

REFLEXIONS SOBRE LES FUNCIONS I COMPETÈNCIES DELS CONSELLS INSULARS*

Luis Ortega Álvarez

Catedràtic de dret administratiu.
Catedràtic Jean Monnet de dret comunitari

Sumari

- | | |
|--|---|
| I. Importància de la qüestió | IV. Les competències dels consells insulars a l'Estatut d'autonomia per a les Illes Balears |
| II. Les funcions i competències dels consells insulars a la Llei 8/2000, de 27 d'octubre | V. El règim competencial previst en la Llei 8/2000, de 27 d'octubre, de consells insulars |
| III. El sistema competencial en la legislació bàsica de l'Estat | 1. El règim comú de les competències autonòmiques transferides o delegades |
| 1. La regulació de la LRBRL | 2. El règim de les competències transferides |
| 2. El contingut de la Llei 12/1983, de 14 d'octubre, del procés autonòmic | 3. El règim de les competències delegades |
| 3. Les previsions de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú | VI. Conclusions |

I. Importància de la qüestió

No hi ha cap dubte que la qüestió de les competències és, tradicionalment, un dels aspectes més rellevants de l'estudi de qualsevol figura institucional.

La raó rau en el fet que les competències es presenten com l'esfera real del poder i com la manifestació de la importància institucional concedida a un ens en el conjunt de l'organització de poders.

Això encara és més significatiu si hom es refereix al conjunt dels ens territorials, a causa que actuen sobre la base d'una comunitat política que pertany a una pluralitat d'aquests ens territorials. És a dir, la comunitat política local és també comunitat política de l'ens insular, del provincial, de l'autonòmic, de l'estatal i del comunitari.

És al voltant d'aquestes comunitats polítiques que els sistemes democràtics determinen l'assignació dels interessos públics sobre els quals s'han de pronunciar cadascuna d'elles de manera predominant respecte de la resta de les comunitats polítiques.

Cada individu és el subjecte de diverses comunitats polítiques, a través de les quals ha de resoldre i articular la defensa dels diferents interessos de la seva vida so-

* Conferència pronunciada durant les jornades «La Llei de consells insulars: reflexions jurídiques en el seu segon any de vigència», celebrades a Palma, els dies 21 i 22 d'octubre de 2002.

cial, econòmica o cultural, ja que l'agregació territorial d'interessos el que fa, en realitat, és delimitar la comunitat política que se n'ha de fer càrrec.

Les raons perquè es produeixi aquesta agregació són molt variades, encara que les més comunes posen atenció a criteris de legitimitació de la decisió, a criteris de racionalitat, d'escala de concentració de recursos, d'eficàcia, etc.

En la darrera dècada, han agafat singular rellevància, de la mà del dret comunitari europeu (art. 5 TCE), els principis de subsidiarietat i proporcionalitat, sens dubte, per la capacitat de projectar la seva operativitat en relació amb ordenaments territorials complexos.

Aquests principis, com és ben sabut, tenen una dimensió triple. Inclouen un primer postulat de preferència per l'entitat territorial més propera als ciutadans, sempre que aquest criteri de proximitat es demostrï que dona satisfacció a la regla funcional que, com a segon postulat, predica que ha d'actuar qui satisfaci millor l'interès controvertit. El tercer postulat diu que, en la mesura en què sigui una entitat territorial qui acaba actuant segons la regla funcional, la seva actuació ha de ser el menys lesiva dels interessos de la resta dels ens territorials implicats.

El nostre ordenament també ha recollit aquests principis com a regla d'ordenació del nostre dret local en els art. 2 i 55.*a* i *b* de la Llei reguladora de bases del règim local (LRBRL) i a l'art. 4 de la Carta europea de l'autonomia local (CEAL), en els quals, essencialment, es planteja l'opció competencial com atribuïble a l'ens local amb preferència dels altres àmbits territorials, sempre que compti amb la suficient capacitat per a la gestió dels assumptes implicats.

