

La Ley de Consejos Insulares. Una valoración general

TOMÀS FONT I LLOVET
Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de Barcelona

- 1. Los Gobiernos locales y el Estado**
- 2. Encuadre constitucional y estatutario**
- 3. Consolidación institucional del sistema jurídico-organizativo autonómico e insular**
- 4. Los retos de los consejos insulares: diversificación, flexibilidad, dinamismo**
 - 4.1. El principio de diferenciación
 - 4.2. Una mayor flexibilidad
 - 4.3. Dinamismo y perspectiva relacional
- 5. Conclusión**

1

Los Gobiernos locales y el Estado

El objeto de este artículo es aportar unas reflexiones generales sobre la articulación de los Gobiernos locales en el momento actual, con ocasión de la nueva Ley de Consejos Insulares.

La primera reflexión se refiere al presente contexto de las instituciones autonómicas y locales dentro del sistema de los poderes públicos estatales.

A nivel mundial, las generaciones actuales estamos asistiendo a un momento histórico: la profunda transformación del clásico Estado nacional soberano. Hoy en día, el Estado se retira ante los mercados, se debilita ante la globalización, se deslegitima ante la sociedad.

Y entonces aparecen o adoptan mayor visibilidad otros actores políticos dentro del orden mundial.

Quizás el más dinámico es una vieja institución milenaria que ha ganado nuevo protagonismo: es la ciudad; como ha dicho Ben Wilson, “el invento más grande de la humanidad”. Hoy, las grandes ciudades, las grandes aglomeraciones o metrópolis, ejercen de hecho muchas de las tradicionales funciones del Estado, y desarrollan una proyección mundial.

Pero de cara a la articulación política y social de la comunidad, también están ganando un gran protagonismo aquellas organizaciones territoriales internas a los Estados que representan e identifican unas sociedades estables, cohesionadas y con una personalidad propia poderosa.

Este es el caso de las nacionalidades dentro del sistema constitucional español, organizadas como comunidades autónomas. Y en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, es el caso de cada una de las islas que la configuran y de su forma institucional: los consejos insulares.

Por lo tanto, el reforzamiento institucional de estas dos realidades, en nuestro caso la Comunidad Autónoma —Estatuto de 2007— y los consejos insulares —Ley de 2022—, tiene que contribuir a consolidar desde la base la cohesión social, el progreso y la solidaridad.

2

Encuadre constitucional y estatutario

La Constitución contiene dos ideas destacadas que encuadran la regulación de los consejos insulares y que enmarcan la tarea llevada a cabo por el Parlamento de las Islas Baleares con la aprobación de la Ley 4/2022, de 28 de junio, de consejos insulares:

- Por un lado, el reconocimiento del hecho diferencial que significa la organización político-administrativa de las islas.
- Por otro lado, la garantía de la autonomía para la gestión de sus intereses.

Se trata, en efecto, del marco, de las líneas maestras que orientan el desarrollo normativo de esta organización político-administrativa. Pero, al mismo tiempo, suponen los límites que en ningún caso el legislador podrá franquear.

Ciertamente, la Constitución no garantiza de forma expresa la autonomía a las islas, a diferencia de los municipios y las provincias. El art. 141.4 CE se limita a decir lo siguiente: “En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos”.

En cambio, el art. 61.2 EAIB establece lo siguiente: “Los consejos insulares disfrutan de autonomía en la gestión de sus intereses *de acuerdo con la Constitución*, este Estatuto y lo que establecen las leyes del Parlamento”.

Una interpretación sistemática permite resolver las dudas. En este sentido, la importante STC 132/2012, sobre la Ley de Consejos Insulares de 2000, lo aclara:

“Hemos de recordar seguidamente que la Constitución incluye una mención expresa a las islas en el precepto específicamente dedicado a los entes locales supramunicipales, el art. 141 CE, cuyo apartado cuarto dispone que ‘En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos’. *Consecuentemente, la garantía constitucional de la autonomía local alcanza a las islas, en los archipiélagos balear y canario, lo que se corresponde con la caracterización de las mismas como entidades locales territoriales que figura en el art. 3.1.c) LBRL. [...]*

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

Así pues, la garantía constitucional de la autonomía insular configura el presupuesto y el límite que tiene que respetar la ley que regule los consejos insulares, en los términos que después ha concretado el Estatuto de Autonomía.

