordinació i disposa que el Govern de les Illes Balears, mitjançant la seva *potestat normativa*, pot fixar directrius de coordinació de l'activitat dels consells insulars. S'hi afegeix que aquestes directrius es poden adoptar per acord del Consell de Govern en casos d'urgència extrema.

En el Dictamen 51/2016 el Consell Consultiu va tenir l'oportunitat de resumir la seva doctrina sobre les directrius de coordinació, amb citació, entre d'altres, del Dictamen 116/2010, en què s'exposa:

[...] el Projecte de decret sotmès a consulta estableix els «principis generals», però també les «directrius de coordinació». Per primera vegada se sotmet a dictamen del Consell Consultiu una disposició general en què s'estableixen directrius de coordinació. En aquest punt convé recordar que, quan l'article 72 de l'Estatut d'autonomia, en tractar de la potestat reglamentària dels ens insulars, atribueix al Govern autonòmic la facultat de *coordinar* l'activitat dels consells insulars en tot allò que pugui afectar els interessos de la Comunitat Autònoma, afronta un tipus de poder jurídic que no s'ha de confondre amb el poder reglamentari.

En el nostre dret, la coordinació és una *tècnica de relació interadministrativa* que, respecte dels ens territorials de caràcter municipal, provincial i insular, es regula en la legislació estatal bàsica de caràcter local (article 55 i següents de la Llei 7/1985, de 2 d'abril). A més a més, s'han de tenir en compte, necessàriament, les previsions que en aquesta matèria formula la Llei balear 8/2000, de 27 d'octubre, de consells insulars (article 32).

El concepte de coordinació ha de ser entès en l'àmbit de les *relacions intersubjectives*, i més concretament, en el nostre cas, en relació amb *ens dotats d'autonomia per a la gestió dels interessos respectius* (article 137 de la CE, article 61.2 de l'EAIB, article 1.2 de la LBRL).

Aquesta tècnica té una finalitat molt precisa que el Tribunal Constitucional ha descrit en els termes següents: «La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema [...]». La coordinación general debe ser entendida como

la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica [...] y la acción conjunta» (STC 80/1984, de 20 de julio). En la mateixa línia, les sentències 32/1983, 42/1983, 144/1985, 27/1987, 104/1988, 227/1988 i 70/1997. No obstant això, aquest tipus de coordinació comporta un cert *poder de direcció*, conseqüència de la posició de superioritat (STC 214/1989) en què es troba qui coordina —l'Estat— respecte dels coordinats —comunitats autònomes—, i implica el poder d'establir «un límite efectivo al ejercicio de las competencias».

Sembla raonable afirmar que el legislador estatutari no ha volgut alterar ni el concepte ni l'abast de la coordinació, sinó implantar-la en l'àmbit concret de les relacions entre les instàncies autonòmiques i les insulars [...].

La coordinació és, per tant, un instrument per *orientar i condicionar* «l'activitat» dels consells insulars en determinats supòsits i no és idònia, en si mateixa, per justificar l'existència de disposicions reglamentàries del Govern a l'empara de l'article 58.3 de l'Estatut d'autonomia, atès que els principis generals i les manifestacions del principi de coordinació són conceptes diferents. La coordinació no dona cobertura, en definitiva, a l'espai de normació de principis que pugui correspondre al Govern en l'àmbit de les matèries de l'article 70 del text estatutari. Tot això permet afirmar, immediatament, que la doctrina del Consell Consultiu construïda per als principis generals no és traslladable a les facultats de coordinació de l'article 72.2 de l'Estatut d'autonomia.

Un cop fetes aquestes consideracions, res no s'oposa al fet que les tècniques coordinadores (fixació d'objectius, directrius d'actuació, planificació, informes preceptius, etc.) puguin situar-se en determinats casos en vehicles normatius. Així succeiria, per exemple, en relació amb objectius d'actuació administrativa establerts en plans o directrius que es fixassin com a vinculants per als ens insulars.

De tot això se'n desprenen sense dificultat les qüestions següents:

- a) La coordinació de l'article 72 de l'Estatut d'autonomia s'ha de portar a la pràctica d'acord amb les determinacions legals que la regulen.
- b) Les facultats de coordinació, en cap cas, no constitueixen principis generals normatius als efectes de l'article 58.3 del text estatutari, perquè no serveixen per establir un mínim comú que faciliti l'exercici dels poders reglamentaris insulars.
- c) Per exigències d'una bona tècnica normativa, les manifestacions de la coordinació (directrius, plans, etc.) no s'haurien d'incloure en els decrets de principis generals. Ara bé, en determinats casos, podria ser admissible tècnicament que les directrius de coordinació de l'activitat executiva dels consells (normalment utilitzades per a la fixació d'objectius i de criteris tècnics) formin part d'un annex d'un decret d'establiment de principis generals.

Tot i que l'Estatut d'autonomia recull la potestat de coordinació dins l'article 72, titulat «potestat reglamentària», el Consell Consultiu ha precisat, com s'ha vist, en relació amb les directrius de coordinació, que es tracta de diferents instruments o tècniques que poden situar-se *en determinats casos* en vehicles normatius.

