

la potestat reglamentària dels consells insulars

avel·lí BLASCO ESTEVE
miquel àngel BUSQUETS LÓPEZ
bartomeu COLOM PASTOR
jeroni m. MAS RIGO
rosa SALORD OLEO
maria TORRES BONET
enrique VICENT MARÍ

3

COL·LECCIÓ DEBATS



Institut d'Estudis Autonòmics

la potestat reglamentària dels consells insulars

la potestat reglamentària dels consells insulars

Ponències del Seminari sobre «Qüestions
actuals de la potestat reglamentària dels
consells insulars»

Palma, 3 d'octubre de 2008

avel·lí BLASCO ESTEVE
miquel àngel BUSQUETS LÓPEZ
bartomeu COLOM PASTOR
jeroni m. MAS RIGO
rosa SALORD OLEO
maria TORRES BONET
enrique VICENT MARÍ



Institut d'Estudis Autonòmics

Disseny de la coberta: ©Ludmila Rivacoba Wamba, 2009

Direcció de la col·lecció: Lluís J. Segura Ginard

Primera edició: juny, 2009

© De la presentació: Bartomeu Llinàs Ferrà, 2009

© Dels textos: els autors, 2009

© D'aquesta edició:



Presidència de les Illes Balears

Secretaria de la Presidència
Institut d'Estudis Autònoms

C/ de Josep Rover Motta, 2, 1r — 07006 Palma
Telèfon 971 77 41 94 – Fax 971 46 73 80
ieal@caib.es

Producció:



LLEONARD MUNTANER
✂ ✂ ✂ Editor ✂ ✂ ✂

Apartat de Correus, 828 / C/ Joan Bauçà, 33 - 1r
07080 Palma (Mallorca) / 07007 Palma (Mallorca)

Telèfon 971 25 64 05 - Fax 971 25 61 39
e-mail: editorial@lleonardmuntanereditor.cat

ISBN: 978 - 84 - 95904 - 36 - 2
Dipòsit Legal: PM - 1.539 - 2009

Maquetació: Coc 33 serveis editorials s.l.
Telèfon: 971 256 405 – Fax: 971 256 139

PRESENTACIÓ

BARTOMEU LLINÀS FERRÀ

Secretari de la Presidència de les Illes Balears

Un dels trets definidors del nou Estatut d'autonomia de les Illes Balears és l'enfortiment de la posició institucional dels consells insulars, dada que es manifesta, entre d'altres coses, en l'atorgament a aquests ens de la potestat reglamentària general per al desplegament, en l'àmbit de les competències pròpies, de les lleis aprovades pel Parlament. Com ha assenyalat la doctrina, els consells insulars passen així a compartir amb el Govern el poder executiu de la Comunitat Autònoma i a situar-se en espais als quals anteriorment només podien accedir quan les lleis atributives de competències determinaven l'existència i l'abast de la denominada potestat reglamentària externa o normativa d'aquestes corporacions.

Ara bé, l'afirmació dels consells insulars com a institucions de la Comunitat Autònoma, sense minva de la seva naturalesa d'entitats locals, i la consegüent ampliació del poder normatiu insular, s'han articulats en la reforma estatutària operada per la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de manera tècnicament imprecisa i sovint poc acurada. En efecte, la lectura del conjunt dels preceptes estatutaris que s'ocupen de l'arquitectura jurídica de la Comunitat Autònoma ha suscitat des del primer moment molts dubtes i no ha evitat l'aparició d'alguns conflictes.

En aquesta situació s'han produït alguns pronunciaments del Consell Consultiu de les Illes Balears, que s'ha afanyat a formular amb encert pautes interpretatives orientadores, principalment, de la producció reglamentària del Govern i de les conselleries de l'Administració autonòmica. També ens han arribat oportunament diversos treballs doctrinals que, com el temps ha demostrat, han contribuït a la racionalitat del nostre sistema institucional.

Cal ser conscients, això no obstant, que algunes de les aportacions esmentades han aparegut dotades d'un cert vel de provisionalitat, ja que el tractament definitiu de la potestat reglamentària dels consells insulars és un camp que necessàriament ha de llaurar el legislador balear en l'anunciada Llei de consells insulars, text que tal vegada veurà la llum com a projecte de llei en pocs mesos.

En el context exposat, l'Institut d'Estudis Autònoms va convocar diversos experts a reflexionar sobre les qüestions més punyents que plantejava, després de la reforma de 2007, el tema dels poders reglamentaris dels ens insulars. Per això organitzà el Seminari sobre *Qüestions actuals de la potestat reglamentària dels consells insulars*, que va tenir lloc a Palma, a la seu del Col·legi d'Advocats de les Illes Balears, el dia 3 d'octubre de 2008. Aquest llibre recull, precisament, les ponències pronunciades en aquell Seminari i conserva en gairebé tots els casos —i només amb alguna matisació incorporada posteriorment pels seus autors— la literalitat de les exposicions orals.

Les consideracions posades de manifest en aquella ocasió, i presentades ara en forma d'obra col·lectiva, mantenen la seva actualitat i, al meu parer, poden constituir un material jurídic de gran interès per als que s'interessen per la reforma estatutària de 2007 i les seves conseqüències. També poden considerar-se com a material digne d'estudi per a aquells que hagin de participar en els debats previs a l'aprovació de la nova Llei de consells insulars.

Amb la publicació d'aquests treballs, l'Institut d'Estudis Autònoms recupera la «Col·lecció Debats», que havia romàs detinguda en benefici d'altres projectes editorials, i la presenta en aquests moments amb renovació d'idees i de formes, tot confiant que l'acollida per part dels professionals del dret i de l'Administració de les Illes Balears sigui, si més no, tan positiva com la que han estat rebent en general les publicacions d'aquest organisme. El prestigi dels experts convidats al Seminari, com també l'interès dels seus textos, permeten augurar que aquest volum tercer de la «Col·lecció Debats» ocuparà un lloc preferent en la bibliografia jurídica sobre els poders normatius dels consells insulars.

No seria just acabar aquestes paraules de presentació sense agrair als ponents la seva generosa col·laboració per a la publicació de la versió final de les seves ponències. Aquest agraïment és doble en el cas de Jeroni Mas, qui ha tengut l'amabilitat d'elaborar l'annex documental que complementa magníficament aquesta obra.

El meu agraïment també per al director de l'Institut d'Estudis Autònoms, el senyor Lluís Segura, i per al seu personal, per la seva dedicació encomiable als diversos projectes editorials que tenen confiats.

LA POTESTAT REGLAMENTÀRIA DE LES ADMINISTRACIONS AUTONÒMICA I INSULAR EN EL NOU ESTATUT D'AUTONOMIA

AVEL·LÍ BLASCO ESTEVE

Catedràtic de dret administratiu
de la Universitat de les Illes Balears

I

M'han demanat que faci una introducció una mica genèrica per no entrar massa en els detalls que queden per a les ponències posteriors i, per tant, per emmarcar un poc aquesta gran novetat que és l'atribució de la potestat reglamentària als consells en l'article 72 de l'Estatut.

Recordem que aquest article, que és totalment nou, diu que, en les competències que són atribuïdes com a pròpies als consells insulars, aquests exerceixen la potestat reglamentària. Abans d'entrar pròpiament en la potestat reglamentària, crec que això s'ha d'emmarcar en el que és, un poc, el tractament global dels consells en l'Estatut d'autonomia, en la reforma de l'Estatut d'autonomia de 2007.

Pens que, sens dubte, la regulació dels consells és una de les grans novetats d'aquest Estatut. Si comparem l'Estatut anterior amb l'Estatut actual, en poques coses hi ha tantes diferències, entre l'antiga regulació i la nova regulació, com en matèria de consells. Segurament, si em permeten, i és una improvisació que faig en aquest moment, només en el tema de les competències, en els articles 30, 31 i 32, trobaríem una diferència tan substancial entre la regulació anterior i la regulació actual. Però, si jo hagués de destacar alguna cosa d'aquesta reforma, destacaria segurament el tema dels consells per la quantitat de novetats que es produeixen.

Doncs bé, en aquestes novetats, i ho he dit per escrit moltes vegades, en conferències i en aquesta mateixa sala alguna vegada, crec que la reforma va clarament en el sentit de reforçar el paper dels consells insulars com a institucions autonòmiques. És a dir, l'Estatut fa aquí una tasca d'interiorització de la seva organització, una tasca absolutament legítima.

L'Estatut és, abans de tot, una norma organitzativa i també de distribució de competències entre l'Estat i la Comunitat Autònoma, però, sobretot, és una norma autoorganitzativa. Això és el que diu l'article 147 de la Constitució, com sabem, i, per tant, internament, l'Estatut organitza els poders públics de la Comunitat Autònoma dins del marc de la Constitució i, en el seu cas, de les lleis estatals, però l'organitza amb més llibertat que altres coses.

Jo no vull entrar, en una ponència de quinze minuts, en el marge de llibertat o de flexibilitat que té l'Estatut dins la Constitució. Hi ha importants que han posat l'Estatut, fins i tot, com un nivell especial de llei orgànica. És una llei orgànica com sabem, però la llei orgànica no deixa de ser una forma, un vehicle formal i, dins d'aquest vehicle, poden haver-hi diferents continguts. Hi ha autors que destaquen l'Estatut d'autonomia com una llei orgànica especialment reforçada o blindada i que, evidentment de cara a l'interior, té una força immensa per reorganitzar internament els poders públics de la Comunitat Autònoma de què es tracti en cada cas.

Doncs bé, en el nostre cas, l'Estatut de les Illes Balears organitza d'una determinada manera els poders públics que, en aquesta organització, és innegable que reforça el paper dels consells insulars com a institucions de la mateixa Comunitat Autònoma. Ara no entro en l'antiga polèmica de si són institucions d'autogovern o són institucions pròpies: la paraula *autogovern* ha desaparegut de l'Estatut; només queda en una antiga disposició transitòria que hi havia en l'anterior —i que supòs que per confusió ha quedat igual—, i ja no torna a sortir; ara, el que fa servir l'Estatut contínuament és l'expressió «institucions pròpies»: on abans deia institucions d'autogovern, ara parla d'institucions pròpies en diferents moments. I, sobretot, hi ha un article clau, que és l'article 39, el que obre el títol IV «De les institucions de la Comunitat Autònoma», que comença dient «El sistema institucional autonòmic —el sistema institucional autonòmic de les Illes— està integrat pel Parlament, el Govern, el president de la Comunitat Autònoma i els consells insulars de Mallorca, de Menorca, d'Eivissa i de Formentera, sens perjudici de la seva autonomia garantida constitucionalment».

Per tant, els consells formen part dels sistema institucional autonòmic en el mateix nivell que el Parlament, que el Govern, que el president. Després parlaré un poc més d'això. Vull dir que són peces d'això que es diu «sistema institucional autonòmic»; en canvi, diguem el que diguem, i sé que alguns autors discrepen de la meva posició, no ho són els municipis en el nostre sistema. Però en fi, si volen després tornarem sobre el tema.

Jo crec que, dins d'aquesta orientació general de l'Estatut de potenciar el paper dels consells, d'integrar-los més, d'interioritzar-los més, seguint

amb aquest objectiu, seguint un poc alguna de les línies que ja estaven en la Llei de consells insulars de l'any 2000, l'Estatut fa una operació molt nova en diversos temes: uns canvis quant a l'organització, la nova organització amb consell executiu, etc., de lliure designació; però, quant als seus poders, és a dir, a les competències i a la manera d'exercitar-les, l'Estatut fa un salt qualitatiu, que no quantitatiu, sinó qualitatiu, molt important. Primer, dóna als consells unes competències directes *ex estatuto*, per atribució directa de l'Estatut, que són les competències pròpies de l'article 70, i, després, deixa la resta tal com estava en l'anterior article 39 —ara són les de l'article 71—, allò que es diu «funció executiva de competències» —per cert, un títol desastrós—; perquè si les altres eren competències pròpies, aquestes s'haurien de dir competències «transferibles», per dir alguna cosa, transferibles o delegables, però també les del 70 són funció executiva de competències. Ho vull dir perquè crec que aquí no van estar fins els que van posar la denominació a aquests articles.

Per tant, competències pròpies de l'article 70 que s'atribueixen directament *ex estatuto*, per ministeri de l'Estatut, i aquí és a on es dóna després en l'article 72 la potestat reglamentària. Evidentment, aquestes competències de l'article 70, o aquesta regla de l'article 70, impliquen moltes coses. Aquí no parlem de competències, parlem només de potestat reglamentària però, per a mi, queda clar que aquestes competències ja pertanyen als consells, hem d'entendre en tot el que no és potestat legislativa —els consells no tenen Parlament, no tenen poder legislatiu—. Per tant, estam parlant de competències executives, el que el 71 denomina «funció executiva de competències», per això dic que el títol està molt mal posat. Atribució directa de competències que, d'alguna manera, està blindant aquestes competències a favor dels consells front a una possible invasió del legislador ordinari autonòmic que intenti retallar aquestes competències als consells. Dit d'una altra manera, una llei del Parlament que intentés rebaixar l'abast de les competències del 70, de les competències pròpies que pertanyen per mor de l'Estatut als consells —dic una llei ordinària que intentés rebaixar aquestes competències, que suposés un detriment de l'abast ordinari que han de tenir aquestes competències en mans dels consells—, seria una llei antiestatutària, amb les conseqüències que això pugui suposar. Però, evidentment, el Parlament i la llei autonòmica han de respectar aquesta atribució perquè encara que al final acaba el tema de les competències, encara que el 70 acaba dient que a l'entrada en vigor del present Estatut es transferiran les competències atribuïdes com a pròpies, aquestes, mitjançant decret de traspàs, recordem que aquí tots els autors i la jurisprudència diuen que aquest

decret de traspàs opera igual que els decrets de traspàs que hi havia en el cas de les comunitats autònomes, és a dir, que la competència s'entenia atribuïda i s'entenia assumida per mor de l'Estatut, i el decret de traspàs l'únic que posava eren els mitjans materials, etc., i detallava les funcions per un acte purament d'aplicació. Per tant, no era el decret de traspàs realment el que operava la transferència de les competències, sinó que era pròpiament l'Estatut.

Doncs, en aquest quadre general, en aquestes competències, es dona potestat reglamentària als consells, potestat reglamentària que jo pens —algun autor pensa el contrari— que és només en les competències de l'article 70 i, per tant, no en les del 71 (ja dic que aquí hi ha diversitat d'opinions).

Jo crec que, quan el 72 parla de competències pròpies, «en les competències que són atribuïdes com a pròpies», els consells exerceixen la potestat reglamentària; aquí, el terme «pròpies» s'està referint a les pròpies del mateix Estatut dos articles abans, que són les del 70 i, per tant, està deixant fora les del 71, en què continuaria referint-se al «sistema anterior», és a dir, que la llei de transferència sí que pot atribuir potestat reglamentària com ja havien fet algunes lleis de transferències. Però, si la llei no diu res, evidentment, el que és la potestat reglamentària externa, el que l'Estatut diu de vegades «normativa»— no la interna organitzativa—, no estaria transferida.

I dic això perquè jo crec que aquí, en l'Estatut, hem d'interpretar els termes amb la terminologia del mateix Estatut: si el 72 parla de «pròpies» i el 70 parla de «pròpies» sembla que hi ha una referència directa. L'argument de dir «no, és que les del 71 quan es transfereixen i un pic assumides, també passen a ser pròpies», això ho diu la legislació ordinària i és vera segurament, però, això és ja una construcció que hem fet els autors a partir de la legislació ordinària però que no hi és en la terminologia de l'Estatut. Crec que tampoc no hi és en els antecedents parlamentaris, pel que jo sé. És a dir, quan aquest tema de la potestat reglamentària es va moure, es pensava només en les pròpies i, com saben, els antecedents parlamentaris també són elements interpretatius de primer ordre.

II

Bé, per a no entretenir-me massa, algunes consideracions més globals. Què pensar d'aquesta gran novetat que és l'atribució de potestat reglamentària en les competències pròpies? Mirin, en la Comissió d'Experts vam estar discutint una bona estona: en aquell moment nosaltres no vam introduir la dis-

tinció de les competències pròpies i les transferibles, però, ja vam discutir el tema de la potestat reglamentària i vam tenir una acalorada discussió. Al final vam votar —hi va haver divisió d'opinions—, però vàrem guanyar, crec que per molt poc, els que pensàvem que no s'havia d'atorgar potestat reglamentària als consells amb caràcter general, sens perjudici que la llei en concret, la llei de transferències ho digués. Quin va ser l'argument essencial? L'argument essencial va ser que pensàvem alguns que això podia donar lloc a una diversitat excessiva en la regulació de determinades matèries. Jo posava l'exemple en aquella discussió, i el poso sempre: què passa si cada consell insular dicta un reglament de gestió urbanística diferent? Jo deia, ens tornarem boigs, perquè si ja l'ordenament urbanístic ja no hi ha qui l'entengui, amb quatre reglaments de gestió serà una cosa increïble, no? Per tant, pot ser massa prudents, però vam dir no.

Després, ja en fase parlamentària, les coses van canviar. Es van introduir els articles 70 i 71, que no hi eren, i clar, llavors, ja tenia més lògica, perquè, en fer aquesta distinció de pròpies i transferibles, les del 70 i les del 71, ja tenia més sentit dir ara sí, en unes sí, en d'altres no. Perquè clar, quan en la Comissió d'Experts discutíem això, ho discutíem en general, la qual cosa era la postura d'alguns polítics, sobretot de les illes menors, que deien «volem, amb caràcter general, potestat reglamentària per a totes les competències transferides». O sigui que aquest matís, que després ha quedat, inicialment no es plantejava, sinó que el que ens arribava d'alguns polítics era que havien fet declaracions en el sentit de dir «la potestat reglamentària ha de ser nostra, en tot cas, amb caràcter general, i ja ho ha de dir l'Estatut quan ens donin una matèria, doncs això ha de dur sempre la potestat reglamentària». Clar, això que ens semblava excessiu, ara ha quedat en una posició intermèdia, perquè en les pròpies sí i en les altres no, té més sentit, però ja dic quin és l'argument.

Bé, efectivament, aquesta és una de les ombres; hi ha llums i ombres de la nova regulació en què un exercici que sigui poc prudent d'aquesta potestat reglamentària per part d'algun consell insular doncs pot complicar molt les coses.

Després ens hem adonat que hi ha més coses. Per exemple, ens estam adonant que en alguns temes fa falta que realment la Comunitat Autònoma pugui tenir potestat reglamentària, pugui dictar normes —i després parlarem del 58.3, que preveu allò dels «principis generals»—. Però, en fi, jo crec que en aquell moment ningú no es va adonar d'aquest tema. Es va pensar que això era una conseqüència lògica d'aquesta divisió entre competències pròpies i competències transferibles, i es va incloure, i ara *a posteriori*, ens hem donat compte que, per exemple, en agricultura, això està creant

greus problemes: hi ha hagut dictàmens del Consell Consultiu molt detallats i discutits internament, debatent si realment tota la potestat reglamentària estava en mans dels consells o no. Perquè jo crec que la Comunitat aquí troba a manca aquesta eina tan important que és tenir potestat normativa general, perquè la llei té un procediment massa rígid i massa lent i s'ha de quedar en uns nivells d'abstracció en els que no es queda el reglament.

Per tant, això són les ombres del sistema. Evidentment, com gairebé en totes les coses, hi ha llums, és a dir, hi ha avantatges. Jo sí que estic d'acord que aquesta atribució de potestat reglamentària incrementa el grau d'autonomia dels consells, sens dubte. Els dóna una eina molt important que és la possibilitat de regular, de dictar normes, no només d'aplicar el dret, sinò de crear dret amb caràcter general. Incrementa el grau de descentralització política de la nostra Comunitat Autònoma: tenim un grau de descentralització política que està en la banda alta de les comunitats espanyoles. Jo diria que només el País Basc està per davant de nosaltres quant a descentralització interna perquè, per tradició, com saben, tenen els territoris històrics de les antigues províncies amb una esfera de poder, fins i tot, blindada per l'Estatut d'autonomia, i això ja ve des del primer moment i estan encara lluny de nosaltres. Però, en fi, després del País Basc estam nosaltres i molt per damunt dels canaris, dels cabildos, que continuen sent entitats locals qualificades, però res més. I, en la resta, no sé si Catalunya darrerament en farà alguna cosa, però no crec que a les vegueries, i per descomptat a les comarques, tampoc no ha arribat aquest grau intern de descentralització.

III

Bé, vull també posar de manifest a continuació un altre fet que trob novell i que crec que no ha estat prou destacat en els primers comentaris de l'Estatut. En aquest dibuix global que estam fent, és a dir, l'Estatut li dóna certes competències directament als consells —les del 70, les pròpies— i, en aquestes competències, els consells tenen totes les funcions executives sobre aquella matèria; és a dir, totes les funcions executives vol dir, primer, la potestat reglamentària, segon, la funció d'aplicació del dret ordinari, és a dir, de gestió, l'aplicació mitjançant actes i actuacions administratives. Per tant, tot el que són funcions executives corresponen als consells, ara deix al marge el 58.3, perquè no és un article d'exercici obligat. Dic que, amb aquesta divisió, jo crec que es produeix un fenomen molt interessant i molt important que és el que podíem denominar la dis-

tribució del «poder executiu intern» en la Comunitat Autònoma. La Comunitat Autònoma en definitiva té l'estructura clàssica de l'Estat a escala reduïda: un poder legislatiu, un poder executiu, un poder judicial, encara que forma part del poder judicial global (aquí sí que hi ha una unitat), però, internament, tenim un poder legislatiu i un poder executiu. El poder executiu ordinari deiem que pertanyia a la Comunitat Autònoma, i és veritat, sens perjudici que, evidentment, la Comunitat Autònoma no ho fa tot, hi ha d'altres administracions a altres nivells, especialment les locals, que també tenen, sobretot, poder executiu, són administracions públiques. El poder executiu originari a l'Estat el té el Govern i l'Administració de l'Estat, sens perjudici que per baix hi hagi províncies, municipis o el que sigui; doncs en la Comunitat Autònoma el tenia el Govern i la seva Administració que, en definitiva, és un instrument en mans del Govern.

Doncs bé, això ha canviat al meu parer, perquè ara, des del moment en què una part de competències —competències vol dir matèries més funcions, per tant, una sèrie de matèries de sectors materials de l'activitat administrativa, les de l'article 70: urbanisme, informació turística, inspecció tècnica de vehicles, etc.—, se'ls atribueixen directament als consells i, després, es diu que se'ls dóna la potestat reglamentària, vol dir que aquí a la Comunitat Autònoma no li queda res de funció executiva, llevat que posi en marxa els mecanismes dels principis de l'article 58.3. Què vull dir amb això? Vull dir senzillament que el poder executiu originari dins la Comunitat Autònoma ha quedat repartit entre la Comunitat Autònoma i els consells insulars. Els consells aquí ja no tenen aquella posició subsidiària que tenien abans, que tenen els ajuntaments, però no és el poder executiu originari. I, per tant, es produeix una distribució que va en aquesta línia de tornar a posar els consells a un nivell intern, m'atreviria a dir equiparable, amb tots els matisos del món, al del Govern i de l'Administració autonòmics. I això explica, llavors, aquell article que torn a llegir, el 39 «el sistema institucional autonòmic està integrat pel Parlament, el Govern, el president i els consells insulars». I explica, sobretot, un article clau que és l'article 84 de l'Estatut, «Potestat legislativa i funció executiva de les competències exclusives»: el punt primer parla de la potestat legislativa sobre les competències exclusives; el punt segon, que en correspon al Govern de la Comunitat Autònoma i als consells insulars la funció executiva, incloses la potestat reglamentària i la inspecció i l'actuació de foment de les competències que els són pròpies. Per tant, la funció executiva en abstracte, la de la Comunitat Autònoma globalment considerada, correspon al Govern i als consells insulars, article 84.2. Jo crec que aquest article dóna una mica en la clau de tot.

Bé, per acabar, dues consideracions més, evidentment, i ja són de temes més instrumentals. Quan l'article 72 diu potestat reglamentària, s'entén la potestat reglamentària amb totes les conseqüències, és a dir, potestat reglamentària executiva de desenvolupament de les lleis i, segon, potestat reglamentària independent —reglaments independents quan siguin possibles i en els àmbits que siguin possibles—, potestat reglamentària executiva d'execució de les lleis, evidentment de les lleis en la matèria, siguin estatals o siguin autonòmiques. Si hi ha una llei estatal que ha de ser desplegada per una norma autonòmica, per un reglament autonòmic, en aquests casos en què a l'Estat li correspon la legislació i a la Comunitat Autònoma li correspon l'execució, és a dir, les matèries de l'article 32 de l'Estatut, la norma aquí, el reglament, si són les matèries de l'article 70, pertocarà als consells insulars. I, en el cas dels reglaments independents, evidentment, quan hi càpiguen en la matèria que sigui, haurà de ser el consell insular el que els dicti.

