

Fecha recepción: 17.04.2008
Fecha aceptación: 22.06.2008

LA MAYOR «CALIDAD DEMOCRÁTICA» DEL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LAS ISLAS BALEARES (RÉGIMEN ELECTORAL, CONSEJO CONSULTIVO Y PROCEDIMIENTO DE REFORMA)

POR

JOAN OLIVER ARAÚJO

Catedrático de Derecho Constitucional
Consejero del Consejo Consultivo de las Illes Balears

1. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ILLES BALEARS: UN PROYECTO *IN FIERI*

La aprobación de un Estatuto de Autonomía para las Illes Balears (que iba a convertir a Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera en una Comunidad Autónoma al amparo de lo establecido en la Constitución Española de 1978) parecía que iba a lograrse fácilmente y con un elevado grado de consenso entre las fuerzas políticas. Sin embargo, haciendo bueno el refrán que dice que nunca hay que fiarse de los comienzos fáciles, nuestro proceso estatutario se convirtió en un camino plagado de dificultades jurídicas y enfrentamientos políticos. En efecto, pese a la decidida voluntad de autogobierno de estas tierras, expresada tanto durante la Segunda República (aprobación de un Anteproyecto de Estatuto en 1931) como tras la etapa franquista (manifestación de más de cincuenta mil per-

sonas el 29 de octubre de 1977 pidiendo la autonomía), diversas circunstancias políticas dificultaron la formulación jurídica de tal deseo¹. Así lo confirma el dato de que transcurrieran casi cinco años desde que se estableció el régimen pre-autonómico —mediante el Real Decreto-Ley 18/1978, de 13 de junio— hasta la aprobación definitiva del Estatuto de Autonomía con la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero². Se dio, pues, la peculiar circunstancia, en palabras del profesor Miquel Massot, «de ver llegar la autonomía de un pueblo que históricamente ha sido Reino independiente, con organización política propia, compartiendo el furgón de cola del tren autonómico con las Comunidades de Extremadura, Madrid y Castilla y León».

Con el Estatuto de Autonomía, las islas mediterráneas del Estado español se convirtieron en una Comunidad Autónoma y se dispusieron a construir un futuro común y sugestivo, tarea nada sencilla a tenor de los siglos de desencuentros y recelos entre ellas. El instrumento jurídico con el que se contaba como punto de partida era muy modesto (la vía de acceso a la autonomía había sido, evidentemente, la del artículo 143 CE), pero había una carga de ilusión importante y fundadas esperanzas de ampliar a corto plazo aquel reducido abanico de competencias. De hecho, hasta la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de las Illes Balears de 2007, el texto originario de 1983 fue reformado en dos ocasiones: la primera, fruto de los *Acuerdos Autonómicos* de 1992 entre el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular, se produjo con la Ley Orgánica 9/1994, de 24 de marzo, que se limitó a ampliar las competencias de la Comunidad Autónoma; y la segunda, con la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero, que, además de elevar de nuevo el techo competencial, modificó moderadamente algunas instituciones y dio rango estatutario a otras. Pese a todo, lo cierto es que esta última reforma estaba lejos de lograr los objetivos que razonablemente se po-

¹ Cfr. OLIVER ARAÚJO, J.: «Comentarios a la Ley Orgánica 3/1999, de reforma del *Estatut d'Autonomia de les Illes Balears*», en *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al Profesor Doctor D. Joaquín García Morillo* (coordinador L. López Guerra), Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, págs. 525-526; OLIVER ARAÚJO, J. y RIBAS MAURA, A.: «Los primeros doce años de autonomía en la Comunidad de las Islas Baleares», en *Revista de Derecho Político*, núm. 38, 1993, págs. 269-270; OLIVER ARAÚJO, J. y CALAFELL FERRÁ, V.J.: «Islas Baleares, Comunidad Autónoma de las Illes Balears», en *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas* (coordinador E. Espín Templado), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, págs. 367-69; Idem: «Las Islas Baleares: una Comunidad Autónoma *in fieri*», en *El Estado Autonómico in fieri. La reforma de los Estatutos de Autonomía* (coordinador M.J. Terol Becerra), Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005, págs. 218-221.

² *Boletín Oficial del Estado* número 51, de 1 de marzo de 1983. De acuerdo con lo establecido en su disposición final, el Estatuto de Autonomía para las Illes Balears entró en vigor este mismo día.

dían haber alcanzado. De hecho, los mismos legisladores eran conscientes de que el texto aprobado no satisfacía los deseos de autonomía de estas tierras y por ello, a modo de disculpa, la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 3/1999 afirmaba: «Esta propuesta en ningún caso debería ser considerada punto y final de las aspiraciones de autogobierno de los pueblos de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera, sino un punto y seguido que permita seguir trabajando en adelante para llegar a alcanzar la cuota de participación política que en razón de nuestra historia nos corresponde». En fin, como dice el adagio latino, *excusatio non petita, accusatio manifesta*.

La Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (EAIB)³, ha derogado, de facto, el texto anterior, aprobando un nuevo Estatuto. En su preámbulo, tras recordar las más de dos décadas de autonomía que han transcurrido al amparo de la Constitución de 1978, se afirma enfáticamente que «es hora de dar un paso más y definir un nuevo marco de convivencia que nos permita afrontar nuestro futuro con ilusión». Para conseguirlo, el nuevo Estatuto de Autonomía de las Illes Balears pretende, por una parte, «avanzar» en el «autogobierno» de estas tierras y, por otra, profundizar en el «sistema democrático», al que califica literalmente de «valor supremo». De forma pedagógica, el preámbulo afirma que el referido sistema democrático se inspira «en la libertad, la justicia, la paz, la igualdad y la defensa de los derechos humanos, así como la solidaridad entre todos los pueblos». Pues bien, en este trabajo vamos a reflexionar sobre los pasos que ha dado el nuevo texto para incidir en el segundo de los objetivos indicados, esto es, en la mejora de la «calidad democrática» del sistema político instaurado en la Comunidad Autónoma balear. En concreto, y no de forma casual, nuestro análisis se centrará en tres cuestiones de capital importancia para lograr aquel «valor supremo» al que alude el Estatuto en su preámbulo. En primer lugar, el sistema electoral que se utilizará para que las preferencias políticas de los ciudadanos de Baleares, expresadas en votos, se transformen en escaños en el Parlamento autonómico, el cual es —sin duda— el corazón político de la Comunidad y fuente de donde emanan todos los demás poderes de la misma. En segundo lugar, la nueva configuración del Consejo Consultivo de las Illes Balears, ya que —en su doble dimensión del órgano de consulta y órgano de control— será un instrumento de auxilio a la Administración activa, para que en su quehacer diario no se aparte de

³ *Boletín Oficial del Estado*, núm. 52, de 1 de marzo de 2007 (la publicación de este nuevo texto coincidió, por tanto, con el vigésimo cuarto aniversario de la publicación del primer Estatuto de Autonomía). Sin embargo, el nuevo Estatuto, a diferencia del anterior, entró en vigor *al día siguiente* de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

los imperativos legales, y una garantía para los ciudadanos, que verán como los actos más importantes de aquélla son dictaminados de oficio por un órgano independiente y de reconocida preparación jurídica para corregir abusos, evitar errores o, más comúnmente, reparar actuaciones u omisiones que suponen una inadmisibile pasividad o dejadez ante sus justos intereses o sus legítimas reclamaciones. Por último, en tercer lugar, hemos centrado nuestro análisis en el nuevo proceso de reforma del propio Estatuto de Autonomía, pues creemos —con el profesor López Menudo— que «en el fondo del sistema reformatario anida la filosofía sobre el modelo autonómico instaurado por la Constitución»⁴; en efecto, el procedimiento de reforma del Estatuto no es sólo un *modus procedendi*, sino también y prioritariamente una garantía para cada una de las Comunidades Autónomas frente a las hipotéticas tentaciones centralistas del Estado.

Toda democracia es perfectible y el ordenamiento jurídico-político instaurado por el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears de 1983 no era, evidentemente, una excepción. La «solución de estos déficits» no tiene, sin embargo, «una respuesta única desde el punto de vista jurídico, ya que las vías que pueden utilizarse son diversas»⁵. En efecto, determinar cuál es la fórmula más idónea para cada problema no es una cuestión sencilla, «ya que todas presentan ventajas e inconvenientes y en su aplicación intervienen, como es lógico, factores de índole extrajurídica que son determinantes». En todo caso, es preciso tener presente que, en las propuestas de reforma del Estatuto, «no se dispone de un margen absoluto para actuar sobre todos los déficits que presenta el autogobierno», pues la Constitución es un límite que el legislador estatuyente bajo ningún concepto puede sobrepasar.

El nuevo Estatuto de Autonomía de las Illes Balears está explícitamente comprometido en este intento de profundizar en la democracia. Sin embargo, sólo el tiempo, como juez inapelable, dirá la última palabra sobre los resultados realmente logrados. No obstante, la doctrina científica tiene el derecho y el deber de analizar las normas y las instituciones, al objeto de aconsejar, advertir y, en su caso, proponer. Cometidos, sin duda, modestos, pero también impres-

⁴ Cfr. LÓPEZ MENUDO, F.: «Reforma del Estatuto», en *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Ediciones del Instituto García Oviedo, Sevilla, 1981, pág. 343.

⁵ Esta cita y las que añadiremos en este párrafo pertenecen al *Informe sobre la reforma del Estatuto* (Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2003, págs. 13 y 14). Fue elaborado por dicho Instituto con la colaboración y el apoyo de una Comisión Académica integrada por los profesores E. Albertí, E. Argullol, J. Ferret y C. Viver. Aunque, como es obvio, las afirmaciones se refieren al Estatuto de Autonomía de Cataluña, entendemos que, *mutatis mutandi*, son perfectamente aplicables al Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, así como a su realidad jurídica, política e institucional.

cindibles para el avance de la democracia, que sigue teniendo su esencia en la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos y en el control del ejercicio del poder. Como advierte certeramente el profesor Torres del Moral⁶, «el Derecho no resuelve todos los problemas de la comunidad, pero ayuda a determinarlos» y, si es adecuado a la realidad que ha de regular, a minimizarlos.

2. EL RÉGIMEN ELECTORAL BALEAR

2.1. Las elecciones libres como requisito de la representación democrática

El artículo 41.1, primer inciso, del nuevo Estatuto de Autonomía de las Illes Balears de 2007 afirma que «el Parlamento estará formado por los diputados del territorio autónomo, elegidos por sufragio universal, igual libre, directo y secreto»; se trata de una versión mejorada —al adicionar la nota de «libre» al sufragio— de la redacción del artículo 20.1 del anterior Estatuto de Autonomía de 1983. Por otra parte, el segundo apartado de aquel artículo, añade que «la duración del mandato de los diputados será de cuatro años» (en este punto no ha habido cambios respecto a la versión anterior). Esta forma de reclutamiento de los diputados autonómicos (a través de elecciones libres) y la temporalidad del ejercicio del poder (cuatro años como máximo) eran exigencias absolutamente necesarias si se quería ser coherente con el primer inciso del artículo 40.1 del EAIB, que —de forma enfática— afirma que «el Parlamento representa al pueblo de las Illes Balears»⁷. No debe olvidarse, en este sentido, que uno de los principios esenciales de todo Estado democrático es la temporalidad del poder. En efecto, la periódica celebración de elecciones libres es el elemento legitimador del ejercicio del poder en todas las sociedades democráticas. En el intervalo que va de unas a otras elecciones, la legitimidad se produce a través del mecanismo de la representación política que ejercen aquellos que han sido elegidos por los ciudadanos⁸.

El sistema representativo, como es sabido, se basa «en la sustitución del pueblo, como teórico soberano, por minorías que actúan en su nombre» en vir-

⁶ Cfr. TORRES DEL MORAL, A.: *Estado de Derecho y democracia de partidos*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 2004, pág. 67.

⁷ Cfr. OLIVER ARAÚJO, J. y CALAFELL FERRÀ, V. J.: «La institución», en *El Parlament*, Parlament de les Illes Balears, Palma, 2004, págs. 69-72; QUINTANA PETRUS, J. M.: *La Comunitat Autònoma de les Illes Balears*, Bosch, Barcelona, 1995, esp. págs. 386-391.

⁸ Cfr. la Exposición de Motivos de la Ley (valenciana) 1/1987, de 31 de marzo, que regula las elecciones de diputados a las Cortes Valencianas.

tud de un procedimiento electivo⁹. El fundamento de dicho sistema, que tiene en Montesquieu y Sieyès sus primeros teóricos, consiste en identificar la voluntad de los representados con la de los representantes¹⁰. Hoy en día, por razones obvias, el gobierno representativo está generalizado en todos los países democráticos, ya que en el mundo contemporáneo «sigue siendo modelo irremplazable»¹¹.

Como ha subrayado el profesor López Guerra, el problema que se plantea es cómo lograr que las asambleas representativas reflejen fielmente las ideologías y tendencias existentes en el seno de la sociedad. La respuesta es unívoca: la representación sólo merece el nombre de tal cuando es fruto de la elección. En efecto, «sólo el órgano cuyos componentes son elegidos por el pueblo sabrá reflejar las opiniones del pueblo; y ello supone, dada la mutabilidad de la opinión, que esa elección haya de renovarse periódicamente, de manera que la correlación entre la voluntad del pueblo y la de las asambleas se mantenga»¹². Por tanto, sólo podemos calificar a un sistema político de democrático cuando su órgano representativo ha nacido de un proceso electivo. Como afirma con rotundidad el profesor Jorge de Esteban, «sin elecciones no hay democracia»¹³.

En coherencia con todo lo anterior, resulta obvio que el sistema electoral constituye una pieza fundamental de cada ordenamiento político. Ahora bien, no hay un solo sistema electoral democráticamente admisible, sino varios, y cada país (y cada Comunidad Autónoma) ha de buscar las fórmulas que mejor se adapten a su propia realidad y a sus necesidades políticas. Las normas electorales son cualquier cosa menos inocentes, un cambio insignificante en algún elemento puede favorecer a unas fuerzas y perjudicar a otras, y de esto son bien conscientes los partidos políticos. La mayoría de las reformas electorales esconden, bajo argumentos de técnica jurídica, motivaciones políticas, a veces poco confesables. Como afirmó el profesor Santiago Varela, «desde 1810 hasta 1936, se sucedieron en España doce leyes electorales y muchas otras normas de rango

⁹ Cfr. ELIZALDE PÉREZ, J. M. en el trabajo colectivo *Apuntes de Derecho Político I*, Universidad de Extremadura, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Político, Cáceres, 1979-1980, vol. II, pág. 64.

¹⁰ Cfr. OLIVER ARAÚJO, J.: «El referéndum en el sistema constitucional español», en *Revista de Derecho Político*, núm. 29, 1989, págs. 118-119.

¹¹ Cfr. AGUIAR DE LUQUE, L.: «Referéndum», en *Diccionario del sistema político español* (dirigido por J.J. González Encinar), Akal, Madrid, 1984, pág. 791.

¹² Cfr. LÓPEZ GUERRA, L.: *Introducción al Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, pág. 142.

¹³ Cfr. DE ESTEBAN, J.: «Conclusión general», en la obra colectiva *El proceso electoral* (dirigida por J. de Esteban), Labor, Barcelona, 1977, pág. 343.

inferior», «la razón estriba en que los regímenes electorales fueron siempre apreciados como piezas decisivas del sistema político. El objetivo de acceder al poder, o de permanecer en él, se vislumbró por todas las fuerzas políticas en relación causal muy estrecha con el régimen electoral, es decir, con la *forma* de regular las elecciones. Nadie que la tuviera, en algún momento, despreció la posibilidad de hacer una normativa electoral a su medida». Precisamente por ello, para sustraer los grandes principios electorales a la variable voluntad del legislador ordinario, algunos ordenamientos jurídicos los han consagrado en los propios Textos Constitucionales (o, en nuestro caso, en los Estatutos de Autonomía). Insistiendo en la necesidad de «jugar limpio» al elaborar la legislación electoral, el profesor Karl Loewenstein escribió: «La idea del pueblo como detentador soberano del poder no es sino una estéril y equívoca hipótesis si las técnicas electorales, por medio de las cuales los electorados determinan a los candidatos y a los partidos que deberán representarlos en el Parlamento y en el Gobierno, no están establecidas de tal manera que el resultado electoral refleje honrada y exactamente la voluntad de los electores»¹⁴.

2.2. *El sistema electoral: concepto, elementos e importancia*

De forma descriptiva, y siguiendo al profesor Antonio Torres del Moral, podemos definir el «sistema electoral» (o «régimen electoral», pues son conceptos sinónimos) como «el conjunto de reglas y procedimientos conforme a los cuales se convocan y celebran las elecciones, se asignan los escaños a tenor de los votos obtenidos por las candidaturas y se resuelven los recursos a que todo este proceso diere lugar»¹⁵. Los principales elementos que definen un sistema electoral, y que serán analizados someramente en los próximos epígrafes, son: la circunscripción electoral, la fórmula electoral y la barrera legal¹⁶. Como afirma el profesor Dieter Nohlen, la expresión «sistema electoral» ya refleja claramente la existencia y la interdependencia de varios elementos. Además, el término «sistema» subraya el hecho de que la transformación de un elemento, aunque aparentemente sea mínima, puede hacer cambiar de modo muy importante las funciones y las con-

¹⁴ Cfr. LOEWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1976, pág. 334.

¹⁵ Cfr. TORRES DEL MORAL, A.: *Estado...*, *op. cit.*, pág. 373.

