

Las atribuciones orgánicas y la problemática del régimen jurídico aplicable en materia de bienes y patrimonio en la nueva Ley 4/2022, de 28 de junio, de consejos insulares

JAUME MUNAR FULLANA

Doctor en Derecho Público

- 1. El planteamiento de las atribuciones orgánicas en materia de gestión patrimonial en los consejos insulares**
 - 1.1. Las atribuciones del pleno
 - 1.2. Las atribuciones a favor del consejo ejecutivo
 - 1.3. Las competencias de gestión de los secretarios técnicos
- 2. Breve referencia al régimen patrimonial de los entes del sector público instrumental insular**
- 3. La normativa sustantiva de aplicación en materia de patrimonio y el sistema de prelación de fuentes normativas definido en la LCI**

1

El planteamiento de las atribuciones orgánicas en materia de gestión patrimonial en los consejos insulares

El nuevo planteamiento general que la Ley 4/2022, de 28 de junio, de consejos insulares (en adelante LCI), pretende establecer sobre la conformación de las atribuciones orgánicas en materia de gestión de los bienes públicos o del patrimonio de los consejos insulares, según se prefiera una u otra denominación, tiene una primera explicación en las consideraciones que podemos encontrar explícitamente en el tercer párrafo del apartado III de la exposición de motivos de la reciente norma legal.

Resumidamente, y a reserva de lo que se expondrá más adelante con relación a algunos puntos que pueden ofrecer alguna problemática singular,

el planteamiento que propone el nuevo legislador es el de mantener la configuración de las atribuciones del pleno de los consejos insulares en términos similares a los que recogía la ley precedente. En consecuencia, este órgano va a retener las competencias correspondientes a los ámbitos decisorios fundamentales de la institución, como son las potestades normativa y de planificación, las funciones presupuestaria y tributaria, el control sobre el resto de órganos de gobierno y la administración insular, la creación de entes públicos y otras atribuciones de relevancia similar.

En paralelo, la exposición de motivos de la ley indica que fortalece la posición del presidente y del consejo ejecutivo, y en lo que nos ha de interesar al objeto de nuestra exposición, señala que estos órganos pasan a asumir algunas de las competencias de carácter eminentemente administrativo que hasta ahora se asignaban al pleno. Todo ello, desde la pretensión de dotar de más operatividad a las Administraciones insulares sin detrimento de la esfera de decisión democrática que corresponde al pleno y a sus comisiones. Singularmente, se expone cómo el consejo ejecutivo verá ampliadas sus responsabilidades en determinadas materias, entre ellas la relativa a "la gestión de los bienes públicos", y también con relación a la potestad de expropiación forzosa.

De este modo, se nos avanza una distribución inicial de competencias orgánicas con un cariz dual, a partir del cual, por un lado, se atribuirán expresamente al pleno de los consejos insulares las referidas a la alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público; a la autorización de la cesión gratuita de bienes inmuebles a otras entidades públicas o privadas; así como el resto de competencias que, en esta materia, le asignen también de manera expresa las demás leyes o el reglamento orgánico correspondiente. Por otro lado, al consejo ejecutivo le corresponderán las competencias relativas al otorgamiento de las concesiones sobre bienes; como también la adquisición y la enajenación de bienes y derechos patrimoniales; la declaración de la necesidad de ocupación de los bienes en los procedimientos de expropiación y, finalmente, las que deriven de la cláusula residual del ejercicio de las atribuciones de carácter ejecutivo que la legislación asigne a los consejos sin designación expresa a favor de órganos diferentes.

En cualquier caso, del esquema dual que se acaba de exponer, resulta conveniente avanzar dos consideraciones que a nuestro entender comportarán una necesaria relativización de los rasgos generales del nuevo planteamiento de la LCI en esta materia.

En primer lugar, debe señalarse que esta asignación de atribuciones orgánicas que, al menos aparentemente, reserva de manera inicial al pleno solo unas funciones consideradas de mayor importancia, pero escasas con

relación a las más extensas que se asignarían al consejo ejecutivo, resultará matizada por la existencia de unas reservas orgánicas plenarias que establece la legislación de ordenación material a que finalmente remitirá la LCI, como también tendremos ocasión de exponer más extensamente.

En segundo lugar, debemos manifestar que consideramos, cuando menos, discutible que la atribución de los “ámbitos decisorios fundamentales de la institución” sea el verdadero criterio que a efectos prácticos realmente justifique el hecho de asignar al pleno la competencia en materia de alteración de la calificación jurídica de bienes de dominio público, o de autorizar la cesión de inmuebles. Todo ello porque, sin negar su relevancia material, sinceramente pensamos que en determinados supuestos no tendrá mucha más, o si se quiere incluso menos, que la que puedan tener las atribuciones de otorgamiento de determinadas concesiones administrativas o de la función de llevar a cabo todo tipo de adquisición de bienes, que se realizan por el legislador en favor del consejo ejecutivo.

Por lo tanto, quizás las alteraciones de la calificación jurídica y las cesiones de bienes, más que constituir un ámbito “decisorio fundamental” de la institución insular así valorado por parte del legislador autonómico balear, sean realmente unas funciones que se han reservado al pleno por imposición de los condicionantes que fijó en su momento la doctrina del Tribunal Constitucional (en adelante TC) y que iremos exponiendo a lo largo de este trabajo.

1.1 Las atribuciones del pleno

El art. 17 de la LCI es el que con carácter general regula las atribuciones del pleno de los consejos insulares. Siguiendo las consideraciones del dictamen del Consejo Consultivo de las Islas Baleares, emitido con relación al artículo del mismo ordinal que contenía el que entonces constituía el documento de Anteproyecto de Ley que se le sometió a consulta, este precepto contiene los poderes otorgados a las instituciones representativas de las respectivas islas, siendo este un elemento nuclear en la regulación propuesta, “puesto que representa la esfera real de poder de los consejos insulares y la importancia institucional concedida al pleno en la estructura organizativa de estas corporaciones”¹.

1. Dictamen núm. 53/2021, de 30 de junio, relativo al Anteproyecto de Ley de consejos insulares. Disponible en la web del órgano asesor: <http://www.consellconsultiu.es/dictamen.aspx?id=27469>. Téngase presente que la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo de las Islas Baleares, determina el carácter preceptivo del dictamen de este organismo

El Consejo Consultivo recuerda, en este sentido, cómo este punto fue objeto de especial atención en la STC núm. 132/2012², a raíz del análisis de la delegación de atribuciones del pleno que preveía la LCI precedente del año 2000, recordando que el hecho de sustraer a este órgano la adopción de decisiones particularmente relevantes para la satisfacción del interés de la corporación suponía desnaturalizar el carácter de entidad local representativa y afectaba su autonomía local. Por tanto es necesario, para situarnos correctamente a la hora de abordar el análisis de las atribuciones plenarios que determina la nueva ley, recordar el detalle de las consideraciones del TC, que como se ha avanzado en el apartado introductorio, se efectuaban a partir de la previsión en la ley balear del carácter implícitamente delegable de unas atribuciones que, por las razones que expondremos, la legislación estatal básica no permitía delegar.

El conflicto constitucional que planteó la Presidencia del Gobierno de España a través de la Abogacía del Estado se centraba así en la previsión del art. 8.2 de la anterior LCI, al entender que confrontaba con la normativa básica de régimen local al hacer posible la delegación, entre otras, de la atribución que contenía el apartado 1.q) del mismo artículo, consistente en alterar la calificación jurídica de los bienes de dominio público, que se preveía junto con la de adquisición de bienes o derechos, o realizar su enajenación, en los mismos supuestos del art. 33.2.n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL).

La vulneración del marco básico se produciría así porque la ley balear incorporaba una previsión contraria a los apartados 3.ñ) y 4 del art. 33 de la expresada LRBRL, que excluían la posibilidad de delegar por parte del pleno de la diputación las atribuciones que le correspondiesen por exigir para su aprobación una mayoría especial, como sucedía en el supuesto del cuórum de mayoría absoluta que el art. 47.2.n) de la misma ley estatal exige precisamente para la alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales o comunales. Esta vulneración alegada fue compartida y asumida expresamente por el TC en la sentencia antes citada, señalando lo siguiente:

de acuerdo con los apartados 2 y 19 de su art. 18, con relación a los anteproyectos de ley elaborados por el Gobierno en cumplimiento de las previsiones establecidas expresamente en el EAIB, salvo la ley de presupuestos; así como en el caso de anteproyectos de ley de cualquier tipo que afecten a la organización, la competencia o el funcionamiento del expresado Consejo Consultivo. Este era precisamente el caso del Anteproyecto de LCI, tanto por su previsión como ley específica en el Estatuto de Autonomía, como por el hecho de modificar a su vez la ley reguladora del Consejo Consultivo en lo referente a sus atribuciones dictaminantes sobre la potestad reglamentaria insular.

2. Sentencia del Pleno núm. 132/2012, de 19 de junio, fundamento de derecho séptimo.

“No hay duda del carácter materialmente básico de los preceptos de la Ley reguladora de las bases de régimen local invocados por el Abogado del Estado, habida cuenta de que en ellos se plasma una garantía nuclear del autogobierno de la comunidad local, como es la reserva al Pleno de la corporación —en su calidad de órgano de carácter representativo de la ciudadanía— de la competencia para adoptar decisiones especialmente relevantes como son el ejercicio de la iniciativa económica pública, la alteración del régimen jurídico especial de los bienes de titularidad pública o la transferencia o asunción de nuevas funciones por el ente exponencial de esa misma comunidad local.

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

Consecuentemente, debemos estimar el recurso con respecto al art. 8.2 de la Ley de consejos insulares exclusivamente en cuanto permite delegar en los órganos antes mencionados el ejercicio de las atribuciones encomendadas al Pleno del consejo insular por las letras k), o) y q) del art. 8.1. [...]”.