El fet insular que ara ens ocupa afegeix una dimensió singular que es fonamenta en la interrupció de l'economia d'escala de l'àmbit territorial superior. Efectivament, moltes vegades la forma d'organització dels interessos de les comunitats locals inserides en una realitat insular no supera aquest àmbit territorial. És a dir, encara que la competència estigués atribuïda a l'Estat o la comunitat autònoma, l'organització del servei no es duu a terme des d'una perspectiva diferent a la insular, per la qual cosa els criteris de major eficàcia o economia d'escala no es poden al·legar.

En definitiva, quan parlem de les competències insulars, estem parlant d'aquells poders atribuïts a les institucions representatives de les illes segons que els interessos de la seva població es tutel·len millor a través de les decisions adoptades per aquells que representen la comunitat política insular, amb preferència a qualsevol altra.

II. Les funcions i competències dels consells insulars a la Llei 8/2000, de 27 d'octubre

El títol IV de la Llei 8/2000 duu precisament com a títol el de «Funcions i competències dels consells insulars».

Dins aquest títol, hi trobem quatre capítols, el primer dels quals (art. 23-26), relatiu a les «Disposicions generals», es refereix, essencialment, a la iniciativa legislativa i als deures dels consells insulars en l'exercici de la representació ordinària del Govern de la comunitat autònoma a cada illa.

El segon capítol (art. 27-45), anomenat «De l'atribució de competències i funcions», se subdivideix, a la vegada, en tres seccions, la primera de les quals es refereix a les competències transferides, la segona, a les competències delegades i la tercera, denominada «disposicions comunes», té, en realitat, com a contingut, els supòsits de gestió ordinària de competències autonòmiques i és l'encomanda de gestió.

El tercer capítol (art. 46-48) té com a comesa la regulació dels instruments de cooperació, a través de les figures dels convenis, consorcis i les societats mixtes. Per part seva, el quart capítol (art. 49-51) regula el funcionament de la Comissió Tècnica Interinsular.

Altres competències dels consells insulars es troben a l'art. 6, amb referència a les potestats d'autorganització, i a l'art. 19 que regula l'exercici de la potestat reglamentària dels consells insulars en relació amb les competències atribuïdes.

Un cop descrit aquest marc normatiu, no obstant això, i abans d'entrar en la seva anàlisi, hem de fer referència a un nivell normatiu previ que en condiciona la interpretació i que està constituït per la legislació bàsica de l'Estat relativa a la matèria que ens ocupa (LRBRL, Llei del procés autonòmic [LPA] i Llei del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú [LRJPAC]) i per l'Estatut d'autonomia balear.

III. El sistema competencial en la legislació bàsica de l'Estat

1. *La regulació de la LRBRL*

A la LRBRL apareix, en primer lloc, a l'art. 4, la delimitació de les potestats instrumentals inherents a l'exercici de les competències que els municipis, les províncies i les illes tinguin atribuïdes.

Però, sens dubte, el règim jurídic bàsic de les competències locals és el constituït per l'art. 7, que distingeix entre competències pròpies i competències delegades. L'atribució de les primeres està sotmesa a reserva de Llei, el seu exercici està presidit pel principi d'autonomia i de responsabilitat i poden ser sotmeses a coordinació en la seva programació i execució.

Les competències delegades, per la seva part, no estan sotmeses a reserva de Llei i poden preveure tècniques de direcció i de control d'oportunitat, però han de respectar la potestat d'autorganització de l'ens local.

A banda de l'esmentat anteriorment, l'art. 8 preveu, en relació amb les províncies i les illes, la possibilitat que duguin a terme la gestió pròpia de les comunitats autònomes segons el que disposen els estatuts d'autonomia i les lleis autonòmiques.

Per la seva part, l'art. 41.3 conté una disposició específica respecte dels consells insulars, que els remet al règim de les diputacions provincials quant al que està previst a la LRBRL per als temes d'organització i funcionament i que preveu que assumeixin les seves competències d'acord amb el que disposa la LRBRL i l'Estatut d'autonomia de les Balears.

