

Los reglamentos ejecutivos de los consejos insulares

LLUÍS J. SEGURA GINARD

Abogado de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (jub.)

- 1. Ideas introductorias. El Estatuto de Autonomía y los reglamentos ejecutivos insulares**
- 2. Las novedades de la Ley balear 4/2022**
- 3. El régimen jurídico de la potestad reglamentaria normativa o externa**
 - 3.1. El eje competencial
 - 3.1.1. *En general*
 - 3.1.2. *Los principios generales normativos*
 - 3.2. El eje ordinamental
 - 3.2.1. *La relación entre normas autonómicas e insulares*
 - 3.2.2. *Referencia especial a la inacción reglamentaria de los consejos insulares*
 - 3.2.3. *La coordinación de la actividad de las islas ¿y de sus normas?*
 - 3.3. El eje procedimental
- 4. Consideraciones finales**
- 5. Bibliografía**

1

Ideas introductorias. El Estatuto de Autonomía y los reglamentos ejecutivos insulares

Este trabajo se ocupa solo de una parte de los poderes normativos de los consejos insulares: la denominada “potestad reglamentaria normativa o externa”. En virtud de esta potestad, los consejos pueden dictar, en el ámbito de sus competencias, reglamentos de desarrollo de las leyes en términos equiparables —si bien con los matices y las limitaciones que luego se explicarán— a los reglamentos que dicta el complejo Gobierno-Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Nos referimos a los “reglamentos ejecutivos” insulares. Este poder de regulación viene atribuido expresamente por el artículo 72 del Estatuto de Autonomía de las Islas Ba-

leares (EAIB), aprobado mediante la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, y desarrollado en la Ley balear 4/2022, de 28 de junio, de consejos insulares (LCI).

Del texto estatutario cabe destacar, con carácter introductorio, algunas ideas fundamentales para el recto entendimiento de las cuestiones que más adelante se abordarán:

- a) Es preciso señalar, de entrada, que el Estatuto refuerza la autonomía y la posición jurídico-constitucional de las islas¹, asumiendo en gran medida los planteamientos de la Ley balear 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares (derogada por la LCI), que en su día fue examinada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 132/2012, de 19 de junio. La atribución con carácter general de la potestad reglamentaria normativa es, sin duda, una de las principales manifestaciones de esta nueva configuración de los entes insulares como piezas del sistema institucional de la Comunidad Autónoma (arts. 39 y 61 EAIB), lo que pone de relieve un notable refuerzo del espacio de decisión autónomo de cada isla para el impulso y la realización de políticas propias.
- b) Se atribuye a los consejos insulares la potestad reglamentaria en todas las *materias* en las que estos ejercen competencias propias². Se trata de una atribución directa, de modo que, a diferencia de lo que sucedía con el Estatuto de Autonomía de 1983, no se requiere una intervención *ex ante* del legislador que habilite el ejercicio de poderes normativos por parte de las islas. Tampoco es condición necesaria para el ejercicio de esta potestad la previa existencia de los correspondientes traspasos de funciones y servicios a que se refiere el artículo 70 EAIB *in fine*. Así lo ha mantenido la doctrina, lo ha confirmado el Consejo Consultivo de las Islas Baleares desde el año 2007³ y lo ha señalado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares⁴. Se ha evidenciado, así pues, un cambio de paradigma muy rele-

1. Se utiliza a menudo en el texto la denominación *consejo insular* para referirse tanto al ente territorial *isla* como a la institución de gobierno de la misma. Se trata de una pauta muy extendida en la legislación balear y en la literatura jurídica sobre la materia. Sobre la naturaleza, la organización, las competencias y los poderes normativos de los consejos insulares, *vid.* Blasco y Segura (2023: 120-127, 264-285).

2. Es importante dejar claro que se trata de *materias* (ámbito de regulación) y no, como erróneamente figura en el artículo 70 EAIB, de *competencias* (potestades públicas).

3. *Vid.*, entre otros, el Dictamen núm. 55/2021, de 27 de julio.

4. *Vid.* Sentencia 532/2016, de 11 de octubre (FJ 3), aunque sus razonamientos contienen alguna referencia dudosa a los decretos de traspasos citados en el párrafo final del artículo 70 del Estatuto.

vante. Recordemos que, con el texto estatutario de 1983 (art. 49.3), los consejos insulares podían ejercer poderes reglamentarios solo en los términos en que lo permitían las concretas leyes atributivas de competencias en una determinada materia o una submateria, supuesto que se produjo en muy contadas ocasiones.

- c) El Estatuto pone de relieve la fragmentación, la compartición, del poder ejecutivo de la Comunidad Autónoma, entendida esta como sujeto constitucional diferente del sujeto Estado. En este sentido, cabe fijarse en el artículo 84 EAIB, cuyo apartado 2 dispone: “Corresponden al Gobierno de la Comunidad Autónoma y a los Consejos Insulares la función ejecutiva, incluidas la potestad reglamentaria y la inspección, y la actuación de fomento de las competencias que les son propias”. Ahora bien, este dualismo ejecutivo no se identifica con la concurrencia competencial, sino con la existencia de un reparto de competencias, bien definido, que salvaguarda la autonomía de las islas. Por ello, en la reforma estatutaria de 2007 se quiso delimitar claramente el rol institucional de la Comunidad Autónoma y el de los cuatro consejos insulares, subrayando tanto la restricción de los poderes reglamentarios del complejo Gobierno-Administración de la Comunidad Autónoma como la preservación de espacios de regulación que fueran de responsabilidad exclusiva de los entes insulares (arts. 58, 72 y 73 EAIB)⁵.
- d) Ello no obstante, se incluyen en el texto estatutario de 2007 ciertas prerrogativas del Gobierno autonómico como órgano garante de los intereses generales de la Comunidad Autónoma, dotado de importantes poderes normativos, de dirección política y de coordinación (*vid.*, entre otros, los arts. 57, 58, 69, 72 y 114 EAIB)⁶. De ahí que el Gobierno, habilitado por el Estatuto, pueda penetrar en el espacio de responsabilidad regulativa asignado estatutariamente a los consejos insulares, principalmente mediante dos mecanismos: el establecimiento de los principios generales normativos a