De este modo, y como hemos podido avanzar, quizás el diseño de la distribución orgánica de competencias en materia patrimonial que realiza la nueva LCI derive, más que de una decisión propia, de la imposibilidad de atribución en otros órganos de algunas de las funciones que retiene todavía la redacción actual del art. 33 de la LRBRL en favor del pleno de las diputaciones³, y que configura como indelegables. Así, los cambios que se han producido en la nueva ley reguladora de la organización de los consejos insulares en cuanto a las atribuciones sobre gestión de bienes y derechos patrimoniales han sido posibles no tanto por una decisión libre y de oportunidad que haya adoptado el legislador autonómico, sino más bien por efecto de alguna decisión previa del legislador estatal, mediante modificaciones posteriores al año 2000 producidas en el art. 33 de la LRBRL, como expondremos.

3. No es necesario recordar, en el contexto en que realizamos el presente trabajo, que el art. 41.3 de la LRBRL determina que se aplican a los consejos insulares sus normas que regulan la organización y el funcionamiento de las diputaciones provinciales.

Hemos expuesto que el art. 8.1.q) de la LCI de 2000 otorgaba al pleno las atribuciones relativas a “alterar la calificación jurídica de los bienes de dominio público. Adquirir bienes o derechos, o realizar su alienación, en los mismos supuestos del artículo 33.2.n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local”. De hecho, cuando el art. 33.2 de la LRBRL, en su redacción entonces vigente, efectuaba el listado de atribuciones del pleno de la diputación, se recogía en su letra g) la relativa a la alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público, y en la letra n), a la que remitía expresamente la LCI, se concretaban las atribuciones sobre su adquisición y enajenación en los términos siguientes:

“La adquisición de bienes y derechos cuando su valor supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del Presupuesto y, en todo caso, cuando sea superior a 500.000.000 de pesetas, así como las enajenaciones patrimoniales en los supuestos siguientes:

Cuando se trate de bienes inmuebles o de bienes muebles, que estén declarados de valor histórico o artístico y no estén previstas en el Presupuesto.

Cuando estando previstas en el Presupuesto, superen el porcentaje y la cuantía que se indican para las adquisiciones de bienes”.

Aunque sea cierto que las atribuciones anteriormente conferidas al pleno relativas a adquisición y enajenación de bienes se asignan ahora al consejo ejecutivo, sin duda este planteamiento de la nueva LCI ha sido posible estrictamente debido al hecho de que dicha competencia ha desaparecido como propia e indisponible del pleno de la diputación en el art. 33.2 de la LRBRL. Ello, por efecto de la derogación de su letra n), operada en su momento por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

Por otra parte, la competencia sobre autorización de la cesión gratuita de bienes inmuebles a otras entidades públicas o privadas, a que se refiere también el art. 17 de la nueva LCI, y a pesar de que en la anterior no tenía reflejo específico como atribución propia del pleno, ya disponía igualmente de este carácter por efecto de las determinaciones de la LRBRL, desde la coherencia en la aplicación de la doctrina del TC que ya conocemos. Es la consecuencia que deriva de la letra ñ) de su art. 33.2, al establecer como cláusula adicional la asignación al pleno de las atribuciones que le correspondan por el hecho de exigirse una mayoría especial para su aprobación. Este es precisamente el caso de la previsión de la también letra ñ) del art. 47.2 de la misma LRBRL, que exige el quórum especial de mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación para la adopción de los acuerdos en materia de cesión gratuita de bienes a otras Administraciones o instituciones públicas.

Como ya sabemos, el art. 47.2 de la LRBRL exige igualmente la expresa mayoría especial en su letra n), para la adopción de los acuerdos relativos a la alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales o comunales. Esta previsión implica que debemos poner de manifiesto las dudas de constitucionalidad que nos suscita, ante la aparente falta de adecuación al marco básico estatal, el hecho de que, entre las materias de competencia plenaria para las que expresamente el art. 17.2 de la LCI determina el requerimiento de la mayoría absoluta de los miembros del pleno, no figuren las atribuciones previstas en su letra t), de alteración de la calificación jurídica y de autorización de cesiones de bienes, que coinciden, como acabamos de exponer, con las materias para las cuales sí que se exige este cuórum especial cualificado por parte de la LRBRL⁴.

Naturalmente, entendemos que la omisión de esta especificación en la ley balear no podrá ser pretexto para eludir, en la adopción de los acuerdos correspondientes, el cuórum cualificado que determina la legislación básica estatal. Así, a pesar de que el art. 17.2 de la LCI indique que el resto de acuerdos referidos a materias sobre las que no ha especificado la exigencia del cuórum cualificado se adoptarán por mayoría simple, su aplicación al supuesto de la letra t) del apartado 1 supondría, a nuestro entender, una confrontación directa con las determinaciones de la legislación básica estatal. En cualquier caso, y de acuerdo con el sistema de preferencia de fuentes reguladoras escogido por la LCI en esta materia, al que nos referimos en apartados posteriores, la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Islas Baleares (en adelante LMRLIB) impone igualmente la exigencia del cuórum especial.

En el nivel estatal, la alteración de la calificación jurídica de los bienes de las entidades locales se regula en el art. 81 de la LRBRL, desarrollado en lo que ahora interesa por el art. 129 de la LMRLIB⁵. El precepto de la ley balear determina, en su apartado 3, que la resolución de estos expedientes, que

4. Hay que señalar que, paradójicamente, el primer documento de Anteproyecto elaborado después de la resolución de inicio de su proceso de redacción, datado el 26 de agosto de 2020 y publicado en el Portal de Transparencia del Gobierno de las Islas Baleares, sí que exigía correctamente este cuórum especial, entonces con referencia a la letra s) del mismo art. 17.1, materia para la cual se indicaba expresamente en el apartado 2 la exigencia de la mayoría absoluta del número legal de miembros. Fue este el único documento en el que se proponía la aplicación del cuórum especial que determina también la LRBRL, porque en las versiones ulteriores y en la Ley aprobada desaparece dicha exigencia. Por otro lado, conviene igualmente poner de manifiesto un defecto técnico de este apartado 2 del art. 17, puesto que le faltaría aclarar que se refiere a los acuerdos indicados en las letras del apartado 1 anterior, remisión que en cualquier caso debemos presumir.

5. Los artículos expresados determinan como norma general la exigencia de tramitación de un expediente que acredite la oportunidad y legalidad de la alteración de la calificación jurídica, pero a la vez admiten supuestos de alteración legal automática, concretados en el apartado 2 del art. 81 de la LRBRL y que amplía el art. 129.2 de la LMRLIB.

corresponde al pleno, aparentemente tanto si se trata de supuestos de alteración ordinaria como automáticos por determinación legal, requiere que el acuerdo de alteración se adopte con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación.

La regla de exigencia de mayoría especial que impone la ley balear es, por lo tanto, bastante clara, incluso para los supuestos de alteración jurídica automática que determina la LRBRL. Existen, así, algunas legislaciones autonómicas sobre régimen local que han modulado la exigencia general del cuórum cualificado de manera lineal para todos los acuerdos de alteración jurídica, estableciendo una mayoría simple para supuestos ordinarios, y ciñendo la mayoría absoluta solo a los casos en que la alteración adopte la modalidad de desafectación.

Nos encontramos así en presencia de una contradicción evidente entre el art. 17.2 de la LCI y las previsiones de los arts. 47.2 de la LRBRL y 129.3 de la LMRLIB, que a nuestro entender debe resolverse con la exigencia necesaria del cuórum especial. Porque además, tal y como hemos indicado, la atribución al pleno de la competencia sobre estas materias derivaría, en último término, del hecho de que, tal y como estableció la doctrina del TC, debía retenerse necesariamente en favor de este órgano representativo por su carácter indelegable, impuesto por razón de su sujeción a un cuórum de mayoría cualificada en la adopción de los acuerdos correspondientes, según determinaba la LRBRL.

Sea como fuere, por otro lado sí que ha quedado algún vestigio de los condicionantes impuestos por la sentencia del TC en el actual art. 17, puesto que las atribuciones plenarias de su apartado 1.t), que nos han ocupado, al menos se configuran como no delegables de acuerdo con lo que determina su apartado 3, a la vez que se excluye la posibilidad de desconcentración a favor de cualquier otro órgano por el apartado 4, al remitirse en este sentido a los mismos límites de la delegación.

En todo caso, las atribuciones plenarias previstas en el ya reiterado apartado 1.t) del art. 17, analizadas hasta ahora, se complementarán con las que deriven de la cláusula a que se refiere la letra cc) del mismo apartado 1, es decir, aquellas que asignen expresamente al pleno otros preceptos de la LCI, otras leyes, o el reglamento orgánico⁶. Esta previsión nos sirve para poner de manifiesto que, en base a esta cláusula residual, resultarán atribuidas al pleno de los consejos otras potestades en materia de bienes públicos, que serán distintas y adicionales a las que garantiza necesariamente el art.

6. En la misma línea de la cláusula residual de atribución que prevé la letra ñ) del art. 33.2 de la LRBRL.

17.1.t) de la LCI, a que nos referiremos seguidamente y a título no exhaustivo, como son:

a) La aprobación, la rectificación y la comprobación del inventario valorado de todos los bienes que le pertenezcan, que comprende los bienes de dominio público, los patrimoniales, los derechos y los valores mobiliarios, descritos con el detalle necesario para su identificación. Así lo determina el art. 132 de la LMRLIB, concretando de esta forma una asignación orgánica inicial del deber de inventariar los bienes y derechos integrantes de su patrimonio, que deriva en último extremo del mandato del art. 32 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAP).

b) La adopción del acuerdo de permuta previsto en el art. 139.2 de la LMRLIB, para el caso de que un consejo insular decida esta operación superando determinados valores en bienes patrimoniales, a pesar de que el organismo del Gobierno de las Islas Baleares competente en materia de régimen local informe desfavorablemente dicho acuerdo, supuesto en el cual se deberá adoptar preceptivamente por el pleno del consejo insular con el voto favorable de la mayoría absoluta de su número legal de miembros.

c) El art. 146.1 de la LMRLIB, siguiendo la regla contenida en el art. 68 de la LRBRL, indica que los entes locales tienen la obligación de ejercer todo tipo de acciones y de recursos en defensa de sus derechos y de su patrimonio. Añade una precisión orgánica, indicando así que el ejercicio de las acciones administrativas en defensa de sus bienes y derechos es competencia del pleno de la corporación, salvo las de carácter urgente, que podrán ser ejercidas por el presidente o la presidenta.