I, finalment, dir que tot això té un important matís, que rebaixa i jo crec que, a més, estic absolutament a favor d'aquest precepte que és l'article 58.3, aquesta possibilitat que el Govern dicti els principis generals sobre la matèria. Diu el precepte que en les competències que, d'acord amb l'Estatut, els consells hagin assumit com a pròpies, el Govern podrà establir els principis generals sobre la matèria, garantint l'exercici de la potestat reglamentària per part dels consells insulars. Bé, a mi em sembla una clàusula molt prudent, que suposo que va aparèixer en el moment que es va introduir amb aquesta partició de competències del 70 i del 71, com a clàusula de prudència i, en algun cas, tal vegada fa falta que el Govern tingui potestat reglamentària.

Potestat reglamentària, per a què? Aquí es parla de principis generals sobre la matèria. En definitiva es tracta d'una potestat reglamentària que intenta establir línies bàsiques, mecanismes de coordinació, mecanismes de homogeneïtat del sistema quan les coses siguin massa diverses. Ja dic que em sembla una clàusula molt prudent i que crec que en alguns casos, a més, s'ha de fer un ús directe d'aquesta possibilitat. Per evitar aquella ombra, que jo citava al principi, d'una diversitat excessiva, o per facilitar mecanismes de coordinació.

Ara no entro en els principis, crec que hi ha alguna ponència que els tocarà més directament, el que sí que és cert és que, en aquests casos, la competència, millor dit, la potestat reglamentària, si el Govern fa exercici d'aquesta competència de dictar principis generals, es converteix en

això que anomenem «potestat compartida o potestat concurrent», depèn dels autors. Vostès saben que en la divisió de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, en els sistemes de repartició competencial, quan l'Estat té la legislació bàsica o normes bàsiques sobre una matèria i la comunitat autònoma té la normativa de desenvolupament —la «normativa de desarrollo» diu la Constitució—, llavors es parla de competència compartida —algun autor l'anomena «competència concurrent»—. Ara no entrarem en les terminologies, però, en fi, realment aquí sí que hi hauria un doble sistema reglamentari: els principis generals que fixi el Govern i el desplegament que dictaran els consells insulars.

Per tant, el que és aquesta potestat reglamentària estarà tallada en dos i, evidentment, aquí els principis generals poden presentar molts de problemes: quina forma han d'adoptar; si són normes o no; com s'han de dictar; el procediment per dictar-les; quin és el seu abast, fins on poden arribar... Tots els problemes que s'han plantejat amb les lleis bàsiques de l'Estat —que n'hi ha hagut molts— segurament aquí, a petita escala, també ens en sortiran.

LA DOCTRINA DEL *CONSELL CONSULTIU* SOBRE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DE LOS *CONSELLS INSULARS**

ENRIQUE VICENT MARÍ
Consejero del *Consell Consultiu*
de las Illes Balears

I. INTRODUCCIÓN

Es objeto de este estudio la exposición, resumida o extractada, de la doctrina elaborada por el *Consell Consultiu* acerca de la potestad reglamentaria de los *consells insulars*, consecuente a la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía (EAI^B), que, como es sobradamente sabido, les otorga potestad reglamentaria externa, es decir, para dictar reglamentos en desarrollo de las leyes e, incluso, para dictar reglamentos independientes, en aquellas materias competenciales que el mismo Estatuto les atribuye como «propias».

En efecto, el artículo 70¹ contiene un elenco de competencias, que amplía el número de las que ya habían sido objeto de las anteriores leyes de transferencia, competencias que se atribuyen con el carácter de propias a los *consells insulars*. Por su parte, el artículo 72² añade que, en

* Texto facilitado por el autor a los asistentes del Seminario.

1 Artículo 70. Competencias propias

Son competencias propias de los Consejos Insulares, además de las que les vengan atribuidas por la legislación estatal, las siguientes materias:

(...)

A la entrada en vigor del presente Estatuto de Autonomía se transferirán las competencias atribuidas como propias a los Consejos Insulares, mediante Decreto de traspaso acordado en Comisión Mixta de Transferencias.

2 Artículo 72. Potestad reglamentaria

1. En las competencias que son atribuidas como propias a los Consejos Insulares, éstos ejercen la potestad reglamentaria.

2. 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.

cuanto a estas competencias propias, los *consells insulars* ejercen la potestad reglamentaria. Y ello, sin perjuicio de las determinaciones del artículo 58³, por cuya virtud el *Govern* podrá establecer principios generales sobre aquellas materias cuyas competencias hayan asumido como propias los *consells*. De este modo, dichos preceptos estatutarios han venido a instituir un sistema de distribución de la potestad reglamentaria, interrelacionada, entre los *consells insulars*, como titulares de materias competencias propias, y el *Govern*, por cuanto le compete el establecimiento, potestativamente, de los «principios generales autonómicos», a modo de normativa básica.

En relación con la problemática que esta interrelación plantea, el *Consell Consultiu* ha pronunciado, hasta el momento, doce dictámenes en los que se concluyó que el proyecto de decreto o de orden consultado no se podía dictar en el ejercicio de la potestad reglamentaria que tiene el *Govern* de las Illes Balears, porque la materia que se quería regular está atribuida como propia a los *consells insulars*. Se trata de los dictámenes núms. 91, 92, 93, 101, 104, 127 y 197 de 2007, y los núms. 116, 124, 130, 142 y 149 de 2008, el primero de fecha 16 de mayo de 2007 y el último, de 29 de agosto de 2008. Las autoridades consultantes han sido la Consejería de Agricultura y Pesca en 10 ocasiones, la Consejería de Interior una sola vez, y el *Consell Insular de Menorca* también en una sola ocasión. Y algunas de las cuestiones tratadas en estos dictámenes son las que seguidamente se exponen.

3. No obstante lo establecido en el párrafo anterior, cuando se trata de la coordinación de la actividad que ejercen los Consejos Insulares en las competencias que tienen atribuidas como propias, deberá contar con la necesaria participación de los mismos.

3 Artículo 58. Competencias del Gobierno

1. Corresponde al Gobierno de las Illes Balears el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma a que se refiere el título III de este Estatuto, excepto las que son propias de los Consejos Insulares o les hayan sido transferidas, sin perjuicio de las competencias legislativas que corresponden al Parlamento de las Illes Balears.

2. (...)

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

II. SOBRE LA DISTRIBUCIÓN Y ALCANCE COMPETENCIAL ENTRE *GOVERN* Y *CONSELLS INSULARS*. LOS PRINCIPIOS GENERALES AUTONÓMICOS

El *Consell Consultiu* viene sosteniendo, como no puede ser de otra manera, que esta Comunidad Autónoma —en sentido genérico o amplio, es decir, como sujeto autonómico dentro del contexto de todo el Estado— es competente para legislar, dictar reglamentos y llevar a término la actividad ejecutiva en las materias enumeradas en los artículos 30 y siguientes del Estatuto. Ahora bien, partiendo de este postulado, tan básico como obvio, en los dictámenes citados se significa que, con la nueva redacción estatutaria, en concreto, a la vista de lo preceptuado en los citados artículos 58, 70 y 72 del Estatuto, dichas potestades se han atribuido a diferentes ámbitos institucionales, el autonómico y el insular, de tal modo que la participación del *Govern de les Illes Balears* queda limitada y la de los *consells insulars* potenciada. En otras palabras, la potestad reglamentaria del *Govern* ha quedado restringida, con carácter general, por la existencia de un ámbito normativo propio que corresponde a los *consells insulars* en aquellas materias a las que se refiere el artículo 70, en relación con las cuales y precisamente por haberseles atribuido como propias, les corresponde, con carácter indisociable a su titularidad, ejercer la potestad reglamentaria.

Es opinión del *Consell Consultiu* que la atribución de competencias propias a los *consells insulars* realizada por el nuevo Estatuto —que deja sin sentido el anterior sistema regido por el principio de disponibilidad— está establecida con carácter horizontal, es decir, a los cuatro *consells*, de forma imperativa, de modo que ninguno de ellos, salvo el caso especial de Formentera, puede rechazarlas.

Sobre la vigencia de las competencias y potestades de los *consells insulars*, se ha planteado el *Consell Consultiu* la cuestión relativa a si las competencias propias las tienen desde el mismo momento de la entrada en vigor del Estatuto, o si, por el contrario, habrían de esperar a que se aprobara el correspondiente decreto de traspaso acordado en la Comisión Mixta de Transferencias, como parece sugerir el último párrafo del artículo 70. La respuesta constante a esta cuestión es que las competencias enumeradas en el artículo 70 del EAIB son propias de los *consells insulars* desde su entrada en vigor, y que pueden ejercer la potestad reglamentaria sobre ellas sin necesidad de esperar la aprobación de un decreto de traspaso acordado en la Comisión Mixta de Transferencias, puesto que, en términos generales, dicha potestad es inherente a la titularidad de la competencia. Se alcanza esta conclu-

sión, sin dificultad, trasladando al ámbito *Govern-consells insulars* la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en relación con los Reales Decretos de traspaso del Estado a las Comunidades Autónomas, doctrina que la Sentencia 240/2006, de 20 de julio (FJ 12) reitera y resume así:

«[...] los Reales Decretos de transferencia no atribuyen ni reconocen competencias, sino que traspasan servicios, funciones e instituciones. No son, en consecuencia, normas determinantes del sistema constitucional de distribución de competencias, compuesto por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, cuyas prescripciones no pueden ser alteradas ni constreñidas por las disposiciones de los Decretos de traspasos (SSTC 113/1983, 102/1985, 56/1989, 103/1989, 147/1991, entre otras). Desde esta perspectiva, pues, aunque el Real Decreto de traspaso pudiera tener cierto valor interpretativo, como ya en otras ocasiones hemos declarado (SSTC 48/1985, 149/1985, 158/1986, 86/1989, 225/1993), este valor interpretativo no puede en modo alguno prevalecer sobre las previsiones constitucionales y estatutarias” (por todas, STC 132/1998, de 18 de junio, FJ 3). También hemos declarado (en la misma STC 132/1998 últimamente citada) que: “La Constitución y los Estatutos son, por lo general, las únicas fuentes del orden constitucional de competencias” (STC 28/1983 y otras)».

Estas afirmaciones conducen necesariamente a profundizar en el análisis de la relación *Govern-consells*, y a afirmar que en las materias propias de éstos el *Govern* sólo tiene, de un lado, la potestad de establecer principios generales, los cuales, en todo caso, han de permitir un despliegue detallado por cada uno de los *consells* adecuado a su respectivo ámbito territorial; y, de otro lado, la capacidad de coordinar la actividad que desarrollen los *consells insulars* en aquellos asuntos que puedan afectar a los intereses de la Comunidad Autónoma en su conjunto; y que esta coordinación ha de ejercerse, en su caso, con la necesaria participación de los entes insulares.

No es arriesgado decir que este esquema recuerda, sin hacer una interpretación forzada, el ya clásico que se da entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es decir, la relación entre normativa básica y normativa de desarrollo. Así, entiende el *Consell Consultiu* que las mismas reglas que ha conformado el Tribunal Constitucional para las normas básicas del Estado han de aplicarse, *mutatis mutandis*, a los principios generales normativos autonómicos, y, en consecuencia, considera:

«Primero.- Que los principios generales sólo se pueden establecer por decreto del *Govern*, siempre respetando el principio de jerarquía normativa y con la expresa mención de que se trata de una norma de principios, su identificación de norma básica.⁴

Segundo.- Que, conforme a la propia dicción del artículo 58.3 (donde se lee que el *Govern* “podrá establecer”), corresponde, potestativamente, al Gobierno de la Comunidad Autónoma la definición de los principios generales normativos. Pero no se puede obligar a los *consells Insulars* a esperar a que el Gobierno determine estos principios, puesto que, como ya se ha dicho, la potestad reglamentaria puede ser ejercida por los *consells* desde la entrada en vigor del Estatuto.⁵

Tercero.- Que los principios generales han de constituir un mínimo denominador normativo común a todo el territorio autonómico, basado en aspectos de interés suprainular, pero teniendo en cuenta que no pueden agotar la materia y han de dejar un margen amplio a la reglamentación de los *consells insulars*.⁶

⁴ Cuando el *Consell Consultiu* se refiere a la reserva de decreto para el establecimiento de los principios generales, añadiendo «siempre respetando el principio de jerarquía» (frase ésta que puede resultar ambigua y poco afortunada), entiende este Ponente que, desde luego, no se refiere a la evidente jerarquía entre ley y reglamento, ya que el Parlamento puede determinar el alcance de las potestades del Gobierno en una determinada materia, pero esa operación no supone que la ley pueda establecer verdaderos principios en el sentido del artículo 58.3 del Estatuto. Tratándose de bases en sentido constitucional, sí cabe hablar de bases fijadas en la ley y de bases fijadas en un reglamento, pero ello no es trasladable al ámbito de los principios del artículo 58.3 que operan sólo en el plano de los poderes reglamentarios de las instituciones autonómicas. Cabe, así pues, buscar otro sentido a la referencia al principio de jerarquía, y la clave está, en mi opinión, en que el *Consell Consultiu* ha querido enfatizar que los reglamentos de principios generales en ningún caso pueden revestir la forma de órdenes.

⁵ Estimo, por mi parte, que, en caso contrario, podría darse la paradójica situación de que la pasividad o morosidad del *Govern* impidiera el ejercicio de la potestad reglamentaria de los *consells*.

⁶ En mi opinión, han de actuar a modo de normativa básica de carácter suprainular, extrapolando a nuestro ámbito autonómico la doctrina del Tribunal Constitucional que en su Sentencia núm. 194/2004, de 4 de noviembre, con cita de otras anteriores, señala que: «cabe agregar que lo que ha de considerarse como bases o legislación básica es el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (STC 48/1988, FJ 3). Esto es, un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional (STC 147/1991), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad —ya que con las bases se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales (STC 1/1982, FJ 1)—, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto [STC 49/1988, FJ 16 y STC 197/1996, FJ 5.a]».

Cuarto.- Que los decretos reguladores de principios generales sólo pueden ser impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y no son susceptibles de planteamiento de conflicto en defensa de la autonomía local. Sobre este punto conviene significar que los decretos de principios generales, precisamente por no ser disposiciones con rango de ley, no pueden ser objeto del expresado “conflicto”. Así resulta del artículo 75bis.1 de la Ley Orgánica 2/1979, reguladora del Tribunal Constitucional, precepto introducido por la modificación operada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, que limita su objeto, por lo que aquí interesa, a “las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas”.

Quinto.- Que la relación entre reglamentos autonómicos de principios generales y los reglamentos insulares es de competencia y no de jerarquía.⁷

Sexto.- Que los reglamentos de los *consells insulars* requieren el previo y preceptivo dictamen del *Consell Consultiu*. Así se razona en el Dictamen núm. 124/2008, de 11 de julio, diciendo:

“Corresponde a este *Consell Consultiu* emitir dictamen preceptivo en relación a los “proyectos de disposiciones reglamentarias, excepto las de carácter organizativo”, según el art. 10.6 de la Ley 5/1993, de 15 de junio, reguladora del mismo. Por ello, dada su condición de ‘órgano superior de consulta de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears’ (art. 76.1 del Estatuto de Autonomía [EAI]), es evidente que su función y competencia consultiva se extiende no sólo al Gobierno autonómico,

7 La relación entre reglamentos autonómicos de principios y reglamentos insulares (dictados en las materias del artículo 70 del Estatuto) es ciertamente de competencia y no de jerarquía. Prevalece la norma en función de quien es titular de la potestad (Gobierno/*Consell Insular*) y no en función del valor asignado a cada tipo de norma. La competencia, así pues, hace prevalecer la norma que provenga del verdadero titular de la potestad reglamentaria (o de una parte de ella) en una materia determinada.

Ello implica que los decretos de principios no pueden entrar a regular aspectos de las materias atribuidas a los *consells* que excedan del ámbito de lo fundamental o nuclear, que es inherente a la regulación de principios reservada al Gobierno. Y viceversa, este principio de competencia exige que los *consells* se abstengan de penetrar en el círculo de lo «principal» o nuclear que no les corresponde. En caso de invasiones, así pues, los tribunales podrán decidir la nulidad del reglamento autonómico o del insular por insuficiencia de título competencial.

Es cierto que Gobierno y *consells* comparten la función ejecutiva de las leyes balears y que, en esa medida, se hallan en un plano de cierta igualdad. Ahora bien, lo esencial, a efectos de determinar la norma que prevalece es la distribución competencial efectuada por el Estatuto, norma que, en las materias del artículo 70, deja clara la compartimentación de responsabilidades: los principios generales, para el Gobierno y todo lo demás, para los *consells*.

sino también a los cuatro *consells insulars*, que tienen –además de la condición de entes locales– el carácter de instituciones autonómicas [art. 39 y 61.3 del EAIB], correspondiéndoles el gobierno, la administración y la representación de las respectivas islas [art. 8.1 y 61.1 del EAIB], así como el ejercicio de la potestad reglamentaria en materias competenciales propias [art. 72.1 en relación con el 70 del EAIB]”».

III. SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS REGLAMENTOS INSULARES

En este mismo Dictamen 124/2008, el *Consell Consultiu* ha abordado el estudio del procedimiento de elaboración de los reglamentos insulares, cuestión que puede dar lugar a posiciones doctrinales enfrentadas. Importa señalar que este dictamen es, hasta hora, el único emitido a propósito de un proyecto de reglamento promovido por un *consell insular* en el ejercicio de su potestad reglamentaria externa en una competencia otorgada como propia por el Estatuto. Se trata de un reglamento en materia de «juventud» [art. 70.16 del EAIB], promovido por el *Consell de Menorca* para regular las características y condiciones que han de cumplir las instalaciones destinadas a campamentos juveniles.

Sobre este tema de procedimiento de elaboración dicho Dictamen comienza por advertir que:

«[...] ésta es una cuestión que, según dispone el art. 68 del EAIB, debe tener su adecuada regulación en la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de *consells insulars* (LCI), que es la que establece las reglas fundamentales del régimen jurídico, la organización y el funcionamiento de estas instituciones. Sin embargo, la LCI todavía no contiene previsión alguna a este respecto, ello a pesar de la patente necesidad de las reformas que dicha ley precisa —en éste y otros aspectos igualmente trascendentes— y que vienen requeridas por las innovaciones introducidas por la promulgación del actual EAIB, que tampoco contempla la regulación de los trámites a seguir por los *consells insulars* para llevar a término la elaboración y aprobación de las disposiciones normativas externas que les encomienda el mismo texto estatutario en aquellas materias competenciales propias».

Hecha esta advertencia, el Dictamen continúa distinguiendo entre la futurible regulación procedimental y la que, por ahora, resulta procedente en función del marco normativo de aplicación. Así, se dice en el Dictamen:

«[...] sobre esta controvertida cuestión cabe señalar que un cualificado sector doctrinal sostiene que la inserción de los *consells insulars* en el núcleo institucional autonómico (art. 39 y 61.3 del EAIB) se refleja tanto en el aspecto orgánico como en el funcional [o competencial]; y que, en cuanto a este último, la reforma del EAIB ha establecido la participación de los *consells insulars*, junto con el Gobierno de las Illes Balears, en la función ejecutiva de las leyes aprobadas por el Parlamento de la Comunidad Autónoma, al otorgarles funciones típicas del poder ejecutivo autonómico (potestad reglamentaria externa, inspección, actividad de fomento y fijación de políticas propias). Siendo esto así y bajo esta premisa, cabe concluir que el procedimiento de elaboración de reglamentos insulares haya de ser igual o similar, con las necesarias adaptaciones orgánicas, al establecido en los art. 42 al 47 de la Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Illes Balears, puesto que ambas instituciones (Consejos y Gobierno) ejercen la misma función normativa en su respectivo ámbito. Y ésta podría ser, en opinión del *Consell Consultiu*, la futura solución que *de lege ferenda* haya de adoptarse al acometer la reforma de la Ley de *consells insulars*, sin perjuicio de que los reglamentos orgánicos de dichos entes sean instrumento idóneo para adoptar, también, decisiones al respecto.

Sin embargo, no puede olvidarse que las islas, además de instituciones autonómicas y con independencia de las funciones dichas, son también entidades locales, según establecen los arts. 141.4 de la Constitución Española, 61 del EAIB, 3.1.c y 41.3 de la LBRL, 4 de la LCI, y 6 y ss. de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears (LMRLIB), cuyo art. 8 expresamente dispone: “Los consejos se rigen por su ley autonómica específica, por esta ley municipal y de régimen local y por las normas de la legislación básica estatal que les sean aplicables”. Como esta ley autonómica de régimen local tampoco contiene previsión alguna en relación al procedimiento de elaboración de los reglamentos insulares, se debe acudir a la regla del precepto transcrito, es decir, a las normas de la legislación básica estatal, de tal modo que, *de lege data*, mientras el legislador autonómico no provea otro sistema, el procedimiento de elaboración de los reglamentos insulares habrá de ser el que para las Ordenanzas locales establece el art. 49 de la LBRL, consistente en: a) Aprobación inicial por el Pleno; b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias; c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno; en el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

Los expresados trámites deben ser complementados, en segundo término, con las exigencias normativas siguientes: a) el dictamen preceptivo del *Consell Consultiu*, según lo razonado en la consideración jurídica primera de este dictamen, y con observancia de que “los asuntos dictaminados por el Consejo Consultivo no podrán ser remitidos para informe a ningún otro órgano u organismo de la Comunidad Autónoma” (art. 2.3 de la Ley 5/1993); y b) el informe sobre impacto de género elaborado por el *Institut Balear de la Dona*, que es preceptivo para “todas las normativas dictadas por las distintas administraciones”, según ordena el art. 7.g) de la Ley 12/2006, de 20 de septiembre, para la mujer. Además, debe tenerse en cuenta que, eventualmente y en función de la materia de que trate el proyecto de reglamento, la legislación sectorial puede exigir la emisión de algunos informes con carácter preceptivo, por lo que, en cada caso, habrá que atender a su específica regulación en este aspecto.

En cuanto a la competencia para la aprobación de los reglamentos insulares, debe señalarse que el art. 65.1 del EAIB dispone que “el Pleno del Consejo Insular ejerce ... la función normativa”. Por su parte, el art. 8.1.i) de la LCI establece que corresponde al Pleno “aprobar las ordenanzas y los reglamentos insulares, incluyendo los que correspondan a las competencias atribuidas por la comunidad autónoma, en el caso de que éstas comporten la potestad reglamentaria externa”. Los acuerdos de aprobación, no existiendo previsión legal que exija otras mayorías, han de adoptarse por mayoría simple».

IV. EL DICTAMEN 116/2008, SOBRE UN PROYECTO DE DECRETO DE PRINCIPIOS AUTONÓMICOS

Retomando el tema de los principios generales autonómicos, hay que referirse al Dictamen núm. 116/2008, de 18 de junio, en el que, por única vez desde la entrada en vigor del Estatuto de 2007, se sometía a consulta un proyecto de decreto de principios generales.

Dicho proyecto —hoy convertido en Decreto núm. 76/2008, de 4 de julio, por el que se regula la aplicación en el ámbito agrícola y ganadero de la Ley 16/2006, de 17 de octubre, de régimen jurídico de las licencias integradas de actividad de las Illes Balears— traía causa de otro proyecto anterior sobre igual materia, que fue examinado por el *Consell Consultiu* mediante su Dictamen núm. 92/2007, de 16 de mayo, en el cual, conforme a la doctrina antes expuesta sobre el reparto competencial, concluyó que el decreto proyectado no podía dictarse en el ejercicio de la potestad

reglamentaria que tiene el *Govern de les Illes Balears*, porque la materia que se quiere regular está atribuida, como propia, a los *consells insulars*, de acuerdo con el artículo 70 del Estatuto de Autonomía.

El proyecto fue reelaborado con la calificación implícita de «principios generales», toda vez que su disposición final primera, bajo el rótulo «título competencial» decía escuetamente que el decreto se dictaba en virtud del artículo 58.3 del Estatuto. Una vez analizado este proyecto, el *Consell Consultiu* —en atención al principio de seguridad jurídica, de especial importancia en el ámbito de las fuentes del derecho— consideró insuficiente dicha calificación implícita, y formuló una observación esencial en el sentido de que, tanto en el preámbulo de la norma como en la disposición final primera, debía indicarse de forma expresa que, en uso de la potestad establecida en el artículo 58.3 del Estatuto, se fijan los principios generales en esta materia. Esta fórmula es la que finalmente ha sido asumida en la redacción final del citado Decreto núm. 76/2008.