5. Es lógico, por ello, que en el artículo 58.1 EAIB se indique con un cierto énfasis que el Gobierno de la Comunidad Autónoma ejerce las competencias atribuidas por el Estatuto de Autonomía, “excepto las que son propias de los Consejos Insulares o les hayan sido transferidas”, y que además se señale, en el apartado 2 de este mismo artículo, que el Gobierno dispone de potestad reglamentaria “en sus competencias”.

6. Recuérdese que en el artículo 40.1 del Estatuto de Autonomía de 1983 ya se dispuso: “La coordinación de la actividad de los Consejos Insulares en todo lo que pueda afectar a los intereses de la Comunidad Autónoma corresponderá al Gobierno, como responsable de la política regional y como órgano superior de la administración comunitaria”.

- que hace referencia el artículo 58.3, y el ejercicio de las facultades de coordinación previstas en los apartados 2 y 3 del artículo 72.
- e) El Estatuto configura los consejos insulares como instituciones autonómicas y como entidades locales (arts. 8, 39 y 61 EAIB). Por ello, la potestad de dictar reglamentos ejecutivos de las leyes, tanto estatales como autonómicas, se añade a los poderes normativos de que dispone la isla como entidad integrante de la Administración local. En el caso de Formentera, la potestad reglamentaria normativa se une también a la potestad reglamentaria propia de los municipios. El análisis a fondo de esta cuestión desborda los estrechos límites de este trabajo; añadamos tan solo que, en determinados casos, no será fácil precisar el alcance de la potestad reglamentaria normativa ex artículo 72 EAIB y de la potestad reglamentaria local. En materia de subvenciones, por ejemplo, ¿podrán los consejos dictar ordenanzas o bien aprobar un reglamento ejecutivo de la Ley autonómica de subvenciones?⁷
- f) Por lo que respecta a la vinculación de los reglamentos ejecutivos insulares a la Ley, no puede negarse que, si bien en la medida en que sean expresión del poder ejecutivo de la Comunidad Autónoma se hallan vinculados positivamente a la Ley (del mismo modo que lo están los reglamentos aprobados por el complejo Gobierno-Administración), las islas, como entidades locales dotadas de autonomía garantizada por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, disponen de un poder reglamentario vinculado negativamente a la Ley (Embuid Irujo, 2010: 121 y ss.). Así pues, la doble condición de los consejos insulares (institución autonómica e institución de gobierno local de la isla) debería traducirse razonablemente en la posibilidad de que los reglamentos insulares dictados en ejecución de las leyes ocupen, en principio, un espacio mayor que el asignado a los reglamentos ejecutivos del Gobierno de la Comunidad Autónoma; es decir, los reglamentos ejecutivos insulares pueden desarrollar la Ley y, al mismo tiempo, entrar con mayor libertad en otros aspectos de la materia regulada que eventualmente puedan conectarse a los intereses propios de la entidad local *isla*.

7. Actualmente, el artículo 17.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, exige a los entes locales que las bases para el otorgamiento de subvenciones se aprueben mediante ordenanza, pero esta no es una prescripción de carácter básico (disposición final primera, ap. 1). Toscano Gil (2021: 70) señala que la LCI no resuelve la duda de si continúa vigente la figura de la ordenanza local para materias no tributarias.

2

Las novedades de la Ley balear 4/2022

Una de las grandes novedades de la LCI es, como ya se ha apuntado, el tratamiento de los poderes normativos de las islas, que se materializa en su título VI (arts. 70 a 89). La Ley contiene por primera vez una regulación integral de la potestad reglamentaria insular, y ello marca una diferencia significativa respecto de las leyes de consejos insulares de 1989 y de 2000, ambas dictadas cuando se hallaba en vigor el primer texto estatutario de 1983⁸.

¿Qué cabe subrayar de este título VI? En primer lugar, precisamente lo que acabamos de indicar, el establecimiento del marco general en el que los consejos insulares pueden ejercer la potestad reglamentaria en todas sus manifestaciones. Este marco se plasma principalmente en el capítulo I del citado título, concretándose en reglas concernientes al régimen general de ejercicio de esta potestad, sus titulares, la tipología de disposiciones generales, los principios de buena regulación, publicidad y entrada en vigor, etc.

La LCI se ocupa en efecto de las diversas manifestaciones de la potestad reglamentaria insular (arts. 72 y 73). Junto a la potestad reglamentaria normativa o externa, trata también de los poderes normativos de la isla entendida como ente que se integra en la Administración local, haciendo hincapié en la potestad reglamentaria interna u organizativa, cuya principal manifestación es el reglamento orgánico. Igualmente, la Ley contiene referencias a otras manifestaciones creadoras de derecho: presupuestos, ordenanzas fiscales e instrumentos de planificación.

La Ley contiene también un tratamiento preferente y extenso de los reglamentos ejecutivos, como pone de relieve el nivel de detalle con el que se aborda su procedimiento de elaboración. Conviene señalar, además, lo siguiente:

- a) La Ley clarifica la conexión entre competencias insulares y potestad reglamentaria. Así, se determina expresamente que la potestad reglamentaria normativa se proyecta sobre las materias enumeradas en el artículo 70 EAIB, tal como proclama el artículo 74.1 LCI, si bien tendrá cabida igualmente en las materias del artículo 71 del texto estatutario⁹ cuando lo autorice expresamente el legislador balear.