De este modo, se efectúa en la ley de régimen local balear una atribución orgánica concreta y de carácter inicial a favor del pleno de la corporación, curiosamente solo referida al ejercicio de las acciones administrativas (no hay alusión expresa a las acciones judiciales) en defensa de sus bienes y derechos. A pesar de que el art. 17.1.p) de la LCI determina una atribución plenaria para la autorización del ejercicio de acciones judiciales en materias de su competencia, hay que recordar que en realidad, más allá de las atribuciones sobre alteración de la calificación jurídica de bienes de dominio público y de autorización de su cesión gratuita, no hay otra atribución orgánica a su favor.

Por ello, la cláusula del art. 17.1.p) de la LCI no determinaría *per se*, a nuestro entender, una atribución plenaria para el ejercicio de acciones judiciales en defensa de los bienes y derechos de la corporación, a pesar de que resultaría al fin y al cabo un poco absurdo asignarle solo el

ejercicio de acciones administrativas de defensa y no las acciones que pudieran ser pertinentes ante la jurisdicción.

En cualquier caso, tanto el ejercicio de acciones administrativas previstas en la LMRLIB como el de las derivadas del art. 17.1.p) de la LCI resultarían delegables en favor del presidente, del consejo ejecutivo o de las comisiones de pleno, así como también potencialmente desconcentrables a favor de estas últimas, de acuerdo con los apartados 3 y 4 del art. 17 de la misma LCI⁷.

d) La potestad excepcional para alterar la regla de prohibición de allanamiento de los entes locales a las demandas judiciales que afecten al dominio y otros derechos reales integrantes de su patrimonio, así como la prohibición de aceptación de transacciones y de someter a arbitraje las contiendas que se susciten sobre sus bienes o derechos, contenida también en el art. 146 de la LMRLIB, en concreto en su apartado 5. Esta excepción se podrá dar “mediante acuerdo del pleno adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación”⁸.

En definitiva, las atribuciones anteriores que la LMRLIB otorga al pleno de los consejos insulares en materia de patrimonio, al insertarse en la cláusula residual que prevé el art. 17.1.cc) de la LCI, *a priori* serían delegables o desconcentrables en el resto de órganos que prevén los apartados 3 y 4 del mismo precepto. En cualquier caso, convendría recordar que precisamente en la STC núm. 132/2012 se estableció la imposibilidad de delegar o desconcentrar en otros órganos las atribuciones plenarias que la LRBRL confería a las entidades locales cuando la adopción de sus acuerdos se sujetara a una mayoría cualificada.

En coherencia, aparentemente deberíamos entender que, en cuanto a las atribuciones que se otorgan al pleno de los consejos por parte de los arts. 139.2 y 146.5 de la LMRLIB, al tener asociada la exigencia del cuórum de mayoría absoluta, y al no distinguirse en el art. 33 de la LRBRL que la previsión de cuórum especial determinante de la prohibición de delegación lo sea

7. La primera de las atribuciones expresadas, al estar prevista en una ley diferente a la LCI, y por tanto en la cláusula residual de la letra cc) del apartado 1 del art. 17 de la LCI, se incluiría así entre las que son delegables, y por extensión desconcentrables, como también lo es la atribución prevista en la letra p) del aludido apartado 1.

8. Como especialidad no prevista en el art. 54 del TRRL, conviene señalar que el art. 85.3 de la LMRLIB establece la preceptividad de que, en cuanto a los acuerdos de allanamiento a las demandas judiciales o para transigir en materia de bienes y derechos de las entidades locales, deban adoptarse con el dictamen previo del secretario o la secretaria o de un letrado o una letrada. En cualquier caso, el hecho de que el art. 146 de la misma LMRLIB determine la necesidad de un cuórum reforzado de mayoría absoluta, comporta ineludiblemente que en la eventualidad de que el dictamen que exige el art. 85.3 se emita por un letrado o una letrada, se exija de forma concurrente la emisión de informe por el secretario o secretaria de acuerdo con lo que prevé el apartado 1 del referido art. 85.

solamente en los supuestos establecidos en la ley estatal, se habrían creado por la LMRLIB otros dos supuestos de atribución plenaria indisponible⁹.

La conclusión anterior seguramente confrontaría de manera directa con uno de los postulados principales del planteamiento teórico que ya conocemos sobre las atribuciones orgánicas en la nueva LCI: que el consejo ejecutivo disponga inicialmente de un abanico más amplio de facultades en materia de gestión de bienes públicos, amplitud que se vería claramente reducida por el régimen de atribuciones plenas que contiene la LMRLIB, a reserva de ulteriores delegaciones o desconcentraciones. Es decir, en definitiva, como consecuencia del sistema de prioridades en la aplicación de fuentes normativas que contiene la disposición adicional décima de la LCI, como explicaremos más adelante.

Para salvar esta contradicción, quizás no quedaría otro remedio que introducir una flexibilización interpretativa en la remisión al sistema de fuentes que establecerá dicha disposición adicional décima. Debería para ello entenderse que la intención del legislador en la remisión efectuada se habría querido ceñir estrictamente a lo que deba constituir el régimen de regulación material o sustantiva de los patrimonios de los consejos insulares, haciendo abstracción de cualquier referencia a atribuciones orgánicas que pudiera contener expresamente o deducirse a favor de los respectivos plenos. En definitiva, se requeriría un esfuerzo de reinterpretación, sin duda no exento de dificultad, en orden a defender que el único régimen válido de delimitación estricta de atribuciones orgánicas plenas en materia de patrimonio de los consejos insulares es el que establece la nueva LCI, obviando la aplicación de otras atribuciones explícitas o implícitas contenidas en el resto de normas de rango legal.

1.2

Las atribuciones a favor del consejo ejecutivo

El art. 28.1.i) de la LCI determina que corresponden al consejo ejecutivo las atribuciones referidas a “otorgar las concesiones sobre bienes, como también adquirir y enajenar bienes y derechos patrimoniales en los mismos casos que la legislación de contratos del sector público prevé para la Junta de Gobierno Local en los municipios de gran población”.

9. Recordemos que el art. 47.2 de la LRBRL a que remite cierra el listado de las materias para las que se exige el quórum reforzado de mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación con la cláusula residual de su letra o), para las restantes “determinadas por la ley”; ley que en consecuencia puede ser tanto estatal como autonómica.

Antes que nada convendría poner de manifiesto que los términos literales que ha utilizado esta cláusula de atribución pueden inducir a un cierto equívoco, en el sentido de transmitir que aparentemente, en estas dos materias en concreto, concesional y de adquisición y enajenación, existieran unos supuestos en que aquellas se atribuirían a la junta de gobierno local, y otros en que se asignarían a órganos diferentes de la estructura municipal en función de parámetros como pudieran ser el de la cuantía de adquisición o de enajenación del bien o el de duración de las concesiones.

La normativa sectorial a que remite la LCI, actualmente concretada en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, en el punto 11 de su disposición adicional segunda, dedicada a las competencias en materia de contratación en las entidades locales, determina taxativamente que “en los municipios de gran población a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, las competencias que se describen en los apartados anteriores se ejercerán por la Junta de Gobierno Local, *cualquiera que sea el importe del contrato o su duración*”. En consecuencia, las atribuciones de la junta de gobierno local en materia concesional y de adquisición y enajenación de bienes afectarán a todos los supuestos posibles, independientemente de cualquier otro parámetro de cuantía o de duración.

Así, los apartados 9 y 10 de la expresada disposición adicional segunda se dedican a la asignación de la competencia a la alcaldía o a la presidencia de la entidad local, y a las atribuciones plenarias, en materia de adjudicación de concesiones y de adquisición de bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial, así como a la enajenación de patrimonio, en función de parámetros de cuantía o de límites porcentuales presupuestarios. De esta forma, en los municipios de gran población, las atribuciones orgánicas duales establecidas en favor de la alcaldía o en favor del pleno, en los apartados 9 y 10 de aquella disposición y que se aplican al resto de municipios y entidades locales, quedan unificadas y asignadas a favor de la junta de gobierno local.

En definitiva, la LCI ha otorgado al consejo ejecutivo íntegramente las atribuciones relativas a estas submaterias sobre los bienes y derechos del patrimonio de cada consejo insular por efecto de la remisión establecida a la legislación sectorial sobre contratos del sector público, y con aplicación del régimen especial de asignación orgánica a la junta de gobierno local que prevé para los municipios de gran población.

A pesar de que obviamente es una medida congruente con la ampliación de las responsabilidades del consejo ejecutivo específicamente en materia de gestión de bienes públicos a que alude la exposición de motivos de la nueva ley, esta atribución orgánica taxativa ofrece alguna problemática desde la perspectiva de su ensamblaje con la legislación básica estatal sobre régimen local o de contratos. Debemos realizar nuevamente un análisis comparativo con la anterior LCI de 2000, que establecía una división de las atribuciones orgánicas en esta materia basada en las competencias de las diputaciones.

De este modo, como hemos podido señalar más arriba, su art. 8.1.n) confería al pleno la atribución de la aprobación de contratos “y otorgar concesiones de todo tipo en los mismos supuestos del artículo 33.2.l) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local”¹⁰. Por lo tanto, igualmente por remisión a las del pleno de la diputación, se asignaban al pleno del consejo insular atribuciones en materia de contratación y concesiones de todo tipo a partir de criterios de cuantía económica. Se complementaba el régimen dual en el art. 9.2.n) de la LCI de 2000, de acuerdo con el cual, de forma residual, se determinaba que correspondía al presidente del consejo la contratación y el otorgamiento de concesiones en el supuesto de que no fuese una competencia del pleno.