Otra observación esencial, de mayor enjundia, se hizo al proyecto referido en relación a su disposición final segunda, por cuya virtud se facultaba al *conseller* de Agricultura y Pesca «para dictar todas las disposiciones que sean necesarias para desplegar este Decreto». A este respecto, se estimó que una habilitación tan genérica:

«no se adecua a las exigencias estatutarias, porque olvida que los principios generales que puede dictar el *Govern* en materias propias de los *consells insulars* se agotan en sí mismos y que, en todo caso, serán aquéllos los que dictarán la normativa de desarrollo que sea necesaria. Sin embargo, los decretos que contengan estos principios generales podrían, sólo cuando sea imprescindible por razones técnicas, habilitar al *conseller* competente para dictar órdenes complementarias de carácter estrictamente instrumental, siempre que quede justificada la necesidad de su alcance suprain-sular. En consecuencia, sólo resultaría admisible habilitar al *conseller* competente en lo relativo a aspectos concretos de carácter técnico, pero no de manera genérica, tal como figura en el proyecto sometido a dictamen».

Cabe señalar que esta observación también ha sido atendida al aprobarse el Decreto con la siguiente redacción de su disposición final segunda: «Se faculta al Consejero de Agricultura y Pesca para dictar las disposiciones de carácter técnico que sean necesarias para el desarrollo del presente Decreto». En el dictamen que aquí se comenta, el *Consell Consultiu* se planteó, como «escollo más importante en este tipo de normas», si el contenido material del reglamento proyectado cumplía con la naturaleza jurí-

dica de los principios generales autonómicos, es decir, si la regulación era admisible desde la perspectiva del ejercicio competencial de los *consells insulars*. El dictamen, en este aspecto, lo consideró ajustado a derecho, y no formuló objeción alguna sobre esta cuestión de fondo; y, haciendo cita de la jurisprudencia constitucional, dice así:

«Como referencia, hemos de acudir a la jurisprudencia constitucional que ha explicitado, caso por caso, si se trata de normativa básica. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 215/2001, dictada con motivo de orden ministerial de becas de educación, afirma:

“En lo concerniente a la dimensión material de las normas básicas, siempre hay que estar a la valoración concreta de la norma, apreciando si la misma contiene los criterios determinantes para la ordenación del segmento sustantivo de que se trate, criterios dotados, en principio, de una cierta estabilidad y que constituyen, por así decirlo, el mínimo común normativo de dicho segmento (STC 141/1993, de 22 de abril, FJ 3, entre otras muchas)”.

Atendiendo estos precedentes, el *Consell Consultiu* estima que una recta interpretación del artículo 58.3 de la Ley Orgánica 1/2007 no permite concluir que, en todo caso, siempre quepa una norma reglamentaria junto a unos reglamentos insulares. No hay duda de que, en determinadas materias, se podría pensar, sin dificultad, que la ley autonómica ya establece los principios generales que han de delimitar la actuación de los *consells insulars*, sin que sea admisible, entonces, ninguna intervención reglamentaria del *Govern de les Illes Balears*. Y ello al margen de que la ley lo especifique así o no, cosa que en todo caso es recomendable a partir de la aprobación del nuevo Estatuto. Dicho de otra manera, el *Consell Consultiu* tiene establecido que los principios generales se han de dictar mediante un decreto, como norma reglamentaria autonómica de primer nivel, pero sin olvidar que la primera cuestión que se ha de resolver es si en él caben o no estos principios generales autonómicos en la materia concreta de que se trate. Y esto lo subrayamos por la preeminencia de la ley porque proviene del Parlamento, y por las limitaciones competenciales que ha fijado al *Govern de les Illes Balears* el Estatuto de 2007, atendido el papel prioritario y preponderante de los *consells insulars* en las materias calificadas como propias de éstos».

Otro punto de interés que se trata en este dictamen es el de la equiparación o analogía entre los principios generales del artículo 58.3 del Estatuto y las leyes de armonización del artículo 150.3 de la Constitución,

tesis que había sido defendida por el *Consell Insular de Mallorca* en un escrito de alegaciones formulado en la fase de elaboración del proyecto; tesis que el *Consell Consultiu* rechaza con la siguiente argumentación:

«Sobre el significado y el alcance de los *principios generales* normativos autonómicos a los que se refiere el artículo 58.3 del Estatuto de autonomía de las Islas Baleares, el *Consell Consultiu* reconoce que no ha concluido el debate doctrinal. En todo caso, este órgano de consulta no comparte las conclusiones a las que llega el *Consell Insular de Mallorca*, en el escrito de alegaciones, cuando equipara dichos principios generales autonómicos con las normas armonizadoras previstas para casos excepcionales en el artículo 150.3 de la CE. En efecto, la equiparación de los principios generales del artículo 58.3 del EAIB con las leyes de armonización del artículo 150.3 de la CE, además de vaciar de contenido el concepto *Govern de les Illes Balears* (y dejarlo en poco menos que una figura simbólica y de coordinación), olvida el carácter restrictivo de las leyes de armonización tal como ha establecido el Tribunal Constitucional en la conocida Sentencia 76/1983. De manera resumida, como hace el secretario general de la *Conselleria* de Agricultura y Pesca en su último informe, podríamos rechazar la equiparación pretendida por el *Consell Insular de Mallorca*, sobre la base de los siguientes argumentos. En primer lugar, las leyes de armonización son leyes ordinarias caracterizadas por un presupuesto habilitador, como es la apreciación de su necesidad. En segundo lugar, la excepcionalidad proviene de la condición que tienen de medio extraordinario de intervención en el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. En virtud de estas leyes, el Estado puede condicionar el ejercicio que lleven a término las comunidades autónomas de las competencias propias. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, por lo que respecta a la ley de armonización, dice textualmente: “se trata de una norma de cierre del sistema, aplicable solo a aquéllos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otras vías constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstas no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general”. Se trata, según ha subrayado la doctrina más cualificada, de una “potestad claramente excepcional y no de uso ordinario o general, y ha de justificarse caso por caso con razones substantivas de efectividad y objetiva necesidad” para la defensa del interés general. En tercer lugar, cabe recordar que las leyes de armonización constituyen un mecanismo corrector en caso de que las disposiciones normativas de las comunidades autónomas no se ajusten al interés general exigido por la

Constitución. Por todos estos motivos, según el parecer del *Consell Consultiu*, no resulta aceptable la analogía que el *Consell de Mallorca* quiere encontrar entre los “principios generales” del artículo 58.3 del EAIB y las “leyes de armonización” del artículo 150.3 de la CE».

V. EL DICTAMEN 197/2007, SOBRE LA ACTIVIDAD DE FOMENTO

Mención especial merece el Dictamen núm. 197/2007, de 26 de noviembre, emitido con ocasión de un proyecto de Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca por la que establecían las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en el marco del programa de desarrollo rural con cargo a fondos de la Unión Europea. Se distingue este Dictamen por dos razones: una, porque se trata del primero en que se aborda el estudio de la «actividad de fomento» a la luz del nuevo Estatuto de Autonomía; y otra, porque, de los doce dictámenes al principio citados, es el único que fue aprobado sólo por mayoría de consejeros (cuatro) y que fue objeto de un voto particular formulado por los tres consejeros restantes que discreparon de la interpretación que hace el dictamen sobre el reparto de competencias entre *Govern* y *consells* en materia de agricultura y ganadería en relación con dicha actividad de fomento.

En efecto, el Dictamen de referencia, en su consideración jurídica segunda, afirma:

«El título competencial no es sólo la ganadería y la agricultura establecidas en el artículo 70.12 del EAIB sino la gestión de los fondos europeos, cuya competencia corresponde a la Comunidad Autónoma y no a los *consells insulars*, y esto es así para garantizar el equilibrio territorial suprainular y dar un tratamiento centralizado a los mismos. En efecto, el artículo 115 del Estatuto de Autonomía dice literalmente que “corresponde a la Comunidad Autónoma la gestión de los fondos procedentes de la Unión Europea y, en general, de los que se canalicen a través de programas europeos, excepto aquellos cuyas competencias correspondan al Estado”. A este artículo se ha de añadir el contenido del 69 según el cual “las competencias no atribuidas expresamente como propias a los *consells insulars* en el presente Estatuto de Autonomía corresponden al Gobierno de las Islas Baleares, sin que en ningún caso sean susceptibles de transferencia aquellas que por su propia naturaleza tengan un carácter suprainular, que incidan sobre la ordenación y la planificación de la actividad económica general en el ámbito autonómico o aquellas competencias cuyo ejerci-

cio exija la obligación de velar por el equilibrio o la cohesión territorial entre las diferentes islas”. Además, el artículo 73 del EAIB establece que “corresponde a los *consells insulars*, en las materias que este Estatuto les atribuye competencia propia, el ejercicio de la actividad de fomento, sin perjuicio de la actividad que corresponda a la Comunidad Autónoma”, y ello necesariamente se ha de relacionar con lo que prevé el artículo 115 referido, en el que la mención a la comunidad autónoma se ha de entender como limitada al Gobierno de las Islas Baleares, que es quien necesariamente responde ante el Estado y la Unión Europea de la gestión de los referidos fondos. Además, ésta es la conclusión que se desprende de la legislación vigente en la materia por cuanto el artículo 3.2 del Decreto Legislativo 2/2005 que aprobó el texto refundido de la legislación de subvenciones de las Islas Baleares, se refiere a la “Administración” de la comunidad autónoma para la gestión de las subvenciones establecidas con fondos propios de la Unión Europea. Y aún se podría añadir que por tratarse de subvenciones incluidas en un programa de desarrollo rural de las Islas Baleares, estamos ante una materia que se puede englobar dentro del ámbito de la competencia que corresponde al Gobierno de las Islas Baleares para la ordenación y la planificación de la actividad económica general en el ámbito autonómico (artículo 31.6 EAIB), que no constituye competencia propia de los *consells insulars* en virtud del artículo 70 EAIB. Hay que concluir, por tanto, que la *Conselleria* es competente para aprobar la norma proyectada».

En contra de esta opinión mayoritaria, el voto particular argumenta lo que, de forma extractada, se transcribe a continuación:

«a) El proyecto de orden de bases reguladoras sometido a consulta tiene por objeto establecer el marco en que se ha de desarrollar la actividad ejecutiva encaminada a la concesión de subvenciones para el desarrollo rural, financiada con fondos procedentes de la Unión Europea. Vista la materia objeto de regulación, no es dudoso que las reglas atributivas de competencias que se han de tener en cuenta en este caso son las relativas a la agricultura y la ganadería (...).

b) De la afirmación anterior cabe deducir, a nuestro entender, dos consecuencias: en primer lugar, que la Comunidad Autónoma, como sujeto diferenciado de los entes insulares, ha quedado desapoderada para el ejercicio de la potestad reglamentaria en materia de agricultura y ganadería, el cual, en principio, sólo será jurídicamente admisible en los casos previstos en el artículo 58.3 de la norma estatutaria y siempre que se res-

peten los requisitos a que, en diversas ocasiones, ya ha hecho referencia el *Consell Consultiu* (...); en segundo lugar, que la actividad de fomento no puede alterar por sí misma la distribución competencial plasmada en los Títulos III y IV del Estatuto, porque, como ha dicho el Tribunal Constitucional, el poder de gasto o *spending power* no es un título atributivo de competencias (Sentencias del Tribunal Constitucional 179/1987, 13/1992, 202/1992 y 68/1996).

c) La reflexión precedente nos lleva a mostrar nuestro desacuerdo con la tesis de la mayoría, según la cual el artículo 115 del Estatuto de Autonomía puede interpretarse en clave competencial, de manera que el precepto devendría un título habilitador para que la Administración de la Comunidad Autónoma, en cualquiera de las materias enunciadas en el artículo 70 del texto estatutario, retuviera la actividad de fomento mediante la formulación de bases y la aprobación de las convocatorias correspondientes según el origen de los fondos previstos. Esta lectura del artículo 115 nos parece incorrecta, porque desconoce la ubicación sistemática del precepto (Título VII, “Relaciones Institucionales”; Capítulo III, “De las Relaciones con el Estado”) y margina la interpretación teleológica de la norma. Sobre este último aspecto, hemos de indicar que hay que entender el término *Comunidad Autónoma* como contrapuesto a *Estado* y no a *consells insulars*, en el mismo sentido con que figura en los artículos 30, 31 y 32 del Estatuto. Los *consells insulars* son también Comunidad Autónoma a los efectos del artículo 115, porque forman parte del sistema institucional autonómico (artículos 39 y 61.3 del EAIB). Por otro lado, con la tesis expuesta en el Dictamen se ignora la relevancia de los artículos 73⁸ y 86⁹ del EAIB, por lo que se refiere a la actividad de fomento de los *consells insulars*, que es indisociable de la titularidad de las competencias propias o exclusivas del artículo 70 de nuestra norma institucional básica.

d) Siguiendo en la misma línea, hay que observar que otro de los puntos que margina el parecer mayoritario es la imprescindible conexión

8 Artículo 73. Actividad de fomento y fijación de políticas propias de los Consejos Insulares

Corresponde a los Consejos Insulares, en las materias que este Estatuto les atribuye competencia propia, el ejercicio de la actividad de fomento, sin perjuicio de la actividad que corresponda a la Comunidad Autónoma, y la fijación de políticas propias o, cuando así lo decidan, la fijación de políticas comunes con otros Consejos Insulares, y con otras islas, Comunidades o con el Estado de acuerdo con el Gobierno de las Illes Balears.

9 Artículo 86. Actividad de fomento

Corresponde al Gobierno de las Illes Balears, en las materias de su competencia, el ejercicio de la actividad de fomento, sin perjuicio de la actividad que corresponda al Estado.

entre los artículos 70 y 73 del EAIB. En nuestra opinión, la reforma estatutaria de 2007 ha apostado claramente por una formulación compacta y no fragmentaria de la actividad de fomento (que incluye, por tanto, la facultad de establecer bases reguladoras de las subvenciones), de manera que, si los *consells insulars* tienen competencias propias en materia de agricultura y ganadería, son ellos los que han de llevar a término, con carácter general y con exclusividad, la actividad de fomento en este sector económico, sin que se puedan buscar excepciones por la procedencia de los fondos (...). La única excepción que justificaría una acción de fomento del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma sería la entrada en juego de las previsiones establecidas por los artículos 69 y 72.3 del Estatuto, según los cuales corresponden al Gobierno las competencias que “por su propia naturaleza tengan un carácter suprainstular, que incidan sobre la ordenación y la planificación de la actividad económica general en el ámbito autonómico o aquéllas competencias cuyo ejercicio exija la obligación de velar por el equilibrio o la cohesión territorial entre las diferencias islas”, y también la coordinación de la actividad de los *consells insulars* en todo aquello que pueda afectar a los intereses de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, no es posible afirmar que, en materia de desarrollo rural, y atendidos los ejes de los programas subvencionales a que se refiere la orden proyectada, se vean afectados los intereses suprainstulares, el equilibrio y la cohesión territorial de las Islas Baleares o la ordenación general de la economía (...).

e) En el sentido que se acaba de exponer, resulta criticable, desde nuestro punto de vista, la afirmación contenida en el Dictamen según la cual “estamos ante una materia que se puede englobar en el ámbito de la competencia que corresponde al Gobierno de las Islas Baleares para la ordenación y la planificación de la actividad económica general en el ámbito autonómico (artículo 31.6 del EAIB)”. Contrariamente, basta recordar, *mutatis mutandis* la doctrina del Tribunal Constitucional que enseña que “en supuestos de concurrencia entre unas competencias autonómicas específicas, en materia de “ganadería”, y una genérica competencia estatal, en materia de “ordenación general de la economía”, primar la aplicación de esta última, aun cuando no se advierta una directa y significativa incidencia sobre la actividad económica general (...), sería tanto como vaciar de contenido el título competencial más específico” (STC 45/2001). Entendemos, por todo ello, que la interpretación expansiva del artículo 31.6 del EAIB que se propugna en el dictamen no se adecua al marco institucional y competencial que el Estatuto ha diseñado para las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los *consells insulars*».

A pesar de esta controversia relativa a la distribución entre *Govern* y *consells* de la potestad reglamentaria en la concreta materia de la actividad de fomento, mantenida en el seno del *Consell Consultiu*, cabe señalar que éste dictaminó en sentido contrario a la aprobación de la expresada Orden de bases reguladoras de subvenciones, al apreciar tanto carencias en el procedimiento de elaboración como defectos en el contenido propiamente normativo, lo que no interesa analizar en este momento por ser ajeno al objeto de esta exposición.

VI. DICTÁMENES SOBRE LA INCARDINACIÓN DE MATERIAS EN TÍTULOS COMPETENCIALES IMPROCEDENTES

No puede pasarse por alto que el *Consell Consultiu*, en los más recientes proyectos reglamentarios remitidos en consulta elaborados por la Consejería de Agricultura y Pesca, ha detectado que ésta, en determinadas materias claramente subsumibles en el título competencial de «ganadería» o en el de «pesca», propugna su propia competencia incardinando tales materias en otros títulos competenciales que puedan excluir las “propias” de los *consells insulars* atribuidas en el artículo 70 del Estatuto.

En efecto, en el Dictamen núm. 130/2008, de 15 de julio, en relación con un proyecto de Orden por la que se crea y regula el funcionamiento del Libro Genealógico de la cabra de raza mallorquina, la referida Consejería entendió que le correspondía la competencia para regular esta materia por incidir sobre la «ordenación y la planificación de la actividad económica (art. 69 EAIB)», sin perjuicio de que el *Consell Insular de Mallorca* pudiera ejercer funciones de gestión de dicho libro genealógico en colaboración con la misma Consejería una vez aprobado el decreto de traspaso de la Comisión Mixta necesario para hacer efectiva la competencia atribuida en materia de ganadería y libros genealógicos. Este criterio es rechazado por el *Consell Consultiu* puesto que, en nuestra opinión, el título competencial preponderante en que se ha de subsumir la materia regulada es el de «agricultura y ganadería», que no se desvirtúa por la invocación de la competencia estatal en materia de «ordenación general de la economía» (art. 149.1.13 CE), ya que, en aquellos supuestos en que una norma pueda entenderse comprendida en más de una regla definidora de competencias, es doctrina del Tribunal Constitucional que «la inclusión de una competencia genérica debe ceder ante la competencia específica (SSTC 71/1982, F2 y 87/1989, FJ 3, entre otras)». Y más concretamente, en materia agropecuaria, el mismo Alto Tribunal, en su Sentencia núm. 45/2001, de 15 de febrero, afirma:

«Pero este Tribunal ha declarado también que, en supuestos de concurrencia entre unas competencias autonómicas específicas, en materia de “ganadería”, y una genérica competencia estatal, en materia de “ordenación general de la economía”, primar la aplicación de esta última, aun cuando no se advierta una directa y significativa incidencia sobre la actividad económica general de la competencia objeto de controversia, sería tanto como vaciar de contenido el título competencial más específico (SSTC 112/1995, de 6 de julio; 21/1999, de 25 de febrero, y 128/1999, de 1 de julio, FJ 7, entre otras)».

En materia de pesca son los dictámenes números 142/2008, de 21 agosto, y 149/2008, de 29 de agosto, los que se refieren a ella. En el primero se trataba de un proyecto de Orden por la que se establecían una talla mínima y un periodo de veda para la captura de la cigala (*Scyllarides latus*); y, en el segundo, de un proyecto de Decreto por el que se regula la pesca con artes de «tirada» tradicionales del *jonquillo* y del *gerret*, estableciendo, entre otros aspectos, periodos de veda y cuota máxima de capturas. En ambos casos, la Consejería incardinaba dichas materias en el artículo 31.8 del Estatuto, es decir, bajo el título de «ordenación del sector pesquero», que no es competencia propia de los *consells insulars* según el tan citado artículo 70. Pues bien, en estas dos ocasiones el *Consell Consultiu* expuso su opinión contraria a que estas materias puedan ser consideradas «ordenación del sector pesquero» al tratarse, claramente, de «pesca marítima o pesca en aguas interiores de las Illes Balears». Y, como pertinente al caso, se hizo cita de la Sentencia (FJ 5) del Tribunal Constitucional núm. 9/2001, de 18 de enero, que dice así:

«Sintéticamente, por pesca marítima hay que entender la regulación de la actividad extractiva y, como presupuesto de ella, el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros, mientras que la ordenación del sector pesquero hace referencia a la regulación del sector económico y productivo de la pesca en todo lo que no sea actividad extractiva directa. De manera más detallada, la pesca marítima incluye la normativa referente a los recursos y las zonas donde puede pescarse (fondos, caladeros, distancias, cupos), a los periodos en que puede pescarse (vedas, horas) y a la forma y medios de realización de la actividad extractiva en el mar (artes, medios de pesca), mientras que la ordenación del sector pesquero abarca todo lo relativo a la organización de tal sector económico, que, desde el punto de vista de los sujetos o empresarios intervinientes, comprende las medidas referentes a las condiciones profesionales de los

pescadores y otros sujetos relacionados con el sector, construcción de buques, registros oficiales, cofradías de pescadores, lonjas de contratación y otras similares (STC 147/1998, de 7 de julio, FJ 7)».

Como consecuencia de lo expuesto, en los casos relatados se estimó que el *Govern* carecía de competencia, al ser tanto la ganadería como la pesca competencias propias de los *consells insulars* a tenor del artículo 70.12 del Estatuto.

VII. CONCLUSIÓN

Expuesto lo anterior, y a modo de conclusión o reflexión final, puede afirmarse que el *Consell Consultiu* es consciente, según viene reflejado en sus Dictámenes, de que la potestad reglamentaria del *Govern de les Illes Balears* —que, antes de de la reforma estatutaria de 2007, le correspondía y ejercía de forma amplísima— se ha visto fuertemente restringida, porque en el amplio listado de materias del artículo 70 sólo tiene un competencia imprecisa, la de establecer potestativamente los principios generales a que se refiere el artículo 58.3, y una genérica función de coordinación de los *consells* en todo aquello que pueda afectar a los intereses suprainulares de la Comunidad Autónoma, según el artículo 72.2. Por tanto, consciente o inconscientemente, los legisladores estatutarios han debilitado sensiblemente al *Govern* y han fortalecido de forma extraordinaria el gobierno de cada una de las islas, es decir, los *consells insulars*. La idea, querida por unos y temida por otros, de hacer de nuestra Comunidad Autónoma una especie de federación de cuatro minúsculas comunidades ha dado pasos adelante con la reforma del Estatuto. Así quedó dicho en el Dictamen núm. 93/2007, de 16 de mayo.

ELS PRINCIPIS GENERALS NORMATIUS I LES RELACIONS ENTRE REGLAMENTS AUTONÒMICS I REGLAMENTS INSULARS

MARIA TORRES BONET
Secretària general
del Consell Insular d'Eivissa

I

La potestat reglamentària que l'Estatut d'autonomia ha donat als consells insulars és un dels temes que, des de la pràctica del dia a dia dels consells insulars, més ens preocupen. Per tant, consider imprescindible tenir un fòrum de debat sobre aquests temes i per això la meva felicitació als organitzadors, a més, d'agrair-los que m'hagin convidat com a ponent.

La meva ponència versa sobre els principis generals normatius i les relacions entre reglaments autonòmics i reglaments insulars. Invertiré una mica el que és l'ordre de l'exposició, el títol de la intervenció, perquè parlaré: primer, del que suposa aquesta potestat dels consells insulars d'aprovar reglaments normatius; després, parlaré de reglaments autonòmics, entrant una mica en la doctrina del Consell Consultiu —sense ser tan exhaustiva com ha estat el meu predecessor—; i, finalment, parlaré del que són els principis normatius, és a dir, essencialment d'allà on poden friccionar els dos tipus de reglaments, els reglaments autonòmics de principis i els reglaments insulars.