Hem de preguntar-nos, per tant, què és el que disposa la LRBRL que ha de ser aplicable a la forma d'assumpció de competències per part dels consells insulars. Per

això hem de partir del fet que l'art. 41 es troba dins el capítol III, «Règims especials», del títol III dedicat a la província. Una interpretació sistemàtica derivada, no només de la identitat amb què la LRBRL tracta la província i l'illa als art. 1, 2 i 8, sinó del paral·lelisme amb els consells canaris regulats en el mateix apartat 1 de l'art. 41, fa que el règim competencial específic de la LRBRL aplicable als consells insulars sigui el de la província.

En aquest sentit, en aplicació dels art. 7 i 8 que hem vist abans, l'art. 36 esmenta les competències pròpies, com ara les atribuïdes per aquest concepte per les lleis estatals i de les comunitats autònomes, «en els diferents sectors de l'acció pública». Aquestes competències apareixen sotmeses a coordinació en relació amb els Plans provincials i els supòsits derivats de l'aplicació de l'art. 59. Respecte de les competències delegades, l'art. 37 fa una remissió expressa al règim establert en l'art. 27 respecte dels municipis. Finalment, el mateix art. 37 preveu la gestió ordinària de serveis propis de les comunitats autònomes.

2. El contingut de la Llei 12/1983, de 14 d'octubre, del procés autonòmic

L'art. 10 de la Llei 12/1983, de 14 d'octubre, del procés autonòmic (LPA) equipara a la regulació referida les diputacions provincials, els consells canaris (*cabildos*) i els consells insulars. En aquest sentit, l'art. 5 preveu, d'una banda, que els consells insulars puguin rebre les competències que els puguin ser atribuïdes per la legislació estatal, la qual cosa al·ludeix, clarament, a l'atribució de competències pròpies. A banda d'això, es preveu la possibilitat que les lleis autonòmiques puguin transferir-los competències pròpies de la comunitat o delegar-los el seu exercici, així com encomanar-los la gestió ordinària dels serveis de l'Administració autonòmica a l'illa. En relació amb aquest triple supòsit (transferències, delegacions i gestió ordinària), la comunitat autònoma pot dictar directrius, recaptar informació o formular requeriments, l'incompliment dels quals dóna lloc a la revocació de la figura de modulació de la competència que s'hagués utilitzat.

No obstant això, només en relació amb l'exercici de les competències delegades o encomanades, en gestió ordinària apareix previst que hi hagi un recurs d'alçada davant els òrgans autonòmics o que tingui lloc la revisió d'ofici per part de la comunitat autònoma mateixa. Al seu torn, només en relació amb l'encomanda de gestió ordinària, és possible la fixació de mòduls de funcionament i finançament i l'establiment de graus de rendiment mínim.

D'aquesta regulació s'ha de destacar el règim previst en relació amb les competències pròpies de les comunitats autònomes transferides, que escapen del règim que hem vist regulat per la LRBRL. Efectivament, la LRBRL, essencialment, estableix una dicotomia: les competències o bé són pròpies o bé són delegades. A la LPA apareixen unes competències que no segueixen totalment el règim de les delegades, però el règim de les quals, que consent el seu sotmetiment a controls d'opunitat, tampoc no s'acomoda a les competències pròpies.

En la mesura en què la LRBRL és una norma posterior a la LPA, per efecte de la seva disposició derogatòria, quedaria eliminada la possibilitat que existissin competències pròpies que vulneressin les exigències de l'art. 7 de la LRBRL, per la qual

cosa, en el supòsit de transferència als consells insulars de competències pròpies de les comunitats autònomes, si la transferència es fa com a competència pròpia insular, s'exigiria una llei i no hi hauria lloc per a la imposició de directius ni per a la formulació de requeriments.