Dada la débil materialización del contenido constitucional de la autonomía local, he aquí la importancia de la configuración estatutaria de los consejos insulares y la misma garantía estatutaria de la autonomía insular.

Ahora, la Ley de Consejos Insulares lo asume con naturalidad, sin referirse expresamente a *la autonomía garantizada por la Constitución y el Estatuto*. El art. 2.3 indica lo siguiente: “Las islas, como entidades locales dotadas de personalidad jurídica propia y *de autonomía* para la gestión de sus intereses, disponen de las *potestades administrativas* propias de las administraciones públicas territoriales”.

Y acaba el art. 2.3: “Asimismo, pueden plantear conflictos en defensa de su autonomía en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”.

De este modo: a) Se confirma la *naturaleza constitucional* de la autonomía de los consejos insulares, autonomía que tiene la protección y garantía del Tribunal Constitucional, y b) la autonomía implica disponer de *potestades públicas*.

Esto último es importante. Entiendo que se tiene que superar la concepción de la autonomía local solo como un derecho a participar en los asuntos de interés local, que el Tribunal Constitucional ha interpretado de manera más bien escandalosa. Recuerden la STC 82/2020, de 15 de julio, sobre la ley valenciana de Servicios Sociales, que confirma que el Tribunal sigue anclado en su posición clásica, que formuló con tanta sinceridad como simplicidad en la STC 159/2001, de 5 de julio, ¡veinte años antes!: una ley no vulnera la autonomía local mientras “no elimine toda participación” del ente local en el procedimiento de la toma de decisión que afecte a sus intereses, por ejemplo, de coordinación. O lo que es lo mismo, que “basta con un poco de participación” para dar por preservada la autonomía local.

De hecho, la Ley de Consejos Insulares se alinea en una concepción más actual de la posición de los Gobiernos locales: tradicionalmente, en Europa, desde la Revolución Francesa, se ha entendido la autonomía local como una posición de *libertad* de los entes locales *frente al Estado*. Hoy en día, se ha evolucionado hacia subrayar la autonomía como una posición de *poder*, de potestades *en favor de la ciudadanía*.

En este sentido, la Ley de Consejos Insulares es una ley moderna, actual. También lo es en otros aspectos de su contenido: derechos y deberes de los miembros de los consejos; sector público instrumental; buen gobierno, derechos de los ciudadanos, comisionados para la supervisión de los consejos insulares y protección de los derechos, etc.

3

Consolidación institucional del sistema jurídico-organizativo autonómico e insular

La Ley de Consejos Insulares significa un importante elemento de consolidación del propio Estatuto de Autonomía: es él quien realmente “configura” la institución del consejo insular, y, por lo tanto, su puesta en práctica por el legislador representa la confirmación de la función estatutaria.

Aquí entra en juego la teoría del *anclaje estatutario*, en virtud de la cual se admite que el Estatuto es un instrumento adecuado para introducir modulaciones en el carácter general de las bases estatales, a modo de hecho *diferencial estatutario*. La STC 109/1998, de 21 de mayo, dice:

“Y es que, por más que con la atribución al Estado de la competencia para establecer las bases se persiga ‘una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación’ (por todas STC 1/1982, fundamento jurídico 1º), no empece en absoluto a dicha noción el hecho de que,

junto al régimen básico aplicable a la generalidad de las comunidades autónomas, coexistan situaciones particulares; aunque, como es palmario, estas excepciones precisan ineludiblemente, bien una expresa habilitación constitucional (STC 214/1989, fundamento jurídico 26°), bien —como sucede en nuestro caso— un específico anclaje estatutario”.

El Estatuto de las Islas Baleares es este anclaje. El amplio desarrollo por la Ley de Consejos Insulares viene a confirmar la validez y la efectividad de la opción adoptada por el Estatuto.