Pel que fa a la potestat reglamentària normativa dels consells insulars, aquest és un tret dels més essencials, o dels que suposa una innovació més essencial de la reforma de l'Estatut d'autonomia operada per la Llei orgànica 1/2007, perquè en la pràctica —com bé deia el professor Avel·lí BLASCO— suposa la cessió d'una part del que és el poder executiu de la Comunitat Autònoma als consells insulars, i això és una dada essencial en la descentralització interna que ha suposat aquesta reforma de l'Estatut d'autonomia. Per tant, s'atorga als consells insulars una potestat normativa superior de la que ja gaudien perquè, en efecte, els consells insulars

tenien una potestat reglamentària però era la derivada de la seva consideració d'ens locals que els atribuïa la Constitució, l'Estatut d'autonomia i la Llei de bases de règim local. Ara, aquesta potestat normativa —reglamentària— suposa un plus respecte de la regulació anterior, de la que tenien anteriorment; per què? Perquè entre d'altres raons consider que ara, respecte de l'anterior, la potestat normativa d'un ens local estava doblement subordinada, no només a la llei, a la voluntat del legislador, sinó també al desplegament reglamentari que es pogués fer tant per part del govern estatal com per part del govern autonòmic. Però ara, segons disposa l'Estatut d'autonomia, els consells insulars assumeixen aquesta potestat reglamentària de desplegament de les lleis autonòmiques en les matèries que estableix el mateix Estatut. És a dir, en aquelles matèries que s'atribueixen com a pròpies pel mateix Estatut d'autonomia, és a dir, les de l'article 70 de l'Estatut. Aquí ja vull fixar una de les posicions que consider que es pot sostenir, que és que aquesta competència de desplegament reglamentari la tenen els consells insulars respecte de les competències de l'article 70 perquè, si se'ls atribueix després, posteriorment, per una llei d'atribució de competències, alguna de l'article 71, ja no serà una potestat normativa directa amb una competència pròpia *ex* Estatut, sinó que serà derivada ja a través d'una llei d'atribució de competències i, per tant, en aquestes competències de l'article 71, si als consells insulars la llei d'atribució de competències té a bé atribuir-los la competència normativa de desplegament reglamentari de la matèria, entenc jo que els principis generals ja els fixarà la pròpia llei d'atribució de competències. Per tant, no seríem aquí parlant de la relació reglaments autonòmics de principis i reglaments insulars de regulació. Aquesta fricció, en la meva opinió, es pot donar en allò que són les competències de l'article 70.

De tota manera, també s'ha de fer la precisió que, respecte d'aquests títols competencials de l'article 70, en la pràctica, tot i que l'Estatut, atribueixi als consells insulars aquestes competències com a pròpies, no són competències exclusives perquè, en relació amb aquestes matèries, l'article 58.3 del mateix Estatut estableix que l'executiu de la Comunitat Autònoma —el Govern de la Comunitat Autònoma— pot dictar els principis generals. Per tant, en la pràctica és una competència compartida, perquè algun autor —si no ho he interpretat malament— sosté que, per poder dictar els principis generals sobre aquestes competències de l'article 70, el Govern ha de tenir algun títol competencial que l'habiliti per intervenir. La meva postura és que no és necessari, perquè el mateix Estatut l'habilita en tots aquells títols competencials de l'article 70: el Govern està legitimat per dictar principis generals. Per tant, en la pràctica, tot i que s'atribueixen com a compe-

tències pròpies dels consells insulars, no són competències exclusives d'aquests consells insulars, de manera que aquesta potestat reglamentària insular és compartida amb el Govern autonòmic.

Així, en relació amb aquestes competències dels consells insulars, aquestes competències pròpies, el Govern de la Comunitat Autònoma pot dictar principis generals. Però, a banda d'això, també el Govern de la Comunitat Autònoma té una altra facultat d'intervenció a través dels poders de coordinació en allò que pugui afectar els interessos de la Comunitat Autònoma. Aquesta facultat de coordinació no coincideix amb la facultat de dictar principis generals. Entenc que la facultat de coordinació és més àmplia, tant des del ventall material de competències o de sectors materials en els quals pot intervenir el Govern per coordinar —entenc que en aquest cas no es limita només als títols competencials de l'article 70 si no que també podria anar als de l'article 71—, com també té la possibilitat d'emprar instruments diversos. Després parlaré de quins mecanismes pot utilitzar el Govern autonòmic per dictar els principis generals. Jo entenc que ha de ser sempre a través de decrets: bé, ho entenc jo i ho entén així el Consell Consultiu que és el que ho ha fixat en primer terme; però trobo que està ben justificat que ho utilitzi a través de decrets. En canvi, la potestat de coordinació la pot utilitzar a través de diversos instruments, que, com que l'Estatut d'autonomia no els fixa, podem recórrer als instruments de coordinació que es fixen en la Llei 8/2000, de consells insulars.

Per tant, entenc que aquestes dues facultats d'intervenció del Govern de la Comunitat Autònoma en l'activitat dels consells insulars, han estat adoptades amb encert —és un encert dels autors de l'Estatut de fixar-les—, precisament, per preservar un sistema jurídic homogeni a tota la comunitat autònoma; és a dir, que tot l'ordenament jurídic autonòmic sigui harmònic, que no hi hagi diferències, sobretot desigualtats o desequilibris territorials, i es preservi una homogeneïtat en tot el sistema jurídic de la comunitat autònoma. Entenc que són unes cauteles que varen ser adoptades amb bon criteri.

II

Amb relació a aquests dos títols que faculden el Govern de les Illes Balears per intervenir i, essencialment, el primer, és a dir, la possibilitat del Govern de dictar principis generals en aquelles matèries que han estat atribuïdes com a pròpies als consells insulars, entenc que, com a regla general, s'han d'interpretar de manera restrictiva; per què? Perquè, com

a regla general, els principis generals els ha de fixar el legislador en la seva actuació normativa, és a dir, els principis generals, de manera pràcticament absoluta, els contendran les lleis del Parlament, serà el legislador el que, quan realitzi la seva activitat en el Parlament, quan aprovi les lleis, aprovi també els principis generals rectors de la matèria que es tracti. Per tant, la facultat que té el Govern de dictar aquests principis generals ha de ser utilitzada amb molta cautela. No s'ha de donar necessàriament un reglament de principis generals del Govern que sigui desplegament de la llei autonòmica en tot cas, sinó només quan realment sigui necessari i es vegi imprescindible.

De tota manera, tampoc no compartesc, en aquest cas, la doctrina continguda en els diferents dictàmens que ha emès el Consell Consultiu sobre aquesta matèria amb relació a que és desitjable que la llei, quan no contengui o quan consideri que no fa regulació dels principis generals, ja habiliti o es remeti al posterior reglament de principis que ha de dictar el Govern. No és necessari; el Govern té aquesta potestat de dictar principis generals directament atribuïda per l'Estatut d'autonomia. Per tant, considerar que no és necessari, ni tan sols considerar que sigui una bona tècnica legislativa que el legislador hagi d'habilitar el Govern de la Comunitat Autònoma per dictar reglaments de principis, perquè és una potestat que té directament, que emana directament de l'Estatut d'autonomia. Jo entenc que el Consell Consultiu, en aquesta doctrina que ja té elaborada sobre els principis generals que es continguin en els reglaments del Govern en relació amb les competències pròpies dels consells, ha adoptat una posició bastant formalista amb relació a les exigències que s'han de donar o que s'han de complir per part dels reglaments de principis generals. Ha adoptat una posició bastant formalista perquè va en benefici sempre de la seguretat jurídica: quant més cauteles formals, quant més requisits es donen a una potestat, més fàcil és després controlar l'exercici correcte d'aquesta potestat. Però l'element material també és imprescindible, com després en parlaré.

III

Amb això, ja entraré en el que és una mica la doctrina del Consell Consultiu —i que ja he dit que no som exhaustiva perquè ja ha estat objecte d'una altra ponència—, però, el Consell Consultiu ha reiterat, en pràcticament tots els seus dictàmens sobre aquest tema, la seva doctrina inicial que es va contenir en el Dictamen 91/2007, en relació amb els prin-

cipis generals. Amb relació a aquests principis, el Consell ha fixat una doctrina que està configurada essencialment des d'un vessant formal i procedimental. Així, destaca el Consell Consultiu en els seus diferents dictàmens que és desitjable que la llei es remeti al reglament de principis que dicti el Govern. També afirma que els principis generals, essencialment, han d'estar continguts en decrets del Govern. Jo també compartesc aquesta opinió perquè consider que un decret és el vehicle o la forma correcta i adequada perquè el Govern pugui dictar prescripcions amb caràcter general i que es puguin imposar prescripcions normatives. Tot i que també deixa oberta una porta —com molt bé ens ha il·lustrat el meu predecessor— perquè també es puguin habilitar després pel propi Govern els reglaments inferiors o ordres dels consellers. De tota manera, hauria de ser excepcionalíssim, el recurs a aquest mecanisme.

Després, també parla d'aspectes procedimentals del Consell Consultiu perquè diu que, necessàriament, han de ser dictaminats pel Consell Consultiu aquests reglaments de principis generals. I també parla del procediment una mica; també diu que són susceptibles de ser controlats per la jurisdicció contenciosa, etc.

Però, sí que és inevitable —i així també ho ha fet el Consell Consultiu— que es reconegui que determinats aspectes dels decrets de principis generals són aspectes materials. Per què? Perquè per tal de poder controlar el contingut del decret de principis, per tal de fiscalitzar mínimament si el Govern amb l'exercici d'aquesta potestat per dictar els principis generals ha actuat correctament o s'ha extralimitat, és imprescindible que l'òrgan que fiscalitzi, ja sigui prèviament el Consell Consultiu o sigui *a posteriori* un jutge o un tribunal, pugui entrar en el contingut d'aquests principis generals.

Per tant, serà en el contingut, a l'hora de parlar dels principis generals o dels decrets que aprovi el Govern que regulin principis generals d'una matèria, on es produiran les friccions amb els consells insulars, on es podrà considerar que el Govern s'ha extralimitat o, per contra, el Govern podrà considerar que un consell insular s'ha extralimitat a l'hora de regular una matèria perquè ha anat en contra d'algun principi general, és a dir, que hagi dictat el Govern. En altres paraules, a l'hora de fixar quins han de ser l'abast i els límits d'aquestes dues potestats que tenen aquestes dues instàncies o aquestes dues institucions, és a l'hora d'analitzar el contingut.

En relació amb el contingut dels principis generals, l'Estatut no en parla, no fixa quin ha de ser però sí que dóna algunes pistes que ens poden servir d'orientació. És a dir, en primer lloc, sí que ha dit que, en tot cas, han de deixar marge de desplegament reglamentari als consells

insulars. Això ho ha dit el Consell Consultiu, però, també, el mateix Estatut, en dos articles, ens pot donar unes pistes del contingut d'aquests principis generals. En l'article 69, que titula l'Estatut «Clàusula de tancament» diu que «Les competències no atribuïdes expressament com a pròpies als consells insulars en aquest Estatut d'autonomia corresponen al Govern de les Illes Balears. En cap cas no són susceptibles de transferència les que, per la seva pròpia naturalesa, tenen un caràcter suprain-sular, incideixen sobre l'ordenació i la planificació de l'activitat econòmica general en l'àmbit autonòmic o les competències l'exercici de les quals exigeix l'obligació de vetllar per l'equilibri o la cohesió territorial entre les diferents illes».

Per tant, una primera pista dels aspectes que poden regular els reglaments de principis generals o els decrets de principis generals podria ser tot allò que són límits a la possibilitat de transferir competències als consells insulars. Per què? Perquè són matèries que són d'interès supra-insular que tenen a veure amb la Comunitat Europea, i amb el règim econòmic general de la Comunitat o, en definitiva, amb l'interès general de la comunitat autònoma.

Jo també afegiria aquells que suposin una garantia d'igualtat en allò que sigui essencial en l'exercici dels drets fonamentals per part de tots els ciutadans de la comunitat autònoma.

Tot i això, el contingut dels principis generals no es pot fixar apriorísticament; s'haurà d'anar analitzant cas per cas, tot i que tenim uns certs indicadors. En primer lloc, un dels límits, és a dir, un límit per sobre serà la legislació del Parlament i el límit inferior serà que necessàriament haurà de deixar-se un marge als consells insulars perquè actuïn. I, amb això, també ens pot servir l'article 73 que aquest marge d'actuació que s'ha de deixar als consells insulars perquè puguin desenvolupar la seva potestat reglamentària, encara que el Govern dicti els reglaments de principis generals, està fixat en l'article 73. Per què? Perquè l'article 73 determina que els consells insulars tenen la possibilitat que, en les matèries que l'Estatut d'autonomia els atribueix com a competències pròpies, els correspongui als consells l'exercici de l'activitat de foment sens perjudici de l'activitat que correspongui a la Comunitat Autònoma, i també als consells els correspon la fixació de polítiques pròpies o, quan així ho decideixin, la fixació de polítiques comunes amb altres consells insulars i amb altres illes, comunitats, o amb l'Estat, d'acord amb el Govern de les Illes Balears. Per tant, en cas que el Govern autonòmic vulgui dictar reglaments de principis —que no necessàriament ho ha de fer, repetesc, és una potestat que té, no és una obligació— s'haurà de moure dins d'aquest

espai que li deixa, per sobre, la legislació del Parlament autonòmic i, necessàriament, ha de respectar la potestat que sí que tenen necessàriament els consells insulars, que sí que han d'exercir, necessàriament, els consells insulars.

IV

Finalment, cal determinar com s'han de relacionar entre si aquestes dues normes: la norma de reglament general de principis generals o reglament de principis generals del Govern i els reglaments normatius dels consells insulars. Entenc que la relació entre ells és una relació essencialment competencial. Però, no necessàriament, és a dir, si el Govern dicta reglaments de principis, necessàriament els consells insulars han de respectar aquests principis generals o els han de donar compliment quan ells exerceixin la seva potestat reglamentària normativa. Ara bé, i evidentment tot és susceptible de control jurisdiccional, si un consell insular considera que el Govern ha aprovat uns principis generals amb un contingut que va més enllà del que s'ha de considerar principi general, ja, evidentment, pot recórrer als tribunals contenciosos administratius per impugnar aquest reglament. Ara bé, també consider que els consells insulars no han de recórrer necessàriament, no han d'esperar necessàriament, que el Govern dicti el reglament de principis per exercir la seva potestat. Els consells insulars poden dictar un reglament de desplegament normatiu d'una llei autonòmica, sense esperar que el Govern aprovi el seu reglament de principis generals. Ara bé, si posteriorment a això el Govern aprova el seu reglament, en el cas que els principis aprovats pel Govern amb aquest reglament siguin contradictoris a alguna part del contingut del reglament dels consells insulars, prevaldrà el reglament del Govern, és a dir, aquest reglament desplaçarà en allò que el contradigui el reglament insular.

També es pot donar una altra situació que és que el consell insular dicti un reglament de desplegament normatiu d'una llei sense que es doni aquest reglament autonòmic i no s'arribi a aprovar aquest reglament autonòmic. Llavors, clar, el límit també que té el reglament dels consells insulars en aquest cas serien els principis generals autonòmics. És a dir, la competència del consell insular s'exerceix sobre el territori, per tant, no pot entrar a regular coses que poden afectar interessos que vagin més enllà dels interessos de la pròpia illa, que anassin en contra de determinats aspectes de regulació autonòmica, encara que sigui en

altres àmbits. El límit de la competència normativa insular és el territori sobre el qual exerceix les seves potestats, que és la pròpia illa. I, en aquest cas, per tant, el reglament insular no pot entrar a regular principis generals. Els principis generals davant l'absència de reglament general de principis els haurà de deduir de la legislació del Parlament. I això és el desitjable, que els reglaments de principis generals del Govern balear es dictin de manera no exhaustiva, si no que els principis generals siguin els que s'aprovin de manera habitual amb les lleis del Parlament de la Comunitat Autònoma.

L'ELABORACIÓ DE DISPOSICIONS GENERALS I ELS REGLAMENTS ORGÀNICS*

JERONI M. MAS RIGO
Secretari general
del Consell Insular de Mallorca

I. INTRODUCCIÓ

A la ponència que vaig presentar a les Jornades sobre *Nous horitzons per als consells insulars*,¹ organitzades pel Consell Insular de Mallorca, i que varen tenir lloc els dies 28 i 29 de setembre de 2006, em vaig referir al procediment a seguir pels consells insulars per a l'aprovació dels seus reglaments. En la meua opinió, i atès el silenci de la Llei 8/2000, de 27 d'octubre, de consells insulars, aquest procediment era el que estableix la LBRL² per a les ordenances locals. Criteri que ha estat acceptat per unanimitat, si bé sembla que no sense controvèrsia, pel Consell Consultiu [Dictamen núm. 124/2008]:

«el procediment d'elaboració de reglaments insulars ha de ser igual o similar, amb les necessàries adaptacions orgàniques, al que s'estableix en els articles 42 a 47 de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, ja que ambdues institucions (consells i Govern) exerceixen la mateixa funció normativa en el seu respectiu àmbit. I aquesta podria ser, en opinió del Consell Consultiu, la futura solució que *de lege ferenda* s'hagi d'adoptar en emprendre la reforma de la Llei de consells insulars, sens

* Text facilitat per l'autor als assistents del Seminari, amb algunes modificacions posteriors.

1 La ponència amb el títol d'«Algunes qüestions relatives al règim jurídic dels consells insulars» es troba inclosa, juntament amb les altres presentades pels altres ponents, en PONS IRAZAZÁBAL, F., *et. al.*: *Els consells insulars en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*. Palma: Lleonard Muntaner, Editor, 2007, p. 99-118.

2 Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.

perjudici que els reglaments orgànics dels ens esmentats siguin l'instrument idoni per adoptar també decisions sobre això».

«[...] de manera que, *de lege data*, mentre el legislador autonòmic no proveeixi un altre sistema, el procediment d'elaboració dels reglaments insulars haurà de ser el que per a les ordenances locals estableixi l'article 49 de la LBRL».

Tanmateix, l'àmbit material de l'ordenança local³ és major que el reglament estatal o autonòmic, ja que com ha posat de manifest PAREJO ALFONSO:

«el poder reglamentario gubernamental, aunque también atribuido directamente por la norma fundamental, es de naturaleza distinta justamente por su relación con la Ley. Respecto de ésta, el Reglamento es una norma de colaboración sujeta a los principios del complemento necesario, suficiente e indispensable, estando dirigida a desarrollar la norma legal en línea de ejecución de lo en ella previsto o dispuesto. Por el contrario, la norma local no puede ser calificada, en tal sentido, de reglamentaria, sino más bien de estatutaria de valor y eficacia reglamentarios. Pues la norma local emana de un poder propio a ejercer no en un todo conforme a las directrices positivamente marcadas por la Ley (en términos de simple desarrollo o ejecución de ésta) y sí a tenor de las opciones libremente decididas por el correspondiente ente local respetando la Ley, lo cual es esencialmente distinto».⁴

Aquesta doctrina, que ha estat acceptada pel Tribunal Constitucional (S 235/2000, de 5 d'octubre i 233/1999, de 13 de desembre, entre d'altres) i pel Tribunal Suprem (S 18 de desembre de 1997), significa que els reglaments que aprovin els consells insulars en la seva condició d'institucions autonòmiques hauran de limitar-se a desenvolupar la llei autonòmica, sense que aquí, i a diferència de les ordenances locals, resti relativitzada la relació llei-reglament.

3 D'acord amb l'article 101.1 LMRIB, es denominen ordenances les disposicions generals que dicten les entitats locals en l'exercici de la seves potestats de policia, autotutela o tributària, i es reserva el nom de reglaments per a les disposicions que regulen els diversos serveis públics o les dictades en l'exercici de la potestat organitzatòria.

4 PAREJO ALFONSO, L.: *Administrar y juzgar: Dos funciones constitucionales distintas y complementarias*. Madrid: Tecnos, 1993, p. 89-90. E. SÁNCHEZ GOYANES també considera que en determinats reglaments (els que regulen les relacions amb els usuaris de serveis públics) es poden incloure en la categoria de reglaments *intra legem* i, fins i tot, de *praeter legem* (reglaments independents); cf. *La potestad normativa del municipio español*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 2000, p. 158-159.

II. PROCEDIMENT GENERAL

1. NORMATIVA DE RÈGIM LOCAL

El procediment per a l'elaboració i aprovació de les disposicions generals, segons els articles 49 i 70 LBRL, 56 TRRL⁵ i 102 LMRIB,⁶ és el següent: a) aprovació inicial pel Ple; b) informació pública i audiència als interessats per un termini mínim de trenta dies per a la presentació de reclamacions i suggeriments; c) resolució de totes les reclamacions i suggeriments presentats dins el termini d'aprovació definitiva pel Ple, i d) publicació completa del text en el Butlletí Oficial de les Illes Balears.

A) *Aprovació inicial*

El quòrum per a l'aprovació d'un reglament o ordenança és, com a norma general, la majoria simple. Hi ha excepcions, cas del reglament orgànic i d'algunes normes urbanístiques (planejament general), que requereixen la majoria absoluta (art. 47.2 LBRL).

Atès el caràcter jurídic de qualsevol reglament o ordenança, l'acord d'aprovació haurà d'anar precedit d'informe jurídic (encara que no hi hagi cap precepte que, si més no directament, així ho exigeixi)⁷, però en no exigir-se, amb caràcter general, majoria qualificada, no serà preceptiu l'informe del secretari de la corporació. L'omissió de l'informe jurídic no determina la nul·litat de l'acord, sinó que seria una irregularitat no invalidant; fins i tot, quan sigui necessari l'informe del secretari, la seva ommissió sols determinarà l'anul·labilitat quan aquella suposi una disminució efectiva de les garanties o quan l'emissió d'aquest informe «hagués pogut variar la resolució final administrativa» (entre d'altres, STS 7 de febrer i 12 de desembre, ambdues, de 2000).⁸ Això no obstant, segons la STS de 4 d'abril

5 Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local.

6 Llei 20/2006, de 15 de desembre, municipal i de règim local de les Illes Balears.

7 Sobre els informes jurídics, es pot trobar una referència indirecta en l'article 172.1 del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (ROF): «En los expedientes informará el Jefe de la Dependencia a la que corresponda tramitarlos, exponiendo los antecedentes y disposiciones legales o reglamentarias en que funde su criterio». Tanmateix, l'aplicació supletòria del ROF planteja greus problemes que no és el moment d'analitzar.

8 Aquesta interpretació jurisprudencial és contradictòria amb l'exigència de l'informe de la Secretaria General Tècnica quan es tracta de disposicions generals estatals (STS 12 de febrer de 2001).

de 1997, l'omissió de l'informe preceptiu del secretari, i si n'és el cas de l'interventor, quan es tracta de disposicions reglamentàries, «ha de qualificar-se de vici essencial que genera la consegüent la nul·litat de ple dret i invalidesa de la disposició».

Sí que és preceptiu el dictamen de la comissió informativa competent, en aquelles entitats on estiguin constituïdes aquestes comissions. Segons SÁNCHEZ GOYANES, l'omissió d'aquest dictamen «té la dimensió de vulneració d'un dret fonamental, i, per això, arrossegirà la nul·litat per a l'acte resultant si dita vulneració és efectivament sentida, i posteriorment al·legada en via impugnatòria, per a qualsevol dels corporatius afectats»⁹. Segons aquesta doctrina, que ha estat ratificada pel TS, S. 25 d'abril de 2002 i 29 de desembre de 2003, la nul·litat sols es donaria quan fos al·legada per un membre que fes part de la comissió informativa; en un altre cas, l'omissió només donaria lloc a una irregularitat no invalidant, ja que el dictamen no es un tràmit essencial¹⁰ (STSJ País Basc de 10 de febrer de 1995 i STSJ Castella-la Manxa de 24 d'abril de 1998).

B) *Informació pública i audiència*

Segons la LMRIB, la informació pública de l'acord d'aprovació inicial s'ha de fer amb un anunci previ a la secció corresponent del Butlletí Oficial de les Illes Balears i en el tauler d'anuncis de l'entitat. No s'exigeix, com ja havia declarat la jurisprudència (STS 31 d'octubre de 1988), que es publiqui el text íntegre de la disposició general, sinó que el tràmit es compleix amb la publicació d'un simple acord.

Quant a «l'audiència als interessats», la LMRIB l'ha concretada en sentit que es tracta de les associacions veïnals i de defensa de les persones consumidores i usuàries establertes en el seu àmbit territorial que estiguessin inscrites en el registre municipal d'associacions veïnals i les finalitats de les quals guardin relació directa amb l'objecte de la disposició. El Tribunal Suprem ja havia declarat que el concepte d'«interessat» no es podia assimilar a «una categoria completa de persones, com tots els titulars de llicències concedides, o tots els contribuents inscrits en un padró» (STS de 14 de juny de 1994). Tanmateix, aquest tràmit no és necessari quan es tracta de normes organitzatives (STS 24 de febrer de 1999).¹¹

⁹ SÁNCHEZ GOYANES, E.: *La potestad normativa...*, op. cit., p. 435.

¹⁰ L'article 126.2 del ROF autoritza a prescindir d'aquest tràmit en els supòsits d'urgència.

¹¹ En el mateix sentit s'expressa l'article 43.3 de la Llei del Govern de les Illes Balears.