¹⁶ Es evidente que hay otros elementos que también inciden en el funcionamiento del sistema electoral, como son, a título de ejemplo, la forma de fijar el cuerpo electoral (toda la problemática del censo), la financiación de las campañas electorales y la apertura de los comicios a opciones no partidarias (la mayor o menor dificultad para presentar candidaturas «independientes»).

secuencias de dicho sistema¹⁷. Muchas veces, basta con incidir en uno de sus elementos para lograr un cambio en el funcionamiento global del mismo. De ahí que algún autor haya aludido a una verdadera «ingeniería electoral»¹⁸.

La importancia del sistema electoral ha sido puesta de relieve por todos los autores que se han dedicado al estudio de estas materias¹⁹. Así, se ha destacado la influencia que ejerce en la fragmentación del sistema de partidos, en la composición del Parlamento, en el comportamiento del electorado, en la representatividad de las Cámaras, en el tipo de relación entre electores y representantes, en la posibilidad de formar un Gobierno estable y eficaz, en las características de las campañas electorales y, en definitiva, en la propia legitimación del sistema democrático. El mismo Hans Kelsen califica al sistema electoral como «decisivo» en la realización de la idea de democracia²⁰.

Las reglas implícitas de toda democracia asentada aconsejan que la modificación de cualquier pieza del sistema electoral, que pueda afectar a los resultados de los comicios, se haga al comienzo de la legislatura (es decir, a suficiente distancia de cualquier contienda electoral) y con un amplísimo consenso entre las distintas fuerzas políticas. No se olvide que, en la respetabilidad del sistema electoral, se encuentra la respetabilidad del sistema democrático en su conjunto.

2.3. *Las circunscripciones electorales*

El tercer apartado del artículo 41 EAIB, cerrando una cuestión que en el anterior artículo 20.3 se mantenía expresamente abierta, afirma que las circunscripciones para las elecciones al Parlamento de las Illes Balears son las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera. De hecho, aunque fuera a través de una disposición legislativa de inferior rango, estas cuatro circunscripciones se han utilizado de forma ininterrumpida desde las primeras elecciones autonómicas de mayo de 1983. Por tanto, el nuevo Estatuto de Autonomía ha consagrado, con el mayor rango normativo, lo que venía siendo una práctica constante, impi-

¹⁷ Cfr. NOHLEN, D.: *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, pág. 53.

¹⁸ Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «La representatividad de los sistemas electorales», en su obra *Estudios de Derecho Electoral*, Ediciones Jurídicas, Lima (Perú), 1997, pág. 42.

¹⁹ Cfr., entre otros, TORRES DEL MORAL, A.: *Estado...*, *op. cit.*, pág. 374; FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «La representatividad...», *op. cit.*, pág. 41; VIDAL PRADO, C.: *El sistema electoral español: una propuesta de reforma*, Método Ediciones, Granada, 1995, págs. 67-68.

²⁰ Cfr. KELSEN, H.: *Teoría General del Estado*, Editora Nacional, México, 1979, pág. 347.

diendo al mismo tiempo que la isla de Mallorca se pueda dividir en diversas circunscripciones (opción defendida, en ocasiones, por alguna fuerza política).

De forma aproximativa, podemos definir la «circunscripción electoral» (o el «distrito electoral», pues son conceptos sinónimos) diciendo que es una de las porciones de territorio en que se divide un Estado (o una Comunidad Autónoma) a efectos electorales²¹. Por tanto, la circunscripción es el marco territorial que se toma como base para aplicar la fórmula electoral que transforma los votos en escaños²². Los sufragios emitidos en cada circunscripción constituyen un referente completo, con independencia de los votos que se hayan computado en las otras circunscripciones. En esta misma línea, el profesor Dieter Nohlen ha definido la circunscripción electoral como «aquella zona en la cual los votos emitidos por las personas con derecho a sufragio constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos, con independencia de los votos emitidos en otra zona electoral»²³.

Cada circunscripción agrupa a una porción de la población y tiene asignado un número determinado de representantes. Esta división del territorio a efectos electorales busca acercar los electores a los elegidos y ello, a juicio del profesor López Guerra, ofrece (al menos en teoría) una doble ventaja. La primera es que los representantes podrán conocer mejor las necesidades y los deseos de un sector de la población reducido; la otra ventaja es que estos electores podrán juzgar con mayor conocimiento la labor que han desarrollado sus representantes en el Parlamento²⁴.

Toda la doctrina ha puesto de relieve la importancia del tamaño o la magnitud de las circunscripciones electorales (el tamaño o magnitud de cada una de ellas se define por el número de representantes que le corresponde elegir, y no por su extensión territorial o su densidad demográfica)²⁵. La relevancia política

²¹ Cfr. GIL-ROBLES, J. M. y PÉREZ SERRANO, N.: *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*, Taurus, Madrid, 1977, págs. 45 y 92; SATRÚSTEGUI, M.: «El marco territorial de las elecciones», en la obra colectiva *El proceso electoral* (dirigida por J. de Esteban), Labor, Barcelona, 1977, págs. 92-93; BISCARETTI DI RUFFIA, P.: *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1973, pág. 327.

²² Cfr. OLIVER ARAÚJO, J.: «Circunscripción electoral y elecciones autonómicas», en el libro colectivo *Parlamento y sistema electoral (VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentarios)* (coordinador Francesc Pau i Vall), Aranzadi, Pamplona, 1999, págs. 197-241.

²³ Cfr. NOHLEN, D.: *Sistemas...*, *op. cit.*, pág. 106.

²⁴ Cfr. LÓPEZ GUERRA, L.: *Introducción...*, *op. cit.*, págs. 145-146.

²⁵ Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «La representatividad...», *op. cit.*, págs. 55-59; Idem: «El régimen jurídico electoral español», en su obra *Estudios de Derecho Electoral*, Ediciones Jurídicas, Lima (Perú), 1997, pág. 151; VALLÈS, J. M. y BOSCH, A.: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997, págs. 81-83.

de este elemento es lógica, ya que el tamaño de las circunscripciones puede condicionar, en buena medida, el funcionamiento de una concreta fórmula electoral. Así, los profesores Giovanni Sartori²⁶, Dieter Nohlen²⁷ y W. J. M. Mackenzie²⁸ han sostenido que cuanto mayor sea el distrito mayor será la proporcionalidad y, a la inversa, cuanto menor sea el distrito menor será la proporcionalidad (de hecho, por debajo de seis escaños cualquier sistema, aunque teóricamente sea proporcional, opera con los efectos propios de un sistema mayoritario). Con criterio análogo, Douglas W. Rae²⁹ señala que la efectividad de las fórmulas electorales depende en gran parte del tamaño de la circunscripción. No se ha exagerado cuando se ha afirmado que «los cambios en los tamaños de las circunscripciones electorales pueden implicar un cambio del sistema electoral»³⁰.

Tomando como criterio los diferentes efectos que provocan, el profesor Fernández Segado³¹ propone distinguir entre circunscripciones uninominales (un escaño), circunscripciones de tamaño bajo (de dos a cinco escaños), circunscripciones de tamaño medio-bajo (de seis a diez escaños), circunscripciones de tamaño medio-alto (de once a veinte escaños) y circunscripciones de tamaño alto (de más de veinte escaños). Así, analizando las cuatro circunscripciones en que se divide el territorio de la Comunidad Autónoma para elegir el Parlamento de las Illes Balears, descubrimos (por mandato legal —artículo 12.2 de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, Electoral de las Illes Balears—, que no estatutario) las siguientes cifras: una circunscripción uninominal (Formentera), dos de tamaño medio-alto (Menorca elige trece diputados e Ibiza, doce) y una de tamaño alto (Mallorca, treinta y tres). Lo cual, ya a primera vista, pone de relieve que, en el sistema electoral balear, las circunscripciones son lo suficientemente gran-

²⁶ Cfr. SARTORI, G.: «La influencia de los sistemas electorales», en la obra colectiva *Los sistemas electorales* (dirigida por M. Duverger y G. Sartori), número 27 de los Cuadernos de CAPEL (Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral), San José de Costa Rica, 1988, pág. 59.

²⁷ Cfr. NOHLEN, D.: *Sistemas...*, *op. cit.*, pág. 106.

²⁸ Cfr. MACKENZIE, W. J. M.: *Elecciones libres*, Tecnos, Madrid, 1962, pág. 67.

²⁹ Cfr. RAE, D. W.: *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*, Ediciones CITEP, Madrid, 1977, pág. 39.

³⁰ Cfr. NOHLEN, D.: *Sistemas...*, *op. cit.*, pág. 107. Con análogo criterio se expresan los profesores C. VIDAL PRADO (*El sistema...*, *op. cit.*, pág. 83, cuando afirma que «la magnitud o el tamaño de la circunscripción puede convertir un sistema que en principio sea proporcional en mayoritario, en el caso de que el número de representantes que deba elegir sea muy pequeño») y E. M. GIULIANI (*Sistemi elettorali e loro incidenza su alcune realtà istituzionali*, Lalli Editore, Florencia, 1991, pág. 40).

³¹ Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «La representatividad...», *op. cit.*, págs. 57-59.

des como para que la proporcionalidad pueda desarrollar buena parte de sus efectos, muy superiores, por ejemplo, a los que despliega en la elección del Congreso de los Diputados. En efecto, aunque en ambos casos se aplique un sistema proporcional en la variante de la regla D'Hondt, la proporcionalidad *real* en la elección de la Cámara Baja se ve muy cercenada por el pequeño tamaño de la mayoría de las circunscripciones (provincias que eligen un número muy reducido de diputados). En la práctica, como es sabido, en las circunscripciones de magnitud baja o media-baja sólo suelen obtener representación los dos grandes partidos; en tanto que las fuerzas políticas menores sólo consiguen algún diputado en las circunscripciones de tamaño alto o medio-alto, en las cuales el umbral de sufragios necesarios para lograr un escaño es evidentemente mucho menor³².

Hemos destacado que el tamaño de las circunscripciones electorales influye decisivamente sobre la proporcionalidad de la representación (es decir, en la mayor o menor adecuación entre el porcentaje de votos obtenidos y el porcentaje de escaños logrados)³³, pero además, y como consecuencia de lo anterior, la magnitud de los distritos también tiene una influencia directa en el grado de fraccionamiento del sistema de partidos. En este sentido, Douglas W. Rae ha demostrado que los sistemas proporcionales que se combinan con circunscripciones de gran tamaño favorecen el multipartidismo y la necesidad de Gobiernos de coalición³⁴.

Cuando el constituyente o el legislador se enfrentan al problema de delimitar el marco territorial de las circunscripciones, lo que va a constituir el mapa electoral, han de ser muy conscientes de que están realizando una de las operaciones de mayor trascendencia en orden al correcto funcionamiento del sistema electoral en su conjunto. En este sentido, hay que señalar que no hay un solo procedimiento aceptable para realizar esta operación, sino varios, pero también hay que subrayar que hay criterios democráticamente inadmisibles. Así, de forma sencilla, podemos definir el «*gerrymandering*» como el diseño artificial y arbitrario de las circunscripciones electorales con el propósito de favorecer a una formación política y perjudicar a las otras. Con esta expresión, de larga tradición en la ciencia política norteamericana³⁵, se conocen las manipulaciones «de los lí-

³² *Ibidem*, pág. 57.

³³ Cfr. SATRÚSTEGUI, M.: «El marco...», *op. cit.*, págs. 98-99.

³⁴ Cfr. RAE, D. W.: *The political consequences of electoral laws*, Yale University Press, New Haven and London, 1971.

³⁵ Cfr. GRIFFITH: *The rise and development of the gerrymander*, Chicago, 1907; SAVER: *Geography and the gerrymander*, APSR, 1918, XII, pág. 403.

mites electorales realizadas para obtener algún fin ajeno a la igualdad de la representación; generalmente se trata de favorecer al partido en el poder»³⁶. La denominación *gerrymandering*, como es sabido, proviene del nombre del Gobernador del Estado de Massachusetts Elbridge Gerry, que en 1812 recortó una circunscripción electoral de la ciudad de Boston en forma de salamandra, al objeto de obtener un resultado favorable que no hubiera obtenido en un distrito con contornos normales.

Expuesto lo anterior, es ahora el momento oportuno para preguntarnos si hay algún caso de *gerrymandering* en el sistema electoral balear o, al menos, sospecha del mismo. Pues bien, a nuestro juicio, al haberse optado por la isla como circunscripción electoral, rechazando cualquier intento de *comarcalización* más o menos fundada, se ha eliminado toda sospecha razonable. En efecto, cuando se utiliza como distrito electoral una realidad geográfica indiscutible (como sucede con las islas), hay que concluir que el mapa electoral no ha sido dibujado con intenciones espurias.

2.4. *La fórmula electoral: sistema de representación proporcional*

El segundo elemento básico en un sistema electoral es la denominada «fórmula electoral», que puede definirse como el procedimiento matemático que traduce los votos emitidos por los ciudadanos en escaños. En la misma línea, los profesores Vallès y Bosch nos dicen que es el «procedimiento de cálculo que convierte las preferencias expresadas por los electores en una distribución de escaños entre los diversos candidatos o candidaturas contendientes en el distrito correspondiente»³⁷. Como se ha señalado con reiteración, las fórmulas electorales pueden clasificarse en dos grandes grupos: las fórmulas mayoritarias (que buscan Gobiernos estables, castigando a los partidos medianos y pequeños) y las fórmulas proporcionales, tanto unas como otras con múltiples variantes y combinaciones. Las ventajas e inconvenientes de cada fórmula electoral han sido ampliamente estudiadas por la doctrina, sin que —a nuestro juicio— sea posible hacer pronunciamientos definitivos sobre la superioridad democrática de unas sobre otras.

El artículo 41.1 del nuevo Estatuto de Autonomía, copiando la fórmula del artículo 152.1 de la Constitución, afirma que el Parlamento de las Illes Balears

³⁶ Cfr. SATRÚSTEGUI, M.: «El marco...», *op. cit.*, pág. 97.

³⁷ Cfr. VALLÈS, J. M. y BOSCH, A.: *Sistemas...*, *op. cit.*, págs. 77 y 83. También puede verse el trabajo de F. DE CARRERAS y J. M. VALLÈS: *Las elecciones*, Blume, Barcelona, 1977, pág. 62.

será elegido «mediante un sistema de representación proporcional». Las fórmulas proporcionales, que siempre se aplican en circunscripciones plurinominales, pretenden que el Parlamento refleje fielmente las tendencias presentes en la sociedad, es decir, que sea un espejo o una maqueta de la sociedad que lo elige. Para ello, cada partido político debe tener en el Parlamento un número de escaños, más o menos, proporcional a su número de votos³⁸, lo que exige — como hemos apuntado — unas circunscripciones relativamente grandes (cuantos más escaños se elijan en un distrito mayor es la proporcionalidad que se consigue). El planteamiento que subyace en las fórmulas proporcionales parece responder a un criterio de justicia elemental («a cada uno lo suyo»), consigue una representación más ajustada de la voluntad general y disminuye el porcentaje de «votos inútiles». Sin embargo, también tiene aspectos negativos; así, además de aumentar la distancia entre representados y representantes, puede producir una Asamblea muy dividida, por la presencia de numerosos partidos, lo que en algunos casos dificultará en extremo la posibilidad de formar un Gobierno estable y eficaz.

Las fórmulas proporcionales, aunque todas participan de la misma filosofía, también se manifiestan en diversas versiones: la del resto mayor y la de la media mayor. Y dentro de esta última se emplean, fundamentalmente, la variante D'Hondt (vg., en España), la variante de Sainte-Laguë (vg., en los países escandinavos) y la variante Hagenbach-Bichot (vg., en Suiza y Austria). Así, con los mismos datos electorales, cada una de estas variantes de la fórmula proporcional produce un reparto de escaños distinto. Por tanto, la opción por uno u otro modelo no es neutral, sino que persigue unos objetivos políticos muy concretos y conocidos.

Por lo que se refiere a la fórmula electoral que debe utilizarse en los diecisiete Parlamentos autonómicos, hay que destacar que el primer párrafo del artículo 152.1 de la Constitución Española (que, como sabemos, se acabó aplicando a todas las Comunidades Autónomas) señala que la organización institucional autonómica contará con «una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional». Fijémonos que el Texto Constitucional sólo exige «un sistema de representación proporcional», sin mayores concreciones. Lo cual dejaba un amplio margen de libertad al legislador

³⁸ Cfr. ESPÍN TEMPLADO, E. y GARCÍA FERNÁNDEZ, J.: «Diccionario electoral de urgencia», en la obra colectiva *El proceso electoral* (dirigida por J. de Esteban), Labor, Barcelona, 1977, pág. 381; LÓPEZ GUERRA, L. y ELIZALDE PÉREZ, J.M.: *Apuntes de Derecho Político I*, Universidad de Extremadura, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Político, Cáceres, 1979-1980, vol. II, pág. 103.

autonómico, que, respetando el principio de la proporcionalidad, podía optar entre las diversas modalidades apuntadas. Sin embargo, estas posibilidades no han sido en absoluto exploradas por los legisladores autonómicos que, de forma automática, se han limitado a reproducir la variante de la regla D'Hondt establecida para el Congreso de los Diputados. Como afirman los profesores Montserrat Baras y Juan Botella, «los legisladores autonómicos no han querido aprovechar la posibilidad de experimentar con otras fórmulas, o de introducir mecanismos que diesen al elector más margen de opción. El reflejo conservador, derivado posiblemente de la habituación a un sistema electoral dado (el del Congreso de los Diputados) y las inercias de las maquinarias de partido podrían explicar esta baja innovación»³⁹.

La aplicación concreta de la fórmula D'Hondt se explica (ejemplo incluido) en el artículo 163 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG), en los siguientes términos. A) No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hayan superado la barrera legal (caso de que ésta se haya establecido), es decir, las que no hayan logrado el porcentaje mínimo de votos exigido para entrar en el reparto de escaños. B) Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las restantes candidaturas. C) Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, 4, etc., hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción, formándose un cuadro con los cocientes resultantes de las divisiones anteriores. D) Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro indicado, atendiendo a un orden decreciente. E) Cuando en la relación de cocientes coincidan dos correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido en la circunscripción. Si hubiera dos candidaturas con igual número total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa. F) Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudicarán a los candidatos incluidos en ellas, por el orden de colocación en que aparezcan.