8. En el período 2007-2022, pueden destacarse, entre otros, los análisis de la potestad reglamentaria insular firmados por Blasco Esteve (2009), Colom Pastor (2008), Segura Ginard (2008) y Toscano Gil (2021). *Vid.*, además, las obras colectivas citadas en el apartado final de Bibliografía.

9. El artículo 71 EAIB ("Función ejecutiva de competencias") tiene por objeto determinar las materias en las que pueden atribuirse a los consejos insulares competencias de carácter ejecutivo.

Así lo confirma el artículo 98.2 LCI (que forma parte del título VII). La Ley refleja la preocupación por la salvaguarda de los espacios de intervención normativa abiertos a los consejos insulares. Y lo hace principalmente delimitando el concepto de principios generales normativos y exigiendo la justificación adecuada de estos principios en el procedimiento de elaboración correspondiente (art. 74).

- b) El texto legal que comentamos confirma la equiparación sustancial de los productos reglamentarios del Ejecutivo autonómico y de los consejos insulares, que se manifiesta en un procedimiento de elaboración normativa inspirado claramente en la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Islas Baleares, texto que pasa a ser supletorio del título VI en virtud de lo previsto en el artículo 70.2 LCI.

3

El régimen jurídico de la potestad reglamentaria normativa o externa

Entramos ya en el objeto fundamental de esta exposición afirmando que el ejercicio de la potestad reglamentaria normativa se halla conformado al menos por los siguientes tres ejes: competencial, ordinamental y procedimental.

3.1

El eje competencial

3.1.1

En general

La primera idea a exponer, a modo de recordatorio, es que los consejos insulares solo pueden dictar reglamentos ejecutivos: a) en la esfera de autonomía que les reconocen la Constitución y el Estatuto de Autonomía (arts. 137 y 141.4 CE, y 8, 39 y 61.2 EAIB); b) en las materias y los asuntos en los que tienen atribuidas competencias normativas, de acuerdo con las habilitaciones legales aplicables en cada caso; y c) en general, con eficacia limitada a su ámbito territorial.

En sintonía con el artículo 72 EAIB, la LCI dispone en su artículo 74.1 lo siguiente: “La potestad reglamentaria en las materias del artículo 70 del Estatuto de Autonomía corresponde a los consejos insulares”. Ahora bien, como

ya se ha señalado, la potestad reglamentaria normativa también puede ser ejercida por las instituciones insulares en las materias del artículo 71 del texto estatutario de acuerdo con lo que dispongan las correspondientes leyes de transferencia de competencias. Así se desprende de una lectura conjunta de los artículos 72 y 84.2 EAIB, y viene a confirmarlo el artículo 98.2 LCI al establecer lo siguiente: “La transferencia tiene por objeto la función ejecutiva y la gestión de la materia correspondiente. También puede tener por objeto el ejercicio de la potestad reglamentaria en la medida en que sea necesaria para la ejecución de la normativa de la comunidad autónoma”.

En consecuencia, el desarrollo de las leyes autonómicas, en aquellas materias o submaterias en las que los consejos no tengan atribuidas competencias de carácter normativo, corresponderá exclusivamente al complejo Gobierno-Administración de la Comunidad Autónoma, tal como proclama la primera frase del artículo 69 EAIB, a modo de cláusula de supletoriedad: “Las competencias no atribuidas expresamente como propias a los Consejos Insulares en este Estatuto de Autonomía corresponden al Gobierno de las Illes Balears [...]”¹⁰.

3.1.2 Los principios generales normativos

Una segunda idea remite a la importante cuestión de los principios generales normativos, pues la aprobación de reglamentos ejecutivos insulares encuentra un importante límite derivado del propio Estatuto, cuyo artículo 58.3 permite que el Gobierno de la Comunidad Autónoma pueda establecer “los principios generales sobre la materia” en aquellos ámbitos atribuidos a la competencia de los entes insulares.

No hay duda de que el legislador estatutario autoriza la penetración de normas reglamentarias autonómicas en el círculo de competencias propias de los consejos insulares, si bien siempre que aquellas tengan carácter *principal*¹¹. Ello significa que estas normas autonómicas deben contener solo los elementos nucleares o medulares de la materia de que se trate, dejando al mismo tiempo suficiente margen a cada isla para que pueda dictar reglamentos ejecutivos de desarrollo.

¹⁰. El precepto se refiere realmente al complejo Gobierno-Administración de la Comunidad Autónoma.

¹¹. Esta figura apareció por primera vez en la fase parlamentaria de elaboración del Proyecto de Estatuto, pues no había sido contemplada por la *Comissió Assessora per a la Reforma de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears* creada por el Gobierno balear mediante Acuerdo de 1 de octubre de 2004.

Si bien la noción de *principios generales* permite sostener con naturalidad tales afirmaciones en el ámbito del derecho público, lo cierto es que la redacción del artículo 58 es ciertamente vaga, por lo que la doctrina académica, primero, y el Consejo Consultivo autonómico, después, se vieron obligados a precisar su significado, como también, más recientemente, lo ha hecho el legislador balear. De ahí, pues, que otra de las aportaciones de la LCI haya sido la concreción del significado de tales principios en el apartado 2 del artículo 74, donde se dispone lo siguiente: “Los principios generales tienen carácter normativo, se deben fijar mediante un decreto aprobado en el Consejo de Gobierno, deben estar justificados en la necesidad de una regulación común basada en los intereses generales de la comunidad autónoma y deben permitir el desarrollo reglamentario suficiente y diferenciado, en su caso, por parte de los consejos insulares”. A ello cabe añadir que, en el apartado 3 de este mismo artículo 74, se prevé lo siguiente: “En el procedimiento de elaboración de decretos que contengan principios generales se justificará expresamente la necesidad de una regulación común en la materia y se identificarán los intereses de carácter suprainular que fundamentan dicha regulación”¹².