Un tràmit d'audiència qualificat és el que estableix l'article 4.2 de la LMRIB, quan disposa que l'Assemblea de municipis (òrgan de representació dels municipis en les institucions de les Illes Balears) «ha de ser escoltada prèviament a la tramitació de plans i normes reglamentàries de caràcter autonòmic o insular». Val a dir, que a dia d'avui, aquesta Assemblea no ha estat constituïda.¹²

La informació pública i l'audiència als interessats constitueix garantia essencial determinat la seva omisió la nul·litat de ple dret de la norma local afectada (STS de 10 de març de 1992).

C) *Aprovació definitiva*

Finalitzat el període d'exposició pública, el Ple ha de resoldre totes les reclamacions i suggeriments presentats —és a dir, hi ha d'haver un pronunciament exprés sobre les al·legacions— i procedir a l'aprovació definitiva. Només en el supòsit que l'estimació de les reclamacions fos tan substancial, que donàs lloc a un projecte diferent del que s'havia aprovat inicialment, es tornarà a sotmetre a informació pública.

Cal tenir present que l'article 49 LBRL disposa que en el supòsit que no es presenti cap reclamació o suggeriment, s'entendrà definitivament aprovat l'acord fins en aquell moment provisional.

D) *Publicació i entrada en vigor*

Segons l'article 70.2 LBRL els reglaments i les ordenances es publicaran en el «Butlletí Oficial» de la província. A més de la publicació, aquest article exigeix per a l'entrada en vigor que hagi transcorregut un termini de quinze dies des de la recepció de la còpia del reglament o ordenança per les Administracions estatal i autonòmica, termini durant el qual aquestes administracions poden requerir a la corporació per anul·lar l'acord. Hi ha autors que consideren que hi ha, per tant, una *vacatio legis* de quinze dies hàbils comptadors des de la publicació.

2. ALTRES INFORMES EXIGITS PER LA NORMATIVA AUTONÒMICA

El tràmits anteriors s'han de complementar, segons el Dictamen del Consell Consultiu abans esmentat, amb els informes i dictàmens següents:

¹² Sí ha estat constituïda l'Assemblea de Batles i Batlesses de l'Illa de Mallorca, com a òrgan consultiu del Consell de Mallorca, però els seus dictàmens no tenen caràcter preceptiu (art. 2.4 del seu Reglament d'organització i funcionament).

a) Dictamen preceptiu del Consell Consultiu

El Consell Consultiu entén que la seva funció i competència consultiva s'estén no només al Govern autonòmic sinó també als quatre consells insulars, que tenen —a més de la condició d'ens locals— el caràcter d'institucions autonòmiques. Aquesta interpretació del Consell Consultiu resulta un tant contradictòria amb allò que el mateix òrgan ha dit: «el procediment d'elaboració dels reglaments insulars haurà de ser el que per a les ordenances locals estableixi l'article 49 de la LBRL». Amb l'exigència d'aquest dictamen, resulta que la única diferència, que no sigui de matís, entre la tramitació de la LBRL i la de la Llei del Govern és: que la primera obliga, com hem dit, a l'exposició pública del projecte de reglament; i la segona, tan sols quan «ho exigeixi la naturalesa de la disposició» (art. 44).¹³

En qualsevol cas, i mentre no es modifiqui la Llei del Consell Consultiu, entenem que el dictamen només té el caràcter de preceptiu en aquelles disposicions generals que regulen competències atribuïdes als consells insulars en el seu caràcter d'institucions autonòmiques, però no quan aquests exerceixen competències en la seva condició d'entitats locals.

Finalment, cal recordar dues qüestions: 1) que «els assumptes dictaminats pel Consell Consultiu no podran ser remesos per informe a cap altre òrgan o organisme de la Comunitat Autònoma» (art. 2 i 3 de la Llei 5/1993), i 2) que l'omissió de l'informe del Consell Consultiu determina la nul·litat de ple dret de la disposició reglamentària (veure STS de 19 de juny de 2000 pel que fa a l'omissió de l'informe del Consell d'Estat).

b) Informe de l'Institut Balear de la Dona

Segons l'article 7, lletra g), de la Llei 12/2006, de 20 de setembre, per a la dona: «en totes les normatives dictades per les distintes administracions, s'adjuntarà un informe sobre el seu impacte de gènere, elaborat per l'Institut Balear de la Dona».

c) Altres informes de caràcter sectorial

1. Informe del Consell Econòmic i Social

L'article 2 de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, que regula el Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, determina que l'informe d'aquest

13 En els mateixos termes s'expressa l'article 24 LOFAGE.

Consell és preceptiu en els «avantprojectes de llei i projectes de decrets que regulin matèries socioeconòmiques, laborals i d'ocupació». Ara bé, atès que «decret» és la forma d'expressió de la potestat reglamentària del Govern de les Illes Balears, és fa necessari, segons el Consell Consultiu, la modificació de la Llei del CES «de manera que el caràcter preceptiu dels seus dictàmens en les dites matèries inclogui tant la normativa governamental com la que emana dels consells insulars».

Sembla, per tant, que mentre no es modifiqui la Llei 10/2000, els consells insulars no tenen obligació de demanar el dictamen del Consell Econòmic i Social.¹⁴

2. Informe de la Junta Autònoma d'Activitats de les Illes Balears

L'article 61.2. a) de la Llei 16/2006, de 17 d'octubre, de règim jurídic de les llicències integrades d'activitat de les Illes Balears atribueix a la Junta Autònoma d'Activitats de les Illes Balears l'«emissió d'informes de les disposicions de caràcter general específiques que s'hagin de dictar en desenvolupament de la llei present». Cal especificar que no s'estableix, si més no expressament, que aquests informes siguin preceptius.¹⁵

III. ORDENANCES FISCALS

El procediment d'aprovació de les ordenances fiscals es troba regulat en l'article 17 TRLHL¹⁶ i en l'article 107 LBRL, que introdueixen algunes diferències en relació amb el procediment general d'aprovació d'ordenances i reglaments: 1) Els anuncis d'exposició pública de l'acord provisional (en el procediment general, es denomina aprovació inicial), a més d'exposar-se en el tauler d'anuncis de l'entitat local i publicar-se en el Butlletí Oficial de les Illes Balears, s'han de publicar en un diari dels de major

14 L'esborrany d'Avantprojecte de llei de modificació de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears preveu el dictamen preceptiu per als reglaments dels consells insulars que regulin matèries socioeconòmiques, laborals i d'ocupació.

15 Val a dir que l'esborrany de Decret de l'estructura, composició i funcionament de la Junta Autònoma d'Activitats de les Illes Balears, en el seu article 1.3 disposa que: «Aquest òrgan té funcions de proposta i d'emissió d'informes preceptius».

16 Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals.

difusió de la comunitat autònoma, quan es tracta de consells insulars o ajuntaments de més de 10.000 habitants. 2) No s'exigeix l'audiència als interessats. 3) Les ordenances fiscals comencen a aplicar-se en el moment de la seva publicació definitiva en el Butlletí Oficial de les Illes Balears, tret que les pròpies ordenances assenyalin una altra data. No essent d'aplicació, en aquest cas, la *vacatio legis* de l'article 70.2 LBRL, abans esmentat. 4) L'article 85.1, lletra c), de la Llei 20/2006, de 15 de desembre, municipal i de règim local de les Illes Balears ha establert una altra diferència: la necessitat d'informe previ de la Secretaria i de la Intervenció.¹⁷

Cal assenyalar que en aquesta matèria no hi ha més tràmits que els indicats, sense que, per tant, sigui necessari demanar el dictamen del Consell Consultiu ni l'informe d'altres organismes, com pugui ser, per exemple, el Consell Econòmic i Social. Això no planteja cap problema quan es tracta d'ordenances fiscals que regulen la imposició de taxes en relació amb les competències que exerceixen els consells insulars en la seva condició d'entitats locals.

Quan es tracta de taxes que tinguin per fet imposable l'exercici d'una activitat o servei que correspon a una matèria atribuïda als consells insulars en la seva condició d'«institucions autonòmiques», la qüestió es complica. Ja que, segons l'article 20.1 del TRLHL, el Consell de Mallorca està legitimat per exigir taxes quan: la prestació del servei públic o la realització de l'activitat administrativa en règim de dret públic sigui «competència local».

Per tant, quan la competència hagi estat transferida (ja sia via llei ordinària o via Estatut d'autonomia) als consells insulars es podria posar en dubte el seu caràcter de *competència local*, tota vegada que no manquen autors i, fins i tot, doctrina jurisprudencial, que defensen que aquestes competències serien «autonòmiques», ja que els consells insulars no les haurien rebudes com a entitats locals, sinó en virtut de la seva condició d'institucions autonòmiques. Si això fos així, és obvi que el Consell de Mallorca no estaria legitimat per aprovar aquesta taxa, ja que la competència seria del Parlament de les Illes Balears (art. 129.4 EAIB). Cal recordar que en matèria tributària, les administracions burocràtiques han de

¹⁷ Abans de la modificació introduïda per la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local, la LBRL exigia la majoria absoluta per a l'aprovació d'ordenances fiscals i, per tant, eren preceptius els informes de la Secretaria i de la Intervenció.

respectar el principi de reserva de llei. En canvi, les entitats locals, com a administracions corporatives i representatives que són, gaudeixin del principi d'autoimposició, i resulten matisades, pel que fa a les ordenances fiscals, les exigències pròpies de la relació llei-reglament.¹⁸

No obstant l'anterior, cal tenir present que la disposició transitòria segona de la Llei 8/2000, de 27 d'octubre, de consells insulars, disposa textualment: «Mentre no s'aprovin les "ordenances fiscals" corresponents a les competències atribuïdes als consells per la comunitat autònoma, els consells insulars aplicaren les taxes i els preus públics establerts a la legislació autonòmica vigent». Sembla, per tant, que per al legislador autonòmic les competències atribuïdes als consells insulars com a pròpies ho són amb el caràcter de «competències locals», ja que, en cas contrari, els consells no podrien aprovar ordenances fiscals.

En conseqüència, i mentre no es modifiqui la Llei del Consell Consultiu i la Llei del Consell Econòmic i Social, els informes d'aquests òrgans assessors, en la meua opinió, no són preceptius pel que fa a l'aprovació d'ordenances fiscals.

IV. ELS REGLAMENTS ORGÀNICS COM A INSTRUMENT IDONI PER REGULAR L'EXERCICI DE LA POTESTAT REGLAMENTÀRIA

En absència de normativa amb rang de llei formal, el Reglament orgànic de cada consell (ROC) esdevé, en paraules del Consell Consultiu transcrites al començament de la ponència, l'«instrument idoni» per regular l'elaboració i aprovació de les normes reglamentàries per part dels consells insulars. Ara bé, és obvi que el ROC no pot sortir-se del marc de la LBRL i de la LMRIB.

Per tot això, des de la Secretaria General del Consell Insular de Mallorca, hem proposat que a la propera modificació del Reglament orgànic s'inclougi un títol nou dedicat a regular l'elaboració de disposicions generals. Proposta que, per si pot ser d'interès, adjuntam com a apèndix a continuació.

18 Com ha dit el TC: «los Ayuntamientos como Corporaciones representativas que son [artículo 140 de la Constitución], pueden, ciertamente, hacer realidad, mediante sus Acuerdos, la autodisposición en el establecimiento de los deberes tributarios» (FJ 4t STC 19/1987). En el mateix sentit, les STS de 29 de setembre de 2003 i 25 de maig de 2004, referides a la potestad normativa local en matèria sancionadora.

APÈNDIX

L'elaboració de disposicions generals en la proposta de reforma del Reglament orgànic del Consell Insular de Mallorca

TÍTOL... LA FUNCIO NORMATIVA

CAPÍTOL I PRINCIPIIS GENERALS

Article... Dels titulars de la funció normativa

1. D'acord amb l'art. 65 de l'Estatut d'autonomia, el ple del Consell de Mallorca exerceix la funció normativa.
2. No obstant el que disposa l'apartat anterior, la Presidència del Consell de Mallorca pot dictar disposicions de caràcter general en els casos següents:
 - a) Creació i extinció de departaments, inclosa la modificació de la denominació i de les atribucions que els corresponen, en el marc d'aquest reglament.
 - b) Determinació del règim de suplències dels consellers i de la Secretaria del Consell Executiu.
 - c) Qualsevol altres de previst en una norma amb rang de llei.

Article... De la forma de les disposicions administratives

1. Les disposicions generals adoptaran les següents formes:
 - a) Reglament i ordenança si són aprovades pel Ple.
 - b) Decrets si són aprovades per la Presidència.

CAPÍTOL II PROCEDIMENT D'ELABORACIÓ

Article... Inici

1. L'elaboració de les disposicions s'inicia per acord del Ple del Consell o per resolució del conseller competent. Per fer-ne la tramitació s'ha d'adjuntar a l'avantprojecte una memòria i, si s'escau, un estudi econòmic que contengui l'estimació de la despesa a què donarà lloc.
2. En la memòria s'han de justificar l'oportunitat de la regulació i l'adequació de les mesures als fins perseguits. També s'hi ha d'expressar el marc normatiu en què s'insereix la proposta i s'hi ha d'incloure, en tot cas, una relació de les dis-

posicions afectades i la taula de vigències de disposicions anteriors sobre la mateixa matèria.

3. Queden excloses de l'aplicació d'aquest procediment les disposicions regulades a l'apartat 2 de l'article [les que aprova la Presidència].

Article... Tramitació

L'aprovació d'ordenances i de reglaments s'ha d'ajustar al procediment següent:

1. Aprovació inicial pel ple del Consell.
2. Informació pública, amb un anunci previ a la secció corresponent del Butlletí Oficial de les Illes Balears i en el tauler d'edictes de l'entitat de l'acord d'aprovació inicial, pel termini mínim de trenta dies, en què les persones interessades poden examinar l'expedient i formular reclamacions, objeccions i observacions.
3. Audiència prèvia a les associacions inscrites en el Registre d'Entitats de participació Ciutadana del Consell de Mallorca, les finalitats de les quals guardi relació directa amb l'objecte de la disposició.
4. Resolució de les reclamacions, objeccions i observacions i aprovació definitiva pel ple. Si no s'ha presentat cap reclamació o suggeriment, l'acord inicialment adoptat s'ha d'entendre definitivament aprovat sense necessitat d'un nou acord exprés, tret dels supòsits en que sigui preceptiu el dictamen del Consell Consultiu de les Illes Balears. En aquest cas s'haurà d'adoptar un acord exprés d'aprovació definitiva.
5. Comunicació de l'acord al Govern de les Illes Balears i a la Delegació del Govern.

Article... Dels informes i dels dictàmens

Els projectes de disposicions generals hauran de ser sotmesos als següents informes i dictàmens:

- a) Informe dels serveis jurídics competents.
- b) Informe de la Intervenció General, quan es tracti de disposicions susceptibles de produir drets o obligacions de contingut econòmic.
- c) Informe sobre l'impacte de gènere elaborat per l'Institut Balear de la Dona.
- d) Informe de la Secretaria Tècnica competent, el qual ha de referir-se, com a mínim, a la correcció del procediment seguit i a la valoració de les al·legacions presentades. Aquest informe serà substituït pel que emeti la Secretaria General en els supòsits següents:
 1. Reglaments i ordenances l'aprovació dels quals requereixi majoria qualificada.

2. Quan la normativa aplicable exigeixi l'informe preceptiu de la Secretaria General.
- e) Dictamen del Consell Consultiu i els d'altres òrgans de consulta i assessorament, en els casos prevists en la seva legislació que els regula.

Article... De l'expedient

Els tràmits que preveu aquest Títol han de quedar documentats en l'expedient corresponent, la formació del qual correspon a l'òrgan que es determini en la iniciació del procediment.

Article... Publicació i entrada en vigor

1. Perquè produeixin efectes jurídics, les disposicions administratives s'han de publicar íntegrament al Butlletí Oficial de les Illes Balears.

2. Les disposicions de caràcter general entren en vigor als vint dies de què s'hagin publicat íntegrament en el Butlletí Oficial de les Illes Balears, llevat que se n'ajorni l'aplicació a una data posterior.

Article... Ordenances fiscals

L'elaboració, aprovació, vigència i règim de recursos de les ordenances fiscals es regirà per la normativa estatal bàsica reguladora de les hisendes locals i la normativa autonòmica de desplegament.

LES PROPOSTES PER A LA REGULACIÓ DEL PROCEDIMENT D'ELABORACIÓ DELS REGLAMENTS INSULARS

BARTOMEU COLOM PASTOR

Professor titular de dret administratiu
de la Universitat de les Illes Balears

Per tal de desplegar la ponència que se m'ha encarregat, en primer lloc ens hauríem de demanar què és el que tenim, és a dir, quines normes tenim en aquests moments que puguin configurar un procediment d'elaboració dels reglaments per part dels consells insulars; en segon lloc, m'agradaria parlar dos segons sobre quins han estat els problemes que s'han plantejat; i, en tercer lloc, i com a conclusió, aprofitant la reforma de la Llei de consells, analitzar quins aspectes s'haurien de retocar.

Quant a la normativa que tenim, començaria per l'article 49 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, que com que ja ha estat objecte d'una altra intervenció, em permetreu que simplement en faci un parell de comentaris. D'una banda, aquest article 49 és molt esquemàtic, però de l'altra té, en la meva opinió, elements molt positius: una informació pública que té caràcter d'obligatòria, que en canvi ni la llei estatal o autonòmica del Govern la preveuen d'aquesta manera, i una audiència als interessats sense restriccions. Això són, per a mi, dos factors molt importants d'aquesta norma que, a més a més, és bàsica i que lògicament haurem de tenir en compte a l'hora de confegir un procediment.

A partir d'aquí, si miram que és el que tenim, haurem de recordar que comptam amb: 1) la Llei 8/2000, de 27 d'octubre, de consells insulars, que en l'article 8.1.i) diu que correspon al ple aprovar ordenances i reglaments incloent-hi els que es dicten sobre les competències atribuïdes per la Comunitat Autònoma; per tant, hi ha una atribució de competències clara al ple; 2) la Llei 5/1993, de 5 de juny, del Consell Consultiu de les Illes Balears, que en el seu article 10.6 diu que serà consultat sobre els projectes de disposicions reglamentàries i les seves modificacions sense distingir si són dels consells o de la Comunitat Autònoma, tot i que, quan

es fa la Llei, es pensava just en els reglaments de la Comunitat; 3) la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, que en l'article 2.1.a) segon, diu que aquest òrgan assessor ha d'emetre dictamen sobre els projectes de decrets que regulin matèries socioeconòmiques, laborals i d'ocupació; com que els consells insulars no tenen competències en matèria laboral i d'ocupació, però, en canvi, sí tenen competències socioeconòmiques, haurem de veure si aquesta llei és d'aplicació quant als reglaments que puguin dictar els consells sobre aquestes; cert és que la llei parla de decrets i, evidentment, els consells no dicten decrets, però jo entenc que, per analogia, també s'ha d'aplicar a pesar que parlarem d'aquest tema més endavant, i, 4) la Llei 12/2006, de 20 de setembre, per a la dona, que en l'article 7.g) preveu, amb un sentit molt ampli, en totes les normes dictades per les distintes administracions un informe sobre el seu impacte de gènere elaborat per l'Institut Balear de la Dona; és a dir, aquí sí que no ni ha cap problema, no hi ha cap dubte, que és preceptiu per a totes les normes dictades per totes les administracions i, per tant, som davant un dictamen preceptiu clar. Bé, què tenim més? Finalment, tenim la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, que també preveu un procediment per a l'elaboració de disposicions de caràcter general. Això, per tant, seria el conjunt de normes que tenim damunt la taula.

Quins problemes s'han plantejat a l'hora d'elaborar un reglament per part d'un consell insular? S'ha plantejat una qüestió important que és quin procediment s'hi havia de seguir, i aquí realment els consells tenen tres camins: una solució seria aplicar la Llei del Govern de la Comunitat Autònoma, si els consells insulars són institucions de la Comunitat que apliquin la Llei del Govern.

El camí contrari, i totalment oposat, seria aplicar just l'article 49 de la Llei bàsica de règim local; si els consells insulars són ens locals han d'aplicar l'article 49 i just han d'aplicar l'article 49. En tercer lloc, hi ha una solució intermèdia, que és aplicar l'article 49 però tenir en compte que l'article 49 és una norma bàsica i que, per tant, pot ser complementada per normes complementàries o de desenvolupament i, entre aquestes normes, entendre que hi ha aquestes lleis que abans hem esmentat de la Comunitat i que, en certa manera, és el que ha fet el recent Dictamen 124/2008, d'11 de juliol, del Consell Consultiu.

Jo crec que, en el fons, sense dir-ho, ha seguit aquesta via, que crec que en aquest moment és la via més correcta perquè els consells són ens locals i a més són una institució de la Comunitat sense perdre la naturalesa inicial. Per tant, cal aplicar, en la meua opinió, l'article 49, però entenent que és una

norma bàsica que pot ser complementada per normes complementàries o de desenvolupament.

Per tant, què hauria de fer la futura Llei de consells? Jo crec que hauríem d'aprofitar la reforma de la Llei de consells per aclarir aquesta qüestió i regular una sèrie d'aspectes procedimentals que ara intentaré resumir:

- En primer lloc, crec que una cosa que no regula la Llei bàsica de règim local, que ja hem dit que fa una regulació molt esquemàtica, és la «formulació de l'avantprojecte de reglament», la fase d'iniciativa, el que es fa abans de l'aprovació inicial. Per tant, pens que la Llei de consells podria determinar quin òrgan directiu ha d'elaborar l'avantprojecte, si hi ha d'incorporar o no una memòria o un estudi econòmic i, fins i tot, els informes que s'han d'emetre; per exemple, si hi ha d'haver un informe de la secretaria tècnica o no. Bé, això podria ser un primer bloc de temes que podria regular la nova Llei de consells.
- En segon lloc, es podria deixar molt clar que són preceptius els informes d'aquestes lleis que hem esmentat, almanco en els mateixos casos que ho són per als reglaments de la Comunitat Autònoma: que són preceptius els informes del Consell Consultiu, del CES, de la Llei de la dona, etc.
- A més a més, la Llei podria afegir que hi hagués una consulta i participació de les administracions afectades, és a dir, podria regular la consulta dels consells insulars a l'Administració de la Comunitat Autònoma i als municipis, ja sigui directament o a través d'organitzacions representatives d'aquestes darreres entitats, per considerar que són administracions afectades.
- I, finalment, deixar clar, assenyalar, que hi haurà d'haver una resolució definitiva per part del Ple. En definitiva, si hi ha d'haver tots aquests informes el que no pareix molt correcte és que no sigui necessària una nova intervenció del Ple així com preveu l'article 49: l'article 49, després de la reforma realitzada per la Llei 11/1999 i per agilitzar el procediment ve a dir que no serà necessari que el Ple torni a intervenir una vegada aprovat inicialment el projecte de reglament si no s'hi han presentat reclamacions o suggeriments en la fase d'informació pública i audiència. Jo crec que, en un procediment que ja serà més complex, en què on hi haurà intervenció de tots els òrgans que ja hem

esmentat, hi hauria de tornar a haver-hi sobre el projecte un nou pronunciament per part del Ple i, per tant, hi hauria d'haver sempre una aprovació definitiva, un acord exprés d'aquest òrgan.

Aquestes serien, senzillament, les reformes que jo crec que hauria d'introduir la nova Llei de consells insulars.

LA POTESTAT REGLAMENTÀRIA INSULAR I L'ACTIVITAT DE FOMENT (I)

ROSA SALORD OLEO
Secretària general
del Consell Insular de Menorca

I. MARC NORMATIU APLICABLE A L'ACTIVITAT DE FOMENT DELS CONSELLS INSULARS

En primer lloc he d'assenyalar que, dins el concepte més ampli d'activitat de foment de les administracions públiques¹, em referiré a l'activitat encaminada a la concessió d'ajuts i subvencions, no només per ser aquesta la principal de les activitats de foment que desenvolupen les administracions públiques, i els consells insulars no en són una excepció, com destaca l'exposició de motius de la Llei balear de subvencions, sinó també perquè és la part d'aquesta activitat la que compta amb un marc jurídic unitari i sistematitzat.

Aquest marc jurídic ha sofert en els darrers anys importants modificacions determinades per l'aprovació i entrada en vigor, en primer lloc, de la Llei balear 5/2002 de 21 de juny, de subvencions (més tard substituïda pel Decret legislatiu 2/2005, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de subvencions), i, posteriorment, per l'aprovació i entrada en vigor de la Llei estatal 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions i el seu reglament de desenvolupament aprovat per l'RD 887/2006, de 21 de juliol.