3. *Les previsions de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú*

En l'art. 13 de la LRJPAC, es preveu la delegació de competències en òrgans de la mateixa administració, encara que no siguin jeràrquicament dependents, i en les entitats de dret públic que estiguessin vinculades o fossin dependents d'aquesta administració.

La doble naturalesa dels consells insulars, la qual veurem més endavant, obre la incògnita de si seria possible aplicar-hi aquest tipus de delegació.

Per la seva part, l'art. 15 conté la regulació de l'encomanda de gestió, tant entre òrgans d'una mateixa Administració com entre òrgans de diferents administracions. En el primer cas, és necessària la seva formalització en els termes de la seva normativa pròpia i, en el seu defecte, per acord exprés entre els òrgans o entitats que hi intervenen.

En el cas de les encomandes entre administracions, és necessària la seva formalització per conveni, excepte en el cas de gestió ordinària de competències autonòmiques per part de diputacions, *cabildos* o consells insulars, ja que la LRJPAC mateixa es remet a la LRBRL.

IV. Les competències dels consells insulars a l'Estatut d'autonomia per a les Illes Balears

A l'Estatut d'autonomia per a les Illes Balears apareixen diferents preceptes, a través dels quals els consells insulars poden rebre un conjunt molt variat de competències.

En primer lloc, s'ha d'assenyalar el que preveu la disposició transitòria novena, en la qual es proclama el respecte necessari de les competències que els consells insulars hagin rebut de l'ens preautonòmic. Respecte d'aquestes competències, cal destacar l'absència d'un criteri clar per poder qualificar-les:

- a) Com a competències pròpies en tant que ens locals.
- b) Com a competències delegades en tant que ens locals.
- c) Com a competències delegades en els termes de l'art. 39 de l'Estatut.

En segon lloc, els consells insulars, tal com s'assenyala en el primer paràgraf de l'art. 39, ostenten les competències que els corresponen com a corporacions locals, la qual cosa suposa una remissió de l'Estatut al que disposa la LRBRL i, en concret, a l'art. 41.3 que hem analitzat abans.

Al seu torn, a l'art. 28.6 es preveu el mecanisme de transferència o delegació dut a terme pel Parlament balear als consells insulars en tant que ens locals.

El cas de l'art. 39 és, sens dubte, el més significatiu dins la regulació estatutària ja que s'hi regulen, en primer terme, les transferències o delegacions, a favor dels consells insulars, de la funció executiva i la gestió sobre el conjunt de matèries expressament contemplades en aquest article, en les circumstàncies següents:

- a) Que la comunitat autònoma hagués assumit competències sobre elles.
- b) Que hi hagi acord de la Comissió Tècnica Interinsular i es proposi al Parlament. En aquest acord s'ha de resoldre, d'una banda, la distribució de competències sobre la matèria en qüestió i, de l'altra, la fixació del control i la coordinació que correspongui al Govern de la comunitat.
- c) Que sigui aprovada per una Llei del Parlament balear.

Juntament amb les matèries previstes expressament en l'art. 39, el mateix precepte preveu la possibilitat que es produeixin transferències o delegacions de qual-sevol de les altres matèries que en el seu àmbit territorial corresponguin als interessos dels consells insulars en les circumstàncies següents:

- a) Que la petició es faci a demanda dels consells insulars.
- b) Que aquesta demanda es tramiti d'acord amb el procediment previst a l'Estatut per a la iniciativa legislativa en l'art. 26.2 3.

En l'art. 46.3 i 4 apareix regulada l'atribució de la potestat reglamentària dels consells sobre competències de titularitat autonòmica, la qual es diferencia entre la potestat reglamentària organitzativa dels seus serveis que els consells puguin exercir sempre i la potestat de reglamentació normativa material que només pot assumir quan siguin expressament habilitats per una llei estatal o autonòmica.

Finalment, a l'apartat 5 del mateix art. 46 apareixen desenvolupades les facultats de gestió i execució dels consells insulars en el seu territori, quant a les decisions del Govern de la comunitat quan així procedeixi.