Ya he citado la STC 132/2012: había salvado la constitucionalidad de la Ley de Consejos Insulares de 2000, en buena parte gracias al hecho de que, con posterioridad a su aprobación, precisamente el EAIB de 2007 había dado cobertura estatutaria al sistema. Si se me permite la expresión, se había producido un tipo de *validación estatutaria* o *convalidación* de un eventual vicio de inconstitucionalidad. En todo caso, es la confirmación de una evolución jurídica y política de un hecho diferencial constitucional y estatutario que se estima plausible.

Esta fue una importante STC, no solo para las Islas Baleares, sino también para la comprensión del papel de los estatutos de autonomía en el conjunto del sistema constitucional, puesto que hizo una interpretación de la LBRL *conforme* al Estatuto de Autonomía, *sobrevenido* a la Ley de Consejos Insulares de 2000.

La regulación sustantiva de la materia en el Estatuto y la *interiorización* que se deriva plantean otro tipo de cuestión, que es el tema de la *densidad* de la regulación estatutaria. Esto tiene relevancia no solo por la relación con la legislación estatal —el blindaje o anclaje—, sino también con el legislador autonómico, por el riesgo de congelación y petrificación de la regulación a nivel estatutario y la disminución del campo propio del legislador ordinario que funciona con la regla democrática de la mayoría. Aun así, en el supuesto que nos ocupa, la regulación estatutaria de los consejos insulares permite una amplia intervención del legislador, como se puede ver en la Ley.

Por otro lado, la Ley significa asimismo, y sobre todo, como es natural, la consolidación de los *consejos insulares* como Gobierno local dotado de autonomía y, a la vez, como institución de la Comunidad Autónoma, en esta naturaleza mixta o híbrida tan peculiar que ya ha sido objeto de tratamiento.

Especial relieve adquiere en este contexto la potestad reglamentaria de los consejos insulares, que comparten la naturaleza ejecutiva de las leyes del Parlamento balear en las materias de la competencia insular estatutaria, con sumisión al dictamen del Consejo Consultivo de las Islas Baleares cuando lo prevea la normativa reguladora de esta institución (art. 83.2), competencia consultiva que se extiende también a los reglamentos orgánicos (disposición final cuarta).

Por un lado, la importancia de la potestad reglamentaria, junto a la potestad de autoorganización, plantea el tema de la densidad normativa de la Ley. Esta contiene una regulación muy sistemática y completa de la organización y del funcionamiento de los consejos insulares. Pero la pregunta es si en los ámbitos sectoriales habrá suficiente espacio material para dar lugar a la intervención del legislador, a desarrollar por los reglamentos insulares, que pueden estar sujetos a los principios generales de la materia a aprobar por el Gobierno y a las directrices de coordinación y, además, tienen que dejar espacio a las ordenanzas municipales en los campos de su competencia.

Por otro lado, en el momento actual hay que replantear el significado y el alcance del dogma de la *reserva de ley* en el contexto contemporáneo, cuando la soberanía parlamentaria clásica está en plena crisis, a la vista, entre otros factores, de los resultados de la europeización del ordenamiento, del recurso masivo al decreto ley como forma ordinaria de legislar, etc.

4

Los retos de los consejos insulares: diversificación, flexibilidad, dinamismo

Todo lo anterior tiene lugar en un contexto más general de evolución del derecho de la organización territorial.

Desde el punto de vista de su régimen jurídico-institucional, el derecho de la organización territorial, y el derecho local, presentan tres características que dificultan su evolución hacia las realidades emergentes: son demasiado *uniformes*, son demasiado *rígidos* y son demasiado *estáticos*.

Así, la atención de las necesidades actuales de los Gobiernos locales europeos, españoles y baleares pasa por incrementar tres aspectos en la ordenación jurídica: a) la diversidad y la *diferenciación* regulatoria, b) la *flexibilidad* de los instrumentos normativos y organizativos, y c) la dimensión *dinámica* y relacional de las instituciones autonómicas y locales.

Pues bien, la valoración general de la ordenación de los consejos insulares es una buena ocasión para contrastar la incorporación de estos aspectos.

4.1

El principio de diferenciación

Todos conocemos la tradicional uniformidad del régimen local español. Ya hemos hablado de la diferenciación tanto a nivel constitucional como,

más ampliamente, a nivel estatutario. El hecho diferencial insular sustenta el trato diferenciado.