És precisament amb l'aprovació d'aquestes normes que l'activitat subvencional entronca amb l'exercici de la potestat reglamentària, ja que és

¹ Entesa com a instrument d'intervenció indirecta en l'activitat dels particulars, que pretén estimular els aspectes d'aquesta que, per la seva rellevància per a l'interès general, puguin ser promoguts o incentivats per l'acció pública.

a partir de la seva entrada en vigor que s'exigeix, com veurem més endavant, que les bases reguladores dels ajuts s'aprovin mitjançant una norma de rang reglamentari.

S'ha de dir que, fins llavors, la regulació general de l'activitat subvencional aplicable als consells insulars era molt parcial i estava dispersa en diferents textos normatius que anaven des de les disposicions contingudes en la normativa de règim local aplicable als consells insulars (fonamentalment, les disposicions de la normativa reguladora de les hisendes locals i les disposicions vigents del «preconstitucional» Reglament de serveis de les entitats locals), els preceptes d'obligat compliment derivats de la normativa comunitària i, ja amb caràcter supletori, per les disposicions contingudes al respecte en la Llei general pressupostària i la seva normativa de desplegament, que, en l'àmbit de les subvencions, era determinada per l'RD 2225/1993, de 17 de desembre, regulador del procediment per a la concessió de subvencions públiques en l'àmbit de l'Administració estatal.

En aquest context s'aprovà la Llei balear 5/2002, de 21 de juny, de subvencions, que, si bé en el seu article 1 establia que «... aquesta té per objecte determinar el règim jurídic de les subvencions l'establiment o gestió de les quals correspon a l'Administració de la Comunitat Autònoma o de les entitats públiques que en depenen», en la seva disposició addicional segona ampliava el seu àmbit d'aplicació subjectiva als consells insulars en establir que «Els consells insulars han d'adequar l'activitat de concessió de subvencions al que disposa aquesta llei quan aquella es desenvolupi en matèries en les quals la Comunitat Autònoma els hagi atribuït competències». Ambdós preceptes es mantingueren amb idèntica redacció en el Text refós de la Llei de subvencions aprovat l'any 2005.

Partint precisament del tenor literal de la disposició addicional segona esmentada, en un informe emès conjuntament amb l'interventor del Consell Insular de Menorca a principis de l'any 2003 en què analitzàvem la incidència en l'activitat dels consells insulars de Llei balear 5/2002, assenyalàvem el següent:

«En primer lloc, el nivell de subjecció diferent que, al nostre entendre, imposava la Llei als consells insulars respecte de l'Administració de la Comunitat Autònoma, ja que la normativa establia que els consells insulars «havien d'adequar l'activitat de concessió de subvencions» a allò que disposava la llei, mentre que, quan es referia a l'Administració de la Comunitat Autònoma deia, directament, que «en determinava el règim aplicable». Diferència que, insistesc, al nostre entendre, semblava indicar

que els consells havien d'aplicar les disposicions de la llei adaptant-les a la seva organització i a la resta de particularitats que els són pròpies.

En segon lloc, fèiem referència a l'àmbit material de la llei balear ja que, de la lectura literal de la disposició final segona esmentada, la normativa únicament era aplicable a una part de l'activitat dels consells insulars, aquella que es desenvolupava en matèries (enteses com a sector o àmbit de la realitat objecte de l'actuació administrativa), respecte de les quals la Comunitat Autònoma els havia atribuït competències, i no en aquelles altres matèries respecte de les quals els consells exercien competències conferides per una altra via (per la legislació de règim local, la legislació sectorial —fos aquesta estatal o autonòmica— o, fins i tot, en virtut d'altres títols atributius de competència com ara la delegació intersubjectiva per part d'altres administracions).

Aquesta distinció fa necessari fer referència a la doble condició dels consells insulars com a institucions de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears i, al mateix temps, administracions locals; distinció recollida en l'article 4 LCI i determinant de les vies principals d'atribució de competències.

S'ha de tenir en compte en aquest punt que el Tribunal Suprem, en diferents interlocutòries dictades a principis de 2008², ha reafirmat la naturalesa local dels consells insulars amb independència que siguin, al mateix temps, destacades institucions de la Comunitat Autònoma en els termes regulats en el vigent Estatut d'autonomia.

Com a administracions locals, l'article 41.3 LRBRL, a banda de dir que als consells insulars els són d'aplicació les normes d'organització i funcionament de les diputacions provincials, estableix que assumeixen les seves competències de conformitat amb aquesta llei i les que els corresponguin de conformitat amb l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears. Així, en tant que administracions locals els corresponen les competències enumerades en l'article 36 LRBRL, entre les que es poden citar la de coordinació dels serveis municipals entre si per garantir-ne la seva prestació integral i adequada o l'assistència i cooperació, jurídica, econòmica i tècnica als municipis, o, d'altres tan àmplies com la regulada en l'apartat d) de l'article 36.1

2 Interlocutòria de la Sala Tercera (Secció 1a) del Tribunal Suprem, de 31 de gener de 2008, en relació amb l'admissió d'un recurs de cassació contra una sentència del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears referida a l'aprovació per part del Ple del Consell Insular de Menorca de la delimitació definitiva del Camí de Cavalls, i una interlocutòria del mateix òrgan jurisdiccional de la mateixa data, també en relació amb l'admissió d'un recurs de cassació contra una sentència del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears referida a un acte administratiu del Consell Insular de Mallorca en matèria de personal.

LRBRL, on diu que els correspon, en general, el foment i l'administració dels interessos generals de la província (illa, en aquest cas), i que lliga molt bé amb el seu caràcter d'entitat local territorial (article 3.1 LRBRL).

Com a institucions autonòmiques, els consells insulars van assumir, d'acord amb l'establert en l'article 39 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears llavors vigent, una llarga llista de competències autonòmiques, mitjançant l'aprovació de 16 lleis de transferències de competències en matèries tant diverses com urbanisme, patrimoni històric o serveis socials i seguretat social.

És precisament quan el CIM actuava en l'àmbit material d'aquestes atribucions de competències, que la Llei 5/2002, de subvencions, ordenava que l'actuació dels consells adequés el seu contingut als principis de la llei, i no quan, en l'exercici de les competències que li corresponen en tant que administració local, incideix en matèries respecte de les quals no hi ha hagut atribució de competències per la Comunitat Autònoma. Aquesta distinció planteja molts problemes de caràcter pràctic ja que en molts casos la delimitació entre les diferents matèries no és clara».

Ateses aquestes dificultats concloïem que el més raonable era partir d'un règim general únic per a l'atorgament de subvencions sens perjudici que en determinats casos, ja sigui per establir-ho la normativa de règim local o la reguladora de les competències autonòmiques, s'hagués de seguir un règim específic (com és el cas, per exemple, dels plans insulars de cooperació per a la realització d'obres i serveis de competència municipal que aprova anualment el Consell Insular d'acord amb la seva regulació específica, l'RD 835/2003, de 27 de juny.)

Finalment, la Llei 5/2002 plantejava una altra problemàtica: la Llei diferenciava, clarament, les bases reguladores de la subvenció de la convocatòria corresponent.

Així, les bases es configuren com a normes de rang reglamentari amb una clara vocació de permanència, diferenciades de les convocatòries com a actes administratius singulars adreçats a una pluralitat indeterminada de destinataris que les apliquen i concreten, i que s'esgoten un cop adjudicats i justificats els ajuts.

En l'àmbit del consell insular, l'exercici de la potestat reglamentària únicament resideix en el ple³ i la tramitació dels reglaments requereix, amb

3 El vigent EAIB, en l'article 65.1, reserva al ple dels consells insulars l'exercici de la funció normativa.

caràcter preceptiu, una informació pública de trenta dies entre la seva aprovació provisional i la definitiva. Atès el procediment esmentat i atenent a l'important nombre i diversitat de convocatòries que aprovava anualment el CIM en l'informe que he esmentat més amunt recomanaven l'aprovació d'un reglament general de subvencions i patrocini del consell insular, amb un règim jurídic únic, fos quin fos l'àmbit material sobre el que recaigués l'activitat administrativa insular, que tindria el caràcter de bases en què es recolzarien la majoria de les convocatòries, sens perjudici de la conveniència que, per adaptar-se millor a la llei, s'aproveïssin reglaments específics de diferents ajuts quan, per la seva importància o peculiaritat, així es considerés necessari. Amb caràcter transitori, i mentre no s'aprovés aquest reglament o reglaments, aconsellàvem que les subvencions s'atorguessin en el marc de les disposicions contingudes en les bases d'execució del pressupost adequant-se, en tot allò possible, als principis establerts en la llei. S'ha de dir que, a hores d'ara, el Consell Insular de Menorca encara no ha aprovat, com seria desitjable, cap ordenança general de subvencions i, tot i que compta amb algun reglament regulador d'un tipus d'ajuts concret, el marc jurídic general encara es troba regulat en les bases d'execució del pressupost.

L'aprovació l'any 2003 de la Llei estatal 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, va donar cobertura a les propostes que apuntàvem en el nostre informe, atès que el seu article 17, apartat dos, estableix que les bases reguladores de les subvencions en les corporacions locals s'hauran d'aprovar en el marc de les bases d'execució del pressupost, a través d'una ordenança general de subvencions o d'una ordenança específica per a cada tipus d'ajuts.

II. LA REFORMA DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA I L'ACTIVITAT DE FOMENT. DOCTRINA DEL CONSELL CONSULTIU ENTORN A L'ACTIVITAT DE FOMENT COM A TÍTOL ATRIBUTIU DE COMPETÈNCIES

A tot el que s'ha dit anteriorment s'ha d'afegir un nou element, l'aprovació de la reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears per la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, que suposa un impuls als consells insulars en tant que institucions autonòmiques de primer nivell i un increment notable del seu grau d'autonomia que es manifesta, sense ànim d'exhaustivitat, en aspectes com ara la reserva d'una llista de competències com a pròpies, la major part d'elles ja transferides per llei d'atribució de competències amb anterioritat a l'entrada en vigor de l'Estatut, o en l'atribució, respecte d'aquestes, de la potestat reglamentària normativa.

Precisament, i pel que fa a l'activitat de foment, s'ha de dir que l'article 73 EAIB estableix expressament que «Corresponen als consells insulars, en les matèries que l'Estatut els atribueix competència pròpia, l'exercici de l'activitat de foment, sens perjudici de l'activitat que correspon a la Comunitat Autònoma (...)». L'activitat de foment és, fonamentalment, una activitat de caràcter instrumental d'una determinada competència que no s'entén de manera aïllada d'aquesta, tot i que, com veurem més endavant, aquest plantejament es discuteix en determinats casos. Per tant, l'atribució als consells de l'exercici de l'activitat de foment estava implícita en l'atribució com a pròpia de la competència⁴, pel que possiblement la seva menció expressa en l'Estatut pugui ser un mecanisme de blindatge a favor dels consells d'aquesta activitat.

D'especial interès, en relació amb el que s'acaba de dir respecte de l'activitat de foment com a activitat instrumental d'una determinada competència, és el Dictamen núm. 197/2007, de 3 de desembre, del Consell Consultiu de les Illes Balears, relatiu al projecte d'ordre per la qual s'estableixen les bases reguladores de la concessió de subvencions en el marc del Programa de desenvolupament rural.

En aquest dictamen, el Consell Consultiu manifesta que el títol competencial que empara el projecte d'ordre no és només el d'agricultura i ramaderia, reservat com a competència pròpia dels consells insulars en l'article 70.12 EAIB, sinó també la gestió de fons europeus, competència de correspon a la Comunitat Autònoma d'acord amb l'article 115 EAIB, i assenyala que això és així per garantir l'equilibri territorial suprainsular i per donar-li un tractament centralitzat. L'article 115 diu literalment que «Correspon a la Comunitat Autònoma la gestió dels fons procedents de la Unió Europea i, en general, dels que es canalitzin a través de programes europeus, excepte aquells les competències dels quals corresponen a l'Estat». Seguint el raonament del Consell Consultiu, a aquest article s'ha d'afegir l'article 69 segons el qual «Les competències no atribuïdes expressament com a pròpies als consells insulars en aquest Estatut d'autonomia corresponen al Govern de les Illes Balears. En cap cas no són susceptibles de transferència les que, per la seva pròpia naturalesa, tenen un caràcter suprainsular, incideixen sobre l'ordenació i la planificació de l'activitat econòmica general en l'àmbit autonòmic o les competències l'exercici de les quals exigeix l'obligació de vetllar per l'equilibri o la cohesió territorial entre les diferents

⁴ En aquest sentit BLASCO ESTEVE, A.: «Els consells insulars en el nou Estatut d'autonomia de 2007». *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 6 (2008), p. 155-156.

illes». A més, cita l'article 73 EAIB, en tant que reserva als consells insulars l'activitat de foment, però matisa «sens perjudici de l'activitat que correspon a la Comunitat Autònoma», incís que, segons el parer del màxim òrgan consultiu autonòmic, s'ha de posar en connexió amb l'article 115 EAIB esmentat. Afegeix que aquesta conclusió també es desprèn de l'article 3.2 del Decret legislatiu 2/2005, que va aprovar el Text refòs de la legislació de subvencions de les Illes Balears, que es refereix a l'Administració de la Comunitat Autònoma com la competent per a la gestió de les subvencions establertes amb fons propis de la Unió Europea. I, finalment, encara afegeix per defensar la competència autonòmica per a l'aprovació de l'ordre que, tractant-se de subvencions incloses en un programa de desenvolupament rural de les Illes Balears, estem davant d'una matèria que es pot englobar dins l'àmbit de la competència que correspon al Govern de les Illes Balears per a l'ordenació i la planificació de l'activitat econòmica general en l'àmbit autonòmic (article 31.6 EAIB) que no constitueix competència pròpia dels consells insulars en virtut de l'article 70 EAIB.

Aquest Dictamen va donar lloc a un vot particular, subscrit per tres dels membres de l'òrgan consultiu, que defensa la tesi contrària en base als arguments següents:

- a) Vista la matèria objecte d'atribució, no és dubtós que les regles atributives de competències que s'han de tenir en compte són les relatives a l'agricultura i la ramaderia i, per tant, les incloses en els articles 30.10 i 70.12 EAIB.
- b) De l'afirmació anterior, dedueixen els consellers discrepants dues conseqüències:
 1. La Comunitat Autònoma, com a subjecte diferenciat dels ens insulars, ha quedat desapoderada per a l'exercici de la potestat reglamentària en matèria d'agricultura i ramaderia, que només serà jurídicament admissible en els casos previstos en l'article 58.3 EAIB⁵ i sempre que es respectin els requisits establerts per la doctrina del Consell Consultiu.
 2. L'activitat de foment no pot alterar per si mateixa la distribució competencial plasmada en els títols III i IV de l'Estatut perquè, com ha dit el Tribunal Constitucional, el poder de despesa no és un títol atributiu de competències.

⁵ Segons el qual, en les competències que, d'acord amb l'EAIB, els consells insulars hagin assumit com a pròpies, el Govern de les Illes Balears podrà establir els principis generals sobre la matèria, garantint l'exercici de la potestat reglamentària per part dels consells insulars.

3. L'article 115 EAIB no pot interpretar-se en clau competencial, de manera que el precepte esdevingués un títol habilitador perquè l'Administració autonòmica, en qualsevol de les matèries enumerades en l'article 70 EAIB, retingués l'activitat de foment mitjançant la formulació de bases i l'aprovació de les convocatòries corresponents segons l'origen dels fons prevists. Es diu en el vot que la interpretació de l'article 115 EAIB no sembla correcta atesa la seva ubicació sistemàtica i que cal entendre el terme «Comunitat Autònoma» com a contraposat a Estat i no a consells insulars, que són també comunitat autònoma als efectes de l'article 115.
4. És imprescindible la connexió entre els articles 70 i 73 EAIB. La reforma estatutària de 2007 ha optat per una formulació compacta i no fragmentària de l'activitat de foment, que inclou, per tant, la facultat d'establir bases reguladores de les subvencions, sense que es puguin cercar excepcions per la procedència dels fons, ja que l'origen del finançament determina el règim jurídic aplicable però no pot alterar les regles constitucionals i estatutàries que ordenen el repartiment de competències. Afegeixen que l'única excepció que ho justificaria seria l'entrada en joc de les previsions establertes pels articles 69 i 72.3 EAIB, segons els quals corresponen al Govern autonòmic les competències que «...per la seva pròpia naturalesa, tenen un caràcter suprainsular, incideixen sobre l'ordenació i la planificació de l'activitat econòmica general en l'àmbit autonòmic o les competències l'exercici de les quals exigeix l'obligació de vetllar per l'equilibri o la cohesió territorial entre les diferents illes». Circumstàncies que, entenen els consellers esmentats, no concorren en l'ordre objecte de dictamen.
5. Finalment s'afirma que una interpretació expansiva de l'article 31.6 EAIB (que atribueix la competència al Govern de les Illes Balears per a l'ordenació i la planificació de l'activitat econòmica general en l'àmbit autonòmic), no s'adequa al marc institucional i competencial dissenyat en l'Estatut per a les relacions entre la Comunitat Autònoma i els consells insulars, ja que suposa buidar de contingut la competència més específica (agricultura i ramaderia) enfront d'una competència més genèrica (l'ordenació i la planificació de l'activitat econòmica general en l'àmbit autonòmic).

En qualsevol cas, i ateses aquestes dues postures interpretatives, el debat està assegurat encara que en un primer moment s'hagi imposat la tesi primerament esmentada.

LA POTESTAT REGLAMENTÀRIA INSULAR I L'ACTIVITAT DE FOMENT (II)

MIQUEL ÀNGEL BUSQUETS LÓPEZ

Cap del Departament Jurídic i Administratiu
de la Conselleria d'Economia, Hisenda i Innovació

I

La idea essencial de la meua ponència és analitzar i concretar tot el que ja s'ha dit en relació amb la potestat reglamentària insular però des del punt de vista específic de l'activitat de foment. Per a això, partiré de les idees fonamentals que han quedat reflectides en aquesta taula ja des de la primera intervenció del senyor BLASCO, de manera que, *grosso modo*, podríem parlar de l'existència de tres nivells competencials dins l'àmbit dels consells insulars: un, el de l'article 70 de l'Estatut d'autonomia (competències en matèries pròpies); un altre, el de l'article 71 (competències en matèries susceptibles de transferència o de delegació, o, en general, d'atribució, terme aquest darrer que engloba els dos anteriors); i, finalment, l'àmbit de competències estrictament locals, això és i en essència, les que estableix l'article 36 de la Llei reguladora de les bases del règim local i que, com veurem després, també es refereixen, en concret, a l'activitat de foment (punt 1.d de l'article 36 esmentat).

Dins aquests tres grans blocs, la potestat reglamentària que poden desplegar els consells insulars també té perfils propis. Així, ja s'ha dit que la nova potestat reglamentària executiva *stricto sensu* o de govern que pareix instaurar l'article 72.1 en relació amb el 84.2 de l'Estatut d'autonomia —amb la possibilitat de desplegar, per tant i amb efectes *ad extra*, les lleis estatals o autonòmiques sectorials corresponents, dins els límits inherents a la seva vinculació positiva amb la llei— només s'ha de predicar respecte del primer bloc de competències, això és, les matèries pròpies de l'article 70. En aquest sentit, les competències que a l'empara de l'article 71 es puguin atribuir als consells insulars per mitjà de les cor-

responents lleis de transferència o de delegació no han d'implicar, en principi, aquesta potestat reglamentària de l'article 72.1 —encara que això és discutible perquè a la fi, i d'acord amb la terminologia actual de la Llei 8/2000, de consells insulars, si la llei d'atribució que en el futur es pugui dictar és de transferència, aquesta competència acaba sent pròpia del consell insular, a la qual cosa encara es pot afegir l'argument que, de qualque manera, l'article 70 de l'Estatut no ha fet més que blindar, com a pròpies, unes transferències que ja varen tenir lloc abans de l'aprovació de la reforma estatutària mitjançant aquest mecanisme legal—.

Ara bé, en tot cas, jo partiré en la meua exposició de la idea que, llevat que la llei corresponent atribueixi expressament aquesta potestat reglamentària executiva o externa, s'ha d'entendre, davant el silenci de la llei d'atribució, que el consell insular només gaudeix de la potestat reglamentària estrictament organitzativa, inherent a l'execució dels serveis, i això encara que la llei d'atribució sigui una llei de transferència i no de simple delegació. En aquest darrer sentit cal recordar també que ha estat habitual, en les successives lleis de transferències, la inclusió d'una referència expressa a la potestat reglamentària organitzativa dels consells insulars en les matèries transferides —si bé de manera certament innecessària, en la mesura que l'atribució d'aquests tipus de competències, estrictament executives, duu inherent aquesta potestat reglamentària organitzativa, amb l'abast inherent a l'organització dels serveis, en els termes exposats pel Tribunal Constitucional i, recentment, pel mateix Consell Consultiu de les Illes Balears en el Dictamen núm. 110/2005—. Així doncs, en resum i llevat que la llei digui una altra cosa de forma expressa, s'ha d'entendre que, encara que es tracti d'una atribució competencial a títol de transferència (i, per tant, pròpia als efectes de la Llei 8/2000), aquesta competència no serà pròpia als efectes dels articles 70, 72.1 i 84.2 de l'Estatut d'autonomia.

Per acabar amb aquesta delimitació inicial no cal oblidar, en tercer lloc, la potestat reglamentària que, com a entitat local, reconeix el bloc de constitucionalitat vigent i, expressament, l'article 4.1.a de la Llei de règim local en relació amb els municipis i amb la resta d'ens territorials com són les illes. Certament, s'ha dit que aquesta potestat reglamentària és una potestat més àmplia que la de l'article 72.1 de l'Estatut d'autonomia, en la mesura que, com ha indicat el senyor MAS RIGO, manté una vinculació negativa amb el principi de legalitat (en el sentit de poder regular, amb efectes *ad extra*, tot allò que la llei no prohibeixi o impedeixi). Ara bé, no s'ha d'oblidar tampoc que aquesta potestat reglamentària local, a diferència de la de l'article 72.1, no és una potestat reglamentària de govern, de manera

que no gaudeix de l'exclusivitat pròpia d'aquesta darrera. Dit en altres paraules, l'exercici efectiu de la potestat reglamentària pel govern estatal o autonòmic (en matèria local) pot esgotar l'espai de regulació reglamentària local, deixant molt poc marge a aquesta potestat d'ordenança.

II

Dins aquest panorama general delimitat en torn als tres grans blocs competencials esmentats —cada un d'ells, com acabam de dir, amb diferents perfils quant a la potestat reglamentària—, hem d'abordar ara el tema de l'activitat de foment. En aquest sentit, doncs, cal enquadrar la potestat de foment i, en particular, les manifestacions normatives d'aquesta potestat, dins cada un d'aquests tres nivells i delimitar-ne el seu abast.

Així, i pel que fa al nivell competencial de l'article 70, ens trobam amb un precepte estatutari específic en matèria de foment, l'article 73, que, més nítidament que l'article 72.1, deixa clar que les competències pròpies a les quals es refereix (i que inclouen la potestat de foment) són les establertes com a pròpies en l'Estatut. I això ho fa just a continuació de l'article 72, la qual cosa és un argument més per entendre que les competències pròpies dels consells insulars, des del punt de vista de la potestat reglamentària que contempla l'article 72 i la resta de preceptes concordants de l'Estatut, són les pròpies de l'article 70 (i no, per tant, les que es puguin transferir en el futur a l'empara de l'article 71). Doncs bé, la interpretació conjunta d'aquest article 73 i de l'article 84.2 —que també parla específicament de l'activitat de foment—, ens permet concloure que la potestat de foment en aquest àmbit de competències pròpies és prou àmplia, en el ben entès que engloba la potestat reglamentària pròpia d'un govern o poder executiu (en el sentit de l'article 72.1 abans indicat) i també la potestat estrictament executiva (en el sentit de la possibilitat de dictar actes administratius en la matèria, a més de normes reglamentàries de caràcter intern o organitzatiu). Tot això ha d'implicar, en la pràctica, la potestat d'aprovar tots els instruments jurídics —normatius i no normatius— que, per a l'efectivitat de l'acció de foment, preveu la legislació de subvencions, com ara els plans estratègics de subvencions, les bases reguladores (*vid.* el dictamen del Consell Consultiu de les Illes Balears núm. 197/2007) i les convocatòries corresponents. En definitiva, i dins l'àmbit material de competències de l'article 70, la capacitat de decisió de les polítiques pròpies en matèria de foment a què es refereix l'article 73 (i el 84.2) seria pràcticament plena (dins el marc legal estatal i/o

autonòmic d'aplicació, marc legal sobre el que aprofundirem posteriorment), sense perjudici de l'activitat de foment que correspongui a la Comunitat Autònoma en l'exercici d'alguna competència transversal (com ara la que es preveu en l'article 30.21 de l'Estatut en matèria de desenvolupament econòmic), com així s'ocupa de recordar el mateix article 73.