V. El règim competencial previst a la Llei 8/2000, de 27 d'octubre, de consells insulars

Com hem esmentat amb anterioritat, el títol IV de la Llei 8/2000 es refereix a les «Funcions i Competències dels Consells Insulars».

Dins el seu articulat, cal fer referència, en primer lloc, a l'atribució de la iniciativa legislativa (art. 25), l'anàlisi de la qual no ens correspon.

A més, la Llei 8/2000 esmenta com a supòsits diferents les competències que els atribueixin les lleis de l'Estat i de la comunitat autònoma (art. 23.1), i les transferències i delegacions que aprovi la comunitat autònoma. No obstant això, en aquesta llei veurem que l'atribució de competències als consells insulars, en tant que ens locals, que hem vist que apareix previst en l'art. 28.6 de l'Estatut, n'és absent, essent-ne l'objecte central la regulació dels processos de transferència o delegació de l'exercici de competències autonòmiques. Això és, una regulació competencial basada en la seva condició d'institució pròpia de la comunitat autònoma i no com a ens local.

1. *El règim comú de les competències autonòmiques transferides o delegades*

Ambdós supòsits de modulació de la competència s'han de dur a terme mitjançant llei, que, com a regla general, diu que cal realitzar una atribució simultània als tres consells insulars.

No obstant això, amb anterioritat a l'aprovació d'aquesta Llei, cada consell haurà de pronunciar-se sobre l'acceptació o el rebuig de la competència, a través d'una resolució adoptada per la majoria absoluta del Ple en el termini d'un mes a comptar des de la recepció del dictamen de la Comissió Tècnica Interinsular, i s'entendrà que ha estat rebutjada si en aquest termini no hi ha un pronunciament exprés.

En virtut d'aquest procediment, la no-acceptació per part d'un dels consells vincula els altres, si no és que, a causa de l'excepció prevista, la Llei només es referís a algun consell en concret.

Si es produís aquesta negativa, no es podria reclamar una nova transferència o delegació durant la mateixa legislatura ni durant el mateix exercici pressupostari de diferents legislatures.

2. *El règim de les competències transferides*

Aquest règim opera sobre les matèries de l'art. 39 de l'Estatut, respecte de les quals és possible també operar, com veurem, en termes de delegació. La tècnica de la transferència implica, en canvi, l'atribució tant de la titularitat com del seu exercici (art. 29.2).

Aquestes competències tenen la consideració de pròpies i, com a tals, es declara expressament que s'exerceixen en règim d'autonomia i sota la pròpia responsabilitat dels consells insulars, atenent, no obstant això, a les facultats de coordinació autonòmica (art. 29.3). Tanmateix, cal destacar la contradicció entre l'afirmació anterior d'autonomia i l'esment, en l'art. 30.g, de l'existència de fórmules de control, sobre les quals tornarem a continuació.

Perquè es dugui a terme el sotmetiment d'aquestes competències a coordinació, la Llei 8/2000 indica que han de tenir lloc dues circumstàncies (art. 31.2):

a) Que l'activitat o el servei transcendeixi l'àmbit dels interessos propis dels consells insulars.

b) Que l'activitat o el servei insular incideixi en els interessos de la comunitat autònoma o els condicioni de manera rellevant.

Aquestes dues circumstàncies són, precisament, les que es preveuen en l'art. 10 de la LRBRL, en relació amb les competències pròpies dels ens locals, però això es justifica perquè, en principi, la matèria sobre la qual es predica la competència pròpia local no és una matèria necessàriament coincident amb les matèries de competència autonòmica, encara que, no obstant això, es protegeix el fet que l'àmbit dels interessos locals no interfereixi amb el que correspon als interessos autonòmics o estatals.