2.5. La representación de «las diversas zonas del territorio» (determinación del número de escaños que corresponde a cada circunscripción electoral): sobrerrepresentación y subrepresentación

Tras fijar el número total de diputados que integran cada Parlamento autonómico (que, en el caso del de las Illes Balears, el artículo 41.4 EAIB lo difiere a

³⁹ Cfr. BARAS, M. y BOTELLA, J.: *El sistema electoral*, Tecnos, Madrid, 1996, págs. 140-141.

lo que disponga la ley electoral)⁴⁰, la siguiente operación consiste en determinar la cifra concreta de escaños que corresponden a cada circunscripción (operación que, en el nuevo Estatuto de Autonomía, también se ha remitido a la legislación de desarrollo)⁴¹. Lo normal, salvo el caso del País Vasco en donde se asignan un número igual de escaños a cada «territorio histórico» (provincia), es hacerlo teniendo en cuenta la población de cada distrito. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 152.1 de la Constitución, es preciso que el sistema electoral «asegure la representación de las diversas zonas del territorio». Se trata, sin duda, de un imperativo constitucional, pero —salvo casos extremos— de muy difícil exigencia judicial. Como afirma el profesor Javier Pérez Royo⁴², la interpretación de este requisito «ha sido muy diferente en cada Estatuto de Autonomía, aunque todos han tendido a sobrerrepresentar políticamente» a las circunscripciones «menos pobladas y consiguientemente a subrepresentar a las más pobladas». Lo cual, como afirma el profesor Martín Mateo⁴³, significa adjudicar una prima «al hecho territorial sobre el poblacional». Veamos, a continuación, de qué manera se ha cumplido aquel mandato constitucional en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

El inciso final del primer apartado del artículo 41 del EAIB, después de indicar que el Parlamento será elegido por un sistema de representación proporcional, añade que dicho sistema «asegurará una adecuada representación de todas las zonas del territorio», reproduciendo de forma prácticamente literal el mandato constitucional indicado. Esta exigencia obliga a dar más representación —de la que matemáticamente les correspondería en función de su número de habitantes— a las zonas menos pobladas del archipiélago (esto es, Menorca, Ibiza y Formentera), bien asegurándoles un mínimo inicial de escaños con independencia de la población, o bien garantizándoles un determinado número de escaños. En concreto, el artículo 12.2 de la Ley Electoral balear de 1986 dio cumplimiento a aquel imperativo constitucional y estatutario⁴⁴, distribuyendo

⁴⁰ Artículo 41.4 EAIB: «Una ley del Parlamento... regulará *el total* de diputados que deben integrarlo...».

⁴¹ Artículo 41.4 EAIB: «Una ley del Parlamento... regulará el total de diputados que deben integrarlo, el número de diputados que debe corresponder elegir *en cada una de las circunscripciones electorales*...».

⁴² Cfr. PÉREZ ROYO, J.: *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 736.

⁴³ Cfr. MARTÍN MATEO, R.: *Manual de Derecho Autonómico*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, pág. 129.

⁴⁴ Cfr. RIBAS MAURA, A.: *El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares*, Universitat de les Illes Balears, Palma, 1988, págs. 131-137.

los 59 diputados que integran el Parlamento de las Illes Balears de la siguiente manera⁴⁵: 33 diputados para Mallorca (1 por cada 24.675 habitantes), 13 para Menorca (1 por cada 6.941 habitantes), 12 para Ibiza (1 por cada 9.808 habitantes) y 1 para Formentera (1 por cada 8.442 habitantes)⁴⁶. Ello, como vemos, trae como consecuencia inevitable la sobrerrepresentación de las circunscripciones menos pobladas y la subrepresentación de la más populosa, lo cual, aunque puede tener efectos positivos de cohesión territorial, incide negativamente sobre el principio de igualdad del sufragio⁴⁷.

Reflexionando sobre este último punto, esto es, la igualdad del voto en las elecciones autonómicas, creemos conveniente hacer algunas precisiones. Todos los Estatutos de Autonomía, a excepción del de Euskadi, indican que sus diputados serán elegidos por «sufragio universal, libre, *igual*, directo y secreto». Pero, ¿es cierto que el sufragio es «igual»? ¿Puede mantenerse en serio esta afir-

⁴⁵ La proporción escaño/número de habitantes, en cada una de las cuatro islas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, la hemos fijado con los datos que se recogen en el Real Decreto 1.683/2007, de 14 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2007 (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 311, de 28 de diciembre de 2007). De acuerdo con dicha revisión, las Illes Balears tiene una población total de 1.030.650 habitantes, distribuidos de la siguiente manera: Mallorca, 814.275; Menorca, 90.235; Ibiza, 117.698; y Formentera, 8.442.

⁴⁶ Tras intensos debates doctrinales y parlamentarios —que arrancaban del comienzo mismo del proceso autonómico balear y que se mantuvieron durante casi toda la primera legislatura— en torno a la conveniencia de adoptar un sistema paritario (igual número de diputados de Mallorca que del conjunto de las otras islas) o proporcional a la población, se llegó a aprobar la mencionada Ley Electoral de la Comunidad Autónoma. Curiosamente, el Proyecto presentado por el Gobierno conservador, que recogía un sistema paritario, fue rechazado por el Parlamento, al aceptar una enmienda a la totalidad con texto alternativo del Grupo Parlamentario Socialista, donde se establecía —como hemos visto— el sistema proporcional, aunque fuertemente corregido. La polémica, sin embargo, no se cerró con la aprobación de dicha Ley. Por el contrario, cincuenta y seis diputados de Alianza Popular en el Congreso interpusieron un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 12.2 de la misma, que es el que distribuye los escaños entre las cuatro islas. Los promotores del recurso estimaban inconstitucional el precepto indicado por dos motivos: primero, porque concedía más diputados a Menorca que a Ibiza, cuando esta isla tenía más población que aquella; y, segundo, porque para mantener el carácter proporcional del sistema era menester atribuir al menos dos diputados a Formentera, pues con uno solo el sistema se convertía en esta isla en mayoritario puro. El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 45/1992, de 2 de abril, desestimó dicho recurso. Pues bien, aunque se trate de una cuestión momentáneamente cerrada, hay que señalar que, de forma periódica, surgen, desde partidos con implantación sólo en Mallorca, reivindicaciones a favor de la proporcionalidad pura y, desde las islas menores, peticiones dirigidas a lograr la paridad.

⁴⁷ Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «El régimen...», *op. cit.*, págs. 151-152; Idem: *Aproximación a la nueva normativa electoral*, Dykinson, Madrid, 1986, págs. 64 y sig.

mación cuando, por ejemplo, el voto de un habitante de Menorca vale mucho más que el de uno de Mallorca, o el de uno de Castellón mucho más que el de uno de Valencia, o el de uno de Teruel mucho más que el de uno de Zaragoza, o el de uno de Guadalajara mucho más que el de uno de Toledo?

La respuesta debe ser necesariamente matizada. En efecto, si entendemos que «voto igual» significa «un hombre, un voto», es obvio que en los diecisiete Parlamentos autonómicos (incluido, lógicamente, el de las Illes Balears) se cumple este requisito, porque en ningún caso se contemplan posibilidades de «voto plural» o «voto múltiple». Por el contrario, si interpretamos, como hacía Hans Kelsen⁴⁸, que «voto igual» es equivalente a «un hombre, un voto del mismo valor»⁴⁹, la respuesta debe ser evidentemente negativa. Toda la doctrina subraya que la representación *territorial* exigida por la Constitución en los Parlamentos autonómicos lesiona el principio de igualdad de voto, ya que, en la práctica, el diferente valor en votos que cuesta cada diputado en el mismo Parlamento autonómico produce una especie de «voto reforzado» o, más concretamente, una especie de «voto reforzado por razón de residencia».

A pesar de ello, como afirma el profesor López Guerra, esta desigualdad no tiene porque ser en todos los casos negativa. Así, «siempre que la ventaja no sea evidentemente desproporcionada, puede servir para alcanzar objetivos necesarios para la comunidad política, como, entre otros, el de colocar en una posición de igualdad efectiva a los electores de zonas desfavorecidas, condenados, de otra forma, a encontrarse permanentemente sin medios de hacer oír su voz en las asambleas parlamentarias»⁵⁰.

2.6. *La barrera legal o umbral electoral*

Con los nombres de «barrera legal», «barrera electoral» o «umbral electoral» se conoce aquella cláusula en virtud de la cual se fija el porcentaje mínimo de votos que debe lograr una lista electoral para participar en la distribución de escaños. Esta cláusula, que está ampliamente aceptada en muchos ordenamientos jurídicos (vg., España, Alemania, Dinamarca, Suecia, Argentina, etc.), es frecuente (aunque no necesaria) en los sistemas electorales de fórmula proporcio-

⁴⁸ H. KELSEN (*Teoría...*, *op. cit.*, pág. 349) afirma «que la influencia que cada votante ejerce en el resultado de la elección debe ser la misma».

⁴⁹ La actual doctrina norteamericana lo describe muy gráficamente con la fórmula «*one man, one vote, one value*».

⁵⁰ Cf. LÓPEZ GUERRA, L.: *Introducción...*, *op. cit.*, págs. 146-147.

nal. El profesor Fernández Segado⁵¹ ha precisado que la finalidad de la barrera legal es limitar el número de partidos con representación en el Parlamento, al objeto de evitar su excesiva fragmentación y, de esta manera, poder formar Gobierno sin demasiadas dificultades⁵². Se trata de una técnica muy eficaz para cercenar la proporcionalidad, pues, al margen del efecto objetivo de dejar fuera del reparto a los partidos pequeños, produce el efecto psicológico de incitar al electorado a votar a los partidos grandes o medianos, para evitar que su voto «se pierda». En efecto, la exigencia de un porcentaje mínimo de votos para poder entrar en el reparto de escaños produce un efecto concentrador, al desincentivar el sufragio a aquellos partidos con escasas posibilidades de superar la barrera electoral⁵³.

A pesar de que estos objetivos son compatibles con el Estado democrático, no creemos constitucionalmente admisibles ni políticamente deseables aquellas cláusulas tan elevadas que excluyan del reparto de escaños a partidos de cierta relevancia electoral. A nuestro juicio, restringir la pluralidad más allá de lo estrictamente necesario para lograr un Gobierno eficaz, iría en contra de la exigencia constitucional de que la elección de los Parlamentos autonómicos se realice «con arreglo a un sistema de representación proporcional» (art. 152.1 CE).

Analizando los diecisiete sistemas electorales autonómicos, vemos que, aunque no había ninguna exigencia constitucional en este sentido, en todos ellos se ha establecido una barrera legal. Sin embargo, también advertimos que su nivel de rigidez varía sensiblemente de una Comunidad Autónoma a otra. Veamos, a continuación, como se ha regulado esta cuestión en el ordenamiento jurídico balear.

Lo primero que hay que subrayar es que ni el actual Estatuto de Autonomía de las Illes Balears de 2007 ni el anterior Estatuto de 1983 han incluido la exigencia de un umbral electoral para entrar en el reparto de escaños. Fue y sigue siendo la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, Electoral de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, quien introdujo una cláusula de esta naturaleza. En

⁵¹ Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «La representatividad...», *op. cit.*, esp. págs. 39, 40, 67, 68 y 69.

⁵² Cfr. RAMÍREZ, V.: «Fórmulas electorales. Diseño y simulación de resultados para elecciones en España», en el libro colectivo *El sistema electoral español (Quince años de experiencia)*, MacGraw-Hill, Madrid, 1993, pág. 56.

⁵³ El Tribunal Constitucional Federal alemán ha subrayado que la barrera legal responde a criterios básicamente funcionales, esto es, al propósito de que un Estado parlamentario de partidos pueda funcionar de forma razonable.

concreto, el apartado 4 de su artículo 12, en la redacción actual, establece que, a los efectos de la atribución de escaños, no serán tenidas en cuenta aquellas candidaturas que no hayan obtenido, al menos, el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción. De hecho, la versión actual de este precepto (que endureció la barrera legal, al aumentarla del tres al cinco por ciento) tiene detrás de su gestación un trasfondo político que merece, en términos democráticos, una censura sin paliativos. Veamos el porqué.

La Ley 8/1986, Electoral de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en su redacción originaria, establecía la barrera electoral en el tres por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción, y la reforma operada a través de la Ley 4/1995, de 21 de marzo, la elevó al cinco por ciento. En principio, nada cabe objetar a la legitimidad de este cambio, que, como es sabido, también se ha producido en otras Comunidades Autónomas (vg., Galicia y Extremadura). Lo que sí hay que cuestionar, empero, es el modo de llevar a cabo esa reforma y el momento en que se hizo. En efecto, la modificación de la Ley Electoral —en un punto, además, de indudable trascendencia para la participación política— se hizo cuando faltaban escasamente dos meses para las elecciones al Parlamento de la Comunidad Autónoma, a la vista de las encuestas electorales (que daban a Unió Mallorquina en torno al cuatro por ciento de la intención del voto) y con el decisivo voto de un tráfuga (del PSOE al PP). De esta manera, se obviaba por entero un principio básico de todo sistema electoral, cual es la interdicción de reformas sorpresivas del mismo, cuyo auténtico objeto sea la eliminación de adversarios mediante la agravación de las condiciones para participar u obtener representación. Como todo el mundo sabía, la razón que subyacía a la citada modificación era espuria: se trataba de evitar que Unió Mallorquina, anterior coligada del Partido Popular y ahora enfrentada a él, obtuviera representación en el Parlamento de las Illes Balears.

Aunque la alteración de la barrera legal se acompañó de argumentos jurídicos (en concreto, se invocó la gobernabilidad, es decir, la necesidad de lograr Ejecutivos estables, que pudieran llevar a cabo su gestión sin depender de partidos minoritarios), los verdaderos motivos —lógicamente— no aparecieron plasmados en las exposición de motivos de la norma reformadora, aunque eran sobradamente conocidos por todos los actores políticos, así como por los ciudadanos medianamente informados. El *Diario de Sesiones* que recoge los debates parlamentarios que se suscitaron y la prensa de aquellos días dejaron testimonio inequívoco de lo que acabamos de indicar.

2.7. Una ley electoral de mayoría muy cualificada

Las fuentes del derecho que inciden en los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas⁵⁴ son un conjunto de normas heterogéneas por su origen y alcance. En *primer lugar*, como es obvio, debemos acudir a la Constitución de 1978, que —sin embargo— es extremadamente parca en esta materia. La *segunda* fuente normativa son los Estatutos de Autonomía de las diversas Comunidades Autónomas, que también contienen normas que inciden en la composición de su Asamblea Legislativa. Sin embargo, en este punto, los Estatutos presentan diferencias muy notables, pues en tanto que algunos ya definen muchos elementos de su sistema electoral (circunscripción, fórmula electoral, número total de parlamentarios, distribución de diputados por distrito, barrera legal, etc.), otros lo difieren casi todo a la legislación electoral de desarrollo. El Estatuto de Autonomía de las Illes Balears de 2007 —aunque ahora ya fija las circunscripciones electorales, cosa que no hacía el Texto de 1983— sigue dejando muchas cuestiones a la voluntad del legislador autonómico. En *tercer lugar*, debemos referirnos a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), pues tiene, en el ámbito de las Asambleas Legislativas autonómicas, una doble aplicación: una parte de la misma (en concreto, numerosos artículos del título primero) es directamente aplicable a todas las elecciones autonómicas, y el resto de dicho título tiene carácter supletorio para solventar las eventuales lagunas que pueda presentar la normativa autonómica. Siguiendo la enumeración de las fuentes del Derecho en este ámbito, en *cuarto lugar*, debemos referirnos a la *legislación electoral propia de cada Comunidad Autónoma*. En efecto, a excepción de Cataluña en que se sigue aplicando lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta de su Estatuto de Autonomía de 1979, las otras dieciséis Comunidades han elaborado su propia normativa electoral. Las leyes electorales autonómicas en ocasiones deben ser aprobadas por mayorías cualificadas (así, por ejemplo, se exige una mayoría de dos tercios de la respectiva Cámara en Cataluña, La Rioja, Comunidad Valencia e Illes Balears; y de mayoría absoluta en Andalucía y el Principado de Asturias). Esta exigencia de mayorías reforzadas, que buscan un amplio consenso entre las principales fuerzas políticas en esta materia, nos parece muy positiva, pues evitará (o, al menos, dificultará) aprobar una ley electoral partidista. No olvidemos que, como ya hemos afirmado, en la respetabilidad de la ley electoral se encuentra la respetabi-

⁵⁴ Cfr. BARAS, M. y BOTELLA, J.: *El sistema...*, *op. cit.*, págs. 58 y 129-133; DE ESTEBAN, J. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. J.: *Curso de Derecho Constitucional español*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1994, vol. III, págs. 834-835.

lidad del sistema político en su conjunto. Por último, en *quinto lugar*, para algunos aspectos electorales secundarios e instrumentales, también resulta necesario acudir a los reglamentos de los propios Parlamentos autonómicos. Así, y únicamente a modo de ejemplo, podemos citar los artículos 2, 7.1.1, 9.1, 22.3, 35.3, 36.3 y 142.2 del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears (aprobado el 4 de junio de 1986). Como afirman con razón los profesores Monserrat Baras y Juan Botella, la «prolijidad de las fuentes aplicables», unas de origen estatal y otras de origen autonómico, provoca la complejidad de esta materia⁵⁵.