Quant a les competències de l'article 71, s'ha dit que l'article 73, encara que es remeti només a les competències pròpies del 70, també seria d'aplicació a l'àmbit competencial d'aquest article 71. Ara bé, jo no estic del tot d'acord amb aquesta afirmació per les raons que ja s'han exposat abans en relació amb l'abast de la potestat reglamentària en aquest àmbit. Així, ja hem dit que l'article 71 pot donar lloc —en un futur— a diferents lleis d'atribucions de competències que, al seu torn, poden ser de transferència o de delegació. Però, tot suposant que es tracti de lleis de transferència, el cert és que només si aquestes lleis atribueixen clarament la potestat reglamentària externa, l'abast de l'activitat de foment en aquestes matèries seria equivalent al de les competències de l'article 70. En cas contrari, és a dir, si la llei de transferència només atribueix la potestat reglamentària organitzativa (o no diu res al respecte, que és el mateix) es produiria un fraccionament de la potestat de foment, tota vegada que les manifestacions d'aquesta potestat que requereixen de l'aprovació de normes reglamentàries externes (com ara les bases reguladores de les subvencions) s'haurien d'exercir pel Govern de les Illes Balears. Així doncs, tan sols aquelles decisions de mera execució que, per la seva naturalesa, no exigeixin aprovar una norma reglamentària externa podrien ser preses pels òrgans competents dels consells insulars (com ara els actes de convocatòria, les resolucions de concessió i, en general, la resta d'actuacions jurídiques i materials inherents a la gestió ordinària de les subvencions, establertes i regulades prèviament per norma autonòmica o, si s'escau, estatal).

Certament, aquest esquema no és desconegut en la relació Estat-comunitats autònomes, i així ha passat i passa en l'actualitat, de conformitat amb el que disposen els articles 3.4 de la Llei general de subvencions, 3.2 del Text refós de la Llei de subvencions de la Comunitat Autònoma i 86 de la Llei general pressupostària. Tots aquests preceptes són fruit d'una doctrina constitucional segons la qual en tots els casos en què, d'acord amb el bloc de constitucionalitat, la legislació d'una matèria (com ara la laboral) és competència de l'Estat i l'execució d'aquesta competència correspon a les comunitats autònomes, l'Estat ha de regular tota la matèria, amb el rang legal i/o reglamentari que correspongui, de manera que la potestat reglamentària autonòmica queda limitada a l'organitza-

ció interna dels serveis que calgui per a la correcta execució de la competència. I això també és així pel que fa a l'acció de foment, en la mesura que la potestat de subvenció no és més que una manifestació accessòria o vinculada amb la matèria de què es tracti en cada cas i no, estrictament, un títol competencial per si mateix. Llavors, repetesc, aquest binomi —normativa reguladora de la subvenció estatal i execució de la subvenció establerta per l'Estat per part de les comunitats autònomes— s'ha de traslladar a l'àmbit comunitat autònoma-consells insulars pel que fa a les transferències o delegacions que, en el futur, es puguin fer en el marc de l'article 71 de l'Estatut —i així hauria d'haver-se aplicat fins a l'actualitat, per a les matèries atribuïdes per llei als consells insulars, fins a l'aprovació de la reforma estatutària de 2007 i la integració d'aquestes competències, com a pròpies *stricto sensu*, dins l'article 70 de l'Estatut—.

Finalment, i pel que fa a la potestat de foment inherent a l'activitat dels consells insulars com a ens locals, cal recordar que aquesta facultat és reconeguda expressament en l'article 36.1.d de la Llei de règim local, amb un caràcter relativament transversal i indeterminat, és a dir, per simple referència als interessos peculiars de l'àmbit territorial corresponent (d'una forma semblant al que disposa l'article 25.1 de la mateixa Llei per l'àmbit municipal), la qual cosa permet una intervenció normativa relativament plena en aquest àmbit, atesa la vinculació negativa d'aquesta potestat d'ordenança al principi de legalitat (això sí, sempre dins l'espai que permeti la regulació legal, i també reglamentària, estatal i/o autonòmica vigent en cada moment).

III

Dit això, tan sols ens resta parlar del marc legal d'aplicació, en matèria de foment, a cada un d'aquests tres grans blocs materials de competències, com també de les possibilitats de desplegament reglamentari general de les lleis estatals i/o autonòmiques aplicables en cada cas.

En aquest sentit, la disposició addicional segona del Text refós de la Llei de subvencions de la Comunitat Autònoma (que s'ha de posar en relació amb l'article 87 del nou Estatut) estableix que els consells insulars han d'adequar l'activitat de foment al que disposa la llei autonòmica quan aquesta activitat es desenvolupi en matèries en les quals la Comunitat Autònoma els hagi atribuït competències. D'acord amb això és evident que el marc legal aplicable a l'activitat subvencional dels consells insulars en matèries de l'article 70 de l'Estatut és, preferentment, l'esmenta-

da llei autonòmica (la qual ja s'ha adaptat als preceptes bàsics continguts en la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions), al menys en tota la part substantiva i procedimental de la llei, això és, sens perjudici de la interpretació dels preceptes legals que calgui fer a l'efecte d'adaptar-ne el contingut material a l'estructura organitzativa pròpia dels consells. El mateix s'ha de dir, a judici meu, pel que fa a les matèries de l'article 71, en la mesura que puguin ser objecte de transferència o delegació per llei del Parlament, ja que, en tot cas, ens trobaríem davant matèries respecte de les quals la Comunitat Autònoma hauria atribuït competències als consells insulars als efectes de la disposició addicional segona esmentada i de la Llei 8/2000 reguladora dels consells insulars. I això sens perjudici que, en aquest segon bloc competencial, com ja s'ha dit abans, els instruments jurídics de naturalesa reglamentària que preveu la llei de subvencions (com ara les bases reguladores) i, en general, la resta d'actuacions de caràcter no estrictament executiu o de gestió (com ara els plans estratègics de subvencions, previs a les bases reguladores) hagin de ser aprovats pels òrgans competents de la Comunitat Autònoma en la mesura que les funcions atribuïdes als consells en el marc de l'article 71 són funcions de mera execució administrativa o material de decisions polítiques adoptades pel govern autonòmic.

Pel que fa al marc legal aplicable a l'activitat de foment de caràcter estrictament local (és a dir, la que es pugui fer a l'empara de l'article 36.1.d de la Llei de règim local), la correcta interpretació de l'article 3, del primer paràgraf de la disposició addicional catorzena (no bàsica) i del paràgraf segon de l'apartat 2 de la disposició final primera de la Llei general de subvencions, juntament amb el silenci del Text refós de la Llei de subvencions de la Comunitat Autònoma quant al règim legal de les subvencions que atorguin les entitats locals de les Illes Balears, ens permet concloure que, ara per ara, tan sols els preceptes bàsics de l'esmentada Llei general de subvencions són d'aplicació directa als consells insulars com a ens locals, la qual cosa, certament, obre un important camp d'actuació a les ordenances generals de subvencions a què es refereix (amb caràcter no bàsic) l'article 17.2 de la Llei general estatal.

Per acabar, i pel que fa a l'eventual desplegament reglamentari general del marc legal aplicable a cada un d'aquets tres grans blocs de matèries, ja hem dit que, en l'àmbit competencial de caràcter estrictament local, la insuficiència de la regulació legal aplicable a aquest àmbit local ha de permetre un desplegament reglamentari ampli, fent ús de la potestat d'ordenança (tot tenint en compte, també, els preceptes bàsics de l'actual Reglament de desplegament de la Llei general estatal, aprovat pel

Reial decret 887/2006, de 21 de juliol). Respecte a les matèries de l'article 70 de l'Estatut també s'ha d'admetre un eventual desplegament reglamentari insular (en ús de la potestat reglamentària que preveuen els articles 72.1 i 84.2 del mateix Estatut), en el marc de les normes bàsiques estatals (legals i reglamentàries) abans esmentades i, evidentment, del Text refós de la Llei de subvencions de la Comunitat Autònoma. Així mateix, cal recordar la possibilitat que l'abast d'aquesta potestat reglamentària insular es vegi limitada o condicionada pels principis generals que, si s'escau i per mitjà d'un reglament autonòmic —ja sigui un reglament específic ja siguin determinats preceptes del futur reglament autonòmic general de desplegament del Text refós de la Llei de subvencions—, decideixi aprovar a aquest efecte el Govern de les Illes Balears, de conformitat amb el que preveu l'article 58.3 de l'Estatut.

Finalment, i a diferència dels dos àmbits materials anteriors, la potestat reglamentària de desplegament general dels consells del marc legal aplicable a l'activitat de foment relacionada amb les matèries de l'article 71 és molt més limitada, ja que, en aquest cas (i llevat que les lleis singulars d'atribucions diguin una altra cosa), tan sols podrien aprovar normes organitzatives o de caràcter intern als efectes d'adequar, a l'estructura orgànica pròpia, la normativa —legal i reglamentària— aplicable a la Comunitat Autònoma.

En tot cas, el diferent abast d'aquesta potestat reglamentària de desplegament general en cada un dels tres blocs competencials no hauria d'impedir l'aprovació d'una única ordenança general amb el contingut que calgui en cada cas, delimitant expressament aquests tres àmbits, tot i que s'ha de reconèixer la dificultat que, en la pràctica, pot suposar l'elaboració i aprovació d'una regulació general d'aquests tipus, no tan sols pel que fa al seu contingut material, sinó també en l'aspecte relatiu al procediment administratiu aplicable, el qual hauria d'integrar les exigències de la legislació autonòmica pel que fa a les matèries de l'article 70 —això és, de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears (articles 42 a 47)— amb els tràmits que preveu l'article 49 de la Llei de règim local.

ANNEX: MATERIALS PER A L'ESTUDI DEL MARC JURÍDIC DELS CONSELLS INSULARS

JERONI M. MAS RIGO
Secretari general
del Consell Insular de Mallorca

I. BIBLIOGRAFIA

1. OBRES DE CARÀCTER GENERAL
2. ESTUDIS MONOGRÀFICS
 - A) *Llibres*
 - B) *Articles*

II. DICTÀMENS I INFORMES JURÍDICS

1. DICTÀMENS D'ÒRGANS CONSULTIUS
 - A) *Consejo de Estado*
 - B) *Consell Consultiu de les Illes Balears*
2. ALTRES INFORMES

III. PRÒLEGS, INTRODUCCIONS I RESSENYES

IV. ARTICLES D'OPINIÓ

V. TREBALLS INÈDITS

VI. ALTRES DOCUMENTS

VII. RECOPILACIONS NORMATIVES

VIII. JURISPRUDÈNCIA

1. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
2. TRIBUNAL SUPREM
3. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTÍCIA DE LES ILLES BALEARS

I. BIBLIOGRAFIA

1. OBRES DE CARÀCTER GENERAL

AUTORS DIVERSOS

- *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares*. Palma: Govern Balear, 1988.
- *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears*. BLASCO ESTEVE, A. (dir.). Cizur Menor: Thomson - Civitas, 2008 [hi ha la versió en castellà de la mateixa editorial].
- *Les Illes Balears, un ésser viu. 25 anys d'autogovern (1983-2008)*. Palma: Institut d'Estudis Autònomic, 2008.

COLOM PASTOR, Bartomeu

- *L'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears (Discussió i proposta d'un model d'organització político-administratiu)*. Barcelona: Curial, 1978. Vid., en especial, el capítol V: «Una proposta de règim autòmic per a les illes Balears», p. 243-303 [recollit també en el seu llibre *Veinticinco años de autonomía balear. Estudios jurídicos sobre el autogobierno (1977-2000)*, p. 19-60].
- *Les institucions públiques a les Balears (1977-1998)*. Palma: Documenta Balear, 1998, p. 23-32 [aquest opuscle es troba recollit en *Veinticinco años de autonomía balear. Estudios jurídicos sobre el autogobierno (1977-2000)*, op. cit., p. 95-122].
- *Veinticinco años de autonomía balear. Estudios jurídicos sobre el autogobierno (1977-2000)*. Madrid: Institut d'Estudis Autònomic — Marcial Pons — Universitat de les Illes Balears, 2001.
- *Les claus polítiques del procés autòmic balear*. Palma: Govern de les Illes Balears, Institut d'Estudis Autònomic, 2003.
- *Els estatuts d'autonomia de les Illes Balears (1931-2007)*. Palma: Documenta Balear, 2009.

QUINTANA PETRUS, Josep Maria

- *El Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares (Análisis jurídico y sistemático)*. Madrid: Editorial Civitas, 1984.

- *La Comunitat Autònoma de les Illes Balears: institucions, competències i règim jurídic*. Palma: Parlament de les Illes Balears, 1994 [Hi ha una segona edició (1995) de l'Editorial Bosch].

RIBAS MAURA, Andrés

- *El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares: instituciones políticas y marco constitucional*. Palma: Universitat de les Illes Balears, 1988.

2. ESTUDIS MONOGRÀFICS

A) Llibres

AUTORS DIVERSOS

- *Cuatro estudios sobre la Ley de Consejos Insulares*. Palma: Govern de les Illes Balears, Institut d'Estudis Autònomic, 2003.
- *Los Consejos Insulares*. BLASCO ESTEVE, A. (coord.). València: Tirant lo Blanch — Consell de Mallorca, 2005.
- *Els consells insulars en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*. Palma: Lleonard Muntaner, Editor, 2007.

NAVARRO SÁNCHEZ, Ángel Custodio

- *L'organització i les competències del Consell Insular d'Eivissa i Formentera*. Madrid: Editorial CEP, 2005.

RIPOLL ESCANDELL, Alfonso

- *El Consell Insular d'Eivissa i Formentera. Competències*. Eivissa: Consell Insular d'Eivissa i Formentera, 1999.

B) Articles

ARGULLOL MURGADAS, Enric

«La reforma de la legislació urbanística des de la perspectiva dels consells insulars», en AADD: *Els consells insulars en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, op. cit., p. 179-186.

BAÑO LEÓN, José M^a

«El reglamento orgánico de los Consejos Insulares y la potestad de autoorganización local», en AADD: *Cuatro estudios sobre la Ley de Consejos Insulares*, op. cit., p. 119-126.

«Los consells insulars en la reforma estatutaria: una perspectiva constitucional», en AADD: *Els consells insulars en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, op. cit., p. 153-161.

BARCELÓ LLOMPART, Miquel

«Las competencias de los Consells Insulars en materia de Patrimonio histórico», en AADD: *Los Consejos Insulares*, op. cit., p. 211-230.

BAUZÁ MARTORELL, Felio

«Comentari de l'article 8», en AADD: *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears*, op. cit., p. 93-99.

BLASCO ESTEVE, Avel·lí

«Los Consells Insulars de las Islas Baleares», en AADD: *La provincia en el Estado de las Autonomías*. Madrid: Marcial Pons, 1996, p. 321-347.

«El papel del ente intermedio en la cooperación local. El caso de los "Consells Insulars" de Baleares», en *Anuario del Gobierno Local 1997*. Madrid: Marcial Pons, 1997, p. 185-201.

«La nueva organización de los Consejos Insulares», en AADD: *Cuatro estudios sobre la Ley de Consejos Insulares*, op. cit., p. 55-103 [recollit, amb algunes omissions, en AADD: *Los Consejos Insulares*, op. cit., p. 57-95]. Una versió reduïda es troba en «L'organització dels consells insulars a la Llei balear 8/2000, de 27 d'octubre». *Autonomies*, núm. 28 [desembre 2002], p. 21-44.

«L'organització i el règim jurídic dels consells insulars al nou Estatut d'autonomia», en AADD: *Els consells insulars en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, op. cit., p. 19-36.

«Els consells insulars en el nou Estatut d'autonomia de 2007». *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 6 (2008), p. 131-157 [aquest treball és una reproducció del que acabam d'esmentar, amb l'afegit d'un capítol sobre les competències dels consells insulars, p. 145-157].

«Comentari dels articles 61 a 68», en AADD: *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears*, op. cit., p. 819-858.

BLASCO ESTEVE, Avel·lí i SEGURA GINARD, Lluís J.

«Comentari de l'article 73», en AADD: *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears*, op. cit., p. 890-899.

BOCOS REDONDO, Pedro

«Los regímenes provinciales especiales: la isla, la provincia en el País Vasco y las Comunidades Autónomas Uniprovinciales» [en especial, l'apartat dedicat a "Balears. Los Consejos Insulares", p. 58-60], en CARBONERO GALLARDO, J. M. (dir.): *La intermunicipalidad en España*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2005, p. 51-69.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luís

«La potestad reglamentaria de los Consejos Insulares». *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 1 (2003), p. 41-50 [una segona versió es troba en AADD: *Los Consejos Insulares*, op. cit., p. 43-56].

COLOM PASTOR, Bartomeu

«La preautonomía de las Islas Baleares y el futuro de los órganos provinciales locales en las Comunidades Autónomas uniprovinciales». *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 214 (abril-junio 1982), p. 299 i s. [recollit també, del mateix autor, en *Veinticinco años de autonomía balear. Estudios jurídicos sobre el autogobierno (1977-2000)*, op. cit., p. 77-93].

«La posición de los Consejos Insulares en el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares», en AADD: *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares*, p. 157-178 [recollit també, del mateix autor, en *Veinticinco años de autonomía balear. Estudios jurídicos sobre el autogobierno (1977-2000)*, op. cit., p. 125-144].

«El proceso de descentralización y desconcentración en la organización territorial de las Islas Baleares». *Documentación Administrativa*, núm. 214 (abril-junio 1988), p. 171 i s. [recollit també, del mateix autor, en *Veinticinco años de autonomía balear. Estudios jurídicos sobre el autogobierno (1977-2000)*, op. cit., p. 231-250].

«Pluralismo político: la composición de la Comisión Insular de Urbanismo de Mallorca». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 77

[gener-març 1993], p. 139-166 [recollit també, del mateix autor, en *Veinticinco años de autonomía balear. Estudios jurídicos sobre el autogobierno (1977-2000)*, op. cit., p. 167-197].

«Isla y Cabildos y Consejos Insulares», en AADD: *Diccionario Enciclopédico El Consultor*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2003 (2a ed.), tom II, p. 1921-1925.

«Una vegada més sobre la naturalesa jurídica dels consells insulars: aproximació històrica, jurídica i política». *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 2 (2004) p. 69-80.

«Un quart de segle de consells insulars: la descentralització del poder executiu de la comunitat autònoma de les Illes Balears», en AADD: *Estudios en homenaje a Miguel Coll Carreras*. Cizur Menor: Editorial Aranzadi, 2006, p. 181-194.

«Los consejos insulares de las Islas Baleares», en REBOLLO PUIG, M. (dir.): *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local*. València: Tirant lo Blanch, 2007, tom I, p. 979-994.

«La posició dels consells insulars: organització i competències», en AADD: *Els consells insulars en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, op. cit., p. 119-127.

«Comentari dels articles 69 a 72» en AADD: *Comentarios a l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears*, op. cit., p. 859-889.

COLOM PASTOR, Bartomeu i MARIMON RIUTORT, Antoni

«La creació del Consell Insular de Mallorca i el seu desenvolupament en l'època preautonòmica (1978-1983)», en AADD: *L'autogovern a Mallorca: de la Diputació Provincial al Consell de Mallorca*. Palma: Consell de Mallorca, 2003, p. 129-138.

«El Consell Insular de Mallorca durant les primeres legislatures de l'època autonòmica (1983-1995)», en AADD: *L'autogovern a Mallorca: de la Diputació Provincial al Consell de Mallorca*, op. cit., 2003, p. 139-155.

«La consolidació del Consell de Mallorca (1995-2002)», en AADD: *L'autogovern a Mallorca: de la Diputació Provincial al Consell de Mallorca*, op. cit., 2003, p. 155-162.

ESPAÑA FORTUNY, Carmen de

«Les competències dels consells insulars en el llindar de la reforma», en AADD: *Els consells insulars en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, op. cit., p. 37-49.

FONT I LLOVET, Tomàs

«La renovación del poder local: Avances en la configuración jurídica e institucional del Gobierno local» [en especial, l'apartat intítulat «La nueva ordenación institucional de los Consells Insulars en las Islas Baleares», p. 33-35]. *Anuario del Gobierno Local 2001*. Madrid: Diputació de Barcelona, 2001, p. 13-36.

«La administración local en las Comunidades Autónomas» [en especial, l'apartat intítulat «La ordenación institucional de los Consells Insulars en las Islas Baleares y las transferencias a los Cabildos canarios», p. 561-562]. *Informe Comunidades Autónomas 2001*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2002, p. 554-562.

GARRIDO FALLA, Fernando

«Las peculiaridades de la organización institucional de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares». *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, núm. 6 (1983), p. 65-69.

LASABAGASTER HERRARTE, Iñaki

«Consejos Insulares y Territorios Históricos». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 66 (2003), p. 207-252 [recollit també en AADD: *Los Consejos Insulares*, op. cit., p. 231-278].

LLISET BORRELL, Francisco

«Un modelo anticipado de región autónoma: el Estatuto Balear» [en especial, el capítol V: «Organización», p. 67-83]. *La autonomía balear. Aspectos jurídicos y socio-económicos*. Palma: Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local de Baleares, 1977, p. 9-133.

MARQUÉS CALDENTEY, Maria

«Comentari dels articles 137 i 138 i disposició addicional cinquena» en AADD: *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears, op. cit.*, p. 1319-1330 i 1368-1372.

MAS RIGO, Jeroni Miquel

«La naturalesa jurídica dels consells insulars. Comentari a la STS de 26 de juny de 1998». *Butlletí d'Informació Col·legial*, núm. 19 [juliol-setembre 1998], p. 6-10.

«Los Consejos Insulares. El problema de su naturaleza jurídica». *Revista de Estudios Locales*, núm. 32 (octubre 1999), p. 16-26 [versió en català en el *Butlletí d'Informació Col·legial*, núm. 22 (juliol-octubre 1999) p. 4-13].

«La naturalesa jurídica de les comissions insulars d'urbanisme. Evolució jurisprudencial». Publicació digital del Centre de Documentació Municipal (2005): <http://cedomu.caib.es>

«Algunes qüestions relatives al règim jurídic dels consells insulars», en AADD: *Els consells insulars en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, op. cit.*, p. 99-118.

«Comentari del Títol I, "Els consells"», en AADD: *Comentaris a la Llei 20/2006, de 15 de desembre, municipal i de règim local de les Illes Balears*. Palma: Govern de les Illes Balears, Conselleria de Presidència, 2009, p. 21-26.

MELIÀ QUES, Josep

«Consells Insulars: òrgan perifèric de l'Administració autonòmica o Administració territorial?». *Misser*, núm. 54 (juliol 2002), p. 16-17.

«Retocs institucionals». *El Mirall*, núm. 153 (setembre 2004), p. 14-15.

MORA MARTÍ, Bartomeu

«Comentari de les disposicions transitòries cinquena i sisena» en AADD: *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears, op. cit.*, p. 1423-1445.

MUNAR FULLANA, Jaume

«Territori i urbanisme: evolució normativa, configuració institucional i relacions entre el Govern de les Illes Balears i els consells insulars». *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 2 (2004), p. 125-145 [pel que fa a relacions entre el Govern de les Illes Balears i els consells insulars, es troba recollit en el treball que s'esmenta a continuació].

«Las competencias de los Consejos Insulares en materia de ordenación del territorio, urbanismo y habitabilidad», en AADD: *Los Consejos Insulares*, op. cit., p. 145-210.

«El nou marc jurídic de les competències dels consells insulars dins la reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears i de la legislació sobre Govern i Administració local», en AADD: *Els consells insulars en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, op. cit., p. 51-98.

NAVARRO SÁNCHEZ, Ángel Custodio

«La singularidad del municipio-isla de Formentera en el panorama formativo español de ordenación territorial y de régimen local». *Revista Urbanística Práctica*, núm. 3 (març 2002), p. 24-44 [recollit també, del mateix autor, en extracte, en *L'organització i les competències del Consell Insular d'Eivissa i Formentera*, op. cit., p. 101-105].

«La nova organització del Consell d'Eivissa i Formentera». *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 3 (2005), p. 183-232 [recollit també, del mateix autor, en *L'organització i les competències del Consell Insular d'Eivissa i Formentera*, op. cit., p. 9-83].