Contràriament, en el cas que ens ocupa, si partim de la pressuposició que les competències transferides de les quals estem parlant es refereixen a les matèries de

l'art. 39, que són, per definició, matèries de la competència pròpia de la comunitat autònoma, sempre han de concórrer els supòsits que legitimen la coordinació autonòmica. És a dir, en el supòsit que en un cas concret s'estimés que no concorren els pressupòsits que legitimen la coordinació autonòmica, es faria palès que la competència havia d'haver estat atribuïda al consell insular en tan que ens local.

Pel que fa a les tècniques a través de les quals s'exerceix aquesta coordinació (art. 31.4), es refereixen a tècniques ja utilitzades pels art. 58 i 59 de la LRBRL: directrius de coordinació; plans i programes sectorials, i òrgans de composició mixta.

Des d'una perspectiva teòrica, té més importància el joc que la Llei 8/200 dóna a les tècniques de control (art. 36), per la seva articulació necessària amb el respecte al principi d'autonomia que també presideix l'exercici d'aquestes competències (art. 29.3).

En aquest sentit, l'art. 36 esmenta tres instruments:

- la supervisió de les actuacions dels consells per part del Govern autonòmic;
- la proposició per part del Govern autonòmic al Parlament balear de les mesures necessàries, i
- la remissió per part dels consells d'una memòria al Govern autonòmic sobre la gestió de les competències transferides.

No obstant això, el que no s'hi precisa és la manera d'aplicar aquests instruments. Així, en relació amb el primer, caldria preguntar-se si són possibles instruccions concretes, requeriments i tècniques de substitució en cas d'incompliment o absència de resposta, com es produeix en el cas típic de les competències delegades.

A la vegada, en relació amb la proposta al Parlament de les mesures necessàries, en el cas que es tractés d'una reforma de les competències transferides i que ja exerceix com a pròpies el consell insular, exigiria l'adopció d'aquesta mesura l'acord i la proposta prèvia del Consell Tècnic Interinsular? Cal tenir en compte que només es preveu l'absència d'aquest acord en els casos de suspensió i revocació de les competències delegades. Des d'una altra perspectiva, no es podrien haver previst controls directes del Parlament com ara els al·ludits a l'apartat 2 de l'art. 59 de la LRBRL?

Finalment, la menció a la figura de la memòria sembla que indica que no és possible una petició d'informació puntual, la qual cosa limita, en molts casos, la pròpia activitat de supervisió.

3. *El règim de les competències delegades*

Com ja hem assenyalat, també per al cas de la delegació de competències és necessària una Llei del Parlament balear. Al meu parer, això implica un excés de procediment, ja que, com hem vist, l'art. 27 de la LRBRL permetria fer-ho per simple decret, en tant que ens locals, i el mateix passa amb l'art. 13 de la LRJPAC, que exigeix una mera resolució administrativa en relació amb les delegacions en òrgans no jeràrquicament subordinats d'una mateixa administració, als quals correspon la doble naturalesa dels consells insulars.

En aquestes delegacions s'assenyala expressament (art. 37.2) que es traspasa únicament l'exercici de la funció executiva i de gestió, sense cessió de titularitat, en

un intent de diferenciació amb el concepte de competències transferides. No obstant això, en la mesura en què la titularitat predicada d'aquestes darreres, només es concreta en l'exercici de la funció executiva i de gestió, ja que és la comunitat qui té el monopoli de la funció normativa sobre aquestes matèries, i que, com hem vist, també sobre les competències transferides que es qualifiquen de pròpies, existeixen controls d'oportunitat, podem concloure que no existeix substancialment una gran diferència de règim jurídic.

En tot cas, la Llei 8/2000 disposa (art. 37.3) que la llei de delegació ha de concretar l'abast, el contingut, les condicions, els mitjans personals, materials i financers i la durada, que s'entén indefinida excepte que es digui el contrari o concorrin els casos d'incompliment o renúncia, que veurem a continuació.