Esta definición legal de los principios permite hacer las siguientes consideraciones:

- En primer lugar, se confirma la necesidad de interpretar restrictivamente las posibilidades de aplicación del artículo 58.3 EAIB, pues en cierto modo se quiere frenar la *vis expansiva* de la potestad reglamentaria gubernamental que, a primera vista, podría deducirse del precepto estatutario. Este planteamiento limitativo late también en la doctrina del Consejo Consultivo y en la ya citada Sentencia 532/2016, de 11 de octubre, del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares (FF. JJ. 3 y 5).
- En segundo lugar, el artículo 74 LCI hace suya la concepción de los principios generales que ya habían apuntado algunos autores al poco de aprobarse el Estatuto de 2007 (Segura Ginard, 2007:174-177) y que fue esencialmente acogida por el Consejo Consultivo de las Illes Balears ya desde el año 2007 (Vicent Marí, 2009: 19 y ss.).
- Tercera idea, ligada a la anterior: los principios generales son —*mutatis mutandi*, y como se explica en la exposición de motivos de la LCI— “bases”; es decir, una figura equiparable a “legislación básica”

12. Implícitamente, el artículo 74.3 LCI remite al artículo 84 del mismo texto legal, relativo a la “Memoria del análisis de impacto normativo”.

o a “normas básicas” del artículo 149 CE¹³. En consecuencia, se trata de normas que deben tener un rango normativo determinado (decreto aprobado en Consejo de Gobierno), deben basarse en intereses generales de la Comunidad Autónoma que justifiquen una regulación mínima común para todas las islas, y deben permitir un desarrollo normativo razonable, y potencialmente diferenciado, por parte de los consejos insulares. Ello no obstante, no se trata de bases previamente reservadas a las instancias autonómicas, puesto que el establecimiento de estos principios generales no constituye un ámbito explícitamente asignado, en cada una de las materias del artículo 70 EAIB, al Ejecutivo autonómico; tanto es así que, con carácter general, los consejos insulares pueden regular todos los aspectos de la materia que afecten a sus intereses sin tener que intuir previamente si una parte de dicha materia podrá ser eventualmente objeto de un decreto de principios generales.

- En cuarto lugar, parece oportuno plantear el caso de que los decretos de principios generales tengan que ser desarrollados o completados por órdenes de consejeros, hipótesis no prevista normativamente. Pues bien, en estos supuestos, y en la medida en que podamos trasladar a esta cuestión la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las bases o las normas básicas, cabría sostener razonablemente que el carácter vinculante de dichas órdenes para los consejos insulares dependerá del hecho de que su contenido pueda ser considerado como un complemento necesario para la aplicación efectiva de tales principios. El contenido del decreto de principios generales y el de la orden que lo desarrolle deberían expresar conjuntamente, así pues, una misma regulación nuclear de la materia.
- Finalmente, hay que reiterar que los principios generales suponen una incursión en el ámbito material atribuido a la competencia, inicialmente exclusiva, de los consejos insulares. Por lo tanto, la regulación autonómica amparada en títulos de competencia de la Comunidad Autónoma, entendida como sujeto diferenciado de las islas, no puede tener lógicamente la naturaleza de principios generales del artículo 58.3 EAIB, porque estos principios no se corresponden, como ya se ha apuntado, con una previa y expresa reserva parcial de la materia, sino que más bien son expresión de una facultad extraordinaria

13. Cabe recordar que el artículo 150 CE se refiere también a “principios” como elemento delimitador de competencias.

de entrada en el espacio de regulación estatutariamente establecido en favor de las islas, convirtiendo así en compartida la materia susceptible de desarrollo reglamentario. De ahí que el artículo 69 del texto estatutario (materias no susceptibles de transferencia) no siempre podrá ser invocado para reforzar el poder de intervención del Gobierno, por la vía del citado artículo 58.3. No puede olvidarse además que, cuando la actuación de la Comunidad Autónoma se produce en un ámbito distinto al que corresponde a los intereses propios de cada isla y, por tanto, de modo inocuo para la integridad de sus competencias, tampoco estaremos en presencia de verdaderos principios generales. Y ello porque, como se ha razonado, los principios generales constituyen prescripciones de carácter contingente que pueden darse o no en una materia, dependiendo de la necesidad objetiva de establecerlos apreciada por el Gobierno de la Comunidad Autónoma en uso de su discrecionalidad normativa.

3.2

El eje ordinamental

3.2.1

La relación entre normas autonómicas e insulares

Cabe plantear seguidamente cómo se relacionan los reglamentos dictados por el complejo Gobierno-Administración de la Comunidad Autónoma y los aprobados por los consejos insulares. A esta cuestión no responde explícitamente la LCI, por lo que es importante acudir a las aportaciones académicas sobre el tema, como también a la doctrina que ha ido estableciendo el Consejo Consultivo de las Islas Baleares.

De entrada, debemos retener dos ideas fundamentales. La primera es que la potestad reglamentaria insular de carácter normativo o externo permite la ejecución de normas con rango de ley, tanto las aprobadas por el Estado como por la Comunidad Autónoma. En este punto hay que señalar además que el Estatuto no limita la capacidad de intervención del Parlamento balear, institución que, respetando obviamente la autonomía reconocida a las islas por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, puede legislar sobre todos los ámbitos materiales a los que se refiere el artículo 70 EAIB. La segunda idea nos lleva a recordar que la potestad reglamentaria normativa permite dictar reglamentos independientes en aquellos ámbitos

de competencia insular que no se encuentren sometidos a la reserva de ley (Blasco Esteve, 2008: 152-153; Colom Pastor, 2008: 885).