La legislación básica estatal todavía es muy uniformista, con una escasa atención a los regímenes especiales —grandes ciudades, Madrid y Barcelona— que incluyen los propios consejos insulares.

La exposición de motivos de la Ley de Consejos Insulares ya subraya el hecho diferencial interno dentro de la Comunidad Autónoma. En el caso de Formentera:

“Hay que añadir a todo esto que el Estatuto prevé, en el artículo 68, el establecimiento de un régimen específico para el Consejo Insular de Formentera dada su singularidad de municipio e isla. Esta ley incluye los aspectos fundamentales de este régimen y, por tanto, constituye la ley específica a que hace referencia dicho precepto estatutario. La singularidad de este consejo insular podrá verse reflejada ampliamente, además, en el desarrollo reglamentario que aprueben sus órganos de gobierno.

[...]

La ley, que respeta la doble condición de isla y municipio ya instaurada en 2007, contiene reglas mínimas relativas a la organización y el funcionamiento de este consejo insular que deben ser completadas en el reglamento orgánico para dar respuesta adecuada a las particularidades de Formentera, dada su condición de consejo insular unimunicipal, con personalidad jurídica única. [...] La ley es sensible a las características específicas de la insularidad de Formentera y de los vínculos geográficos, económicos y sociales con la isla de Ibiza. Por estas razones se prevé que el Gobierno de la comunidad autónoma pueda acordar con el Consejo Insular de Ibiza fórmulas adecuadas para que este coopere con el Consejo Insular de Formentera en ámbitos determinados, sin perjuicio de las relaciones bilaterales que puedan establecerse entre los consejos insulares de Ibiza y de Formentera”.

La *diferencia dentro de la diferencia* es el carácter directamente representativo de la junta de gobierno, que remite más a la matriz corporativa *local*, a diferencia del resto de consejos insulares. Todavía pesa la STC 103/2013, sobre la Ley de Grandes Ciudades, que no admitió la posibilidad de incluir en la junta de gobierno a regidores no electos, cuando para los consejos insulares sí que lo había admitido para los consejeros ejecutivos (STC 132/2012). Personalmente, discrepo del criterio manifestado por el Tribunal Constitucional en cuanto a las grandes ciudades. Las tendencias generales sobre los modelos de gobierno de las ciudades no cuestionan en

ningún momento el carácter democrático de un ejecutivo local libremente designado por el alcalde, si es responsable ante la asamblea electiva, como por otro lado permite perfectamente la Carta Europea de Autonomía Local.

En todo caso, hay que llamar la atención sobre los problemas aplicativos de los regímenes especiales en el campo del derecho público, donde hay poca tradición y sensibilidad hacia los mismos, especialmente en el ámbito judicial. Traigo aquí el ejemplo y la experiencia de cómo la efectividad real del régimen especial de la ciudad de Barcelona es cuestionada por algunas sentencias de los tribunales contenciosos-administrativos, tanto del TSJ de Cataluña como del Tribunal Supremo. Lo sintetizo en tres puntos.

Primero: el TSJ de Cataluña dice que el desarrollo de su régimen especial por el ayuntamiento “se llevará a cabo con respeto al modelo organizativo común y uniforme para todas las entidades municipales y provinciales, recogido en la normativa estatal en materia de régimen local”.

Segundo: el Tribunal Supremo decide atribuir carácter básico a un reglamento estatal —el ROF de 1955— en contra de los criterios constitucionales, y a continuación lo hace prevalecer sobre el derecho especial desarrollado por el Ayuntamiento de Barcelona.

Tercero: el Tribunal Supremo sostiene que una ley estatal de régimen especial local —en este caso, la Ley de Capitalidad de Madrid— “no es básica y que su carácter especial no la pone a resguardo de la derogación de sus preceptos incompatibles con leyes posteriores”.