En l'art. 38 s'esmenta un procediment de recurs administratiu que no apareix previst en el LRJPAC, per la qual cosa la seva legitimitat és dubtosa. La seva denominació és la de recurs en interès de la delegació i pot interposar-se en el termini d'un mes contra els actes i acords dels consells dictats en exercici de les competències delegades davant el Govern de la comunitat autònoma. No se'n determina expressament el contingut, encara que cal entendre que seria el d'al·legar que el consell s'ha excedit en l'ús de la delegació. Al meu parer, el lògic seria haver denominat aquest recurs com un recurs d'alçada, i incloure aquest vici com un més dels vicis de l'acte recorregut. Aquesta absència de referències al règim de recursos descrit a la LRJPAC obliga a una regulació més detallada que és absent en la Llei 8/2000. Així, no hi queda determinat quin és el règim del silenci. Ja que és el Govern autonòmic qui resol aquest recurs, ha d'interpretar-se que estem davant una resolució que esgota la via administrativa i que, per tant, seria possible la reposició o el recurs directe davant la jurisdicció en el termini de dos mesos.

Al seu torn, els actes emanats en exercici de la delegació poder ser revisats d'ofici per la comunitat autònoma (art. 39.a), sense que hi aparegui determinat l'òrgan de la comunitat que l'ha de revisar i, en concret, si aquest òrgan ha de ser el Govern autonòmic mateix, d'acord amb la resta de les intervencions previstes sobre les competències delegades.

Respecte de les tècniques de control previstes en l'art. 40, cal assenyalar que són una reproducció de les previstes en l'art. 27 LRBRL, amb l'especificitat que preveuen l'emanació, per part de la comunitat, d'informes preceptius i vinculants, amb la qual cosa estaríem davant un supòsit material de vertadera avocació de la competència.

L'incompliment de la delegació exigeix (art. 41) un requeriment per part del Govern autonòmic, amb un termini de resolució que serà d'un mes com a mínim. Si es confirma l'incompliment, el Govern pot, alternativament o acumulativament, executar ell mateix la competència delegada o proposar al Parlament la suspensió o la revocació de la delegació.

També és possible la renúncia de la delegació (art. 42) per incompliment de la comunitat autònoma dels compromisos assumits en la delegació o per insuficiència de mitjans econòmics. La renúncia d'un consell no implica, encara que no la impedeix, la revocació de la delegació a favor dels altres consells, encara que amb això es produeixi la ruptura de la uniformitat predicada en l'art. 28.

VI. Conclusions

Al meu parer, en termes generals, s'observa un gran confusionisme en el terreny formal entre el règim organitzatiu i el règim competencial.

La doble naturalesa dels consells insulars els fa ostentar, finalment, una posició d'autonomia inferior a la que els hagués correspost com a ens locals purs.

Això és així, ja que com a institucions de la comunitat autònoma no els és possible ostentar una posició d'autogovern, perquè en aquest àmbit funcional no es pot pretendre desenvolupar una orientació política pròpia.

Existeixen abundants manifestacions del que acabem de dir, si tenim en compte la forma en què està concebuda la potestat reglamentària sobre les matèries de competència autonòmica respecte de les qual s'exerceixen competències transferides o delegades. Passa el mateix en relació amb el règim de controls que la comunitat pot exercir sobre les competències transferides als consells com a pròpies i en allò que fa referència a la gestió ordinària que acaba assimilant-se al sistema d'encomanda de gestió.

De fet, si repassem la relació de matèries que conté la llista de l'art. 39 de l'Estatut i la de l'art. 25 de la LRBRL, les competències que s'atribueixen als consells insulars, com a institucions autonòmiques, podran ser-los atribuïdes en tant que ens locals, però amb un grau d'autonomia més gran.

Segons el que acabem de dir, caldria pensar si s'hauria d'exigir una motivació expressa respecte de l'elecció del règim competencial contingut en les lleis que transfereixen o deleguen competències als consells, quant a institucions autonòmiques.

Finalment, cal assenyalar que, inexplicablement, la Llei 8/2000 no preveu totes les previsions competencials derivades, tant de la legislació bàsica de l'Estat com del mateix contingut estatutari.