La derogación de la letra l) del art. 33.2 de la LRBRL por parte de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, trasladó el régimen normativo básico de las atribuciones orgánicas a su disposición adicional segunda. Aquella disposición mantenía una división parecida de atribuciones entre el pleno y la alcaldía, o, en lo que ahora nos interesa, entre el pleno y “los Presidentes de las Entidades locales”, referencia que incluía evidentemente al presidente de la diputación. En su apartado 3 incorporaba igualmente una regla de unificación orgánica en favor de la junta de gobierno local en los municipios de gran población, en términos idénticos a los que contiene la legislación actualmente vigente en materia de contratos del sector público que ya hemos señalado.

Es evidente que si la actual LCI no hubiera previsto la regla de unificación de las atribuciones orgánicas en favor del consejo ejecutivo, que al fin y al cabo es lo que dispone su art. 28.1.i), la aplicación de los apartados 9 y

10. “l) Las contrataciones y concesiones de todo tipo, cuando su importe supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del Presupuesto y, en todo caso, los 1.000.000.000 de pesetas, así como los contratos y concesiones plurianuales cuando su duración sea superior a cuatro años en todo caso, y los plurianuales de duración inferior cuando su importe acumulado supere el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios de Presupuesto del primer ejercicio, y en todo caso, cuando sea superior a la cuantía señalada en esta letra”.

10 de la disposición adicional segunda de la Ley 9/2017 habría mantenido la división de atribuciones orgánicas entre el pleno y el presidente de la entidad local. Como hemos visto, el apartado 11 de la citada disposición adicional no prevé su aplicación a otra entidad local que no sean estrictamente los municipios de gran población, cuando impone la unificación de la atribución orgánica que, en el resto de entidades, mantiene dividida entre los alcaldes o presidentes y los plenos respectivos. La cuestión a plantearse, en definitiva, es si la LCI, en su condición de ley autonómica, disponía de título habilitante suficiente para trasladar esta regla unitaria, prevista para los municipios de gran población, también a la estructura organizativa de los consejos insulares.

Una respuesta afirmativa la podemos encontrar en el dictamen del Consejo Consultivo de las Islas Baleares emitido sobre el documento del anteproyecto de la nueva LCI. En concreto, cuando se analiza el esquema de distribución orgánica propuesto en materia de contratación, que considera también trasladable a la materia a que se refiere su art. 28.1.i), se expresa en los siguientes términos:

“En el Anteproyecto se observa que se opta por introducir un esquema competencial parecido al que se prevé para los municipios de gran población en la disposición adicional segunda de la LCSP, en el sentido de que el pleno solo aprueba los pliegos de cláusulas administrativas generales de los contratos y el consejo ejecutivo, que es considerado órgano de contratación general del consejo, ve reforzadas sus atribuciones. Esta propuesta podría tener su justificación en la consideración del consejo insular como corporación similar en términos presupuestarios y de gestión a los municipios de gran población. Pero sobre todo se puede explicar por el hecho de encontrarnos ante instituciones de la comunidad autónoma, fuertemente interiorizadas, que constituyen el eje vertebrador de su organización territorial y que tienen una amplia carga de competencias propias. En este punto conviene recordar que la tantas veces mencionada STC 132/2012 reconoce que el amplio margen de decisión que corresponde al legislador autonómico permite definir las competencias y el régimen jurídico de estas instituciones autonómicas apartándose del modelo organizativo de las diputaciones provinciales. Estos motivos, y también por razones derivadas del principio constitucional de eficacia (art. 103.1 de la CE), podrían explicar una relativización en esta materia de la normativa básica del régimen local. En definitiva, en la ley reguladora de los consejos insulares se podría admitir la articulación de una reordenación de las atribuciones de los órganos superiores de los consejos en materia de contratación, apar-

tándose de un régimen previsto en la disposición adicional segunda y tercera de la LCSP.

Esta misma consideración merece el punto relativo a las concesiones otorgadas sobre bienes y la adquisición y la enajenación de bienes y derechos patrimoniales. En el Anteproyecto esta atribución corresponde al consejo ejecutivo (art. 28.1.i), siguiendo el mismo criterio fijado en la LCSP que, para los municipios de gran población, otorga a la junta de gobierno local todas las atribuciones en esta materia”.

El Consejo Consultivo viene así a reconocer explícitamente que la LCI se separa del régimen de la disposición adicional segunda de la LCSP, si bien entiende que la relativización de la normativa básica estatal de régimen local en esta materia tendría justificación en el margen que supuestamente dejaría la STC núm. 132/2012 en la concreción autonómica de los consejos insulares, diferente de la organización de las diputaciones, y también por razones derivadas del principio constitucional de eficacia.

En nuestra modesta opinión, creemos que el principio constitucional de eficacia de la Administración pública no puede convertirse en una especie de cláusula que habilite a una ley autonómica en orden a relativizar determinación alguna de la normativa básica estatal, sea de régimen local o de regulación del régimen básico de contratación y concesiones administrativas. Porque la eficacia administrativa es ciertamente un principio constitucional que se impone al legislador autonómico cuando regule el régimen de su entramado institucional, pero hay que ver qué grado de libertad de configuración efectiva le otorga la legislación básica o de competencia estatal aplicable en función de cada materia. Desde esta perspectiva, deberíamos precisar que el régimen previsto en la disposición adicional segunda de la LCSP se proclama como dictado al amparo del art. 149.1.18.^a de la CE en materia de legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas, y, “en consecuencia, son de aplicación general a todas las Administraciones públicas y organismos y entidades que de ellas dependan”, como indica el apartado 3 de su disposición final primera.

Por lo tanto, sean consideradas normas integradas en la legislación básica sobre régimen local, o en la de contratos y concesiones administrativas, las reglas de atribución orgánica de los apartados 9 y 10 de la disposición adicional segunda de la LCSP solo se exceptúan expresamente en favor de unas concretas entidades locales, como son los municipios de gran población¹¹. Desde esta perspectiva, la aplicación de la clásica regla interpretativa

11. Consideración que obviamente no tienen los consejos insulares, mientras que, en determinados aspectos, sí que resultan equiparados expresamente por la legislación estatal algunos

de “*inclusio unius, exclusio alterius*” no contribuye precisamente a la posibilidad de relativización, por parte de nuestra ley autonómica y en favor de los consejos insulares baleares, de las normas de atribuciones orgánicas definidas en la LCSP para las entidades locales y más en concreto para las diputaciones¹².

Tampoco las determinaciones de la LRBRL refuerzan excesivamente la relativización normativa efectuada por la nueva LCI, puesto que, si debemos interpretarlas desde la perspectiva que contienen otras consideraciones conexas de la STC núm. 132/2012, encontraríamos algunos argumentos de inconstitucionalidad. Recordemos que el argumento principal utilizado por el TC, que obligaba a la retención de la atribución plenaria de los consejos insulares en materia de alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público, derivaba del factor de indelegabilidad por razón de ser una atribución que corresponde al pleno al exigir su aprobación una mayoría especial (letra ñ) del mismo apartado 2, en conexión con el apartado 4, y en último término con el art. 47.2.n) de la LRBRL.

de los cabildos insulares canarios. Así, la disposición adicional decimocuarta de la LRBRL, introducida por el art. 1.3 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, establece que determinadas normas contenidas en los capítulos II y III de su título X serán de aplicación a los cabildos insulares de islas con población superior a 175 000 habitantes, y al resto de cabildos de islas con población superior a 75 000 habitantes si así lo decide una ley del Parlamento canario a iniciativa de los plenos de los cabildos respectivos. A su vez, establece que determinadas referencias que contienen preceptos en concreto de la LRBRL a la junta de gobierno local se entienden realizadas al consejo de gobierno insular.

12. En cualquier caso, esta relativización por analogía resulta admitida por el Consejo Consultivo en su dictamen núm. 53/2021, de 30 de junio, relativo al Anteproyecto de Ley de consejos insulares, para avalar la regulación de la posibilidad de que se pueda optar por el nombramiento del secretario general del consejo insular como secretario del consejo ejecutivo, o designar un consejero ejecutivo para el cargo de secretario de este órgano de gobierno. En cuanto a la segunda posibilidad, se superan las dudas de constitucionalidad por el Consejo Consultivo empleando distintos argumentos, entre los cuales, y por lo que ahora interesa, destacamos el siguiente:

“El Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, prevé que el régimen de los municipios de gran población es aplicable a los cabildos (disposición adicional cuarta). Por lo tanto, el legislador estatal ha confirmado que los órganos de gobierno de las Islas Canarias pueden acogerse a aquel régimen especial. Si para los cabildos, que son la forma de organización de la isla como entidad territorial, el legislador ha previsto que el consejero secretario del consejo ejecutivo puede ser designado y cesado libremente por el presidente de la corporación, también se podría admitir el mismo planteamiento en la Ley de consejos insulares”.

El anterior argumento de la analogía no nos parece demasiado acertado, porque parte de extender una previsión específica de aplicación del régimen de municipios de gran población, establecida únicamente para los cabildos insulares canarios, también a los consejos insulares baleares, no concretada en la LRBRL, como ya sabemos, más que para los primeros. Además deberíamos precisar, de una parte, que el Real Decreto 128/2018 no es legislación formal, sino una mera norma reglamentaria; y de otra parte, que su disposición adicional quinta, al establecer las especialidades para las funciones de los funcionarios con habilitación nacional en los municipios de gran población, si bien alude en dos ocasiones a los cabildos insulares canarios, lo hace recordando la remisión a la norma legal de cobertura, que no es otra que la disposición adicional decimocuarta de la LRBRL, y que ciñe su aplicación, como ya sabemos, solo a los cabildos y sin mención específica alguna a los consejos.