Deteniéndonos en el cuarto nivel de fuentes del derecho electoral autonómico, debemos referirnos, por lo que a nosotros ahora nos interesa, a la legislación electoral balear, tanto a la actual (Ley 8/1986, de 26 de noviembre, Electoral de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, aprobada de acuerdo con el Estatuto de Autonomía de 1983), como a la futura (que deberá aprobarse de conformidad con lo establecido en el nuevo Estatuto de Autonomía de 2007). Lo primero que debe destacarse y elogiarse es que, frente a la exigencia de mayoría absoluta (esto es, algo más del 50 por ciento) que exigía el artículo 20.3 del anterior Estatuto, el artículo 41.4 del Estatuto de 2007 demanda que la ley del Parlamento de las Illes Balears sea «aprobada por mayoría cualificada de dos tercios» (es decir, el 66'66 por ciento de la Cámara). Una mayoría tan agravada sólo se exige en el ordenamiento jurídico español para aprobar una reforma total o esencial de la propia Constitución, lo que deja entrever la voluntad de los estatuyentes de que la futura ley electoral balear tenga un amplísimo grado de consenso (al menos, el del Partido Popular y el del Partido Socialista Obrero Español). Con la exigencia de un quórum tan elevado, la reforma de la Ley Electoral autonómica de 1995 (para endurecer la barrera legal del tres al cinco por ciento, al objeto de eliminar a Unió Mallorquina de la vida política) no hubiera sido posible en modo alguno.

Esta nueva ley electoral balear, que derogará la anterior, deberá fijar el número total de diputados que deben integrar el Parlamento, el número de diputados que elegirá cada una de las cuatro circunscripciones electorales, así como las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad que les afecten (artículo 41.4 EAIB). Éste será su contenido mínimo, pero es evidente que —respetando la Constitución, el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears y la LOREG— podrá regular otras cuestiones que considere necesario o conveniente. En todo caso, como indica el apartado quinto del citado artículo 41, el Parlamento se constituirá en el plazo máximo de treinta días después de la celebración de las elecciones.

⁵⁵ Cfr. BARAS, M. y BOTELLA, J.: *El sistema...*, *op. cit.*, págs. 132-133.

3. EL CONSEJO CONSULTIVO DE LAS ILLES BALEARS

3.1. *La función consultiva*

Se cuenta que, cuando Felipe V iba a tomar posesión del trono de España, recibió un sabio consejo de su abuelo, el Rey Luis XIV de Francia. En concreto, éste le sugirió que estableciera «un Consejo sabio e ilustrado, de personas capacitadas», al objeto de poderse servir de «sus luces y experiencias, no dando órdenes sin asesorarse antes por ellos». Como destaca el profesor Miguel Rodríguez-Piñero, esta doble expresión, luces y experiencias, describe la esencia de los órganos consultivos españoles (el Consejo de Estado y sus homólogos los Consejos Consultivos autonómicos). En efecto, la sabiduría jurídica y la experiencia en la Administración Pública de sus integrantes son «la base de su autoridad, poder y prestigio, una autoridad que depende tanto de lo que dice como de quien lo dice», a través de una doctrina cuyas motivaciones dejan traslucir «la independencia y autonomía que jurídicamente tratan de asegurar sus normas orgánicas»⁵⁶. De hecho, como también se ha señalado⁵⁷, la función consultiva debe estar «fundada en la distancia respecto de la Administración activa, de la que no gozan otros órganos de asesoramiento, y en la *auctoritas* ganada en el tiempo con el prestigio de quienes la ejercen».

Los órganos de la Administración con competencias resolutorias, es decir, los órganos de la Administración activa, necesitan del apoyo técnico de otros órganos para preparar sus decisiones; desarrollándose, de esta manera, la actividad consultiva a través de procedimientos y técnicas de diversa naturaleza⁵⁸. El Consejo de Estado y los Consejos Consultivos autonómicos tienen, como ha señalado el profesor Carlos Ruiz Miguel, una serie de notas comunes que los caracterizan: son órganos institucionalizados, son órganos colegiados, «tienen competencia general» y no limitada a una determinada parcela del ordenamiento jurídico, y son cuerpos técnicos y no de tipo representativo-participativo⁵⁹. La estructura consultiva colegial⁶⁰ implica «un cierto distanciamiento entre el órgano consultado y

⁵⁶ Cfr. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: «La función consultiva en la España actual», en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 7, 2007, pág. 34.

⁵⁷ Cfr. MEILÁN GIL, J. L.: «Los retos de la función consultiva», en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 7, 2007, pág. 171.

⁵⁸ Cfr. PARADA, R.: *Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1990, vol. II, pág. 287.

⁵⁹ Cfr. RUIZ MIGUEL, C.: *Consejo de Estado y Consejos Consultivos autonómicos*, Dykinson, Madrid, 1995, pág. 22.

⁶⁰ Cfr. OLIVER ARAÚJO, J.: «El Consejo de Estado y los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 98, 1997, págs. 25-58; Idem: «El Con-

el asistido, que se comunican a través de un procedimiento formalizado. La petición de la consulta y el dictamen resultante se producen por escrito, incorporándose al expediente o procedimiento en que se han producido. La razón de este formalismo hay que verla en el hecho de que estos órganos cumplen, a la vez que una función asesora, una cierta función de garantía respecto de los administrados»⁶¹.

La Constitución Española de 1978 ha enmarcado la función consultiva dentro del Estado social y democrático de Derecho que consagra (artículo 1.1), al objeto de que contribuya al asentamiento «y a la profundización del sistema democrático, de los valores constitucionales y de la estructuración de los poderes territoriales del Estado. Esta función —sigue diciendo el profesor Rodríguez-Piñero— es compartida por todos nuestros órganos consultivos en sus tareas de asesoramiento, garantía y control, que influyen positivamente en el perfeccionamiento del ordenamiento jurídico y en la mejora de la acción administrativa». Asimismo, «facilitan la efectividad de los mandatos contenidos en los artículos 9.3 y 103.1 de nuestra Constitución», dirigidos a que los poderes públicos adecuen su actuación a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, «respetando el principio de legalidad y la jerarquía normativa sin arbitrariedad, sirviendo con objetividad los intereses generales y actuando con eficacia y sometimiento pleno a la ley y al Derecho». En este sentido, tanto el Consejo de Estado como los quince Consejos Consultivos que están funcionando en la actualidad «colaboran a la efectividad de lo que la Carta de Niza llama el derecho a una buena Administración, tanto en los actos administrativos como en la actividad normativa o de preparación de textos legales, siendo, por ello, instrumentos que colaboran en el buen gobierno, o, en términos más actuales, que facilitan la buena gobernanza»⁶².

3.2. *La descentralización de la función consultiva*

El artículo 23.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (LOCE)⁶³, dispone que el dictamen del Consejo de Estado será precep-

sejo de Estado y los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas», en *Parlamento y Constitución*, núm. 1, 1997, págs. 167-171.

⁶¹ Cfr. PARADA, R.: *Derecho...*, *op. cit.*, pág. 288.

⁶² Cfr. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: «La función...», *op. cit.*, págs. 33-34. En la misma línea, el profesor J. L. MEILÁN GIL («Los retos...», *op. cit.*, pág. 176) subraya que «la función consultiva puede contribuir también hoy a la consolidación de un Estado democrático de Derecho, configurado como Estado autonómico».

⁶³ *Boletín Oficial del Estado*, núm. 100, de 25 de abril de 1980. Modificada por la Ley Orgánica 13/1983, de 26 de noviembre (BOE, núm. 287, de 1 de diciembre de 1983), y por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre (BOE, núm. 313, de 29 de diciembre de 2004).

tivo para las Comunidades Autónomas «en los mismos casos previstos en esta Ley para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes». Este precepto y su posible inconstitucionalidad provocaron, en su momento, un fuerte debate doctrinal⁶⁴, sólo apaciguado con la intervención clarificadora del «intérprete supremo de la Constitución». En efecto, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 204/1992, de 26 de noviembre, se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 23.2 de la LOCE, a raíz de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana⁶⁵.

El Tribunal Constitucional, en esta importantísima resolución, afirma que «la intervención preceptiva de un órgano consultivo de las características del Consejo de Estado, sea o no vinculante, supone en determinados casos una importantísima garantía del interés general y de la legalidad objetiva»; se trata, a su juicio, de «una función muy cualificada que permite al legislador elevar su intervención preceptiva, en determinados procedimientos, sean de la competencia estatal o de la autonómica, a la categoría de norma básica del régimen jurídico de las Administraciones Públicas o parte del procedimiento administrativo común (artículo 149.1.18 CE)». Sin embargo, sigue razonando el Tribunal Constitucional, «esta garantía procedimental debe cohonestarse con las competencias que las Comunidades Autónomas han asumido para regular la organización de sus instituciones de autogobierno (artículo 148.1.1 CE), de modo que esa garantía procedimental debe respetar al mismo tiempo las posibilidades de organización propia de las Comunidades Autónomas que se deriven del principio de autonomía organizativa (artículos 147.2.c y 148.1.1 CE)». Por ello, concluye el Tribunal Constitucional, nada «impide que, en el ejercicio de esa autonomía organizativa, las Comunidades Autónomas puedan establecer, en su propio ámbito, órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias, siempre que éstas se ciñan a la esfera de atribuciones y actividades de los respectivos Gobiernos y Administraciones autonómicas». En

⁶⁴ Cfr. RODRÍGUEZ OLIVER, J. M.: «Las competencias consultivas del Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 33, 1982, págs. 257 y sig.; TOLIVAR ALAS, L.: «El Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 28, 1981, págs. 63 y sig.; BRAVO-FERRER DELGADO, M.: «Consejo de Estado y Estado de Autonomías», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 60, 1988, págs. 569 y sig.; RUIZ MIGUEL, C.: *Consejo...*, *op. cit.*, págs. 175-196.

⁶⁵ STC 204/1992, de 26 de noviembre (Ponente: C. de la Vega Benayas), *BOE* de 23 de diciembre de 1992. Para completar la visión que expone esta Sentencia, es recomendable leer el trabajo del profesor F. RUBIO LLORENTE titulado: «La función consultiva en el Estado de las autonomías», en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 2, 2004, págs. 96-110.

coherencia con lo anterior, «si una Comunidad Autónoma, en virtud de su potestad de autoorganización (artículo 148.1.1 CE), crea un órgano superior consultivo semejante, no cabe duda de que puede dotarlo, en relación con las actuaciones del Gobierno y la Administración autonómica, de las mismas facultades que la LOCE atribuye al Consejo de Estado». Además, evitando cualquier posible ambigüedad, el Tribunal Constitucional subraya que la creación de un órgano consultivo autonómico no se superpone al Consejo de Estado, sino que lo sustituye. En efecto, si las Comunidades Autónomas «crean un órgano consultivo propio dotado de las mismas funciones que el Consejo de Estado es, claramente, porque han decidido prestar las garantías procedimentales referidas a través de su propia organización, sustituyendo la que hasta ahora ha venido ofreciendo aquel órgano consultivo estatal también en el ámbito de competencia de las Comunidades Autónomas. Decisión ésa que, según se ha dicho, se encuentra plenamente legitimada por el artículo 148.1.1 de la CE y los preceptos concordantes de los Estatutos de Autonomía». La aplicación de estos principios, básicos para el correcto funcionamiento del Estado autonómico, lleva al Tribunal Constitucional a concluir que «la intervención del órgano consultivo autonómico excluye la del Consejo de Estado». Sin embargo, el Tribunal Constitucional se apresura a subrayar que, esta sustitución del dictamen del Consejo de Estado por el de un órgano consultivo autonómico, sólo es posible cuando éste esté dotado «de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica».

3.3. Normativa reguladora del Consejo Consultivo de las Illes Balears

La posibilidad, afirmada por el Tribunal Constitucional, de sustituir el dictamen del Consejo de Estado por el de un Consejo Consultivo autonómico «equivalente» se plasmó en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears con extraordinaria rapidez, pues apenas unos meses después de la indicada Sentencia 204/1992 se aprobó la Ley 5/1993, de 15 de junio, del Consejo Consultivo de las Illes Balears⁶⁶, que daba plasmación concreta en nuestra Comunidad Autónoma a aquella doctrina general. En base a esta norma, y con unos recursos materiales muy modestos, este nuevo órgano de la Comunidad balear (entonces de

⁶⁶ *Butlletí Oficial de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears*, núm. 83, de 8 de julio de 1993. Una primera visión de conjunto de dicha institución puede verse en el trabajo de J. M. QUINTANA PETRUS titulado: *La Comunitat Autònoma de les Illes Balears. Institucions, competències i règim jurídic*, Bosch, Barcelona, 1995, esp. págs. 538-559.

designación exclusivamente gubernamental) empezó su andadura en los primeros días del verano de 1993. Una primera reforma de su norma reguladora, motivada por graves imprevisiones en el texto originario, se produjo a través de la Ley 2/1995, de 22 de febrero.

Seis años después de la creación del Consejo Consultivo, la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de las Illes Balears⁶⁷, lo convirtió en un órgano estatutario al incluirlo en su artículo 41 con el siguiente tenor: «1. El Consejo Consultivo de las Illes Balears es el superior órgano de consulta de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. 2. El Consejo Consultivo estará integrado por siete juristas de reconocido prestigio, tres de los cuales serán elegidos por el Parlamento mediante el voto favorable de las tres quintas partes de los diputados. 3. Una ley del Parlamento regulará la organización y el funcionamiento».

El nuevo texto estatutario hizo necesaria la reforma de la Ley del Consejo Consultivo de 1993, la cual se llevó a cabo a través de la Ley 6/2000, de 31 de mayo. Con esta modificación, tres de los miembros del Consejo pasaron a ser elegidos por el Parlamento, al tiempo que el Presidente de la institución dejaba de ser designado por el Gobierno y pasaba a ser elegido por los propios miembros del Consejo. Por otra parte, la Ley 6/2000 mejoró la redacción de las incompatibilidades de los consejeros consultivos, amplió sensiblemente el ámbito competencial del Consejo y modificó su funcionamiento y el procedimiento ante el mismo. Fue, sin duda, una reforma que respondía a los imperativos estatutarios y a las necesidades sentidas, en aquellos momentos, desde la propia institución consultiva.

La Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, ha incidido moderadamente en la figura del Consejo Consultivo. En concreto, el nuevo artículo 76 afirma: «1. El Consejo Consultivo de las Illes Balears es el superior órgano de consulta de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears» (este apartado es una transcripción literal del anterior artículo 41.1). «2. El Consejo Consultivo estará integrado como máximo por diez juristas de reconocido prestigio, dos quintas partes de los cuales serán elegidos por el Parlamento mediante el voto favorable de las tres quintas partes de los diputados, y las otras tres quintas partes de los miembros serán elegidos por el Gobierno» (este apartado impone, como veremos, una ampliación o reducción del número de miembros que integran el Consejo, que de momento queda indeterminado, frente a la redacción del anterior artículo 41.2 que lo fijaba en siete). «3. Una ley del Parlamento regulará su número, su organización y su fun-

⁶⁷ *Boletín Oficial del Estado*, núm. 8, de 9 de enero de 1999.

cionamiento» (la remisión a una ley de desarrollo de las prescripciones estatutarias también aparecía en la redacción del tercer apartado del anterior artículo 41, si bien ahora —y por razones obvias— se le encomienda, además de la organización y el funcionamiento del Consejo, la determinación exacta del número de sus integrantes).

En síntesis, pues, podemos indicar que la normativa que, actualmente, regula el Consejo Consultivo de forma directa es: el artículo 76 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears); la Ley 5/1993, de 15 de junio, del Consejo Consultivo de las Illes Balears (modificada por la Ley 2/1995, de 22 de febrero, y por la Ley 6/2000, de 31 de mayo); y el Decreto 24/2003, de 28 de marzo, por el cual se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de las Illes Balears (que derogó expresamente el Decreto 118/1993, de 14 de octubre, por el cual se había aprobado su primer Reglamento Orgánico).

3.4. *Definición y naturaleza del Consejo Consultivo de las Illes Balears*

El Consejo Consultivo de las Illes Balears, que tiene su sede en la ciudad mallorquina de Palma, es el superior órgano de consulta de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Su dictamen es preceptivo cuando así se establece en su Ley reguladora o en otra disposición de igual rango, y facultativo en los demás casos. A partir de esta definición, podemos afirmar que el Consejo Consultivo de las Illes Balears es un órgano con una *naturaleza bifronte*: órgano consultivo y órgano de control⁶⁸.

1. Como *órgano consultivo* colabora con la Administración activa para que sus decisiones sean conformes al ordenamiento jurídico. Es una voz técnicamente autorizada y socialmente prestigiosa que quiere ayudar al Gobierno y a las Administraciones Públicas a acertar en la toma de decisiones. La labor consultiva se expresa como una actividad auxiliar que implica emitir juicios sobre cuestiones sometidas a examen⁶⁹, para que el órgano decisorio pueda formar su criterio

⁶⁸ Reflexionando en torno a esta doble dimensión, puede verse el trabajo del profesor de Derecho Constitucional y actual Presidente del Consejo Consultivo de la Generalitat de Catalunya P. JOVER PRESA titulado: «Función consultiva y función de control: la posición institucional del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalitat de Catalunya», en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 7, 2007, págs. 77-93.

⁶⁹ Cfr. GÁLVEZ MONTES, J.: «Artículo 107. El Consejo de Estado», en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978* (dirigidos por Ó. Alzaga Villaamil), Editorial Revista de Derecho Privado-Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985, tomo VIII, pág. 383.

con más elementos de juicio. La consulta facultativa, a diferencia de la preceptiva cuya omisión determina la nulidad de la disposición⁷⁰ o la anulabilidad del acto, es una competencia discrecional de los órganos que gozan de esta facultad. En algunas ocasiones, se utilizará por el deseo de recibir una asistencia técnica cualificada desde la independencia y la objetividad, pero en otras lo que buscará el órgano consultante es, simplemente, «reforzar o descargar parte de la responsabilidad de su decisión en la *auctoritas* institucional del Consejo»⁷¹.