Las objeciones son claras. Primera: si una ley estatal de régimen especial local no tuviera el carácter de ley básica, como sostiene el Tribunal Supremo, el Estado no sería competente para dictarla. Segunda objeción: en el conflicto entre dos leyes del Estado, es indiferente que una de las dos sea básica y la otra no, como ha señalado el Tribunal Constitucional. Las leyes básicas no son de rango superior respecto de las otras leyes estatales.

Entiendo que la posición de los tribunales es toda una *contradictio in terminis*, que confunde la relación entre norma básica y norma de desarrollo con la relación entre derecho común o general y derecho especial. En mi opinión, los tribunales no terminan de combinar adecuadamente los dos criterios distintos de especialidad y de competencia en la relación entre normas en el campo del derecho administrativo y del derecho local.

Así, se hace necesaria una clarificación y una consolidación dogmática del régimen especial. El caso de los consejos insulares es ya emblemático. En el de Formentera, todavía más.

4.2 Una mayor flexibilidad

He hablado hace un momento de la necesidad de introducir una mayor flexibilidad en el derecho local frente a una excesiva rigidez, que no es sino una derivada también de la dialéctica entre el uniformismo y la diferenciación. Hay que pensar que, incluso habiéndose establecido regímenes diferenciados para categorías de entidades públicas autonómicas y locales, puede ser conveniente prever que se produzcan situaciones específicas o singulares que impliquen una ulterior flexibilización.

Uno de los ámbitos donde más se puede introducir esta flexibilidad es el de la organización de los consejos insulares. La exposición de motivos de la Ley de Consejos Insulares lo indica claramente:

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

El art. 61 EAIB prevé una potestad de autoorganización de los consejos insulares, que la Ley canaliza a través del reglamento orgánico de los consejos y de otros reglamentos. Ahora, el art. 13 de la Ley de Consejos Insulares lo concreta al establecer las reglas generales:

“1. Los consejos insulares, mediante los reglamentos orgánicos respectivos y otras normas que los desarrollen o completen, establecen su organización de acuerdo con el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears y esta ley, en el marco de lo que dispone la legislación básica de régimen jurídico de las administraciones públicas.

2. Los consejos insulares se estructuran en órganos de gobierno y órganos de administración.

3. Cada consejo insular, de acuerdo con su reglamento orgánico, puede crear otros órganos complementarios, regular su estructura y su funcionamiento, y desconcentrar en ellos las competencias atribuidas a los órganos de gobierno y a los órganos superiores de administración, excepto al pleno, con los límites previstos legalmente”.

En cuanto a la flexibilización en el régimen de las competencias de los consejos insulares, se establecen límites en la diferenciación interna, fijando el criterio de la simultaneidad en la atribución de competencias autonómicas transferidas a todos los consejos insulares. Es un tema delicado, pero la Ley permite flexibilizar la rigidez del criterio. Así, el art. 99 señala:

“1. Las competencias que sean atribuidas a los consejos insulares por una ley del Parlamento lo serán simultáneamente a los cuatro consejos insulares como regla general. No obstante, *previamente a la aprobación de la ley, cada consejo insular se pronunciará a través del pleno respectivo sobre si acepta o no la atribución de las competencias correspondientes, y su posición será tenida en cuenta por el Parlamento*”.

Otro ámbito de posible flexibilización es el procedimiento reglamentario, y en concreto, la flexibilización de la aplicación de la normativa de procedimiento administrativo. En efecto, un punto controvertido es la aplicación a los ámbitos autonómico y local de la consulta previa prevista en el art. 133 de la Ley 39/2015, donde ha habido un amplio debate, también a nivel jurisdiccional.

La Ley de Consejos Insulares, en el art. 80, dispone la consulta previa con carácter general para las *disposiciones reglamentarias y en los supuestos que prevé la normativa básica estatal*, con algunas excepciones.

¿Cuál es entonces el alcance del art. 73.2 de la Ley de Consejos Insulares cuando indica: “La elaboración, el contenido y la aprobación de los presupuestos generales y de las *ordenanzas fiscales* de los consejos insulares se deben ajustar a la legislación de haciendas locales, con las especialidades *organizativas* derivadas de esta ley”, pero no hace salvedad de las especialidades procedimentales?