Sucedería así que, aun a pesar de que la mención de concesiones sobre bienes, adquisición y enajenación de bienes y derechos patrimoniales, como sabemos, actualmente ya no figura en el listado de atribuciones del pleno que recoge el art. 33.2 de la LRBRL, se trataría al fin y al cabo de materias afectadas por la exigencia de la mayoría especial que prevé su art. 47.2, por ejemplo, en las letras i), j), m) o ñ)¹³, precepto que no ha sido alterado expresamente por la legislación sobre contratos del sector público.

Ciertamente, quizás quedan ahora implícitamente moduladas las reglas de atribución plenaria o a la presidencia de la corporación por criterios cuantitativos, pero en caso de asignarse al pleno de la corporación una vez perfilado este parámetro, se sigue exigiendo en la adopción de los acuerdos correspondientes el cuórum especial de mayoría absoluta, factor que convertiría la expresada atribución en indelegable ex art. 33.4 de la ley estatal, exigencia que a su vez era el argumento final del TC para blindar una retención competencial en el pleno.

Por lo tanto, a pesar de que tampoco compartimos el argumento del Consejo Consultivo basado en que la atribución en favor del consejo ejecutivo, que ahora nos ocupa, podría tener su justificación en la consideración de los consejos “como corporación similar en términos presupuestarios y de gestión a los municipios de gran población”, puesto que como hemos dicho esta equiparación requiere una decisión expresa del legislador estatal, como hizo ni que sea indirectamente con algunos cabildos canarios, sí que entendemos que finalmente la opción de la LCI se pueda explicar a partir del último de sus argumentos. Este no es otro que el de la reconducción de los consejos insulares hacia una auténtica institución de la Comunidad Autónoma, ya interiorizada en el nivel estatutario; precisamente siguiendo las palabras del Consejo Consultivo, se trata de instituciones “que constituyen el eje vertebrador de su organización territorial y que tienen una amplia carga de competencias propias”.

Incluso podríamos encontrar en la jurisprudencia constitucional, en nuestra opinión y en este concreto aspecto que ahora nos ocupa, algún argumento coadyuvante. Recordemos que la STC núm. 132/2012 pudo interpretar que, a pesar de que los términos literales de la remisión que realiza el art. 41.3 de la LRBRL al Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares y a las

13. Dichas letras se refieren, así, a la “cesión por cualquier título del aprovechamiento de los bienes comunales” —caso de la letra i), aunque matizable por el hecho de que los consejos insulares no son titulares, en principio, de estos tipos específicos de bienes—; a la “concesión de bienes o servicios por más de cinco años, siempre que su cuantía exceda en más del 20% de los recursos ordinarios del presupuesto” —letra j)—; a la “enajenación de bienes, cuando su cuantía exceda del 20% de los recursos ordinarios de su presupuesto” —letra m)—; y a la “cesión gratuita de bienes a otras administraciones o instituciones públicas” —letra ñ)—.

leyes que correspondan para la regulación de los consejos insulares solo hagan referencia a las competencias, lo que es cierto es que este llamamiento al Estatuto resultaba capital a los efectos del juicio de constitucionalidad de las atribuciones orgánicas que efectuaba la LCI de 2000¹⁴.

Todo ello, partiendo de que el art. 141.4 CE confiere al legislador estatutario un amplio margen de decisión para regular el régimen jurídico de los consejos insulares como Administración propia de la isla y a la vez como instituciones autonómicas propias (art. 147.2.c CE), considerando la singularidad del fenómeno insular, del mismo modo que el TC había reconocido que la finalidad de atender la singularidad del sistema institucional establecido para determinadas comunidades autónomas en sus estatutos de autonomía se debe vincular a la peculiaridad de estas comunidades.

En coherencia, según el TC, el vigente EAIB derivado de la reforma de 2007, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones propias (art. 30.1) y en procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia (art. 30.36), así como competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en el marco de la legislación básica estatal en materia de régimen local (art. 31.13), contiene la regulación esencial de la organización y las competencias de los consejos insulares, configurados como instituciones de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (art. 61.3), sin detrimento de su condición de Administración propia de las islas del archipiélago balear en cuanto entidades locales (art. 61.1), remitiendo a la ley de consejos insulares el desarrollo de su organización y funcionamiento (arts. 62, 63.1, 67.4 y 68).

Pero además, actualmente también podríamos encontrar en la misma legislación básica estatal sectorial aplicable en materia de bienes una justificación adicional en orden al establecimiento del régimen específico autonómico introducido por la nueva LCI en lo referente a las atribuciones del consejo ejecutivo que nos ocupan. Efectivamente, el apartado 4 de la disposición final primera de la LCSP determina que la aplicación de sus previsiones a las comunidades autónomas se impone “sin perjuicio de las posiciones singulares que en materia de sistema institucional, y en lo que se refiere a las competencias exclusivas y compartidas, en materia de función pública y de auto organización, en cada caso resulten de aplicación de acuerdo con la Constitución y los Estatutos de autonomía”.

14. Más concretamente, en su fundamento de derecho cuarto, al abordar la problemática de la atribución de funciones al consejo ejecutivo (así como a consejeros ejecutivos, directores insulares y secretarios técnicos), en la medida en que fuesen miembros no electos, frente al principio representativo al que debe sujetarse la Administración local.

En consecuencia, desde el reconocimiento en el EAIB de la articulación de la organización territorial de nuestra Comunidad Autónoma en islas, con los consejos como instituciones de gobierno, desde la interpretación de su alcance efectuada por el TC que ya conocemos, y que dicha organización también debe tener presente el principio de eficacia (art. 8 EAIB), podríamos defender que el apartado 4 de la disposición final primera de la LCSP se convierte, queriendo o sin querer, en la norma que permite y habilita a la LCI prevista en el art. 68 de nuestro Estatuto de Autonomía al establecimiento de un régimen específico de atribuciones en favor del consejo ejecutivo, en la práctica por equiparación al que se atribuye en la legislación estatal a la junta de gobierno local de los municipios de gran población.

Por otro lado, la letra r) del apartado 1 del art. 28 de la LCI otorga al consejo ejecutivo el ejercicio de las atribuciones de carácter ejecutivo que la legislación del Estado o la de la Comunidad Autónoma asignen al consejo insular sin atribuir las expresamente a otros órganos, salvo que el reglamento orgánico disponga otra cosa. Así, a través de esta cláusula residual de la ley, el consejo ejecutivo, de manera inicial *ex lege* y a falta de una previsión expresa alternativa en el respectivo reglamento orgánico, se convierte en el órgano titular del resto de atribuciones en esta materia. Obviamente siempre que no estén configuradas como competencia plenaria, ya sea directamente en el art. 17.1.t) o por la cláusula también residual de la letra cc) del mismo apartado 1.

Por otra parte, el apartado 2 del art. 28 prevé la posibilidad de delegación de las atribuciones expresas del consejo ejecutivo indicadas en el apartado 1.i) anterior, como también de las residuales que determina la letra r) del mismo apartado, en favor del presidente u otros miembros del consejo ejecutivo: “con los mismos límites establecidos en el reglamento orgánico para los supuestos de desconcentración”. Con este último inciso, la Ley quizás esté admitiendo que las expresadas atribuciones puedan igualmente desconcentrarse en el presidente o en otros miembros del consejo ejecutivo, aunque ciertamente pueda admitir otras interpretaciones en sentido más restrictivo¹⁵.

15. Nótese que el art. 28.2 de la LCI, al regular la delegación de las atribuciones del consejo ejecutivo, se separa de la fórmula que utilizan los preceptos equivalentes que prevén las delegaciones del pleno y del presidente (art. 17, apartados 3 y 4, y art. 21, apartados 2 y 3). En aquellos casos, se determina primero una relación de atribuciones delegables en otros órganos, admitiendo después la posibilidad de desconcentración, siempre a través de la previsión en el reglamento orgánico y “con las mismas limitaciones establecidas para la delegación de competencias”. Ello implica que, en lo que se refiere a las atribuciones plenas y del presidente, su desconcentración por previsión en el reglamento orgánico solo es posible si la materia se encuentra en la relación de las atribuciones legalmente delegables. En cambio, la previsión de la LCI cambia dicho planteamiento en el art. 28.2 con relación a la delegación o desconcen-

En último término, conviene realizar un breve comentario sobre la atribución prevista en la letra o) del art. 28.1, según la cual corresponde al consejo ejecutivo declarar la necesidad de ocupación de los bienes en los procedimientos de expropiación forzosa. Esta atribución enlaza directamente con el ámbito de actuación material que ahora nos ocupa, puesto que en definitiva se trata de un trámite de un procedimiento ligado con una potestad, la expropiatoria, prevista como fórmula de adquisición de bienes y derechos, tanto en la LPAP, en sus arts. 15 y 24, como en el art. 135.1 de la LMRLIB y en el art. 38 de la Ley 6/2001, de 11 de abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (en adelante LPCAIB).

Se trata, en cualquier caso, de la atribución estricta de un trámite en concreto del expediente expropiatorio, como es la declaración de la necesidad de ocupación, que en la precedente LCI de 2000 no se asignaba de forma expresa en favor de ningún órgano. En este sentido, ni en la LRBRL, ni tampoco en la LMRLIB se encontraba alusión alguna sobre la atribución de este trámite en favor del pleno de la corporación, más allá de las declaraciones de necesidad de ocupación implícitas que pudieran derivar de las competencias orgánicas relativas a la aprobación de determinados planes o proyectos.