2. Sin embargo, también es un *órgano de control*⁷². Aspecto que se acentúa si se contemplan los datos de su independencia funcional y de su intervención preceptiva en numerosos supuestos. La intervención del Consejo Consultivo no parece impuesta sólo por la necesidad «del asesoramiento técnico que sus dictámenes puedan comportar, sino con una finalidad cuasi-fiscalizadora, orientada a que el Gobierno y la Administración sigan en esas materias el parecer» del Consejo Consultivo, «so pena de que sus actuaciones, o bien no sean válidas, si se omite la petición del informe, o sufran una cierta desautorización material si el Gobierno o la respectiva Administración deciden en contra de la opinión de aquél». Además, en el supuesto de que el dictamen del Consejo Consultivo no sólo es preceptivo, sino también vinculante, «es obvio que se convierte en copartícipe de la competencia, ya que no cabe más decisión válida que la que es conforme con su opinión»⁷³.

Precisamente para poder cumplir con esta función de control, se le reviste de importantes garantías («ejercerá sus funciones con autonomía orgánica y fun-

⁷⁰ Ver, entre muchas otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 2006.

⁷¹ Cfr. PARADA, R.: *Derecho...*, *op. cit.*, pág. 300.

⁷² Cfr. AGUIAR DE LUQUE, L. y BLANCO CANALES, R. (directores): «Artículo 107», en *Constitución Española 1978-1988*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, vol. I, pág. 843 (la primera versión de la nota introductoria al artículo 107 CE fue realizada por E. VIRGALA); PÉREZ-TENESSA, A.: «Perspectivas del Consejo de Estado», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 2, 1979; LÓPEZ PINA, A.: «Consejo de Estado», en *Diccionario del sistema político español* (dirigido por J. J. González Encinar), Akal, Madrid, 1984, pág. 101.

En esta misma línea, J. GÁLVEZ MONTES («Artículo...», *op. cit.*, pág. 384) afirma que, el hecho de que el Consejo de Estado se haya configurado esencialmente como un órgano consultivo, «no implica su reducción a mero elemento de un *staff* más o menos complejo, ya que mediante declaraciones de juicio los órganos consultivos pueden revelarse también como instrumentos para el ejercicio de la actividad de control». Con análogo criterio, T. DE LA QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO («El Consejo...», *op. cit.*, págs. 215-216) señala: «La presencia de un órgano consultivo tiene una profunda dimensión de control: el control que supone el no poder hacer algo sin oír el parecer de alguien. Es cierto que salvo supuestos excepcionales el Gobierno no está vinculado por el dictamen del Consejo de Estado, pero el hecho de que éste no se emita a petición voluntaria de parte... tiene un sentido de control».

⁷³ Cfr. PARADA, R.: *Derecho...*, *op. cit.*, págs. 298-299.

cional para garantizar su objetividad e independencia», art. 2.2 Ley 5/1993), y se le encomienda un cometido objetivo («velará por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico», art. 2.1 Ley 5/1993). El control que ejerce el Consejo Consultivo es esencialmente de legalidad (sus dictámenes «se fundamentarán en el ordenamiento jurídico»), ya que únicamente podrán contener valoraciones de oportunidad o de conveniencia⁷⁴ cuando así lo solicite expresamente la autoridad que formule la consulta (art. 3.2 *in fine* Ley 5/1993). Como subrayó el Consejo Consultivo en su Dictamen 92/1999, de 10 de diciembre, «sólo cuando así lo indique la Administración consultante, con palabras expresas, habrá lugar a que el Consejo Consultivo opine no únicamente en Derecho, sino que, además, lo haga para exponer parecer sobre la oportunidad o conveniencia de la disposición o acto que se proponga dictar dicha Administración». Los dictámenes del Consejo Consultivo no son vinculantes, excepto en los casos en que legalmente así se establezca.

Los asuntos dictaminados por el Consejo Consultivo no podrán remitirse a informe de ningún otro órgano u organismo de la Comunidad Autónoma, como consecuencia del carácter de supremo que el Estatuto de Autonomía le confiere. Insistiendo en esta idea, el propio Consejo Consultivo —en su Dictamen 48/1999, de 18 de mayo— señaló que «no es tarea de este Consejo instruir el procedimiento, sino la de pronunciarse, con carácter final, una vez la instrucción ha concluido». Y, en la misma línea, el Dictamen 73/1999, de 14 de octubre, afirmó lo siguiente: «una vez analizados los aspectos procedimentales y formales del expediente, la Presidencia de este Consejo procedió a la devolución del mismo, por entender que el expediente se hallaba incompleto por la ausencia del trámite de propuesta de aprobación definitiva, previa a la intervención de este superior órgano de consulta, y ello en base al carácter final de sus dictámenes». Por otra parte, debemos indicar que las disposiciones y resoluciones sobre asuntos informados por el Consejo Consultivo expresarán si se adoptan conforme con su dictamen o se apartan de él (en el primer caso, se usará la fórmula «de acuerdo con el Consejo Consultivo»; en el segundo, la de «oído el Consejo Consultivo»)⁷⁵.

⁷⁴ Cfr. FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, C.: «La posibilidad y la conveniencia de aplicar criterios de oportunidad en la emisión de los dictámenes», en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 7, 2007, págs. 95-98.

⁷⁵ Cfr. ROCA MOREY, P.: *Los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas. Especial referencia al Consejo Consultivo de las Islas Baleares*, Tesis de Licenciatura (inédita), Universidad de las Illes Balears, Palma, 1998 (dirigida por el doctor J. Oliver Araujo).

3.5. Composición del Consejo Consultivo de las Illes Balears

La composición del Consejo Consultivo de las Illes Balears está regulada en el segundo apartado del artículo 76 del nuevo Estatuto de Autonomía de 2007 y en el título II (artículos 4 a 9) de la Ley 5/1993. Dos normas que, en la actualidad, no resultan conciliables. En efecto, en tanto que el artículo 4 (apartados 1 y 2) de esta última afirma que el Consejo Consultivo está integrado por siete juristas, tres de los cuales serán elegidos por el Parlamento (con el voto favorable de las tres quintas partes de los diputados) y los otros cuatro serán designados por el Gobierno; el artículo 76.2 del EAIB prescribe que «el Consejo Consultivo estará integrado como máximo por diez juristas de reconocido prestigio, dos quintas partes de los cuales serán elegidos por el Parlamento mediante el voto favorable de las tres quintas partes de los diputados, y las otras tres quintas partes de los miembros serán elegidos por el Gobierno». Por tanto, aunque en el momento de redactar estas líneas el Consejo sigue estando integrado por siete consejeros, es urgente adaptar su ley reguladora a los nuevos imperativos estatutarios, que obligaran a modificar el actual número de siete, al no ser posible su división en números enteros entre tres quintos y dos quintos. De hecho, con la nueva redacción del Estatuto (esto es, un máximo de diez miembros sin indicar número mínimo, y elegidos dos quintas partes por el Parlamento y tres quintas partes por el Gobierno) sólo caben dos composiciones posibles: cinco miembros (elegidos tres por el Gobierno y dos por el Parlamento) y diez miembros (elegidos seis por el Gobierno y cuatro por el Parlamento). A nuestro juicio, sobre todo si se mantiene el actual sistema de modestas retribuciones en forma de dietas, debería elevarse a diez el número de consejeros y no reducirse a cinco.

Los miembros del Consejo Consultivo, que son nombrados formalmente por el Presidente de la Comunidad Autónoma, deben ser juristas de reconocido prestigio, con más de diez años de ejercicio profesional, que tengan la condición política de ciudadanos de las Illes Balears. Analicemos sucintamente estos tres requisitos⁷⁶. A) Jurista de reconocido prestigio. La condición de jurista es objetiva, al consistir simplemente en estar en posesión del título de Licenciado en Derecho; sin embargo, el añadido de «reconocido prestigio» (que aparece tanto en el Estatuto como en la Ley 5/1993) es un concepto jurídico indeterminado, cuya apreciación queda en manos del Parlamento y el Gobierno autonómicos, sin que quepa un control jurisdiccional sobre el mismo. De alguna manera, podríamos

⁷⁶ Cfr. OLIVER ARAÚJO, J.: *Política y Derecho*, Tirant lo Blanch-Universidad de las Illes Balears, Valencia, 1996, págs. 186-199.

decir que se tiene reconocido prestigio, al margen del *currículum vitae* del pro-puesto, porque el Parlamento o el Gobierno le eligen para integrar el máximo órgano consultivo de la Comunidad. B) Haber ejercido la profesión de jurista durante más de diez años. Debe entenderse, obviamente, que esta actividad se ha desarrollado en cualquiera de los numerosos oficios que exigen de forma imperativa el título de Licenciado en Derecho, pudiéndose sumar años trabajados en distintas profesiones que exijan dicho requisito académico. Con ello se busca que quienes ocupen un puesto en el Consejo Consultivo tengan una dilatada trayectoria profesional y una indiscutible madurez en el oficio de jurista. C) Tener la condición política de ciudadano de las Illes Balears. Condición que, de conformidad con el artículo 9.1 del EAIB, la poseen los españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de las Illes Balears.

A raíz de la reforma estatutaria del año 1999, los miembros del Consejo Consultivo eligen de entre ellos, en votación secreta y por mayoría absoluta, al Presidente y al Secretario de la institución. En el supuesto de que ningún miembro obtenga la mayoría absoluta para alguno de estos cargos, se repetirá la elección entre los dos candidatos más votados, resultando elegido el que finalmente obtenga más votos (art. 4.3 Ley 5/1993). Esta normativa presenta una significativa laguna, pues no indica como debe procederse en el caso de que se produzcan sucesivos empates (por ejemplo, tres o más). Siguiendo la normativa aplicable a ciertos órganos constitucionales, en caso de reiterados empates, podrían establecerse, de forma sucesiva, los criterios de antigüedad en el órgano y de edad entre los dos candidatos más votados. No olvidemos que, en la primera elección de Presidente del Consejo Consultivo por los propios consejeros (que tuvo lugar en abril de 2002), se produjo, en la primera votación, un empate a tres, al registrarse una abstención. Afortunadamente para la buena marcha de la institución, en la votación de la semana siguiente, el resultado ya fue cuatro a tres, rompiéndose el empate y la parálisis institucional que afectaba al Consejo. Sin embargo, sería muy deseable una cláusula como la indicada, para no dejar futuros empates al albur de la imprevisión. El Presidente y el Secretario del Consejo Consultivo son nombrados por el Presidente de las Illes Balears por un período de cuatro años o, en su caso, por el tiempo que quede al designado para finalizar su mandato como consejero.

Actualmente, sólo uno de los cuatro miembros designados por el Gobierno podrá ser funcionario en activo de la Administración de la Comunidad Autónoma. Excepto este supuesto, los miembros del Consejo no podrán ser designados entre personas que tengan la condición de funcionarios, o de personal eventual o laboral en activo, del Estado, de la Comunidad Autónoma de las Illes

Balears o de cualquier Administración Pública. Este límite no se aplicará a los profesores de Universidad, ya que podrán formar parte del Consejo Consultivo sin ningún límite (artículo 4, apartados 4.º y 6.º de la Ley 5/1993). Estos mandatos legales nos llevan a realizar algunas consideraciones:

A) En primer lugar, hay que precisar *lo que debe entenderse por «funcionario» a los efectos de esta ley* y, más en concreto, si los notarios y registradores de la propiedad deben considerarse incluidos dentro de esta categoría. No olvidemos que, cubiertos ya los máximos admitidos en cada momento (dos funcionarios desde 1993 hasta 2000, y uno desde entonces hasta la actualidad), en una de las composiciones del Consejo Consultivo figuró un registrador de la propiedad y en otra un notario. Las dudas sobre la corrección de estos nombramientos afloraron entonces en algunos trabajos doctrinales⁷⁷. A pesar de todo, abogamos por una interpretación restrictiva de este límite, en el sentido de que sólo queden excluidos de la posibilidad de formar parte del Consejo los funcionarios con dependencia orgánica directa de los poderes públicos, pero no aquellos cuya actividad profesional y régimen estatutario están al margen de su potestad de dirección. Defendemos esta interpretación a la luz de cuál es la finalidad perseguida por la norma: preservar la independencia de los miembros del Consejo Consultivo.

B) Valoramos positivamente que no se limite *la participación de profesores de la Universidad de las Illes Balears*; es decir, que no se computen como funcionarios a los efectos de su integración en el Consejo Consultivo. La posibilidad de que puedan formar parte del Consejo sin restricción numérica, que está fundamentada en su especial independencia y su teórica preparación técnica, deja entrever la voluntad del legislador de que la mayoría de los integrantes del Consejo sean precisamente académicos, lo que —sin embargo— no se ha concretado en las distintas composiciones que se han ido sucediendo hasta el día de hoy. Por otra parte, y aunque sea bastante obvio, hay que subrayar que sólo pueden ser elegidos miembros del Consejo Consultivo aquellos profesores que impartan disciplinas jurídicas *strictu sensu* (bien sea en los estudios de Derecho o en otros estudios) y no todos los profesores que impartan su docencia a estudiantes que están cursando la Licenciatura de Derecho (vg., profesores de Economía Política o de Ética). También parece razonable que los miembros del Consejo Consultivo se recluten entre profesores de Universidad «de carrera», esto es, catedráticos y profesores titulares (con exclusión de los profesores en formación —vg., ayudantes— y de los profesionales incorporados a la Universidad a tiempo muy parcial —vg., profesores asociados—).

⁷⁷ Entre otros, cfr. OLIVER ARAÚJO, J.: «El Consejo de...», *op. cit.*, pág. 48; Idem: *Política...*, *op. cit.*, págs. 190-191.

Los miembros del Consejo Consultivo (que tendrán el tratamiento vitalicio de «Honorable Señor», art. 7.4 del Reglamento Orgánico) serán designados por un período de cuatro años y se renovarán cada dos por mitades (los miembros de elección parlamentaria forman una mitad y el resto de miembros, otra). A nuestro juicio, resulta positiva y elogiabile la renovación fraccionada de los miembros del Consejo (cada dos años se renueva la mitad), pues de esta manera, además de garantizarse una cierta continuidad en su funcionamiento, se evitarán los cambios bruscos en la doctrina del Consejo Consultivo⁷⁸. En efecto, una renovación fraccionada de sus miembros permitirá que los posibles cambios interpretativos sean más suaves, pudiendo pasar —llegado el caso— de dictámenes *blancos* a dictámenes *grises*, pero no de dictámenes *blancos* a dictámenes *negros*, como podría suceder en el supuesto de que se produjera una renovación completa del Consejo Consultivo. Por otra parte, hay que subrayar que los consejeros sólo pueden ser designados por un máximo de dos períodos iguales sucesivos (art. 5.1 *in fine* de la Ley 5/1993). Esta limitación no puede merecer nuestra valoración positiva, ya que estamos ante un órgano técnico, no político, que puede beneficiarse de la experiencia que sus componentes hayan ido adquiriendo a través de los años; de hecho, puede ocurrir que, en el mejor momento de su producción intelectual, un consejero deba abandonar la institución. No es de extrañar, en este sentido, que los miembros del Consejo de Estado y de numerosos consejos consultivos autonómicos no estén afectados por esta limitación y que, además, recientemente se haya reformado la normativa reguladora del Consejo Jurídico de la Región de Murcia al objeto, precisamente, de suprimir el límite a la reelegibilidad de sus miembros, al entender que, en una Comunidad Autónoma de reducidas dimensiones personales, no siempre resulta fácil encontrar sustituciones posibles y adecuadas. Por otra parte, y volviendo al Consejo Consultivo de las Illes Balears, hay que indicar que todos los consejeros tomarán posesión de sus cargos ante el Presidente de la Comunidad y el Presidente del Parlamento, en un acto en el que deberán prestar juramento o promesa de fidelidad a la Constitución y al Estatuto de Autonomía. Los miembros del Consejo Consultivo quedarán obligados a asistir normalmente a las reuniones para la deliberación de los asuntos y a las demás a las que sean convocados, a realizar los estudios, ponencias y trabajos propios de su cargo que les sean encomendados por el Presidente o por acuerdo de sus miembros, y a guardar secreto de las actuaciones.

⁷⁸ En el mismo sentido se expresa el profesor J. L. MEILÁN GIL («Los retos...», *op. cit.*, pág. 184), al indicar que «la renovación de los consejeros debería llevarse a cabo de modo que no se haga simultáneamente en su totalidad para facilitar así una prudente continuidad en la función de la que son responsables».

Los miembros del Consejo Consultivo cesarán en su cargo por alguna de las siguientes causas: renuncia, defunción, expiración del plazo de su nombramiento, incompatibilidad sobrevenida, incumplimiento grave de sus funciones, condena por delito en virtud de sentencia firme, incapacidad declarada por decisión judicial firme, y por la pérdida de la condición política de ciudadanos de la Comunidad Autónoma. De forma acertada, y en contra de lo que se pretendió en algún momento de la tramitación parlamentaria de la Ley 5/1993, los consejeros no podrán ser cesados por la sola voluntad de los órganos que los nombraron. El cese será acordado por el Presidente de las Illes Balears. Los miembros del Consejo Consultivo continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta tanto no se produzca una nueva designación y toma de posesión. El Presidente de las Illes Balears, a propuesta del Consejo Consultivo y habiendo oído previamente al Gobierno y a la Mesa del Parlamento, podrá suspender del ejercicio de sus cargos a cualquiera de los consejeros durante el tiempo indispensable para resolver acerca de la concurrencia de algunas de las causas de cese.