«Estatus jurídic de Formentera, illa i municipi», en AADD: *Formentera. Enciclopèdia d'Eivissa i Formentera*. Eivissa: Consell Insular d'Eivissa i Formentera, 2006, p. 178-181.

«Proposta per a la constitució/creació del Consell Insular de Formentera», en *Proposta per a la creació del Consell de Formentera*. Formentera: Ajuntament de Formentera, 2006, p. 24-44 i 53-59.

«Comentari de la disposició transitòria vuitena», en AADD: *Comentarios a l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears*, op. cit., p. 1454-1465.

OEHLING DE LOS REYES, Alberto

«Comentari de la disposició transitòria setena», en AADD: *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears*, op. cit., p. 1445-1454.

OLEZA SERRA DE GAYETA, Gabriel de

«Los consejos insulares ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», en AADD: *Els consells insulars en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, op. cit., p. 145-152.

OLIVER ARAUJO, Joan

«Comentarios a la Ley Orgánica 3/1999, de reforma del "Estatut d'autonomia de les Illes Balears"» [en especial l'apartat intitulat «Los Consejos Insulares ("Consells Insulars")»], en LÓPEZ GUERRA, L. (coord.): *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al Profesor Dr. Joaquín García Morillo*. València: Tirant lo Blanch, 2001, p. 525-544.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis

«Reflexions sobre les funcions i competències dels consells insulars». *Autonomies*, núm. 28 (desembre 2002), p. 45-54 [recollit també, amb alguns afegitons, en AADD: *Los Consejos Insulares*, op. cit., p. 129-144.]

PAREJO ALFONSO, Luciano

«La regulación de los Consejos Insulares a la luz del marco constitucional y estatutario», en AADD: *Cuatro estudios sobre la Ley de Consejos Insulares*, op. cit., p. 9-53.

«La cuestión de la organización del gobierno y la administración insulares en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares». *Revista de Estudios de la Administración Local (REAL)*, núm. 291 (gener-abril 2003), p. 891-923 [recollit també en AADD: *Los Consejos Insulares*, op. cit., p. 9-42].

PONS BOSCH, Jordi

«De la Diputació Provincial als consells insulars», en AADD: *Les Illes Balears, un ésser viu. 25 anys d'autogovern (1983-2008)*, op. cit., p. 27-40.

PONS IRAZAZÁBAL, Fèlix

«Els consells insulars en la reforma de l'Estatut d'autonomia», en AADD: *Els consells insulars en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, op. cit., p. 11-18.

«Els consells insulars com a institucions de la Comunitat Autònoma». *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 6 (2008), p. 103-129.

QUINTANA PETRUS, Josep Maria

«Els consells insulars: una institució mal resolta» (Conferència pronunciada a l'Ateneu de Maó el 18 de febrer de 1999). <http://quintanapetrus.com>

«En el vint-i-cinquè aniversari del Consell Insular de Menorca» (discurs commemoratiu del vint-i-cinquè aniversari de la constitució del Consell Insular de Menorca pronunciat a la seu del Consell Insular el dia 3 de maig de 2004). <http://quintanapetrus.com>

«Les dinàmiques institucionals a les Illes Balears. L'autogovern de Menorca, Mallorca, Eivissa i Formentera». Curs d'Estiu de la UIMIR, setembre de 2005. <http://quintanapetrus.com>

QUINTANA PETRUS, Josep M. i COLOM PASTOR, Bartomeu

«Anàlisi de les institucions d'autogovern i la seva evolució», en AADD: *Les Illes Balears, un ésser viu. 25 anys d'autogovern (1983-2008)*, op. cit., p. 131-150.

RAMIS MUNAR, Catalina i GOMILA POCOVÍ, Maria Francesca

«Els presidents i els consellers del Govern de les Illes Balears i dels consells insulars», en AADD: *Les Illes Balears, un ésser viu. 25 anys d'autogovern (1983-2008)*, op. cit., p. 251-279.

RIPOLL ESCANDELL, Alfonso

«Recuperación de la autonomía insular. El Consell Insular», en el seu llibre *Apuntes de nuestro gobierno local*. Eivissa: Consell Insular d'Eivissa i Formentera, 2004, p. 55-61.

RUBÍ TOMÁS, Sebastià

«Una nova estructura per als consells insulars». *El Mirall*, núm. 115 (setembre 2000), p. 6-8.

«La reforma de l'Estatut: Les institucions autonòmiques». *El Mirall*, núm. 153 (setembre 2004), p. 16-19.

SERRA BUSQUETS, Sebastià

«El llarg camí per a l'articulació dels consells insulars: les lleis de 1989 i de l'any 2000», en AADD: *L'autogovern a Mallorca: de la Diputació Provincial al Consell de Mallorca*. Palma: Consell de Mallorca, 2003, p. 163-167.

SEGURA GINARD, Lluís J.

«Funcionamiento y régimen jurídico de los Consejos Insulares», en AADD: *Los Consejos Insulares*, *op. cit.*, p. 97-127.

«La potestat reglamentària normativa dels consells insulars», en AADD: *Els consells insulars en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, *op. cit.*, p. 163-177.

«Sobre la potestat reglamentària normativa dels consells insulars a la llum de l'Estatut d'autonomia». *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 6 (2008), p. 159-178.

«Comentari de l'article 74», en AADD: *Comentarios a l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears*, *op. cit.*, p. 899-907.

SOCIÁS FUSTER, Fernando

«Els consells insulars en la doctrina del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears», en AADD: *Els consells insulars en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, *op. cit.*, p. 129-143.

SUAY RINCÓN, José

«Las peculiaridades del Gobierno insular», en BAÑO LEÓN, J. M^a i CLIMENT BARBERÀ, J. (coord.): *Nuevas perspectivas del Régimen Local. Estudios en Homenaje al Profesor José M^a Boquera Oliver*. València: Tirant lo Blanch, 2002, p. 525-542.

«Sobre los Cabildos Insulares y su caracterización institucional» [en especial, l'apartat "Un modelo cercano: la fórmula balear de los Consejos Insulares", p. 175-182]. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 300-301 (enero-agosto 2006), p. 165-197.

TORRES BONET, Maria Luisa

«El principio representativo y la organización de los Consejos Insulares», en AADD: *Cuatro estudios sobre la Ley de Consejos Insulares*, op. cit., p. 105-117.

TORRES BONET, Maria i NAVARRO SÁNCHEZ, Ángel C.

«El Consell Insular de Formentera a l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears». *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 6 (2008), p. 179-201.

VICENS MIR, Bartomeu

«Els consells insulars davant les propostes de reforma de la legislació urbanística», en AADD: *Els consells insulars en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, op. cit., p. 187-196.

II. DICTÀMENS I INFORMES JURÍDICS

1. DICTÀMENS D'ÒRGANS CONSULTIUS

A) Consejo de Estado

Comisión Permanente: «Dictamen 3.773/2000, de 21 de diciembre de 2000, sobre la adecuación al orden de competencias derivado de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears de la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares». http://www.boe.es/g/es/bases_datos_ce/doc.php

B) Consell Consultiu de les Illes Balears*

«Dictamen núm. 1/2000, de 5 de enero, relativo al anteproyecto de Ley de Consells Insulars», recollit en *Consell Consultiu de les Illes Balears. Dictàmenes 2000*. Palma: Comunidad Autónoma de las Illes Balears, 2001, p. 29-49.

Dictàmens núm. 91, 92, 93 i 101, de 16 de maig de 2007, pel que fa a la manca de potestat reglamentària del Govern de les Illes Balears per

* Només esmentam els dictàmens més significatius.

regular aquelles matèries que l'Estatut ha atorgat als consells insulars, amb caràcter de pròpies, encara que no s'hagi produït el traspàs de l'exercici de la competència.

Dictàmens núm. 102 i 103, de 24 de maig de 2007, relatius «a la interpretació de determinats preceptes de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, aprovat mitjançant la Llei orgànica de 28 de febrer de 2007, en relació amb altres de la Llei que regeix els consells insulars, de 27 d'octubre de 2000».

«Dictamen núm. 197/2007, de 3 de desembre, sobre l'activitat de foment dels consells insulars».

«Dictamen núm. 116/2008, de 18 de juny, sobre un projecte de Decret de principis generals autonòmics».

«Dictamen núm. 124/2008, d'11 de juliol, sobre elaboració de disposicions generals per part dels consells insulars».

«Dictamen núm. 130/2008, de 15 de juliol, en relació amb un projecte d'Ordre per la qual es crea i regula el funcionament del Llibre Genealògic de la cabra de raça mallorquina».

«Dictamen núm. 10/2009, de 21 de gener, relatiu a la sol·licitud del Consell d'Eivissa respecte de la naturalesa dels consells insulars i de l'estatut dels consellers, electes i no electes, amb especial incidència en el seu règim d'incompatibilitats».

2. ALTRES INFORMES

COLOM PASTOR, Bartomeu

«Dictamen sobre Formentera municipi-illa», de 28 de setembre de 2005 (*inèdit*).

COLOM PASTOR, Bartomeu i RIBAS MAURA, Andreu

«Dictamen jurídic, de 30 de setembre de 1992, sobre la proposta de la Comissió Tècnica Interinsular de modificació de l'article 2 de la Llei 9/1990, de 20 de juny, d'atribució de competències als consells insulars en matèria d'urbanisme i habitabilitat, a partir de les actuacions parla-

mentàries realitzades; les normes d'organització, funcionament i règim jurídic dels consells insulars quan exerceixen les competències atribuïdes pel Parlament, en desenvolupament de l'article 39 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, així com sobre la interpretació adient de l'article 9.2 de la Llei 5/1989, de 13 d'abril, de consells insulars» *(inèdit)*.

DEPARTAMENT JURÍDIC DE LA COMUNITAT AUTÒNOMA DE LES ILLES BALEARS

«Informe jurídico en relación al anteproyecto de Ley de Consells Insulars», de 9 de desembre de 1999 [director: P. A. AGUILÓ MONJO] *(inèdit)*.

MIR DE LA FUENTE, Tomás

«Informe al proyecto de Ley de Consejos Insulares. Examen de la adecuación del Proyecto a la orden constitucional de distribución de competencias», de 6 de gener de 2000.

http://www.boe.es/g/bases_datos/anales_abogacia.php

OLIVER ARAUJO, Joan

«Informe en torn a la nova distribució de competències entre el Govern de les Illes Balears i els consells insulars arran de l'entrada en vigor de la Llei orgànica 1/2007», de 4 de novembre de 2007 *(inèdit)*.

PAREJO ALFONSO, Luciano, SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso i COLOM PASTOR, Bartolomé

«Estudio sobre diversos extremos concernientes a la institución de los Consejos Insulares de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares», de 10 de desembre de 1985, Instituto de Estudios de la Administración Local *(inèdit)*.

III. PRÒLEGS, INTRODUCCIONS I RESSENYES

BLASCO ESTEVE, Avel·lí

Introducció en *La Llei de consells insulars*. Palma: Consell de Mallorca, 2003, p. 35-48.

COLL CARRERAS, Miquel

Introducció en *Dictámenes del Consell Consultiu de les Illes Balears 1998*. Palma: Comunitat Autònoma de les Illes Balears, 1999 [p. 5-8].

MAS RIGO, Jeroni Miquel

Ressenya de «Veinticinco años de autonomía balear. Estudios jurídicos sobre el autogobierno (1977-2000)», de Bartomeu Colom. *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 289 (maig-agost 2002), p. 268-270.

Comentari bibliogràfic de «Cuatro Estudios sobre la Ley de Consejos Insulares», de diversos autors. *Revista de Estudios Locales*, núm. 67 (setembre 2003), p. 125-127.

MUNAR RIUTORT, Maria Antònia

Presentació en *La Llei de consells insulars*. Palma: Consell de Mallorca, 2003, p. 17-18.

NADAL BUADES, Miquel

Pròleg en *La Llei de consells insulars*. Palma: Consell de Mallorca, 2003, p. 25-27.

RIPOLL ESCANDELL, Alfonso

Introducció en *Vint anys del Consell Insular*. Eivissa: Consell Insular d'Eivissa i Formentera, 1999, p. 15-21.

ROCA MOREY, Pilar

Ressenya de «Cuatro Estudios sobre la Ley de Consejos Insulares», de diversos autors. *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 1 (2003), p. 339-343.

TORRES BONET, Maria Luisa

Ressenya de «L'organització i les competències del Consell Insular d'Eivissa i Formentera», de Ángel C. Navarro. *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 4 (2006), p. 252-256.

IV. ARTICLES D'OPINIÓ

ALORDA VILARRUBIAS, Antoni

«És la reforma d'Estatut que ens mereixem?». *Lluc*, núm. 803 (març-abril 1998), p. 2-8.

BLASCO ESTEVE, Avel·lí

«La nueva Ley de Consells Insulars». *El Mundo/El Día de Baleares* (23-24/12/1999).

COLOM PASTOR, Bartomeu

«Democràcia, cohesió territorial i eficàcia administrativa». *El Mundo/El Día de Baleares* (03/12/1999).

«La manca de model i la conjuntura». *El Mundo/El Día de Baleares* (13/12/1999).

«La joia de la Corona». *El Mundo/El Día de Baleares* (22/12/1999).

«Harmonitzar el tot i les parts», entrevista efectuada per Maria Ferrer. *Ona. Quadern de Debat*, núm. 73 (gener 2000), p. 40-44.

«Les institucions funcionen». *El Mundo/El Día de Baleares* (11/01/ 2000).

ESTEBAN ALONSO, Jorge de

«Taifas en Baleares». *El Mundo/El Día de Baleares* (09/12/1999).

GIL MENDOZA, Rafael

«Tres comunidades». *El Mundo/El Día de Baleares* (05/01/2000).

LÓPEZ CASASNOVAS, Joan F.

«La involució autonòmica (II)». *El Mundo/El Día de Baleares* (22/02/1999).

OLIVER, Antoni

«Tancar el model autonòmic». *Ona. Quadern de debat*, núm. 73 (gener 2000), p. 12-15.

OLIVER ARAUJO, Joan

«¿Una o tres comunidades autónomas?». *El Mundo/El Día de Baleares* (11/1999).

QUINTANA PETRUS, Josep Maria

«El consells insulars no són institucions d'autogovern», entrevista efectuada per M. Limón Pons. *Diari de Balears* (14/01/2000).

RIBAS MAURA, Andreu

«La polémica sobre la disolución del Parlamento y los Consells Insulars». *El Día de Baleares* (18/10/1997).

V. TREBALLS INÈDITS

ARGULLOL MURGADAS, Enric

«La Llei de consells insulars: un enfocament constitucional», ponència exposada en les Jornades sobre *La Llei de consells insulars: una reflexió jurídica en el segon any de vigència*, organitzada pel Govern de les Illes Balears (Palma, 21 i 22 d'octubre de 2002).

COLOM PASTOR, Bartomeu

«Comentari d'urgència sobre l'Esborrany de l'Avantprojecte de Llei dels consells insulars», de 2 de novembre de 1999.

«Los consejos insulares de las Islas Baleares», ponència llegida als *Encuentros sobre la organización territorial de Canarias: presente y futuro de los cabildos insulares*, organitzats per l'Instituto Canario de Administración Pública (Lanzarote, 24 i 25 de juny de 2004).

FONT I LLOVET, Tomàs

«Consells insulars i municipis», ponència llegida en les Jornades sobre *La Llei de consells insulars: una reflexió jurídica en el segon any de vigència*, organitzades pel Govern de les Illes Balears (Palma, 21 i 22 d'octubre de 2002).

MAS RIGO, Jeroni Miquel

«Las elecciones de los consejos insulares», ponència llegida en el *Curso sobre Régim Electoral*, organitzat per l'Instituto Nacional de Administración Pública (Palma, 2003).

«Los consejos insulares», comunicació llegida en les *Jornadas Hispanoamericanas de Derecho Constitucional*, organitzades per la Universitat de les Illes Balears (Palma, 2004),

NAVARRO SÁNCHEZ, Ángel Custodio

«L'estatus jurídic de Formentera, illa i municipi», treball d'investigació per al Títol d'Especialista Universitari en Dret Local (Formentera, 2005).

OLEZA Y SERRA DE GAYETA, Gabriel de

«La jurisprudencia sobre los Consejos Insulares», ponència llegida en les Jornades sobre *La Llei de consells insulars: reflexions jurídiques en el segon any de vigència*, organitzades per l'Institut d'Estudis Autònomic i el Consell Insular de Mallorca (Palma, 21 i 22 d'octubre de 2002).

RIPOLL ESCANDELL, Alfonso

«Los consejos insulares: antecedentes; fundamentos constitucionales y estatutarios; singularidades frente a otros entes; futuro», ponència llegida en el *Curs sobre Els consells insulars*, organitzat per la Universitat de les Illes Balears (Eivissa, 7 a 12 de novembre de 2005).

RUBÍ TOMÁS, Sebastià

Els consells Insulars, Memòria d'Investigació presentada en la Universitat de les Illes Balears (Palma, 2000).

SUAY RINCON, José

«Consejos Insulares y Comunidad Autónoma», ponència llegida en les Jornades sobre *La Llei de consells insulars: una reflexió jurídica en el segon any de vigència*, organitzades pel Govern de les Illes Balears (Palma, 21 i 22 d'octubre de 2002).

VI. ALTRES DOCUMENTS

«Memoria y borrador de anteproyecto de ley sobre el ejercicio de las competencias transferidas o delegadas por la CAIB a los Consells Insulars» (juny de 1992).

«Esborrany de Llei reguladora del règim jurídic per a l'exercici de les competències autonòmiques atribuïdes com a pròpies als consells insulars», signat el juliol de 1999 pels representats dels partits polítics que integraren el denominat Pacte de Progrés.

«El Programa del Pacto. Texto íntegro del acuerdo de gobierno para las Illes Balears». *El Mundo/El Día de Baleares* (20/07/1999).

«Estudio y borrador para un anteproyecto de ley de consells insulars» (15 d'octubre de 1999), elaborat per Avel·lí Blasco Esteve.

«Proposta d'Avantprojecte de Llei de consells insulars», elaborat, a sol·licitud del president de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, pels senyors Avel·lí Blasco Esteve, Luciano Parejo Alfonso, Maria Torres Bonet i Lluís J. Segura Ginard (26 de gener de 2000).

«Text alternatiu al Projecte de Llei RGE núm. 282/00, de Consells Insulars», presentat pel Grup Parlamentari Popular el dia 18 de març de 2000.

Recurs d'inconstitucionalitat, de 5 de desembre de 2000, presentat per l'Advocacia de l'Estat contra determinats articles de la Llei de consells insulars.

Al·legacions de l'advocat de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, de data 15 de gener de 2001, en el recurs d'inconstitucionalitat promogut per l'Advocacia de l'Estat contra determinats articles de la Llei de consells insulars.

Al·legacions del president del Parlament de Illes Balears, de data 16 de gener de 2001, en el recurs d'inconstitucionalitat promogut per l'Advocacia de l'Estat contra determinats articles de la Llei de consells insulars.

«Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears» (11 de gener de 2006), elaborada per la Comissió Assessora per a la reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, i editada per la Vicepresidència i Conselleria de Relacions Institucionals del Govern de les Illes Balears.

VII. RECOPILOCIONS NORMATIVES

«Apèndix documental», en RIPOLL ESCANDELL, A.: *El Consell Insular d'Eivissa i Formentera. Competències*. Eivissa: Consell Insular d'Eivissa i Formentera, 1999, p. 77-371.

Legislació de les Illes Balears. Textos fonamentals. SEGURA GINARD, LL. (coord.). Palma: Institut d'Estudis Autònòmics, 2002.

Consells insulars. Palma: Institut d'Estudis Autònòmics, 2002.

Consell de Mallorca. Normativa pròpia i autonòmica. TOUS AYMAR, B. i MAS RIGO, J. M. Palma: Publicacions del Consell de Mallorca, 2003-2004.

«Annex: Normativa sobre l'organització (i les competències) del Consell Insular d'Eivissa i Formentera», en NAVARRO SÁNCHEZ, Á. C. *L'organització i les competències del Consell Insular d'Eivissa i Formentera.* Madrid: CEP, 2005, p. 109-333.

VIII. JURISPRUDÈNCIA

1. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Interlocutòria de 25 d'agost de 1992.
- Interlocutòria de 28 de setembre de 1992.
- Interlocutòria de 22 de maig de 2001.

2. TRIBUNAL SUPREM

- Sentència de 26 de juny de 1998.
- Interlocutòria de 20 d'octubre de 2005.
- Sentència de 3 de maig de 2007 (recurs 2316/2003).
- Interlocutòria de 31 de gener de 2008 (recurs 1732/2005).
- Interlocutòria de 31 de gener de 2008 (recurs 3184/2006).

3. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTÍCIA DE LES ILLES BALEARS*

- Sentència núm. 322, de 13 de juliol de 1991.
- Sentència núm. 540, de 30 de novembre de 1991.
- Sentència núm. 84, de 26 de febrer de 1992.
- Sentència núm. 497, de 15 de novembre de 2000.
- Interlocutòria núm. 354, de 5 de setembre de 2001.
- Interlocutòria núm. 532, de 17 de desembre de 2001
- Interlocutòria núm. 189, de 10 d'abril de 2002.
- Interlocutòria de 20 de maig de 2002
- Sentència núm. 936, de 15 de novembre de 2002.
- Sentència núm. 1.012, de 30 de desembre de 2004.
- Sentència núm. 59, de 24 de gener de 2006.

* Només esmentam les sentències i interlocutories més significatives.

ÍNDIX

PRESENTACIÓ	7
-------------------	---

LA POTESTAT REGLAMENTÀRIA DE LES ADMINISTRACIONS AUTONÒMICA I INSULAR EN EL NOU ESTATUT D'AUTONOMIA	9
--	---

Avel·lí Blasco Esteve

Catedràtic de dret administratiu
de la Universitat de les Illes Balears

LA DOCTRINA DEL <i>CONSELL CONSULTIU</i> SOBRE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DE LOS <i>CONSELLS INSULARS</i>	19
---	----

Enrique Vicent Marí

Consejero del *Consell Consultiu*
de las Illes Balears

I. Introducción	19
II. Sobre la distribución y alcance competencial entre <i>Govern</i> y <i>consells insulars</i> . Los principios generales autonómicos	21
III. Sobre el procedimiento de elaboración de los reglamentos insulares	25
IV. El Dictamen 116/2008, sobre un proyecto de decreto de principios autonómicos	27
V. El Dictamen 197/2007, sobre la actividad de fomento	31
VI. Dictámenes sobre la incardinación de materias en títulos competenciales improcedentes	35
VII. Conclusión	37

ELS PRINCIPIS GENERALS NORMATIUS I LES RELACIONS ENTRE REGLAMENTS AUTONÒMICS I REGLAMENTS INSULARS	39
---	----

Maria Torres Bonet

Secretària general
del Consell Insular d'Eivissa

L'ELABORACIÓ DE DISPOSICIONS GENERALS I ELS REGLAMENTS ORGÀNICS	47
--	----

Jeroni M. Mas Rigo

Secretari general del
Consell Insular de Mallorca

I. Introducció	47
II. Procediment general	49
III. Ordenances fiscals	53
IV. Els reglaments orgànics com a instrument idoni per regular l'exercici de la potestat reglamentària	55
Apèndix	56

LES PROPOSTES PER A LA REGULACIÓ DEL PROCEDIMENT D'ELABORACIÓ DELS REGLAMENTS INSULARS	59
---	----

Bartomeu Colom Pastor

Professor titular de dret administratiu
de la Universitat de les Illes Balears

LA POTESTAT REGLAMENTÀRIA INSULAR I L'ACTIVITAT DE FOMENT [I]	63
--	----

Rosa Salord Oleo

Secretària general del
Consell Insular de Menorca

I. Marc normatiu aplicable a l'activitat de foment dels consells insulars	63
II. La reforma de l'Estatut d'autonomia i l'activitat de foment. Doctrina del Consell Consultiu entorn a l'activitat de foment com a títol atributiu de competències	67

LA POTESTAT REGLAMENTÀRIA INSULAR	
I L'ACTIVITAT DE FOMENT [II]	71
Miquel Àngel Busquets López	
Cap del Departament Jurídic Administratiu	
de la Conselleria d'Economia, Hisenda i Innovació	

ANNEX: MATERIALS PER A L'ESTUDI DEL MARC JURÍDIC	
DELS CONSELLS INSULARS	79
Jeroni M. Mas Rigo	

I. Bibliografia	80
II. Dictàmens i informes jurídics	91
III. Pròlegs, introduccions i ressenyes	93
IV. Articles d'opinió	94
V. Treballs inèdits	96
VI. Altres documents	97
VII. Recopilacions normatives	98
VIII. Jurisprudència	99