Únicamente acudiendo al obsoleto Reglamento de Expropiación Forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1956, podríamos llegar a considerar la existencia de una atribución plenaria por asimilación a las expropiaciones provinciales, en las que correspondía a la diputación, presuponiendo que a su pleno, la adopción de los acuerdos en esta materia que tuvieran el carácter de recurribles en vía administrativa o contenciosa, como es precisamente el caso del acto administrativo de declaración de necesidad de ocupación¹⁶. Por otra parte, el Consejo Consultivo de las Islas Baleares, en el dictamen emitido con ocasión del documento de Anteproyecto de LCI, alude a esta atribución del consejo ejecutivo como un cambio significativo en las atribuciones de los órganos de gobierno, considerando, no obstante, que

tración de las atribuciones del consejo ejecutivo: aparentemente parece que solo sería posible la delegación de las atribuciones a que se refiere este apartado 2 si, con anterioridad, el reglamento orgánico hubiera fijado unos límites para la desconcentración de aquellas atribuciones, entendiéndose que las que no declare expresamente como desconcentrables, tampoco podrán ser delegables.

16. En este sentido, el apartado 4 de su art. 3: “4. Cuando expropie la Provincia o el Municipio, corresponde, respectivamente, a la Diputación Provincial o al Ayuntamiento en pleno, adoptar los acuerdos en materia de expropiación que conforme a la Ley o a este Reglamento tengan carácter de recurribles en vía administrativa o contenciosa. En los demás casos, la representación de estas entidades corresponde al Presidente de la Diputación y al Alcalde, sin perjuicio de la competencia del Gobernador civil en el supuesto regulado por el artículo 18 de la Ley general. Estos principios no serán de aplicación en cuanto las normas de régimen local o de urbanismo, a que se refiere el artículo 85 de la Ley, establezcan criterios especiales de competencia”.

al tratarse de uno de los actos más relevantes dentro del procedimiento expropiatorio, la competencia para su adopción debía corresponder al pleno.

1.3

Las competencias de gestión de los secretarios técnicos

La LCI ha incluido un listado de las atribuciones que corresponden a los secretarios técnicos, en su calidad de órganos directivos para la gestión de los servicios comunes de uno o más departamentos. Entre ellas, figura una mención expresa a la de gestionar y realizar inventario de los bienes y medios materiales adscritos al departamento (art. 35.2.i de la Ley)¹⁷. En consecuencia, se conforma en una atribución originaria que implica tanto la concreción de una potestad directiva de gestión de los bienes adscritos a cada departamento, como la del deber de realizar un inventario, obviamente en concordancia con el inventario general del consejo insular.

2

Breve referencia al régimen patrimonial de los entes del sector público instrumental insular

La exposición de motivos de la nueva LCI indica que una de las novedades que incorpora en materia organizativa es el tratamiento específico, en su título III, de las entidades integrantes del sector público instrumental que se podrá implantar en cada isla. Establece al efecto unas reglas de carácter mínimo para la creación, la organización, el funcionamiento y la extinción de estas entidades, a fin de buscar la racionalidad, la eficacia y la eficiencia de estas estructuras.

¹⁷. Atribución singularizada que no prevé la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, a favor de los secretarios generales como órganos equivalentes, si bien sí que tienen reconocidas, en las letras h) e i) de su art. 14, las de gestión de los medios materiales de la consejería, y el resto de facultades y atribuciones que les corresponden de acuerdo con la legislación vigente. En este sentido, hay que indicar que la LPCAIB establece unas atribuciones duales en favor de los consejeros y de los secretarios generales técnicos. Así, en su art. 89 establece, por una parte, que a los titulares de las consejerías del Gobierno les corresponden, entre otras, las atribuciones de ejercer la gestión y las facultades de administración ordinaria y de conservación del patrimonio que tenga adscrito su consejería. Por otra parte, el art. 90 atribuye a la secretaria general técnica de cada consejería la conservación y administración, en su ámbito, de la gestión patrimonial y la estrecha cooperación con la dirección general competente en materia de patrimonio, para la defensa y administración adecuada de los bienes de la Comunidad Autónoma.

En este sentido, el art. 45 prevé que las entidades públicas que se regulan en el expresado título III se rigen por sus estatutos, aprobados por el pleno, que deben determinar, en lo que ahora interesa, el “patrimonio que se asigna a la entidad para el cumplimiento de su finalidad institucional”, así como el “régimen patrimonial y de contratación”.

Por otra parte, el art. 46, bajo la denominación de régimen económico, presupuestario y contable, prevé que “el patrimonio, la elaboración y la aprobación de los presupuestos, la aprobación de las cuentas anuales, el régimen de tesorería y la fiscalización de las entidades a que se refiere este título se rigen por la legislación de haciendas locales, por la legislación de régimen local, por la legislación de patrimonio, si procede, y por el reglamento orgánico del consejo insular”. A partir de esta regla, podríamos entender que el régimen del patrimonio de los entes del sector público instrumental insular se regulará por el mismo sistema de fuentes específico de los consejos como entidades de base territorial, y que prevé la disposición adicional décima de la Ley, al que más adelante aludiremos más extensamente.

Así, además de la normativa estatal básica en materia de régimen local y de patrimonio de las Administraciones públicas, el régimen patrimonial de estas entidades instrumentales se regirá por la legislación balear de régimen local, y subsidiariamente por la legislación en materia de patrimonio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Desde este conjunto normativo, se regulará en los estatutos de la entidad de que se trate la asignación o adscripción de patrimonio por parte del consejo insular, así como las previsiones necesarias sobre régimen patrimonial.

En este punto, los apartados 1 y 2 del art. 142 de la LMRLIB indican que las entidades locales podrán adscribir directamente a los organismos autónomos y a las entidades públicas empresariales que de ellas dependan los bienes y derechos necesarios para cumplir sus fines. Los bienes y derechos adscritos deberán conservar la calificación jurídica originaria que les corresponda como bienes del patrimonio de la entidad local, sin que los organismos receptores adquieran su propiedad, atribuyéndoles únicamente facultades en orden a su conservación y utilización para el cumplimiento de los fines que se determinen en su adscripción.

Se trata, por tanto, de una forma de cesión del uso de unos bienes, que debemos entender posible en todas las tipologías de entes instrumentales a que se refiere el art. 41.1 de la LCI para que puedan cumplir sus fines, entre ellos las sociedades mercantiles públicas de capital íntegramente insular. Se cederá por lo tanto el uso, y no la titularidad del bien, factor que explica la regla que contiene el art. 133 de la LMRLIB, de acuerdo con la cual los bienes de las entidades locales adscritos a los expresados entes autónomos no se

podrán inscribir en el Registro de la Propiedad a su nombre, sin perjuicio de que se haga constar esta adscripción¹⁸.

No obstante lo anterior, debemos apuntar que algunas de las denominadas “entidades públicas”, o “entidades que integran el sector público instrumental” de los consejos insulares, podrán ostentar la titularidad y no el simple uso sobre bienes demaniales. El art. 41.6 de la LCI determina que, en todo lo que no se regule en ella, será aplicable a las entidades de los consejos insulares lo previsto en la Ley 7/2010, de 21 de julio, del sector público instrumental de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, norma legal que en su art. 29 establece que los organismos públicos tienen personalidad jurídica pública diferenciada y patrimonio propio.

Además del patrimonio que, en su caso, les sea asignado, hay que tener presente que la LPCAIB, a la que remite precisamente la Ley 7/2010 en la regulación de esta materia, presume en su art. 79 la posible existencia de bienes inmuebles de propiedad de las entidades de derecho público, desde el momento que prevé su puesta a disposición para su incorporación al patrimonio de la Comunidad Autónoma en el caso de que no sean necesarios para el cumplimiento de sus finalidades. Este precepto permite también que estas entidades puedan enajenar los bienes que hayan adquirido con el propósito de devolverlos al tráfico jurídico, de acuerdo con sus finalidades peculiares.

La posibilidad de adquirir la propiedad también se encuentra reconocida en la norma de aplicación preferente que determina la disposición adicional décima de la LCI, concretada en el art. 133.4 de la LMRLIB ya expresado, cuando alude al hecho de que los bienes adquiridos por organismos autónomos locales o por entidades públicas empresariales a cargo de sus presupuestos respectivos se deben inscribir a su nombre en el Registro de la Propiedad. Ello explica, por otra parte, la obligación impuesta a determinadas entidades del sector público instrumental insular, en concreto a los organismos autónomos locales y a las entidades públicas empresariales, de

18. En línea similar, y como norma legal supletoria, el art. 24 de la LPCAIB indica que, sin alterar su régimen jurídico, se pueden adscribir los bienes de dominio público, dependiendo de su naturaleza y función, a las entidades autonómicas de derecho público; adscripción que transfiere al destinatario las obligaciones con relación a la conservación y utilización adecuada del bien para la finalidad prevista. Más extensamente, el art. 78 señala que los bienes y derechos regulados en esta Ley se pueden adscribir a entidades de derecho público de la Comunidad Autónoma para el cumplimiento de sus finalidades, manteniendo la calificación jurídica originaria. Especifica igualmente que las entidades receptoras no adquieren la propiedad de los bienes, y deben utilizarlos para el cumplimiento de las finalidades que determine su adscripción. También indica que en el acuerdo de adscripción se establecerán los medios de control y fiscalización necesarios y, si procede, las condiciones para la revocación de la adscripción; requisitos que en el caso de las entidades de los consejos insulares entendemos que se deberán fijar en los estatutos que apruebe el pleno de la corporación, de acuerdo con el art. 45.2 de la LCI.

formalizar “inventarios separados de sus bienes y derechos, cuyas copias se han de adjuntar como anexo del inventario general del ente local” (art. 132.4 de la LMRLIB)¹⁹.

Es el caso de los organismos autónomos actualmente existentes en el Consejo Insular de Mallorca, cuyos estatutos contienen determinaciones sobre régimen patrimonial en este mismo sentido. Dichas normas distinguen la existencia de patrimonio propio y distinto al del Consejo Insular, integrado por el conjunto de bienes y derechos que adquieran por cualquier título; por contraposición a los bienes del patrimonio del Consejo o de otras Administraciones que se le puedan adscribir, que conservarán su calificación jurídica originaria y únicamente se podrán utilizar para el cumplimiento de sus finalidades²⁰. Es de intuir que se hará necesaria la adecuación de algunas previsiones estatutarias que remiten aún al Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), que resultará en cierto modo descartado en el nuevo sistema de fuentes que diseña la LCI, como analizaremos en el apartado siguiente.