Abordando ya la cuestión principal, es conveniente subrayar que la relación entre un reglamento del complejo Gobierno-Administración de la Comunidad Autónoma y un reglamento ejecutivo insular se rige por el principio de competencia. Sin embargo, cabe preguntarse qué sucede cuando el reglamento autonómico es un decreto que establece principios generales de acuerdo con el artículo 58.3 EAIB. Pues bien, es preciso atender los diversos supuestos que se plantean y considerar, además del principio de competencia, otros criterios:

- a) Primer supuesto: si el Gobierno de la Comunidad Autónoma no ha establecido estos principios en la materia de que se trate —recordemos que el Gobierno no está obligado a dictarlos en cada ámbito abierto a una eventual regulación insular—, cada consejo insular puede dictar reglamentos ejecutivos sin una previa habilitación por parte del Ejecutivo autonómico.
- b) Segundo supuesto: si el Gobierno ha dictado un decreto de principios generales en una materia determinada, todos los consejos insulares quedarán vinculados por tales principios, de modo que la regulación autonómica tendrá primacía sobre los reglamentos ejecutivos insulares que tengan por objeto dicho ámbito material. En otras palabras, la normativa insular no podrá contradecir lo dispuesto en el decreto de principios generales: puede decirse que aquí entra en juego una especie de jerarquía normativa.
- c) Tercer supuesto: si el consejo insular ha dictado un reglamento ejecutivo y, posteriormente, entra en vigor un decreto de principios generales sobre la misma materia, que no sea compatible con la previa regulación insular, se dará una situación de ilegalidad sobrevinida que obligará al consejo insular a modificar su regulación. Inicialmente, el decreto de principios generales producirá un efecto armonizador o de reajuste de los productos normativos insulares, de forma que la reglamentación insular quedará inicialmente desplazada, en lo que proceda, por el decreto gubernamental posterior.

3.2.2

Referencia especial a la inacción reglamentaria de los consejos insulares

Uno de los problemas que se plantean desde la óptica del ejercicio compartido o dual del poder ejecutivo autonómico es el relativo a la inacción

reglamentaria de los consejos insulares. Con frecuencia, las leyes aprobadas por el Parlamento de las Islas Baleares no son desarrolladas reglamentariamente por los consejos insulares de acuerdo con los artículos 70, 72 y 84.2 EAIB, o solo lo son por algunas islas. La LCI no da respuesta al fenómeno de la falta de reglamentación insular de las leyes del Parlamento, que puede considerarse preocupante cuando este desarrollo pueda afectar seriamente a las políticas públicas decididas por el poder legislativo.

En este contexto, se ha apuntado la tesis según la cual, junto a los principios generales normativos, el Gobierno de la Comunidad Autónoma puede incluir, en los decretos dictados al amparo del artículo 58.3 EAIB, medidas *complementarias* o *conexas* que tendrían vigencia transitoria; es decir, normas necesarias para la implementación adecuada de la regulación legal que solo serían aplicables hasta que los consejos insulares aprobaran el correspondiente reglamento en la materia. Se trataría, así pues, de normas de carácter excepcional, que serían desplazadas en cada isla a medida que el respectivo consejo insular llevara a cabo la correspondiente regulación (Segura Ginard, 2008: 169-170).

Si bien esta tesis podría suponer la aceptación de una especie de *potestades implícitas* en manos del Gobierno autonómico, parece razonable fundamentarla, en todo caso, en el concepto de interés general suprainsular y en la posición estatutaria del Gobierno como garante de este interés; un interés que razonablemente puede exigir, con carácter excepcional y con la fundamentación adecuada, paliar transitoriamente la carencia de desarrollo reglamentario insular cuando circunstancias graves lo requieran, y sea realmente necesario garantizar la debida aplicación de la ley parlamentaria en todo el archipiélago (por ejemplo, por la necesidad de asegurar la igualdad en el ejercicio de derechos) mediante medidas complementarias de los principios generales.

Así lo ha entendido también el Consejo Consultivo; véanse, entre otros, los dictámenes núms. 113 a 116 de 2010: “[...] excepcionalmente y por razones de interés general, el Consejo Consultivo entiende que el Gobierno puede incluir, en decretos de principios generales, normas reglamentarias que no tengan la vocación de imponerse incondicionalmente en cada una de las islas. Dicho de otra manera, estos decretos pueden incluir, por un lado, principios generales normativos y, por otra, disposiciones y reglas complementarias o conexas, las cuales podrán ser desplazadas, en cada isla, por la normativa que el consejo insular competente dicte en ejecución de las leyes aprobadas por el Parlamento balear [...]”.

Por último, y en lo que atañe a la isla de Formentera, que como se sabe presenta singularidades de régimen jurídico debidas a su configuración

como isla y municipio, es importante recordar que la disposición transitoria octava del Estatuto, en su apartado 4, dispone literalmente lo siguiente: “En caso de renuncia a la asunción de las competencias por parte del Consejo Insular de Formentera, éstas serán ejercidas por el Gobierno de las Illes Balears”. Pues bien, en este supuesto, no es dudoso que la potestad reglamentaria originariamente atribuida al Consejo Insular de Formentera volvería al Gobierno autonómico en los ámbitos materiales correspondientes.

3.2.3

La coordinación de la actividad de las islas ¿y de sus normas?