Ya hubo un amplio debate sobre el carácter básico o no del art. 133 de la Ley 39/2015. La STC 55/2018, de 24 de mayo, declaró inconstitucionales los arts. 132 y 133 —salvo el primer inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4—, “por ser contrarios al orden constitucional de competencias, resultando por ello inaplicables a las comunidades autónomas”.

Ahora, muy recientemente, la STS de 31 de enero de 2023 ha indicado que la Ley de Haciendas Locales, que no prevé la consulta previa para las ordenanzas fiscales, es una ley especial respecto de la Ley 39/2015, y, por lo tanto, de aplicación preferente.

La Ley de Consejos Insulares quizás habría podido —si hubiera querido— flexibilizar más claramente la exigencia de este trámite, pero no exime a las ordenanzas fiscales. Aun así, la expresión del art. 80: “en los supuestos que prevé la normativa básica estatal”, debe interpretarse que también incluye la

LHL, y, como hemos visto, esta regula el procedimiento de elaboración de las ordenanzas fiscales sin el requisito de la consulta previa, y es de aplicación preferente.

4.3

Dinamismo y perspectiva relacional

El régimen local en España y en Cataluña ha girado fundamentalmente alrededor de la configuración y consolidación jurídica e institucional de los *sujetos* del sistema local, esto es, de las estructuras organizativas que lo componen. Podríamos decir que esta óptica da el mayor relieve —quizás excesivo— a las piezas fijas o estables del sistema: el municipio, la provincia, el consejo insular, etc.

La consecuencia de lo anterior es que se ha dado preferencia a una visión excesivamente estática del sistema local, a través del análisis de *cómo son* sus elementos estructurales, esto es, su colocación absoluta dentro del sistema de organización territorial, lo que fácilmente puede llevar a una posición absoluta. Pero esta perspectiva esconde una realidad y una perspectiva determinante: los sujetos no son *lo que son*, sino según *dónde* están, en función de cómo se relacionan entre sí; es decir, según su posición relativa dentro del sistema.

Esta línea de reflexión nos indica que es conveniente ir pasando, por decirlo así, *de las estructuras locales a las relaciones interadministrativas*, es decir, dar al elemento dinámico del sistema el relevo que merece por su función de cohesión, coherencia y sostenibilidad.

En este contexto, las relaciones de cooperación y colaboración de los Gobiernos locales, entre ellos mismos y con otros niveles de la Administración, son las que acabarán determinando el alcance real de su capacidad para la satisfacción de los intereses generales que tienen encomendada.

La exposición de motivos de la Ley de Consejos Insulares hace hincapié en estos planteamientos:

“En el marco constitucional y estatutario expuesto, esta ley quiere responder a las necesidades de modernización de los consejos insulares y a la exigencia creciente de eficacia y de eficiencia en la gestión pública, a la vez que pretende contribuir a articular mejor las relaciones de los entes insulares con las administraciones autonómica y municipal. [...]”

El título VIII, dedicado a las relaciones interadministrativas, introduce en esta materia una regulación más detallada en la que se pretende hacer compatible el principio de autonomía y la salvaguarda de los intereses

públicos de carácter suprainular, como también fortalecer la aplicación de los principios de colaboración y cooperación interadministrativas. La ley establece una *nueva sistemática* respecto a los *instrumentos de colaboración y cooperación*, en la que destaca el tratamiento que se hace de la *Conferencia de Presidentes, de los convenios y de los consorcios*. Las conferencias sectoriales se conciben simultáneamente como órganos de coordinación y colaboración. Asimismo, se delimita con mayor precisión el alcance de la técnica coordinadora, respetando las exigencias del principio de autonomía”.

Ahora bien, la Ley adopta esta perspectiva dinámica o relacional antes incluso de regular específicamente las relaciones interadministrativas. En efecto, al regular las disposiciones generales sobre las competencias de los consejos insulares, el art. 95 establece los tipos de competencias —propias y delegadas— y con carácter general indica, en el apartado 4:

“Todas las competencias de los consejos se ejercen de acuerdo con el principio de lealtad institucional y *las reglas que rigen las relaciones entre administraciones públicas*, y pueden ser objeto de *coordinación* por parte del Gobierno de conformidad con el Estatuto de Autonomía y las leyes”.