3

La normativa sustantiva de aplicación en materia de patrimonio y el sistema de prelación de fuentes normativas definido en la LCI

La disposición adicional décima de la LCI, que lleva por título precisamente el de “normativa en materia de patrimonio”, establece las disposiciones legales que deberán regir la actividad de los consejos insulares en esta materia y su orden de prelación. Dispone así literalmente que “en todo lo no previsto en la legislación estatal en materia de patrimonio aplicable a las administraciones públicas y, en particular, a las entidades locales, o en la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes

19. Deberá entenderse que serán los estatutos reguladores de cada entidad los que determinen el órgano competente para la aprobación de este inventario separado, que deberá asumirse por el pleno o por el órgano en que este delegue o desconcentre la competencia para la aprobación del inventario general.

20. Por poner algunos ejemplos en este sentido, el art. 17 de los Estatutos del Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales, aprobados el 11 de abril de 2019; y los equivalentes de los Estatutos de la Agencia de Defensa del Territorio de Mallorca, de 8 de noviembre de 2018; y del Instituto del Deporte Hípico de Mallorca, de 6 de octubre de 1997, con modificaciones posteriores. Unas reglas similares se pueden encontrar en la regulación de distintas entidades de naturaleza fundacional, como la Fundación Teatro Principal de Palma, en el art. 16 de sus Estatutos, la Fundación Mallorca Literaria (art. 5), la Fundación Mallorca Turismo, y también las entidades Consorcio Museo Marítimo de Mallorca (art. 22 de sus Estatutos, de 9 de noviembre de 2017), Consorcio Serra de Tramuntana (art. 23 de sus Estatutos, de 9 de mayo de 2019), y Consorcio Bolsa de Alojamiento Turísticos (art. 22 de sus Estatutos, de 25 de febrero de 2022).

Balears, los consejos insulares aplicarán la Ley 6/2001, de 11 de abril, de patrimonio de la comunidad autónoma de las Illes Balears”.

Antes de entrar en el análisis del alcance de esta disposición, consideramos imprescindible poner de relieve un rasgo peculiar de la LCI, ligado precisamente con el establecimiento de normas de remisión a determinados sectores de ordenación material.

A nuestro entender se han introducido en la Ley algunas regulaciones impropias, fuera de lo que debiera ser su ámbito funcional propio u ordinario. El papel institucional prioritario que se asigna por parte de nuestro Estatuto de Autonomía a la Ley de Consejos Insulares es, como ya conocemos, la regulación de la organización de estos entes, en el marco de la legislación básica del Estado, o más específicamente, y según el art. 68, la determinación de “las reglas de funcionamiento y el régimen jurídico de la actuación de los consejos insulares y de sus órganos, así como el régimen de sus funciones y competencias respetando la legislación básica del Estado”.

Desde esta premisa, no nos parece que deba ser una tarea propia de la LCI la determinación o definición, en nuestro caso casi en forma o a manera de guía, de la normativa que deba aplicarse a cada sector material de ordenación en el que los consejos insulares dispongan de competencia, sino estrictamente la determinación del régimen funcional y organizativo de su ejercicio.

No otra cosa es lo que implícitamente determina la cláusula general del art. 64 de la LCI, al indicar que los consejos insulares ejercen sus competencias de acuerdo con sus determinaciones, “aplicando, en cada sector material de la acción pública, la legislación estatal y autonómica que corresponda”. Por ello se explica la aclaración que también realiza dicho precepto cuando indica que con carácter general, y sin perjuicio de disposiciones específicas, los órganos de los consejos insulares aplican la legislación de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma; desde el entendimiento obvio de que se refiere al régimen en materia de organización y funcionamiento.

Por tanto, la determinación de la fuente normativa aplicable a cada sector material de acción pública insular no constituye un objeto necesario, ni propio, de la función institucional asignada a la LCI por parte del Estatuto de Autonomía. Esta regulación aplicable será la legislación, entendida en sentido amplio de ley formal y de norma reglamentaria, pudiendo ser estatal y/o autonómica balear, en función de las reglas constitucionales y estatutarias atributivas de las competencias normativas sobre una materia o sector, incluida por lo tanto también la normativa reglamentaria propia insular, singularmente los reglamentos ejecutivos, que se dicten en uso del

ejercicio de esta potestad reconocida estatutariamente. Por ello resulta lógico que las normas de remisión que encontramos en el articulado de la LCI no lo sean a normativa material o sustantiva, sino a normas en materia de organización o de ejercicio de potestades²¹. Igualmente, las modificaciones de normas autonómicas de rango legal que efectúan algunas de sus disposiciones finales se concretan o dirigen hacia aspectos organizativos, o en su caso a la regulación de funciones conexas con la institucional propia de la LCI²².

Ahora bien, estas normas de remisión contenidas en el articulado y en las disposiciones finales provienen del proyecto de ley de consejos insulares aprobado por el Consejo de Gobierno el 20 de septiembre de 2021. Porque tal y como pondremos de relieve, la Ley finalmente aprobada por el Parlamento ha incorporado algunas disposiciones que, o bien efectúan una remisión expresa a normativa de ordenación material específica, o bien establecen reglas de preferencia aplicativa de normativas de distintos sectores. Tal y como hemos expuesto, a nuestro entender estas reglas no debieran ser propias de la función institucional de la LCI, más teniendo en cuenta que la cuestión de la determinación de la normativa aplicable se resolvía perfectamente en su art. 64.1 a través de la cláusula general de remisión a cada sector de acción pública²³.

21. Estos son los casos del art. 41.6, que remite a la Ley 7/2010, de 21 de julio, del sector público instrumental de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, y que se declara aplicable al sector de los consejos insulares en lo no regulado en la LCI; la remisión del art. 54.1 a la legislación de régimen local en cuanto a las reglas de funcionamiento del pleno y de las comisiones de pleno; la remisión del art. 2.3 a la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en cuanto a la posibilidad de planteamiento de conflictos en defensa de la autonomía local; la remisión del art. 38 a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en cuanto a la publicidad del régimen de retribuciones de los titulares de órganos directivos; o la remisión que hace el art. 81.4 a la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Islas Baleares, para el establecimiento de medidas provisionales en el procedimientos de elaboración de disposiciones reglamentarias. También el caso de la disposición adicional segunda sobre el régimen jurídico del personal de la Administración insular, en la medida en que esta materia tiene implícitamente proyecciones en la vertiente organizativa y de funcionamiento, o la disposición adicional sexta sobre aplicación del mismo régimen de la Comunidad Autónoma en cuanto a las publicaciones de los consejos insulares en el Boletín Oficial de las Islas Baleares.

22. Es el caso de la disposición final tercera, de modificación de la Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares, con relación a la atribución orgánica en materia de inscripción de bienes catalogados en el registro insular; y de la disposición final cuarta, que en buena lógica, y por derivación de la regulación de la potestad reglamentaria insular, modifica la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo de las Islas Baleares, con relación a su intervención en los proyectos de reglamento orgánico, de reglamento ejecutivo y de textos consolidados de reglamentos ejecutivos que deban ser aprobados por los consejos insulares.

23. Conviene recordar, en este contexto, que el contenido originario del art. 5, letra D), de la LRBRL, que establecía un sistema de fuentes en materia de bienes de las corporaciones locales y que reprodujo el art. 1.2 del RBEL, fue declarado inconstitucional por la STC núm. 214/1989, de 21 de diciembre, por considerar que la referencia a un sistema de fuentes por las que se debían regir los entes locales no era procedente. Concretamente, el motivo de inconstitucionalidad del

Recordemos que la disposición de la LCI que afecta a la materia que nos ocupa, adicional décima, determina que en todo lo no previsto en la legislación estatal en materia de patrimonio aplicable a las Administraciones públicas y, en particular, a las entidades locales, o en la LMRLIB, los consejos insulares han de aplicar la LPCAIB²⁴.

Es necesario exponer que el texto final que incorpora ha supuesto el establecimiento de un sistema de preferencia de normas aplicativas radicalmente diferente del que se había propuesto en una enmienda de adición, que optaba simplemente por determinar la aplicación estricta de la LPCAIB en esta concreta materia²⁵. Pero en el trámite parlamentario de informe de ponencia, la expresada enmienda de adición fue objeto de transacción, redactándose al efecto un nuevo texto que fue aprobado por unanimidad, dando como resultado la disposición adicional décima finalmente incorporada a la LCI, y que como podemos deducir, invirtió totalmente el planteamiento inicial de la enmienda. Aquella establecía una regla de remisión única a la legislación de patrimonio aplicable a la Administración de la Comunidad Autónoma, que obviamente se produciría dentro del marco de la aplicación ineludible de la legislación básica estatal que se presupone siempre, tal y como determinan diferentes cláusulas de salvaguarda en esta línea que figuran en el EAIB y en la propia LCI.

De alguna manera, el contenido inicial de la enmienda tenía cierta coherencia con el planteamiento orgánico propio en el ámbito de las atribuciones de gestión patrimonial previsto en el articulado de la Ley, con la pretensión de separarse en toda la medida posible de la legislación local, como ya hemos expuesto. Pero contrariamente, el texto final establece un sistema

establecimiento en aquel precepto de un orden de prelación de normas aplicables a distintas materias que concernían a la Administración local (entre ellas la relativa a bienes) no era otro que el siguiente:

“En cuanto que enumera las normas aplicables en una materia en la que la competencia legislativa está dividida entre el Estado y las Comunidades Autónomas: el precepto ha de ser entendido, en consecuencia, como una norma interpretativa de lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad respecto de esta materia. Es esta naturaleza de norma meramente interpretativa, sin contenido material alguno, la que hace el precepto constitucionalmente ilegítimo. El orden de fuentes en un ordenamiento compuesto es el establecido por el bloque de la constitucionalidad, sin que uno de los elementos de esta realidad compuesta, en este caso el legislador estatal, pueda imponer a todos los demás, como única interpretación posible, la que él mismo hace”.