La condición de miembro del Consejo Consultivo es incompatible con los cargos siguientes: diputado del Parlamento de las Illes Balears; miembro del Congreso de los Diputados, del Senado o del Parlamento Europeo; magistrado del Tribunal Constitucional; Síndic de Greuges; Síndic de Comptes; miembro de la institución del Defensor del Pueblo o del Tribunal de Cuentas; miembro del Gobierno o alto cargo político o cualquier otro cargo que implique mandato representativo del Estado, de las Comunidades Autónomas, de los Consejos Insulares o de las Entidades Locales; o miembro de los órganos superiores de dirección de los partidos políticos, sindicatos de trabajadores u organizaciones empresariales (por lo tanto, *a contrario sensu*, los miembros del Consejo Consultivo sí que pueden tener simple militancia en partidos políticos, como ocurre también —por ejemplo— con los magistrados del Tribunal Constitucional y con los miembros del Consejo de Estado). Si, antes de la toma de posesión, concurriera en alguno de los designados como miembro del Consejo Consultivo una causa de incompatibilidad, la persona afectada deberá cesar en el cargo o en la actividad incompatible. Si este cese no se produjera en el plazo de los ocho días siguientes a la designación, se entenderá que no acepta el cargo de miembro del Consejo Consultivo (esta regla se aplicará también en los casos de incompatibilidad sobrevenida). Los miembros del Consejo Consultivo deberán abstenerse de intervenir en aquellos asuntos en que así proceda, de acuerdo con lo que dispone la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC).

Los miembros del Consejo Consultivo tendrán derecho a la percepción, en su caso, de indemnizaciones por gastos de desplazamiento, estancia y asistencia

a las sesiones que se lleven a cabo, de acuerdo con lo que se disponga en el Reglamento Orgánico y en otras disposiciones dictadas para la aplicación de Ley 5/1993. Para poder llevar a cabo dicha previsión, se faculta al Gobierno de la Comunidad Autónoma para habilitar los créditos necesarios para el funcionamiento del Consejo Consultivo (art. 9 Ley 5/1993). Desde su puesta en funcionamiento hasta la reforma producida por la Ley 2/1995, de 22 de marzo, los miembros del Consejo Consultivo no recibieron ninguna contraprestación económica por su labor, ya que la redacción originaria de aquella Ley no preveía esta posibilidad, lo que se justificó en los debates parlamentarios con el argumento de que formar parte de dicho Consejo era un alto honor personal y que, por lo tanto, debía ejercerse sin esperar contraprestación económica. Sin embargo, la importante carga de trabajo que, desde su comienzo, tuvo que asumir el Consejo Consultivo se encargó de demostrar la insuficiencia de las previsiones contenidas en la redacción inicial de la Ley 5/1993. Así, con la reforma producida a través de la Ley 2/1995, se dio al artículo 9 de la Ley 5/1993 la redacción actual. El legislador, en la Exposición de Motivos de la repetida Ley 2/1995, indicaba las razones que hacían aconsejable dicha reforma. En concreto, afirmaba que «el artículo 9, que se refiere a los gastos que se originen por el funcionamiento del Consejo Consultivo, ofrece una versión literal insuficiente de los conceptos dignos de considerar para que, sin merma de la cualidad honorífica que adorna a sus componentes, éstos sean indemnizados prudentemente por su esfuerzo y dedicación, de suerte que el ejercicio del cargo no se convierta en causa de perjuicio sin reparación. La actuación desarrollada por el Consejo Consultivo, considerando sesiones celebradas, dictámenes emitidos, celeridad en el despacho de expedientes y nivel de las intervenciones, son factores que justifican la necesidad de una reforma». Y añadía: «Será, pues, conveniente que, al lado de los gastos de desplazamiento y estancia tomados en cuenta en el precepto, se sitúen las asistencias como título hábil en derecho para que pueda alcanzar realidad la indicada y justa reparación».

3.6. Competencias del Consejo Consultivo de las Illes Balears

Las competencias asignadas al Consejo Consultivo se encuentran enumeradas en los artículos 10 y 11 de su Ley reguladora. En el primero de estos preceptos se alistan los supuestos en los que la intervención del Consejo resulta preceptiva, de modo que su omisión o bien es causa nulidad de pleno derecho (si se trata de una disposición administrativa, art. 62.2 LRJAP-PAC), o bien es causa de anulabilidad (si se trata de un acto de la Administración, art. 63.1 LRJAP-

PAC). El segundo de aquellos preceptos de la Ley del Consejo Consultivo (esto es, el artículo 11) indica los casos en los que se le podrá pedir dictamen facultativamente, es decir, sin que exista una obligación al respecto.

A) *Supuestos en los que es el Consejo Consultivo será consultado preceptivamente*: anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía (de forma muy criticable, la última reforma estatutaria no fue sometida al parecer del Consejo, con el artificio jurídico de que se había iniciado como una proposición y no como un proyecto); leyes y normas con rango de ley del Estado, previamente a la interposición del recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno o por el Parlamento de las Illes Balears; conflictos positivos de competencias que el Gobierno de las Illes Balears pueda plantear ante el Tribunal Constitucional (con carácter previo al requerimiento pertinente); conflictos en defensa de la autonomía local planteados por las entidades locales de las Illes Balears ante el Tribunal Constitucional⁷⁹; proyectos de legislación delegada; proyectos de disposiciones reglamentarias (excepto las de carácter organizativo) y sus modificaciones⁸⁰; anteproyectos de ley o proyectos de disposiciones administrativas que afecten sustancialmente a la organización,

⁷⁹ Este nuevo cometido del Tribunal Constitucional se adicionó, como es sabido, por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, que introdujo los artículos 75 bis, 75 ter, 75 quarter y 75 quinqué en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. El primer conflicto de esta naturaleza que se planteó ante el intérprete supremo de la Constitución (en el año 2000) tuvo su origen, precisamente, en una ley del Parlamento de las Illes Balears. En concreto, fue interpuesto por doce Ayuntamientos de esta Comunidad Autónoma (que representaban más de un séptimo de los municipios y más de un sexto de la población de las Illes Balears) contra una ley autonómica que suprimía, en ciertos casos, la necesidad de licencia municipal para efectuar determinadas obras dentro del municipio, lo que a su juicio vulneraba la autonomía local constitucionalmente garantizada. El Consejo Consultivo, en su preceptivo dictamen previo (Dictamen 22/2000), afirmó que era procedente plantear dicho conflicto ante el Tribunal Constitucional. Cfr. OLIVER ARAÚJO, J.: «Los conflictos en defensa de la autonomía local en el Derecho Constitucional español», en *Revista Jurídica del Perú*, núm. 52, 2003, págs. 63-68.

⁸⁰ Por lo que se refiere a la intervención de los Consejos Consultivos en los procedimientos de elaboración normativa, la valoración que ha hecho la doctrina ha sido, en términos generales, muy positiva. Así, C. FERNÁNDEZ GONZÁLEZ («La posibilidad...», *op. cit.*, pág. 95) indica que dichos órganos participan «de manera destacada»; M. J. MONTORO CHINER («Técnica normativa y órganos consultivos. Perspectiva europea», en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 2, 2004, pág. 55) afirma que «nadie discutirá que, en los años transcurridos desde la promulgación de la Constitución de 1978, los órganos consultivos se han convertido en un elemento clave en el procedimiento de elaboración de las normas»; y J. A. SANTAMARÍA PASTOR («Sobre el procedimiento administrativo de elaboración de las normas», en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 2, 2004, pág. 86) subraya que la incidencia de los Consejos Consultivos en los diversos procedimientos de elaboración de las normas «ha sido, en muchas ocasiones, muy relevante».

competencia o funcionamiento del propio Consejo Consultivo; transacciones judiciales y extrajudiciales sobre los derechos de contenido económico de la Administración de la Comunidad Autónoma, así como el sometimiento a arbitraje de las cuestiones que se susciten respecto de bienes y derechos patrimoniales de esta Administración; conflictos de atribuciones que se susciten entre las instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma; procedimientos tramitados por las Administraciones Públicas de las Illes Balears en los cuales la ley exija preceptivamente el dictamen de un órgano consultivo, que se refieran, entre otras, a las siguientes materias: a) reclamaciones de indemnización por daños y perjuicios formuladas ante la Administración de la Comunidad Autónoma, los Consejos Insulares o las Corporaciones Locales, siempre que la cantidad reclamada sea superior a tres mil euros⁸¹; b) revisión de oficio de los actos administrativos y las disposiciones administrativas⁸²; c) interpretación, modificación, resolución y anulación de concesiones y contratos de las Administraciones Públicas⁸³; y d) modificación de instrumentos de planeamiento urbanístico cuando tengan por objeto establecer, de manera diferente, la zonificación o uso de las zonas verdes o de los espacios libres⁸⁴. Por último, también será preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de las Illes Balears en todos aquellos otros asuntos en los que una ley exija expresamente el dictamen del Consejo de Estado o de un órgano consultivo autonómico equivalente (vg., con carácter previo a la resolución del recurso extraordinario de revisión —art. 119.2 LRJPAC—; antes de la suspensión del planeamiento para su revisión o modificación —art. 37.5 Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Illes Balears—; y para la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas generales —art. 48.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos para las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio—)⁸⁵.

⁸¹ Cfr. el trabajo del profesor V. J. CALAFELL FERRÁ titulado: «La doctrina del Consell Consultiu de les Illes Balears sobre responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria», en *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 4, 2006, págs. 87-109

⁸² Cfr. AGUILÓ MONJO, P. A.: «Especialidades de la revisión de oficio a instancia de parte», en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 1, 2004, págs. 13-28.

⁸³ Cfr. DÍEZ JALÓN, M. del B.: «La intervención de los Consejos Consultivos en los procedimientos de modificación de contratos», en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 3, 2005, págs. 60-88.

⁸⁴ Cfr. JARA ANDRÉU, A.: «La función consultiva en materia de urbanismo», en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 5, 2006, págs. 111-132.

⁸⁵ Analizando únicamente las consultas preceptivas que deben formular las entidades locales, cfr. OLIVER ARAÚJO, J.: «Consejos Consultivos autonómicos y Administración Local», en *Revista de Derecho Político*, núm. 66, 2006, págs. 67-86; Idem: «Un aspecto puntual de la descentraliza-

B) *Supuestos en los que es el Consejo Consultivo podrá ser consultado con carácter facultativo*: proyectos y proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento de las Illes Balears; anteproyectos de ley elaborados por el Gobierno; convenios o acuerdos de cooperación con otras comunidades autónomas; instrumentos de planificación sectorial aprobados por el Gobierno o por los Consejos Insulares; conflictos de competencias entre la Administración de la Comunidad Autónoma y otras Administraciones Públicas de las Illes Balears; cualquier otro asunto cuando lo requiera su especial trascendencia a juicio del Presidente de las Illes Balears, o de los Presidentes de los Consejos Insulares cuando se trate de asuntos de relevancia notoria que puedan afectar directamente al ámbito respectivo de competencias. Con todo, conviene dejar constancia que las consultas formuladas al Consejo Consultivo con carácter facultativo no llegan al uno por ciento del total que tienen ingreso en su registro.

El Consejo Consultivo elevará anualmente al Presidente de las Illes Balears y a la Mesa del Parlamento una memoria en la que se dará cuenta de las actividades realizadas y podrá exponer las sugerencias y las observaciones que considere oportunas en relación con la mejora del ordenamiento jurídico y de la actuación de las Administraciones Públicas de las Illes Balears.

3.7. Algunas propuestas de lege ferenda

En tercer apartado del artículo 76 del nuevo Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (2007) contiene un llamamiento al legislador autonómico para que adecue la legislación ordinaria a los mandatos estatutarios (cuyo alcance mínimo debería ser el de fijar el número exacto de sus miembros). Pero hay motivos que justifican, a nuestro juicio, una reforma en profundidad de la ley reguladora de esta institución. En efecto, el Consejo Consultivo tiene quince años de existencia; durante este período de tiempo ha emitido más de dos mil dictámenes, además de sus memorias anuales, lo que ha permitido conocer los aciertos, las insuficiencias y las necesidades que presenta la institución. A profundizar en los primeros, subsanar las segundas y subvenir a las terceras debería responder la ley que ahora reclamamos. Así, y sólo a modo de ejemplo, se debería acentuar el régimen de incompatibilidades de los consejeros (para evitar la colisión entre intereses públicos y privados), sería preciso repensar los plazos de emisión de los

ción en España: los Consejos Consultivos autonómicos en el ámbito local», en el libro colectivo *Estudios sobre descentralización territorial. El caso particular de Colombia* (coordinadores: J. L. García Ruiz y E. Girón Reguera), Universidad de Cádiz, Cádiz, 2006, págs. 327-341.

dictámenes, convendría eliminar del ámbito de competencias del Consejo Consultivo los casos de escaso contenido económico (que provocan a la Administración un gasto desproporcionado en relación con el objeto de lo reclamado), debería crearse la figura del Secretario General junto a un Cuerpo de Letrados (siguiendo lo que es una práctica casi unánime en los quince Consejos Consultivos autonómicos que están funcionando en la actualidad), y deberían precisarse numerosas cuestiones que la práctica ha demostrado que carecen de cobertura legal suficiente y adecuada.

Tomando prestadas las palabras al profesor Meilán Gil⁸⁶, debemos indicar que las reflexiones anteriores han estado presididas por la convicción de que la función consultiva es útil para consolidar el Estado de Derecho en clave autonómica. Sin embargo, hace falta «voluntad democrática en los titulares del Poder para fortalecer estos órganos consultivos autonómicos, que cuentan ya con una muy positiva andadura. Hace falta creer que no son ni un adorno, ni una carga económica, ni un aparcamiento ni un botín. Son instrumentos eficaces para la consolidación y el progreso del Estado democrático y autonómico de Derecho».

4. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LAS ILLES BALEARS

4.1. *La reforma estatutaria una puerta abierta al futuro*

El artículo 147.1 de la Constitución Española de 1978 afirma que los Estatutos de Autonomía son «la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma». En consecuencia, y desde esta concreta perspectiva de análisis, ofrecen una notable analogía con los textos constitucionales, que —por definición— contienen las normas básicas que regulan los poderes políticos de cada Estado. Los Estatutos son a modo de «miniconstituciones» regionales que tratan de organizar, en su preciso ámbito de aplicación espacial, un determinado modelo de convivencia sociopolítica⁸⁷. Es por ello que estimamos trasladable, *mutatis mutandi*, la teoría de la reforma y mutación constitucional al marco estatutario, aplicándola analógicamente a la específica problemática de la modificación de los Estatutos de Autonomía. Siguiendo básicamente las explicaciones del profesor

⁸⁶ Cfr. MEILÁN GIL, J. L.: «Los retos...», *op. cit.*, pág. 185.

⁸⁷ En sentido análogo, cfr. MERINO Y HERNÁNDEZ, J. L.: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón*, Guara editorial, Zaragoza, 1983, pág. 395.

Luis López Guerra⁸⁸, haremos un breve *excursus* sobre la doctrina de la revisión constitucional⁸⁹, referida a nuestro ámbito de análisis.

Los Estatutos de Autonomía son redactados en un concreto momento histórico y, a lo sumo, pueden regular la realidad socio-política existente al tiempo de su aparición. Pero el Derecho, como subraya el profesor Torres del Moral, «envejece, se anquilosa, queda insuficiente y deficiente, caduca ante la nueva realidad social y política. Necesita del poder para renovarse e institucionalizar nuevas ideas y valores»⁹⁰. Las causas que pueden convertir un Estatuto en un texto anacrónico e insatisfactorio pueden ser de dos tipos: razones socio-políticas, es decir, transformaciones en las condiciones imperantes en una Comunidad Autónoma (cambio en las concepciones ideológicas, en la correlación de fuerzas políticas, en el reparto de la riqueza, en la estratificación social, etc.); y razones de orden técnico, que se concretan básicamente en la aparición de lagunas e imperfecciones no detectadas por el legislador estatuyente y que el dinamismo político se encargó de poner de relieve. Este ajuste del Estatuto de Autonomía a la nueva realidad socio-política o técnica puede operarse por dos vías distintas: mediante la reforma, que implica un cambio en el texto escrito; o mediante la mutación, que supone una alteración tácita, permaneciendo —sin embargo— inalterado el texto escrito.

a) *La reforma del Estatuto de Autonomía*: Consiste en añadir, suprimir o modificar uno o varios preceptos del Estatuto. La reforma de una norma tan importante ofrece un cierto parecido con una intervención quirúrgica en un orga-

⁸⁸ Cfr. LÓPEZ GUERRA, L. en el trabajo colectivo: *Apuntes de Derecho Político I*, Departamento de Derecho Político, Facultad de Derecho, Universidad de Extremadura, Cáceres, 1979-80, vol. II, págs. 19-25.

⁸⁹ Sobre dicha temática, la bibliografía, española y general, es muy amplia. Sólo a modo de orientación básica, hacemos la siguiente propuesta: JELLINEK, G.: *Reforma y mutación de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991; DE VEGA, P.: *La reforma constitucional*, Tecnos, Madrid, 1991; LOEWENSTEIN, K.: *Teoría...*, *op. cit.*, págs. 162-199; BISCARETTI DI RUFFIÀ, P.: *Derecho...*, *op. cit.*, págs. 271-286; GONZÁLEZ CASANOVA, J. A.: *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Editorial Vicens-Vives, Barcelona, 1981, págs. 218-222; GARCÍA-ATANCE y GARCÍA DE MORA, M. V.: «La reforma constitucional», en *Lecturas sobre la Constitución Española*, UNED, Madrid, 1978, vol II, págs. 305-322; LUCAS VERDÚ, P.: *Curso de Derecho Político*, Tecnos, Madrid, 1979, vol. II, págs. 579-618; JIMÉNEZ CAMPO, J.: «Algunos problemas de interpretación en torno al título X de la Constitución», en *Revista de Derecho Político*, núm. 7, 1980, págs. 81-103; CALZADA CONDE, R.: *La reforma constitucional y las mutaciones en el ordenamiento constitucional*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1987; CONTRERAS, Manuel: «Sobre el Título X de la Constitución Española: de la reforma constitucional», en *Revista de Derecho Político*, núm. 37 (segundo especial sobre la reforma constitucional), 1992, págs. 303-318.