El tratamiento del principio de coordinación en el artículo 72 del Estatuto de Autonomía ha dado lugar a interpretaciones en las que no siempre se distingue claramente la potestad reglamentaria autonómica de las facultades de coordinación del Gobierno de la Comunidad Autónoma¹⁴. Conviene, por ello, apuntar lo siguiente:

- No hay duda de que el Estatuto confiere al Gobierno autonómico una posición de cierta preeminencia sobre los consejos insulares cuando están en juego los intereses generales de la Comunidad Autónoma. Ahora bien, no está claro que el Estatuto haya querido establecer un poder de coordinación de la potestad reglamentaria de los consejos. De hecho, el artículo 72 del texto estatutario se refiere a “la *actividad* de los Consejos Insulares” como objeto de la coordinación, por lo que es dudoso que el legislador tuviera en mente la idea de coordinación de las normas insulares. En cualquier caso, incluir en un mismo precepto referencias a facultades normativas y a facultades de coordinación no parece una muestra de la mejor técnica legislativa.
- Si esto es así, los apartados 2 y 3 del artículo 72 deberán ser interpretados a la luz del marco normativo de las relaciones interadministrativas y, por tanto, teniendo en cuenta las reglas que rigen las facultades de coordinación que las leyes atribuyen a unos entes respecto de otros, de manera especial en el ámbito de las relaciones entre entidades territoriales. Por lo tanto, es necesario distinguir los principios generales (como fórmula de delimitación de

¹⁴. Sobre la coordinación de la actividad de las islas, *vid.*, entre otros, Blasco Esteve (2008: 154-155), Colom Pastor (2008: 886-889), Munar Fullana (2014: 425-430) y Segura Ginard (2008: 174).

- la potestad reglamentaria insular) de los clásicos mecanismos de coordinación de la actividad de las Administraciones insulares¹⁵.
- Esta es la perspectiva acogida en el título VIII de la Ley 4/2022, que dedica el capítulo II a la coordinación entre el poder ejecutivo de la Comunidad Autónoma y los consejos insulares. En los artículos 123 y siguientes se lleva a cabo un tratamiento de los elementos fundamentales para el ejercicio del poder de coordinación y de los diversos instrumentos que pueden emplearse: conferencias sectoriales, planes y programas, y directrices de coordinación.
 - Es preciso advertir inmediatamente que algunos instrumentos de coordinación pueden aplicarse mediante la potestad reglamentaria: es el caso de los instrumentos de planificación, pero también el de las directrices de coordinación reguladas en el artículo 128 de la Ley que comentamos, que podrán incorporarse en forma de decreto o de orden. Ahora bien, este dato no desmiente el planteamiento general antes expuesto si se tiene en cuenta lo siguiente:
 - a) La coordinación se manifiesta en un conjunto de técnicas destinadas a orientar o reconducir el ejercicio de las competencias atribuidas a los consejos insulares. Como se indica en el artículo 123.4 LCI, “[l]a coordinación supone la definición concreta, para una materia, una competencia o un servicio determinados, de los intereses generales prioritarios a cuya satisfacción se dirigirá la actuación de las administraciones públicas implicadas”.
 - b) Por lo tanto, la coordinación no es una técnica de relación entre conjuntos normativos, ni de restricción de competencias normativas. En cambio, los principios generales suponen verdaderas alteraciones de los límites en que pueden moverse los reglamentos insulares, pues se manifiestan en modificaciones del ordenamiento jurídico vinculantes para los consejos insulares.
 - c) Potestad de coordinación y potestad de establecimiento de principios generales son, por tanto, en el plano teórico, dos potestades diferentes que responden a finalidades institucionales diferentes. Esta afirmación se puede mantener a pesar de que, en la práctica, los principios generales actúan a veces como normas fijadoras de objetivos, del mismo modo en el que actúan las directivas emanadas de las instituciones de la Unión Europea.

15. Sobre la visión de los principios generales como técnica de coordinación se pronuncia Munar Fullana (2014: 425-430).

- Conviene recordar, finalmente, que la delimitación entre los conceptos de coordinación y de principios generales normativos ha sido recogida por el Consejo Consultivo en términos similares a los expuestos. Podemos citar aquí, entre otros, sus dictámenes 40/2018, de 9 de mayo, 53/2021, de 30 de junio, y 75/2021, de 29 de septiembre.

3.3

El eje procedimental

En este ámbito, parece oportuna una distinción tripartita que puede ayudar a una mejor interpretación del capítulo II del título VI de la Ley. Así, pueden distinguirse reglas comunes para todo tipo de reglamentos, reglas específicas para los reglamentos ejecutivos y reglas especiales para determinados productos normativos.

Las reglas comunes están formadas por los artículos 79, 80 y 89, relativos, respectivamente, a la exigencia de expediente electrónico, al trámite de consulta previa y a la facultad de aprobar textos consolidados de los reglamentos insulares. Respecto a la consulta previa, hay que tener en cuenta que el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, debe ser interpretado de acuerdo con la STC 55/2018, de 24 de mayo, que relativiza su carácter básico.

Las normas específicas para la elaboración de los reglamentos ejecutivos son las que merecen preferentemente nuestra atención. Están comprendidas en los artículos 81 a 86, y se inspiran claramente en la Ley balear del Gobierno, ya citada, cuyo contenido podrá ser aplicado por los consejos insulares con carácter supletorio, como así prescribe el artículo 70.2 LCI: “En todo lo no previsto en este título [el VI] serán aplicables, en aquello que sea procedente y de acuerdo con el reglamento orgánico, las normas que regulan la potestad reglamentaria del Gobierno de la comunidad autónoma”.