El ejercicio competencial de los consejos insulares es por tanto, desde el primer momento, *en función* de sus relaciones con otras Administraciones públicas, ya sea la de la Comunidad Autónoma, ya sean las Administraciones locales de su territorio: los municipios.

A partir de aquí, se puede observar cómo la Ley pone un énfasis especial en el aspecto dinámico de las competencias, es decir, en las diversas formas de traslado competencial. En este sentido, se prevén los movimientos desde la Comunidad Autónoma hacia los consejos insulares, tanto por la vía de la transferencia como de la delegación. Asimismo, se prevé el movimiento competencial de los consejos insulares hacia los municipios y otras entidades locales, que se debe entender que se refiere a las mancomunidades de municipios, en una dinámica de orientación *descentralizadora*. Como situación que no resulta tan usual, se puede señalar que la Ley prevé incluso la subdelegación por parte de los consejos insulares hacia los municipios de competencias que los consejos hayan recibido por delegación de la Comunidad Autónoma de la Islas Baleares.

Por otro lado, y en un sentido inverso, la Ley regula los movimientos competenciales desde los municipios hacia los consejos insulares, en lo que podríamos denominar una delegación *ascendente*. En fin, este entramado relacional se completa con la figura de las encomiendas de gestión material o técnica, tanto de los consejos insulares en favor de cualquier Administra-

ción pública como recíprocamente de cualquier Administración hacia los consejos insulares.

En fin, con la Ley se pretende consolidar la figura de las asambleas de alcaldes como instrumentos de colaboración en materias de interés supra-municipal.

Como se puede ver, una vez la Ley esté en plena aplicación y desarrollo no será fácil dibujar un mapa fijo y uniforme de la distribución competencial interna en las Islas Baleares, un *modelo* estático y permanente. Y esto va en línea con los signos de los tiempos, en que, como he dicho, los Gobiernos locales tienen que ir adaptando su posición relativa dentro del sistema conjunto de las Administraciones territoriales.

A partir de aquí, las relaciones interadministrativas se convierten, así, en un elemento fundamental del diseño de este sistema administrativo complejo. De acuerdo con el art. 117, los principios rectores de las mismas se formulan así:

“Los consejos insulares se relacionan con el resto de administraciones públicas de acuerdo con los principios establecidos en la legislación básica del Estado, y especialmente los de lealtad institucional, respeto a la autonomía, colaboración, cooperación y coordinación”.

Como es fácil de ver, se retoma y se completa la regla general del ejercicio competencial del art. 95.4, antes transcrito, puesto que, en realidad, se trata de las dos caras de una misma moneda.

Hay que advertir que estos principios rectores del art. 117 se predicán de las relaciones de los consejos insulares con *todas* las Administraciones públicas, y, por lo tanto, se incluyen también las Administraciones municipales. Aun así, la regulación que viene a continuación solo contempla las relaciones de los consejos insulares con la Comunidad Autónoma. Parecería que las relaciones de los consejos insulares con los municipios y otras entidades locales se reducen a las que están previstas en los arts. 102 a 108, que regulan las *competencias* insulares en relación con los mencionados niveles municipales.

Pero nada hace pensar que algunos de los instrumentos relacionales de cooperación y colaboración entre Comunidad Autónoma y consejos insulares —por ejemplo, los planes y programas, los convenios, los consorcios, etc.— no puedan tener también una utilidad positiva en las relaciones entre consejos y municipios.

En cualquier caso, la Ley incorpora una enumeración sistemática de las diversas técnicas relacionales de cooperación y colaboración (art. 118.1), así como el régimen esencial de cada una de ellas.

Pero la figura que más incide en la autonomía de los consejos insulares se encuentra, naturalmente, en el contexto de las relaciones de coordina-

ción. En efecto, en el ejercicio de las competencias propias, incluso si se ejercen mediante la potestad reglamentaria, los consejos insulares están sujetos a una potestad de coordinación del Gobierno. El art. 58.3 EAIB dispone lo siguiente:

“En las competencias que, de acuerdo con este Estatuto, los consejos insulares hayan asumido como *propias*, el Gobierno de las Illes Balears podrá establecer los *principios generales* sobre la materia, garantizando el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los consejos insulares”.