⁹⁰ Cfr. TORRES DEL MORAL, A.: *Estado...*, *op. cit.*, pág. 68.

nismo vivo, lo que aconseja acudir a ella sólo cuando es imprescindible y siempre con gran prudencia⁹¹. De ahí que los problemas básicos de la reforma estatutaria se centren en la búsqueda de un procedimiento que, sin establecer dificultades extremosas, evite que cualquier mayoría circunstancial en el Parlamento pueda modificar a su particular conveniencia la «norma institucional básica» de la Comunidad Autónoma.

b) La mutación del Estatuto de Autonomía. Supone un cambio en la configuración del poder político o en los mecanismos institucionales, al tiempo que permanece inalterado el texto escrito del Estatuto. En efecto, el sistema autonómico puede alterarse radicalmente, sin tocar la letra del Estatuto, por obra de las leyes ordinarias, de las convenciones, de la interpretación jurisprudencial, de los usos parlamentarios, etc. La mutación, en mayor o menor medida, se da en todos los ordenamientos autonómicos y, a través de un proceso lento, a veces insensible, puede transformar sustancialmente la fisonomía política de una Comunidad. Así, a modo de ejemplo clásico, cabe recordar que el fabuloso poder del Tribunal Supremo norteamericano (el «*judicial review*») se sustenta, más que en el texto constitucional, en una interpretación jurisprudencial.

A nuestro entender, el procedimiento de reforma del Estatuto no es sólo un *modus procedendi*, sino también y prioritariamente una garantía para cada una de las Comunidades Autónomas frente a las hipotéticas tentaciones centralistas del Estado. El Estatuto refleja el equilibrio de fuerzas existente al tiempo de su redacción, el *statu quo* de aquel momento, pero, como ya hemos tenido ocasión de señalar, la realidad está en continuo e inexorable dinamismo y —en este sentido— el procedimiento de reforma constituye el instrumento idóneo para adecuar el texto del Estatuto a esa realidad sociopolítica cambiante y a las necesidades técnicas que la práctica autonómica haya puesto de manifiesto. Hay que subrayar que, en contra de lo que en una visión superficial podría pensarse, la cuestión de la reforma del Estatuto no es un tema menor, pues, como acertadamente se ha puesto de relieve, «en el fondo del sistema reformativo anida la filosofía sobre el modelo autonómico instaurado por la Constitución»⁹².

La reforma de los Estatutos de las Comunidades que, como la de Baleares, han seguido la *vía lenta* a la autonomía (procedimiento del artículo 143 CE) «se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica» (artículo 147.3 CE). El sistema establecido se puede enunciar, pues, en los siguientes términos: 1.º) la Constitución difiere a los propios Estatutos el establecimiento de un es-

⁹¹ Cfr. LOEWENSTEIN, K.: *Teoría...*, *op. cit.*, pág. 199.

⁹² Cfr. LÓPEZ MENUDO, F.: «Reforma...», *op. cit.*, pág. 343.

pecífico procedimiento de reforma; y 2.º) cualquier alteración del texto estatutario requerirá, como trámite final, el acuerdo de las Cortes Generales manifestado a través de una ley orgánica⁹³. Como señala el *Informe sobre la reforma del Estatuto* elaborado por el Institut d'Estudis Autònoms⁹⁴, «el carácter pactado del Estatuto repercute directamente en su procedimiento de reforma, ya que en este proceso deberán participar el Estado y la Comunidad Autónoma para mantener el equilibrio que se produjo en el momento de su aprobación». Sin embargo, discrepando de ciertas interpretaciones, que consideran imprescindible la concurrencia de la voluntad de la Comunidad Autónoma a través del procedimiento prefijado en su norma institucional básica⁹⁵, creemos, con el profesor Muñoz Machado⁹⁶, que la Constitución faculta a los Estatutos para que establezcan un procedimiento especial para su reforma, pero no les obliga a ello, pudiendo, en teoría, renunciar a esta garantía de su autonomía, aceptando el procedimiento general previsto para las leyes orgánicas. Sin embargo, esta posibilidad, por razones obvias, no ha tenido ninguna plasmación en la realidad, pues todos los Estatutos de Autonomía han previsto para su reforma procedimientos especiales y más agravados.

Para concluir estas precisiones preliminares queremos plantearnos si los Estatutos de las Comunidades de *segundo grado* podrían, amparándose en la cláusula abierta del artículo 147.3 CE, exigir que la reforma de los mismos fuera aprobada en referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes⁹⁷. Pues bien, mientras que algunos autores se inclinan por aceptar esta posibilidad invocando «la libertad que al respecto establece el artículo 147.3»⁹⁸, otro sector doctrinal estima que sería «poco consecuente» interpretar los preceptos constitucionales en el sentido de admitir que fuese más agravado el procedimiento de reforma de un precepto cualquiera del Estatuto, por insignificante

⁹³ Cfr. GONZÁLEZ AYALA, M. D.: *El Estatuto: norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Universidad de Extremadura, Cáceres, 1988, págs. 157 y 160.

⁹⁴ Cfr. INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS: *Informe sobre la reforma del Estatuto*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2003, pág. 205.

⁹⁵ En este sentido se pronunció J. M. QUINTANA PETRUS en su obra: *El Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares. Análisis jurídico y sistemático*, Consell General Interinsular de Baleares, Palma de Mallorca, 1983, pág. 58. Sin embargo, en trabajos posteriores ha matizado esta opinión.

⁹⁶ Cfr. MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*, Civitas, Madrid, 1982, págs. 306-307.

⁹⁷ Recordemos que este requisito, en virtud de lo establecido en el artículo 152.2 de la Constitución, tiene carácter preceptivo para los Estatutos elaborados por la vía del artículo 151 CE.

⁹⁸ Cfr. ENTRENA CUESTA, R.: «Artículo 147», en *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, pág. 1.600.

que fuera, que el de aprobación del Estatuto entero (que, como sabemos, en las Comunidades de vía lenta no exige referéndum)⁹⁹. En todo caso, la respuesta a este interrogante aparece clara en la redacción de los nuevos Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana y de Aragón. En efecto, el artículo 81.5 del Estatuto valenciano (en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982) señala que «la aprobación de la reforma por las Cortes Generales, mediante ley orgánica, incluirá la autorización del Estado para que la Generalitat convoque un referéndum de ratificación de los electores en un plazo de seis meses desde la votación final en las Cortes Generales»¹⁰⁰. En la misma línea, pero con un interesante añadido final, el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón (aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril) afirma que «la aprobación de la reforma por las Cortes Generales, mediante ley orgánica, incluirá la autorización del Estado para que el Gobierno de Aragón convoque referéndum de ratificación del cuerpo electoral de Aragón en un plazo de seis meses desde la votación final en las Cortes Generales. El Gobierno de Aragón —y es aquí donde radica la diferencia— convocará tal referéndum si así lo acuerdan previamente las Cortes de Aragón con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros»¹⁰¹. Como vemos, de conformidad con la interpretación que han realizado las Cortes Generales, no hay ningún inconveniente para que un Estatuto aprobado sin referéndum exija para la culminación de su reforma la utilización de la vía plebiscitaria. En todo

⁹⁹ Cfr. MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho...*, *op. cit.*, pág. 307.

¹⁰⁰ Aunque esta redacción puede ofrecer alguna duda hermenéutica (pudiéndose entender que la convocatoria de la consulta popular queda al criterio del Gobierno autonómico —referéndum facultativo—), nos inclinamos a pensar que estamos ante un referéndum de convocatoria obligatoria, sobre todo si interpretamos, *a contrario sensu*, el último inciso del citado apartado quinto del artículo 81 del EACV («El referéndum podrá no convocarse en aquellos casos en que la reforma sólo implique ampliación de competencias»). En este sentido, el referéndum que prevé este precepto del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana se asemeja mucho al que prescribe la Constitución Española (artículo 168.3) para sus reformas totales o parciales esenciales: «Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación».

¹⁰¹ En el caso del Estatuto de Autonomía de Aragón, la consulta popular se ha configurado legalmente como un referéndum facultativo, pues sólo deberá celebrarse si lo estiman necesario dos tercios de los diputados de las Cortes de Aragón. Se aprecia, pues, una fuerte analogía (aunque exigiendo un apoyo mucho más amplio a la propuesta de referéndum) con lo que establece el artículo 167.3 CE para las reformas parciales no esenciales del Texto Constitucional: «Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras».

caso, y por lo que a nosotros nos interesa en este trabajo, debemos subrayar que el nuevo Estatuto de Autonomía de las Illes Balears de 2007 no ha incluido dicha posibilidad. Este desprecio a la institución del referéndum en este ámbito debe merecer nuestro reproche, al hacer cercenado una vía de participación *directa* de los ciudadanos de la Comunidad en un tema tan trascendente como es el de la reforma estatutaria, lo que además hubiera podido servir como acicate para incrementar el bajo nivel de conciencia autonómica y de afecto a las instituciones propias que padecemos como mal crónico.

El artículo 139 del Estatuto de Autonomía de 2007 (bajo el rótulo «Iniciativa») es el único que integra el título IX del nuevo texto, que precisamente lleva por rúbrica: «De la reforma del Estatuto». Su contenido deberá completarse, en tanto en cuanto le resulten compatibles, con los preceptos contenidos en la sección tercera —artículos 136 y 137— del capítulo tercero del título sexto del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears (RPIB). Para lograr una mayor claridad expositiva, distinguiremos tres fases en el procedimiento reformador establecido: iniciativa de la reforma; aprobación por el Parlamento de las Illes Balears; y, finalmente, aprobación por las Cortes Generales.

4.2. *Iniciativa de la reforma del Estatuto de Autonomía*

El Estatuto de Autonomía, como cualquier ley, exige para su alteración una previa petición formal de determinadas personas o entidades manifestando su voluntad de iniciar los trámites reformadores. De acuerdo con el primer párrafo del artículo 139 del Estatuto balear, la legitimación para poner en marcha el procedimiento modificador de las disposiciones estatutarias sólo se atribuye a tres sujetos: a) al Parlamento de las Illes Balears, a propuesta de un quinta parte de sus diputados; b) al Gobierno de la Comunidad Autónoma; y c) a las Cortes Generales. Cualquiera de estos órganos puede, en un determinado momento, proponer una modificación total o parcial del Estatuto. En el primer caso, la propuesta irá dirigida a derogar todo el Estatuto y a sustituirlo por otro distinto; en el segundo, la iniciativa se concretará en la adición, supresión o modificación de uno o varios preceptos del vigente texto estatutario. En torno al tema de los sujetos legitimados, formularemos unas breves precisiones que juzgamos de interés:

— En primer lugar, debemos indicar que *el veinte por ciento de los miembros del Parlamento de las Illes Balears*, como porcentaje exigido para iniciar el proceso de reforma, nos parece una cifra razonable, en la medida en que facilita a la oposición activar el referido proceso, con independencia, claro está, de la suerte que luego siga su propuesta. De hecho, la legitimación del respectivo Parlamento está

reconocida en todos los Estatutos de Autonomía a excepción del de Navarra, aunque varía el porcentaje de miembros de la Cámara que pueden iniciar el procedimiento reformador. Así, exigen una quinta parte de los diputados autonómicos, además del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, el del País Vasco (art. 46), el de Galicia (art. 56) y el de Aragón (art. 115); demandan una cuarta parte de los parlamentarios, los Estatutos de Autonomía de Asturias (art. 56), Murcia (art. 55) y Castilla-La Mancha (art. 54); y requieren un tercio de los diputados, los Estatutos de Andalucía (art. 248), Cantabria (art. 58), La Rioja (art. 58), Valencia (art. 81), Extremadura (art. 62), Madrid (art. 64) y Castilla y León (art. 91). Finalmente, hay que indicar que los Estatutos de Cataluña¹⁰² y Canarias también confieren legitimación activa al Parlamento autonómico aunque no precisan a qué fracción del mismo, circunstancia que ha de resolverse, de acuerdo con las reglas generales, entendiéndose que tal facultad ha de ser ejercida por la mayoría simple de sus integrantes.

— En segundo lugar, debemos indicar que la legitimación del *Gobierno de la Comunidad Autónoma*, recogida por otra parte en todos los Estatutos, encuentra su justificación en la elevada y activa función que este órgano desempeña en la nueva realidad autonómica. En efecto, el Ejecutivo autonómico ocupa una posición privilegiada, en cuanto motor político del autogobierno, para detectar las posibles deficiencias de la Norma estatutaria y proponer, en coherencia con ello, las modificaciones que estime oportunas o necesarias. En este supuesto, según prevé el artículo 10.1 de la Ley 5/1993, de 15 de junio, del Consejo Consultivo de las Illes Balears, será preceptivo solicitar el dictamen —no vinculante— de dicho órgano de consulta¹⁰³.

— Por otra parte, a diferencia de lo que se indicaba en la primera redacción del Estatuto de La Rioja, en el que la legitimación se confería al Congreso y al Senado como órganos diferenciados, en el nuestro quien posee la facultad de ini-

¹⁰² El Estatuto de Autonomía de Cataluña, aunque no prevé el porcentaje de parlamentarios autonómicos precisos para iniciar una reforma de títulos del mismo *que afecten* a las relaciones con el Estado (art. 223.1.a), sí que prevé —en cambio— dicho porcentaje en las reformas de los títulos *que no afecten* a las relaciones con el Estado (art. 222.1.a): una quinta parte de sus diputados.

¹⁰³ El artículo 10 de la Ley autonómica 5/1993, de 15 de junio (reformada por las Leyes 2/1995 y 3/1999), está redactado con el siguiente tenor: «El Consejo Consultivo será consultado preceptivamente en los siguientes asuntos: 1. Anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía. (...)». De forma muy criticable, como ya hemos apuntado, la última reforma estatutaria (que culminó con la Ley Orgánica 1/2007) no fue sometida al parecer del Consejo Consultivo, con el artificio jurídico de que se había iniciado como una proposición y no como un proyecto. Fueron, sin duda, las prisas en aprobar un nuevo Estatuto —escasamente justificadas— las que hicieron desperdiciar la oportunidad de realizar una lectura jurídica, reposada y objetiva del texto que iniciaba su proceso reformador.

ciativa son «las *Cortes Generales*» que, de acuerdo con el primer párrafo del artículo 66 de la Constitución, «están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado». En consecuencia, la decisión de que se ponga en marcha el proceso reformador deberá ser conjunta, siendo insuficiente la decisión unilateral de una de las dos Cámaras¹⁰⁴.

— En cuarto lugar, debemos subrayar que, ya con la reforma estatutaria de 1999, se eliminó la facultad del *Gobierno de la Nación* para iniciar un proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Esta supresión debe ser valorada de manera positiva, pues, a nuestro entender —como ya escribimos en su momento¹⁰⁵—, la legitimación del Gobierno de la Nación en este punto era muy discutible, como lo prueba su escasa aceptación en otras Comunidades Autónomas¹⁰⁶.

— Por otra parte, nos parece criticable que no se haya reconocido la facultad de iniciativa reformadora a un determinado *porcentaje de ayuntamientos* de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, como se consagra en los Estatutos de Autonomía de Cataluña¹⁰⁷, Asturias¹⁰⁸, La Rioja¹⁰⁹, Murcia¹¹⁰ y Madrid¹¹¹. Criterio que se nos antoja más acorde con el alto cometido que asumen los ayuntamientos de acuerdo con el artículo 140 de nuestra Constitución.

— También merece nuestro reproche¹¹² que se haya sustraído a la ciudadanía la posibilidad de poner en marcha un proceso reformador a través del mecanis-

¹⁰⁴ La iniciativa reformadora de las Cortes Generales se reconoce en todos los Estatutos de Autonomía, a excepción de los de Navarra, Madrid y Castilla y León

¹⁰⁵ Cfr. OLIVER ARAÚJO, J.: «La reforma del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares», en *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, núm. 11, 1985, pág. 108; Idem: «La reforma del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares», en el libro colectivo *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares*, Govern Balear, Palma, 1988, pág. 247.

¹⁰⁶ La legitimación del Gobierno de la Nación para iniciar el proceso reformador de un Estatuto de Autonomía sólo está recogida, en la actualidad, en cuatro Estatutos. En concreto, los de Asturias (art. 56), Murcia (art. 55), Castilla-La Mancha (art. 54) y Navarra (art. 71).

¹⁰⁷ Si así lo solicitan un mínimo del veinte por ciento de los plenos municipales, que representen a un mínimo del veinte por ciento de la población (arts. 222.1.a y 223.1.a EA de Cataluña).

¹⁰⁸ A dos tercios de los municipios asturianos (art. 56.1 EA de Asturias).

¹⁰⁹ A dos tercios de municipios, cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral (art. 58.1 EA de La Rioja).

¹¹⁰ A una tercera parte de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de la región (art. 55.1 EA de Murcia).

¹¹¹ A dos tercios de los municipios de la Comunidad cuya población represente la mayoría absoluta de la Comunidad de Madrid (art. 64 EA de Madrid).