La cuestión fundamental a destacar en este ámbito es que el legislador balear ha acogido la idea de que el ejercicio de la función de ejecutar las leyes del Parlamento debe guiarse por las mismas pautas, de modo que tanto el Gobierno de la Comunidad Autónoma como los consejos insulares competentes para dictar los correspondientes reglamentos deberán seguir, salvo matices, unas mismas reglas fundamentales en materia de procedimiento de elaboración de disposiciones generales. De ahí que las exigencias formales derivadas de la doctrina del Consejo Consultivo y de los órganos de

la jurisdicción contencioso-administrativa, señaladas para los reglamentos autonómicos, sean sustancialmente trasladables a la tramitación regulada en los artículos 70 y siguientes de la Ley 4/2022.

En cuanto a las reglas establecidas para los reglamentos ejecutivos, es importante destacar lo siguiente:

- La Ley pone fin a la incertidumbre sobre la tramitación a seguir, cuestión que se había resuelto a partir de las indicaciones del Consejo Consultivo (Ballester Cardell, 2021: 339-340). Esta tramitación es exigible ya desde la entrada en vigor de la LCI, tal como se desprende de su disposición transitoria primera, aunque el procedimiento de elaboración hubiera empezado antes¹⁶.
- Se prevén dos tipos de tramitación, la ordinaria y la de urgencia. Esta última permite la reducción de los plazos previstos a la mitad cuando se den determinadas circunstancias (art. 86).
- La estructura del texto legal permite visualizar las tres fases típicas del procedimiento: iniciación, instrucción y aprobación.

a) Fase de iniciación

De acuerdo con el artículo 81 LCI, en esta fase intervienen los órganos siguientes: el consejero ejecutivo competente por razón de la materia, que dicta la resolución de inicio y designa el órgano responsable de la tramitación (la resolución de inicio debe ir acompañada de determinada documentación); el consejo ejecutivo, que hace suyo o rechaza el texto del proyecto de reglamento y lo eleva al pleno, y el pleno que acuerda la aprobación inicial. Cabe mencionar la posibilidad de adoptar medidas provisionales, de carácter cautelar (art. 81.4), a imagen de lo que permite el artículo 57 de la Ley del Gobierno, antes citada¹⁷.

b) Fase de instrucción

Es preciso distinguir dos momentos fundamentales, regulados respectivamente en los artículos 82 y 83 de la Ley. El primero está formado por trámites como audiencia, consultas a las Administraciones públicas, información pública y dictamen del Consejo Económico y Social; todos ellos se pueden impulsar simultáneamente. El segundo, que está integrado por diversos informes preceptivos, que también pueden llevarse a cabo de manera simultánea, culmina con la emisión del dictamen del Consejo Consultivo.

¹⁶. *Vid.*, al respecto, el Dictamen del Consejo Consultivo 66/2022, de 27 de julio, como también el apartado 2 de la disposición transitoria primera de la LCI.

¹⁷. El Consejo Consultivo, al analizar el Anteproyecto de Ley de Consejos Insulares, se manifestó en contra de este mecanismo por posible contradicción con la normativa básica (Dictamen núm. 53/2021), aunque lo cierto es que la legislación estatal de carácter básico no parece excluir ningún tipo de procedimiento administrativo de la posibilidad de adoptar medidas de carácter provisional.

En cuanto al informe del secretario general del Consejo Insular, el Consejo Consultivo, en el Dictamen 53/2021, ha interpretado que se trata de una intervención imprescindible porque así lo impone el artículo 3.3.d) del 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, en consonancia con el apartado 1.a) del artículo 92.bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Paralelamente a esta sucesión de trámites, y a imagen de lo que prevé la Ley del Gobierno, al órgano responsable del procedimiento le incumbe elaborar la memoria del análisis de impacto normativo, que el artículo 84 LCI configura como “un documento dinámico” al que deben ir incorporándose diversos contenidos: oportunidad y justificación de la propuesta normativa, análisis jurídico, impacto económico y presupuestario, etc. Por lo tanto, esta memoria reflejará la evolución que, a cada paso, experimenten el expediente y el texto de la propuesta normativa.

c) *Fase de terminación*

Una vez realizados los trámites previstos para las fases anteriores, el pleno debe recibir, junto con la propuesta de acuerdo, la última versión del proyecto de reglamento, la memoria del análisis de impacto normativo ya finalizada y el dictamen que haya emitido el Consejo Consultivo. Solo entonces se podrá proceder a la aprobación definitiva del texto, tal como exige el artículo 85 LCI.

El artículo 78 LCI prevé que el texto aprobado se publique íntegramente en el *Boletín Oficial de las Islas Baleares* y que la entrada en vigor del reglamento ejecutivo se produzca a los veinte días de la publicación, salvo que en el mismo reglamento se disponga un plazo diferente.

4

Consideraciones finales

En materia de potestad reglamentaria, el cambio de paradigma operado por la reforma estatutaria de 2007, y completado por la nueva Ley de consejos insulares, supone sin duda un refuerzo significativo de la autonomía de cada isla y, por lo tanto, de la capacidad de los entes insulares para innovar en el ordenamiento jurídico balear. Al mismo tiempo, sin embargo, este nuevo escenario plantea retos teóricos y dificultades de orden práctico.

En una situación ideal, las leyes del Parlamento deberían ser desarrolladas y completadas coordinadamente por el Gobierno de la Comunidad Autónoma y por los consejos insulares —siempre que fuera necesario el es-

tablecimiento de principios generales y, por tanto, la compartimentación reglamentaria de la materia—, pues en ambas instancias reside el poder ejecutivo autonómico de acuerdo con el artículo 84.2 EAIB. Cada nivel territorial debería actuar escrupulosamente en el ámbito de sus competencias, elaborando la normativa reglamentaria correspondiente con transparencia y participación de las Administraciones afectadas, e incluso acordando con las demás Administraciones la aparición en el tiempo de las diversas regulaciones cuando fuera preciso. Esta actuación conjunta facilitaría que, en cada isla, la ejecución de la ley se tradujera, por un lado, en el establecimiento de aspectos nucleares de la materia comunes para todos los destinatarios de la norma, y, por otro, en la aprobación de desarrollos normativos basados en los intereses específicos de cada territorio insular. Los primeros serían objeto de los decretos gubernamentales de principios generales; los segundos, de los reglamentos ejecutivos dictados por el pleno de cada consejo insular.