Títol IX. Règim especial per a l'illa de Formentera

En aquest punt convé recordar que l'article 63.2 de l'EAIB disposa que «la Llei de consells insulars o una llei específica podrà establir, si n'és el cas, *singularitats de règim jurídic i d'organització pròpies* per al Consell Insular de Formentera». I, de manera més concreta, l'article 68 de la norma estatutària estableix que «la Llei de consells insulars,

aprovada amb el vot favorable de dos terços dels diputats del Parlament de les Illes Balears, i per al Consell Insular de Formentera una llei específica, si n'és el cas, determinaran les regles de funcionament i el règim jurídic de l'actuació dels consells insulars i dels seus òrgans, així com el règim de les seves funcions i competències respectant la legislació bàsica de l'Estat».

Tal com ja hem avançat a l'inici d'aquestes consideracions, en desenvolupament dels dits preceptes s'ha descartat tramitar una llei específica i s'ha aprofitat l'Avantprojecte per incloure-hi un títol específic per regular la singularitat i especialitat per a l'illa de Formentera.

Tots els articles que integren aquest darrer títol de l'Avantprojecte s'han d'entendre en el context i respecte de la disposició transitòria vuitena de l'Estatut d'autonomia:

1. Fins que el Consell Insular de Formentera no assumeixi efectivament les competències que li corresponen d'acord amb aquest Estatut, el Consell Insular d'Eivissa continuarà exercint-les en relació amb l'illa de Formentera.

2. Es constituirà una comissió mixta, de composició paritària, integrada pels representants nomenats pel Govern, el Consell Insular d'Eivissa i l'Ajuntament de Formentera, a l'objecte de procedir a l'elaboració de la corresponent proposta de transferències que hagin de produir-se a partir de la constitució del Consell Insular de Formentera.

La transferència de les competències que inicialment assumeixi el Consell Insular de Formentera a la seva constitució, es durà a terme mitjançant una llei del Parlament de les Illes Balears que entrarà en vigor l'endemà de la publicació al *Butlletí Oficial de l'Estat* del present Estatut d'autonomia de les Illes Balears.

3. El Govern de les Illes Balears assumirà les despeses ocasionades per l'establiment i l'efectivitat de les competències transferides en allò que excedeixin de la valoració ordinària del seu cost efectiu.

4. En cas de renúncia a l'assumpció de les competències per part del Consell Insular de Formentera, aquestes seran exercides pel Govern de les Illes Balears.

Tot i tenir en compte la singularitat de Formentera com a illa i municipi, crida l'atenció la previsió de la *renúncia* a les competències, amb comunicació prèvia al Govern i al Parlament, tot això tenint en compte les diferents possibilitats que existeixen en l'ordenament jurídic (algunes en aquest mateix Avantprojecte de llei) sobre les diverses solucions que es poden produir en relació amb l'exercici de les competències atribuïdes als consells insulars (renúncia a la delegació o cooperació específica, entre d'altres).

Disposicions

Tal com hem comentat al principi del Dictamen, l'Avantprojecte conté diverses disposicions, sobre les quals volem fer les observacions següents:

— El contingut de la *disposició addicional primera* sobre l'adaptació reglamentària a través dels reglaments orgànics, en el termini de devuit mesos des de l'entrada en vigor de la Llei, s'hauria d'incloure en una disposició final.

— Pel que fa al règim transitori de recursos, la disposició transitòria primera pot produir problemes pràctics, atesa la nova regulació dels recursos que fa l'Avantprojecte. Per això, la disposició s'hauria de remetre a la norma conforme a la qual es va dictar l'acte en

qüestió.

Altrament, en aquesta disposició es podria incloure una referència als procediments de revisió d'ofici que estiguin en tramitació.

Finalment, i per acabar, aquest òrgan assessor considera necessari fer una consideració que afecta el conjunt de l'Avantprojecte. Ja s'ha dit, en la consideració jurídica primera, que la llei reguladora dels consells insulars requereix una majoria reforçada per ser aprovada. També s'ha dit, tal com s'explica en l'exposició de motius, que la proposta normativa no és una pura actualització del règim jurídic dels consells insulars, sinó que es tracta d'una «nova ordenació» d'aquestes institucions fortament interioritzades en l'àmbit autonòmic (de fet, la norma ara vigent té 53 articles, i l'Avantprojecte, 135). Per això, seria convenient que el regulador es plantejés la possibilitat d'incloure, en una disposició final, una relació d'aquells articles que, *ratione materiae*, no queden sotmesos a la rigidesa exigida per a l'aprovació i reforma de la llei reguladora dels consells insulars.

III. CONCLUSIONS

1a. La presidenta de les Illes Balears està legitimada per formular la consulta i el Consell Consultiu és competent per emetre el dictamen corresponent, amb la qualitat de preceptiu.

2a. El procediment d'elaboració de la iniciativa legislativa és conforme a dret i el Consell de Govern és competent per aprovar-la com a projecte de llei.

3a. Atès el caràcter del text objecte de la consulta i la formulació de les observacions exposades en el dictamen, el Consell Consultiu prescindeix, en aquest cas, de la distinció entre observacions substancials i no substancials prevista en l'article 4.3 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora del Consell Consultiu de les Illes Balears.

Palma, 30 de juny de 2021

El president

DIEGUEZ SEGUI
ANTONIO JOSE
- 19979542V

Firmado digitalmente por
DIEGUEZ SEGUI ANTONIO
JOSE - 19979542V
Fecha: 2021.07.13
13:19:19 +02'00'

Antonio José Diéguez Seguí

La consellera secretària

BALLESTER
CARDELL MARIA
- DNI 78206099G

Firmado digitalmente por
BALLESTER CARDELL
MARIA - DNI 78206099G
Fecha: 2021.07.13
17:07:25 +02'00'

Maria Ballester Cardell