¹¹² Una valoración similar («limitación que encontramos ilógica...») puede verse en la monografía de M. D. GONZÁLEZ AYALA: *El Estatuto...*, *op. cit.*, pág. 161.

mo de la *iniciativa legislativa popular*, lo que, sin duda, hubiera servido para profundizar en la democracia directa, a la que alude —de forma bastante retórica, por cierto— el artículo 23.1 de la Constitución¹¹³. Este es el criterio seguido en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, al afirmar que la iniciativa de reforma «también pueden proponerla 300.000 firmas acreditadas de los ciudadanos de Cataluña con derecho a voto» (artículos 222.1.a y 223.1.a).

4.3. *Aprobación de la reforma por el Parlamento de las Illes Balears*

Cada vez que uno de los tres sujetos legitimados pone en marcha el procedimiento de reforma del Estatuto, esta propuesta se somete a la consideración del Parlamento de las Illes Balears. En este sentido, el artículo 137.1 del Reglamento de la Cámara indica que los proyectos y las proposiciones de reforma del Estatuto de Autonomía se tramitarán conforme a lo dispuesto en este Reglamento para el procedimiento regulador de éstas y aquéllos, según corresponda, en función del organismo que tome la iniciativa.

La propuesta de reforma estatutaria, para prosperar, deberá obtener el respaldo del Parlamento de las Illes Balears, por «mayoría de dos tercios» de los diputados. Esta mayoría cualificada¹¹⁴ es una innovación importante introducida por el nuevo Estatuto de 2007, pues hasta entonces sólo se exigía que la propuesta de reforma fuera aprobada por la «mayoría absoluta»¹¹⁵ del Parlamento (anterior art. 76.2 del EAIB). Nuestra valoración de este cambio (haciendo más rígido el texto del Estatuto) merece, sin duda, un juicio positivo, pues elimina el peligro de que una mayoría circunstancial (por ejemplo, la que votó la confianza del Presidente del Gobierno autonómico) pueda aprobar una reforma propuesta por él mismo, prescindiendo de la oposición, por importante que ésta sea, destruyendo de esta manera el difícil consenso logrado para aprobar el texto originario. La nueva mayoría de dos tercios impedirá que un solo partido político pueda imponer *su* reforma al resto, aun cuando tenga el respaldo de la mayoría absoluta del Parlamento (como es obvio, este peligro adquiriría especial

¹¹³ Artículo 23.1 CE: «Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, *directamente* o por medio de representantes libremente elegidos...».

¹¹⁴ Dos tercios suponen un 66,66 por ciento de apoyo en la Cámara autonómica.

¹¹⁵ Mayoría absoluta quiere decir algo más de la mitad de los miembros del colectivo llamado a manifestar su criterio, y no, como algunas veces se ha dicho, la mitad más uno o el 51 por ciento. Cfr. LÓPEZ GUERRA, L. en la obra de varios autores: *El régimen constitucional español*, Labor Universitaria, Barcelona, 1982, vol. II, pág. 156.

gravedad cuando el mismo partido político tenía mayoría en las Cortes Generales y en el Parlamento de las Illes Balears).

De mayor a menor rigidez en la reforma estatutaria, podemos establecer tres niveles. En primer lugar, hemos de situar aquellos Estatutos que demandan una aprobación del Parlamento autonómico de dos tercios (esto es, el 66,66 por ciento) de sus diputados: Cataluña (arts. 222-223), Galicia (art. 56), Andalucía (art. 248), Cantabria (art. 58), La Rioja (art. 58), Comunidad Valenciana (art. 81), Aragón (art. 115), Extremadura (art. 62), Illes Balears (art. 139), Madrid (art. 64) y Castilla y León (art. 91). En un segundo nivel de rigidez encontramos los Estatutos que exigen para su reforma una mayoría de tres quintos (esto es, el 60 por ciento) de los miembros del Parlamento autonómico: Asturias (art. 56) y Murcia (art. 55). Finalmente, el porcentaje más bajo de apoyo del Parlamento autonómico para la reforma del Estatuto se requiere en los que resulta suficiente la mayoría absoluta (50,01) del mismo: País Vasco (art. 46), Castilla-La Mancha (art. 54) y Canarias (art. 74). La Comunidad Foral de Navarra sigue un procedimiento específico¹¹⁶. Como ha señalado la profesora Sánchez Ferriz, la mayoría cualificada es, jurídicamente, una consecuencia del carácter rígido del Estatuto y, políticamente, una garantía frente a las mayorías parlamentarias coyunturales¹¹⁷.

4.4. *Aprobación de la reforma por las Cortes Generales*

Una vez que el proyecto o la proposición de reforma han obtenido el respaldo de, al menos, dos tercios de los diputados del Parlamento de las Illes Balears, su Presidente lo remitirá a las Cortes Generales para su posterior tramitación (artículo 137.2 RPIB). Como señala el profesor Ribas Maura¹¹⁸, la presentación de la propuesta deberá hacerse ante la Mesa del Congreso de los

¹¹⁶ El artículo 71.2.b de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral (Estatuto de Autonomía de Navarra) está redactado con el siguiente tenor: «Tras las correspondientes negociaciones, la Diputación Foral y el Gobierno formularán, de común acuerdo, la propuesta de reforma, que será sometida a la aprobación del Parlamento Foral y de las Cortes Generales, por el mismo procedimiento seguido para la aprobación de la presente Ley Orgánica».

¹¹⁷ Cfr. SÁNCHEZ FERRIZ, R.: «La reforma del Estatuto», en el volumen colectivo *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma valenciana* (dirigido por R. Martín Mateo), Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1985, pág. 623.

¹¹⁸ Cfr. RIBAS MAURA, A.: *El Estatuto...*, *op. cit.*, pág. 178.

Diputados, ya que, a pesar «del silencio legislativo, esta Cámara es la competente para iniciar la tramitación de las proposiciones legislativas de las Comunidades Autónomas en general» (artículo 87.2 CE). En las Cortes Generales, la reforma deberá ser aprobada mediante una ley orgánica. Este requisito, que se concreta en la exigencia de ratificar el texto presentado por «mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto» (artículo 81.2 CE)¹¹⁹, viene recogido en el inciso final del artículo 139.2 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Sin embargo, hemos de recordar que el establecimiento de este trámite no dependía de la voluntad de los redactores del Estatuto, puesto que el tercer apartado del artículo 147 de la Constitución, refiriéndose a los Estatutos de vía lenta, afirma que su reforma deberá ajustarse «al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica». Es, pues, una exigencia constitucional, al menos para todos los Estatutos que han seguido la vía del artículo 143, finalizar su procedimiento de reforma con una decisión favorable de las Cortes Generales, testimoniada a través de los trámites de una ley orgánica¹²⁰.

De acuerdo con el cuarto apartado del artículo 139 del Estatuto de Autonomía, «en el supuesto de tramitación en el Congreso de los Diputados y en el Senado de una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, el Parlamento podrá retirarla». Como vemos, se faculta expresamente a la Cámara Legislativa autonómica para retirar el texto de las Cortes Generales, antes de que se produzca la aprobación definitiva del mismo, si discrepa de las enmiendas in-

¹¹⁹ Esta votación final del Congreso sobre el conjunto del proyecto ha de tener lugar antes de la remisión del texto al Senado. Si éste lo aprueba tal cual le fue enviado, queda listo para la sanción regia. En caso de que la Cámara Alta introduzca enmiendas o interponga su veto, después de los trámites preceptivos, deberá repetirse la votación del Congreso sobre el conjunto del articulado, exigiéndose nuevamente la mayoría absoluta. Cfr. LÓPEZ GUERRA, L.: *El régimen...*, *op. cit.*, págs. 156-67.

¹²⁰ Aunque el artículo 152.2 de la Constitución, refiriéndose a los Estatutos especiales o de vía rápida, se limita a decir que «solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes», compartimos la opinión de aquellos autores (cfr. DE ESTEBAN, J. en la obra colectiva: *El régimen constitucional español*, Labor Universitaria, Barcelona, 1982, vol. II, pág. 369; LÓPEZ MENUDO, F.: «Reforma...», *op. cit.*, pág. 345) que no han dudado en afirmar que los Estatutos de las Comunidades de vía rápida *también* precisan para su alteración de una ley orgánica, ya que el mandato del artículo 147.3 CE, que como sabemos exige «en todo caso» la aprobación de la reforma mediante ley orgánica, también les es aplicable a ellos. En consonancia con lo anterior, los cuatro Estatutos que han alcanzado *ab initio* el techo competencial máximo han preceptuado dicho requisito como última fase de su proceso de reforma (arts. 222.1.b y 223.1.b EC, art. 46 EPV, art. 56 EG y arts. 248.1.b y 249.d EA).

troducidas. Este apartado, claro y sin ambigüedades, ya fue incorporado al Estatuto de Autonomía de las Illes Balears por la Ley Orgánica 3/1999, siguiendo la doctrina establecida —para llenar el vacío legislativo existente— por la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993 y la Resolución de la Presidencia del Senado de 30 de septiembre de 1993. De esta manera, el artículo 139.4 EAIB viene a rechazar las dos posturas extremas que se han defendido en la doctrina: por una parte, la que mantiene que las Cortes Generales pueden modificar, sin límites ni restricciones, el texto de reforma aprobado por el Parlamento autonómico; y por otra parte, en el extremo opuesto, la que sostiene que la facultad de las Cortes se limita a ratificar o no el texto remitido por el Parlamento autonómico, pero sin posibilidad de introducir ninguna modificación en el mismo¹²¹. El profesor Aragón Reyes¹²², con buen sentido jurídico, había rechazado la primera interpretación, al entender que el Estado no puede imponer a la Comunidad Autónoma, aprovechando la reforma estatutaria, una modificación institucional o competencial no deseada por la Comunidad afectada; también rechazaba la segunda interpretación, porque —como recuerda con acierto— el Estatuto de Autonomía no deja de ser una ley estatal y, por este motivo, el poder legislativo (que reside en las Cortes Generales, art. 66.2 CE) no puede limitar su cometido a la ratificación del texto remitido, sino que tiene facultades para introducir reformas o incluso para rechazarlo. Este planteamiento pone, sin duda, en evidencia el carácter pactado del Estatuto de Autonomía, pues —como ha señalado Quintana Petrus¹²³— el Parlamento de las Illes Balears no puede imponer el contenido de la reforma a las Cortes Generales, pero éstas tampoco pueden decidir este contenido de manera unilateral (gracias al juego de la capacidad de enmienda de las Cortes Generales, por una parte, y de la facultad de retirar el proyecto de reforma en cualquier momento de su tramitación atribuida al Parlamento autonómico, por otra).

4.5. Consideraciones finales

Al margen ya de las tres etapas que integran el procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, queremos hacer *dos puntualizaciones*

¹²¹ Una clara síntesis de las dos posiciones doctrinales puede verse en la monografía de J.M. QUINTANA PETRUS titulada: *La Comunitat...*, *op. cit.*, págs. 612-613.

¹²² Cfr. ARAGÓN REYES, M.: «La reforma de los Estatutos de Autonomía», en *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, 1992-1993 (dedicado a: «El Estado autonómico, hoy»), págs. 210 y sig.

¹²³ Cfr. QUINTANA PETRUS, J.M.: *La Comunitat...*, *op. cit.*, pág. 613.

complementarias. En primer lugar, que, en lo no previsto en el artículo 139 del Estatuto, se estará, de acuerdo con el tercer apartado de este mismo precepto, «a lo dispuesto en la Constitución sobre esta materia». Y, en segundo lugar, que, a diferencia de lo que se establece en la mayoría de los Estatutos de Autonomía, en el nuestro no se ha introducido una cláusula prohibiendo que la propuesta de reforma que no logre prosperar sea sometida nuevamente a trámite hasta que haya transcurrido un año desde que fracasara el intento anterior¹²⁴ o hasta la legislatura autonómica siguiente¹²⁵.

Title

THE IMPROVED «DEMOCRACY» OF THE NEW STATUTE OF AUTONOMY OF THE BALEARIC ISLANDS (THE ELECTORAL SYSTEM, ADVISORY COUNCIL, AND AMENDMENT PROCEDURES).

Summary

1. THE AUTONOMOUS COMMUNITY OF THE BALEARIC ISLANDS: A PROJECT IN PROGRESS. 2. THE BALEARIC ELECTORAL SYSTEM. 2.1. Free elections as a requirement of democratic representation. 2.2. The electoral system: the concept, elements, and importance. 2.3. Electoral districts. 2.4. The electoral formula: proportional representation. 2.5. The representation of «the region's different areas» (establishing the number of seats for each electoral district): over-representation and under-representation. 2.6. The legal barrier or electoral threshold. 2.7. A superior quality electoral act. 3. THE BALEARIC ADVISORY COUNCIL. 3.1. Advisory functions. 3.2. The decentralization of advisory functions. 3.3. The regulatory framework of the Balearic Advisory Council. 3.4. The definition and nature of the Balearic Advisory Council. 3.5. The composition of the Balearic Advisory Council. 3.6. The powers of the Balearic Advisory Council. 3.7. Some *lex ferenda* proposals. 4. AMENDMENT PROCEDURES FOR THE STATUTE OF AU-

¹²⁴ Concretamente, nos referimos a los Estatutos de Autonomía de Cataluña (arts. 222 y 223), Galicia (art. 56), Andalucía (art. 248), Cantabria (art. 58), La Rioja (art. 58), Aragón (art. 115), Castilla-La Mancha (art. 54), Extremadura (art. 63), Madrid (art. 64) y Castilla y León (art. 91).

¹²⁵ Así está previsto en los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana (art. 81) y Canarias (art. 74).

TONOMY OF THE BALEARIC ISLANDS. 4.1. Amendments to the Statute: a future gateway. 4.1. The initiative to amend the Statute of Autonomy. 4.3. The approval of amendments by the Parliament of the Balearic Islands. 4.4. The approval of amendments by the Spanish Parliament. 4.5. Final considerations.

Palabras claves

- Comunidad Autónoma de las Illes Balears.
- Sistema electoral para elegir el Parlamento de las Illes Balears.
- Consejo Consultivo de las Illes Balears.
- Procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

Keywords

- Autonomous Community of the Balearic Islands.
- System for electing the Balearic Parliament.
- Balearic Advisory Council.
- Procedures for amending the Statute of Autonomy of the Balearic Islands.

Resumen

La Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (EAIB), ha derogado, *de facto*, el texto anterior, aprobando un nuevo Estatuto. Sus objetivos van en una doble dirección: por una parte, «avanzar» en el «autogobierno» de estas tierras y, por otra, profundizar en el «sistema democrático», al que califica literalmente de «valor supremo». En este trabajo hemos reflexionado sobre los pasos que ha dado el nuevo texto para incidir en el segundo de los objetivos indicados, esto es, en la mejora de la «calidad democrática» del sistema político instaurado en la Comunidad Autónoma balear. En concreto, y no de forma casual, nuestro análisis se ha centrado en tres cuestiones de capital importancia para lograr aquel «valor supremo» al que alude el Estatuto en su preámbulo. En primer lugar, el sistema electoral que se utilizará para que las preferencias políticas de los ciudadanos de Baleares, expresadas en votos, se transformen en escaños en el Parlamento autonómico, el cual es —sin duda— el corazón político de la Comunidad y fuente de donde emanan todos los demás poderes de la misma. En segundo lugar, la nueva configuración del Consejo Consultivo de las Illes Balears, ya que —en su doble dimensión del órgano de consulta y órgano de control— será un instrumento de auxilio a la Administración activa, para que —en

su quehacer diario— no se aparte de los imperativos legales, y una garantía para los ciudadanos, que verán como los actos más importantes de aquella son dictaminados de oficio por un órgano independiente y de reconocida preparación jurídica para corregir abusos, evitar errores o, más comúnmente, reparar actuaciones u omisiones que suponen una inadmisibles pasividad o dejadez ante sus justos intereses o sus legítimas reclamaciones. Por último, en tercer lugar, hemos centrado nuestro análisis en el nuevo proceso de reforma del propio Estatuto de Autonomía, pues la filosofía de dicho proceso descubre claramente el concepto de autonomía que se quiere instaurar; en efecto, el procedimiento de reforma del Estatuto no es sólo un *modus procedendi*, sino también y prioritariamente una garantía para cada una de las Comunidades Autónomas frente a las hipotéticas tentaciones centralistas del Estado.

Abstract

Under Organic Act 1/2007 of February 28th, by virtue of which the Statute of Autonomy of the Balearic Islands was amended, the *de-facto* repeal of the previous text and approval of a new Statute were enacted. The act had a dual purpose: on the one hand, to «progress» in the «self-government» of the region and, on the other, to go further in ensuring a «democratic system», which it literally cites as being a «supreme value». In this paper, we reflect on the steps taken in the new text with regard to the second of these objectives. That is, in improving the «democracy» of the political system in force in the Autonomous Community of the Balearic Islands. More specifically and for good reason, our analysis focuses on three issues of major importance in achieving that «supreme value» to which the Statute refers in its preamble. Firstly, we explore the electoral system that will be used to transform Balearic citizens' political preferences, expressed through votes, into seats in the autonomous Parliament, the unquestionable political heart of the region and source of all the Autonomous Community's remaining powers. Secondly, we look at the new configuration of the Balearic Advisory Council, since, in its dual capacity as an advisory and controlling body, it will act as an aid for the authorities, making sure that they fall in line with legal requirements, as well as acting as a guarantee for citizens, who will be able to see how the authorities' most important actions are dependent on a judgement issued by an independent body of recognized legal repute so as to rectify possible abuse, avoid errors, and, more commonly, amend actions or omissions that represent unacceptable examples of passivity or negligence in matters concerning citizens' fair interests or their legitimate

claims. Finally, in third place, we focus on the new process of amending the Statute of Autonomy, because the philosophy that underlies this process clearly reflects the desired concept of self-government. Indeed, the procedure for amending the Statute is not just a *modus procedendi* but, above all, a guarantee for each of the autonomous communities in the hypothetical event of the State succumbing to centralist temptations.