La realidad se aleja a menudo de este escenario ideal, tal vez imaginado en el momento de elaborarse el texto estatutario de 2007. Lo cierto es que la aprobación de leyes por el Parlamento autonómico no desemboca posteriormente en un desarrollo reglamentario coordinado por parte del Gobierno autonómico y de las islas. Recuérdese, además, que son escasos los ejemplos de leyes del Parlamento de las Islas Baleares que contienen disposiciones finales en las que se habilita, tanto al Gobierno como a los consejos insulares, a dictar las correspondientes disposiciones de desarrollo. En general, cada consejo insular decide cómo y cuándo lleva a cabo la ejecución de la ley en su territorio, situación que propicia que, frecuentemente, tanto el Parlamento como el Gobierno de la Comunidad Autónoma expriman toda su capacidad normativa, reduciendo el espacio idóneo para los reglamentos ejecutivos insulares.

Constituye un ejemplo interesante de la situación descrita el hecho de que una disposición tan importante como la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Islas Baleares, tan solo ha sido desarrollada¹⁸ por el Consejo Insular de Mallorca, lo que conlleva, en las demás islas, una extensa aplicación supletoria de la legislación estatal y, por tanto, una mayor diversidad en la aplicación de las normas urbanísticas en la misma Comunidad Autónoma.

Frente a la situación descrita, parece imprescindible un cambio de conducta de las Administraciones en el marco de la mejora constante de las relaciones interadministrativas. Las Administraciones de las Islas Baleares,

18. Acuerdo del Pleno de aprobación definitiva del Reglamento general de la Ley publicado en el BOIB núm. 51, de 22 de abril de 2023.

en el ejercicio de sus poderes normativos, sin duda podrían trabajar más eficazmente para alcanzar una mayor calidad en la tarea de ejecutar las leyes. Ningún obstáculo legal impide un mayor intercambio de información y de medios. Cabe preguntarse además por qué no se crean comisiones o grupos técnicos de trabajo, incluso de carácter permanente, que estén formados por expertos y/o por miembros de distintas Administraciones, cuyo objetivo sea colaborar en la elaboración de propuestas reglamentarias.

Si lo que se pretende es un más adecuado ejercicio compartido del poder ejecutivo autonómico, debe reconocerse la necesidad de un mayor protagonismo en este ámbito tanto de la Conferencia de Presidentes (art. 74 EAIB) como de las conferencias sectoriales (art. 125 LCI). Todo ello puede contribuir a que el ordenamiento jurídico balear sea más claro, coherente y manejable. Ahora bien, si persiste la situación descrita, deberían plantearse con seriedad las necesarias reformas normativas.

5 Bibliografía

- Ballester Cardell, M.^a (2021). Doctrina del Consell Consultiu de les Illes Balears en relació con el Anteproyecto de Ley de Consejos Insulares. *Cuadernos de Derecho Local*, 56, 319-344.
- Blasco Esteve, A. (2008). Els consells insulars en el nou Estatut d'autonomia de 2007. *Revista Jurídica de les Illes Balears*, 6, 131-157.
- (2009). La potestat reglamentària de les administracions autonòmica i insular en el nou estatut d'autonomia. En VV. AA. *La potestat reglamentària dels consells insulars* (pp. 9-17). Palma: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Blasco Esteve, A. y Segura Ginard, L. J. (dirs.). (2023). *Manual de dret públic de les Illes Balears* (2.^a ed.). Barcelona: Atelier - Institut d'Estudis Autonòmics.
- Colom Pastor, B. (2008). Article 72. Potestat reglamentària. En A. Blasco Esteve (dir.). *Comentaris a l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears* (pp. 881-889). Cizur Menor: Thomsom-Civitas.
- Embid Irujo, A. (2010). *La potestad reglamentaria de las entidades locales*. Madrid: Iustel.
- Munar Fullana, J. (2014). Las relaciones de las entidades locales con otras administraciones territoriales. En J. M. Socías Camacho y A. Blasco Esteve (dirs.). *Derecho Local de las Islas Baleares* (pp. 425-430). Madrid: Iustel.

- Segura Ginard, L. J. (2007). La potestat reglamentària normativa dels consells insulars. En VV. AA. *Els consells insulars en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears* (pp. 163-177). Palma: Lleonard Muntaner, Editor.
- (2008). Sobre la potestat reglamentària normativa dels consells insulars a la llum de l'Estatut d'autonomia. *Revista Jurídica de les Illes Balears*, 6, 159-179.
- Toscano Gil, F. (2021). La regulació de la potestad reglamentaria insular. En VV. AA. *Un nou marc legal per als consells insulars* (pp. 65-76). Palma: Institut d'Estudis Autònòmics.
- Vicent Marí, E. (2009). La doctrina del Consell Consultiu sobre la potestad reglamentaria de los consells insulars. En VV. AA. *La potestat reglamentària dels consells insulars* (pp. 19-37). Palma: Institut d'Estudis Autònòmics.
- VV. AA. (2009). *La potestat reglamentària dels consells insulars*. Palma: Institut d'Estudis Autònòmics.
- VV. AA. (2021). *Un nou marc legal per als consells insulars*. Palma: Institut d'Estudis Autònòmics.