24. Análogamente encontramos también el caso de la disposición adicional segunda, en materia de personal de la Administración insular, y el de la disposición adicional novena, que establece un doble régimen en materia de subvenciones, también a partir de los criterios de competencia propia.

25. Presentada por el Grupo Parlamentario Popular con el núm. 14192/2021, que proponía la introducción de una nueva disposición adicional con el contenido siguiente: “Disposición adicional XX. Normativa en materia de Patrimonio. En materia de bienes y derechos resultará aplicable a los consejos insulares lo previsto en la Ley 6/2001, de 11 de abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y en la normativa que la desarrolle”.

de remisión normativa que deja a la legislación de patrimonio propia de la Comunidad Autónoma como aplicable a los consejos insulares prácticamente en un último extremo de subsidiariedad.

La disposición específica reconduce así finalmente la preferencia en la aplicación normativa a favor de la legislación estatal básica y autonómica de régimen local en esta materia, en el marco general de la legislación también estatal de patrimonio. Ello ha dado como resultado, como hemos podido ver en otros apartados, y a reserva de una interpretación que pueda reconducirlo, la atribución originaria al pleno de los consejos insulares de algunas competencias en materia de gestión patrimonial que quizás la LCI pensaba residenciar como originarias del consejo ejecutivo mediante la cláusula de atribución residual.

Así, quizás irónicamente, la literalidad de la disposición mantiene en su frase final una regla explícita de aplicación de la LPCAIB por parte de los consejos, si bien las cláusulas de salvaguarda que contienen las expresiones anteriores de la disposición la dejan prácticamente sin efecto. Porque si su aplicación lo es “en todo lo no previsto en la legislación estatal en materia de patrimonio aplicable a las administraciones públicas y, en particular, a las entidades locales, o en la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Islas Baleares”, en realidad el sistema de preferencia de fuentes en esta materia patrimonial será en la práctica muy distinto, como seguidamente intentaremos relatar.

La LCI remite a la aplicación inicial de determinada legislación estatal porque precisamente es el Estado quien tiene la competencia para la determinación del régimen genérico básico de los bienes públicos, a partir de los títulos habilitantes en materia de legislación civil, de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y de la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas. Será por lo tanto en el marco de esta normativa estatal donde se moverá el margen de maniobra de la legislación autonómica para la regulación de su patrimonio propio, a cuyo dictado habilitará cada estatuto de autonomía.

De este modo, la regulación genérica del dominio público y del régimen de los bienes patrimoniales, con carácter general y además de en los preceptos del Código Civil, se encuentra en la LPAP, estableciendo, por una parte y en lo que ahora interesa, las bases del régimen patrimonial de las Administraciones públicas, y de otra la administración, defensa y conservación del patrimonio del Estado. Su ámbito subjetivo de aplicación es, por lo tanto, completo en lo referente a la Administración del Estado, y a las Administraciones autonómicas y locales se aplicará tal y como establece su disposición final segunda, en función de que se trate de preceptos que denomina

de aplicación general, y que derivan de distintos títulos de competencia legislativa estatal reconocidos en el art. 149.1 de la CE, o de preceptos que tengan la condición de legislación básica de acuerdo con el art. 148.1.18.^a CE²⁶.

Pero además de este primer grupo normativo, que la LCI denomina legislación estatal “en materia de patrimonio aplicable a las administraciones públicas”, también incluye, con una mención en particular, la legislación (también estatal) en esta materia que sea aplicable específicamente a las entidades locales. No es necesario recordar que la legislación estatal reguladora de los bienes de las entidades locales parte de los arts. 79 a 83 de la LRBRL, preceptos que se desarrollaban por los arts. 74 a 87 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), y por el RBEL, si bien la aplicación a los consejos insulares de estas últimas normas se ha visto alterada sustancialmente por la aprobación de la normativa autonómica, como ya sabemos que ha sido nuestro caso²⁷.

Por lo tanto, dentro del marco básico estatal en materia de patrimonio de las Administraciones públicas y sobre régimen local, así como también en el contexto del marco legislativo estatal derivado de otros títulos de habilitación normativa que establece la Constitución, corresponde a la legislación de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares la regulación de este régimen de los bienes públicos de los consejos insulares. No obstante, la disposición adicional décima de la LCI, en cuanto a la regulación autonómica de esta materia, priorizará expresamente la aplicabilidad a los consejos insulares de la LMRLIB, y solo a falta de previsiones en el primer conjunto normativo estatal y en el preferente autonómico de régimen local, se habilitará a la aplicación de la LPCAIB.

26. La LPAP se desarrolla, como sabemos, por su Reglamento General, aprobado por Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, que se aplica en parte en las comunidades autónomas y a las entidades que integran la Administración local, así como a las entidades instrumentales vinculadas o dependientes, en los preceptos a que se refiere su disposición final única (arts. 14.1, 49 y 53, bajo el amparo de la competencia estatal en materia de legislación civil, como preceptos de aplicación general; y arts. 46.1, 48 y 68.2, como normas básicas de régimen jurídico de las Administraciones públicas).

27. Hay que recordar que el TRRL inicialmente tenía una función dual, puesto que constituía norma supletoria de la legislación autonómica, pero por otro lado tenía determinados contenidos básicos según establecía su disposición final séptima. En cualquier caso, por distintas afecciones derogatorias o por aplicación de la jurisprudencia constitucional, la doctrina afirma que el contenido del TRRL es, en definitiva, normativa transitoriamente aplicable en defecto de regulación autonómica, teniendo un carácter de normativa estatal básica en aspectos muy limitados. La misma suerte ha tenido el RBEL, que queda muy limitado en su aplicación desde el momento en que las comunidades han ido desarrollando sus competencias legislativas en materia de régimen local, aplicándose solo sus preceptos cuando sean normas de reproducción de las básicas contenidas en la LRBRL.

Desde una perspectiva de habilitación contenida en el Estatuto, su art. 30.51 atribuye a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares la competencia exclusiva, y por tanto normativa respetando el art. 149.1 de la Constitución, en materia de bienes de dominio público y patrimoniales de su titularidad. La literalidad de los términos utilizados por el Estatuto quizás haya podido provocar que se entendiese que dicho título habilitante se quería referir estrictamente solo a los bienes de la Administración autonómica²⁸, y en sentido contrario, que la regulación propia balear de los bienes de dominio público y patrimoniales insulares se tendría que llevar a cabo a través de otro título habilitante que sería el de desarrollo legislativo y ejecución de la materia de “régimen local”, en el marco de la legislación básica del Estado prevista en el art. 31.13 del Estatuto de Autonomía. Pero de una u otra manera, al fin y al cabo el resultado práctico podría ser el mismo: por voluntad del legislador balear sobre régimen local, la LMRLIB podría haberse configurado como aplicable solo a los municipios, remitiendo a la legislación de bienes públicos de la Comunidad Autónoma en el caso de los consejos insulares, siempre que se respetara el marco básico estatal que les es de aplicación en todo caso.

En cualquier caso, resulta evidente e indiscutible que con la vigencia de la LCI es de aplicación preferente a los consejos insulares el título VI de la LMRLIB, comprensivo de los arts. 124 a 147, prevaleciendo sobre las disposiciones de la LPCAIB.

Aun así, resulta también evidente que el sistema de fuentes que pretende determinar la disposición adicional décima de la LCI no se puede considerar en términos absolutos, más allá de constituir un conjunto general y abstracto. Porque el hecho es que el sistema teórico que se nos propone se rompe ante la aplicación preferente de determinada legislación sectorial, sea estatal o autonómica, que puede regular algunos géneros de bienes que integran el denominado demanio natural, como las aguas o las costas; o algunas categorías más concretas de bienes de uso o servicio público, como puedan ser las carreteras o los ferrocarriles, los puertos, las vías pecuarias o los montes. Evidentemente, en el ámbito de los consejos insulares, la aplicación preferente de esta normativa sectorial, de la que debemos insistir en que puede ser tanto estatal como autonómica, dependerá de cada materia afectada y del sistema institucional interno de reparto de las atribuciones.

28. Todo ello teniendo en cuenta que también el art. 127.4 del EAIB singulariza esta Ley en concreto, cuando, después de indicar que el patrimonio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se integra por los bienes y derechos de los que es titular y por los que adquiera por cualquier título jurídico, señala que “una ley del Parlamento ha de regular la administración, la defensa y la conservación del patrimonio de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears”.

Así, entre las competencias propias de los consejos insulares definidas en el art. 70 del EAIB, el urbanismo, el patrimonio arqueológico, los transportes terrestres, el litoral, o las carreteras y los caminos, son ámbitos de actuación material con legislación autonómica propia, que puede comportar una determinación de regímenes jurídicos específicos tanto de algunos bienes de uso o dominio público como de bienes patrimoniales, caso de los patrimonios públicos insulares de suelo. Hay que recordar, además, cómo en estos ámbitos los consejos insulares disponen de potestad reglamentaria externa, con la posibilidad de aprobar normas de este rango que se integrarán obviamente en el sistema de fuentes, a pesar de que no se mencionen específicamente en la disposición adicional décima de la LCI.

Tampoco estarán exentos de problemática los regímenes específicos con legislación singular sobre dominio público en las materias en que los consejos insulares pueden también asumir funciones ejecutivas y de gestión de acuerdo con el art. 71 del EAIB, como son los montes y aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos; o de recursos y aprovechamientos hidráulicos, régimen general de aguas, aguas minerales, termales y subterráneas.