Así pues, las competencias propias de los consejos *no son exclusivas*, sino compartidas con la competencia del Gobierno para establecer sus principios generales. La imprecisión sobre la naturaleza y el alcance que hay que dar a los principios generales requiere necesariamente una concreción sustantiva y procedimental en la Ley de Consejos Insulares, y así se hace en el art. 74 de la Ley, con una serie de requisitos para garantizar que no se desvirtúe la competencia propia, con potestad reglamentaria, de los consejos insulares.

Esto refuerza la idea ya avanzada sobre la densidad normativa, en el sentido de que, en las materias de competencia propia de los consejos insulares, las leyes del Parlamento tienen que ser de contenido básico y esencial, puesto que deben dejar espacio no solo a su desarrollo por los consejos insulares, sino también al eventual establecimiento por el Gobierno de los principios generales normativos. De lo contrario, se corre el riesgo de reproducir los excesos que se han dado en la legislación básica estatal respecto de las competencias autonómicas de desarrollo.

Por otro lado, el art. 72 del Estatuto aporta una cierta confusión al vincular la potestad reglamentaria insular y la coordinación gubernamental. La Ley reorienta la facultad de coordinación de la actividad de los consejos (arts. 123 y ss.) a través de otros instrumentos como son, en lo que ahora interesa, los *planes y programas* y las *directrices de coordinación* (arts. 127 y 128). Pero, en mi opinión, no acaba de quedar suficientemente clara la relación entre la facultad del Gobierno de establecer principios generales normativos y la de coordinación de los consejos insulares, que va mucho más allá en cuanto a su intensidad.

Ciertamente, se puede sostener que los principios generales inciden sobre la potestad reglamentaria de los consejos insulares, mientras que las directrices de coordinación lo hacen sobre el ejercicio administrativo de las competencias.

En virtud del citado art. 72 EAIB, se tiene que prever necesariamente la participación de los consejos insulares en el procedimiento de adopción

por el Gobierno de los mecanismos de coordinación. Así lo hace la Ley en relación con los planes y programas (art. 127.2), pero no lo explicita en cuanto a las directrices de coordinación (art. 128). Ahora bien, en la medida en que estas tienen carácter normativo, podría pensarse que sería de aplicación la consulta institucional regulada en el art. 91 de la Ley, pero tampoco allí se menciona expresamente.

Ya hemos dicho más arriba que la garantía de la participación de los entes locales en las decisiones de las comunidades autónomas es relevante en la medida en que el Tribunal Constitucional la toma como un parámetro de la vulneración de su autonomía. Aun así, hay que advertir sobre el efecto “trampa” que pueden tener los mecanismos de participación local en los procedimientos autonómicos de coordinación, porque como hemos señalado, según el propio Tribunal Constitucional, en expresión de la STC 159/2001, “basta con un poco de participación” del ente local en el procedimiento de coordinación para considerar que no se ha vulnerado la autonomía local. Este posicionamiento ha merecido una amplia crítica, y hay que evitar que se reproduzca en las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los consejos insulares.

5 Conclusión

La visión general que queda de la Ley de Consejos Insulares de 2022 es, pues, que se trata de una ley moderna, actual, de buena factura técnica, sistemática y que ha merecido un amplio apoyo parlamentario.

La Ley incorpora, en diversa medida, la óptica de las exigencias actuales del derecho autonómico y local: diversidad, flexibilidad y dinamismo. En este sentido, es un buen ejemplo a seguir e incluso un modelo para un futuro desarrollo legislativo en otros ámbitos de nuestro sistema constitucional.

Hay que expresar la enhorabuena a todas las personas que la han hecho posible y a las instituciones que han intervenido en su gestación, elaboración y aprobación. Ahora se inicia la fase de su desarrollo por parte de estas instituciones, autonómicas y locales, y con el ejercicio del poder de autoorganización que es la elaboración de los reglamentos orgánicos de los consejos insulares. Expreso, por lo tanto, mi deseo de mucho de éxito en esta tarea fundamental.