

La potestad ejecutiva de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears tras la reforma estatutaria de 2007: su distribución entre el Gobierno y los Consejos Insulares

JOAN OLIVER ARAUJO

Catedrático de Derecho Constitucional

VICENTE J. CALAFELL FERRÁ

Profesor Asociado de Derecho Constitucional. Doctor en Derecho.

Resumen

Uno de los aspectos más destacados de la reforma del Estatuto de autonomía de las Islas Baleares, aprobada por la Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, es el nuevo régimen de los consejos insulares. Tras la última revisión estatutaria, los consejos insulares han pasado a ser, de pleno derecho, instituciones de las Islas Baleares y, por ende, piezas esenciales de la organización de la comunidad autónoma. En concreto, el Estatuto de autonomía les atribuye funciones típicas del poder ejecutivo, por lo que se puede afirmar que se ha producido una verdadera descentralización de la potestad ejecutiva autonómica, que ahora comparten el gobierno y los consejos insulares. En esta nueva ordenación, se pueden señalar tres ámbitos de relación entre el gobierno y los consejos insulares en los que la reforma del Estatuto de autonomía ha tenido una especial incidencia: la nueva ordenación de la potestad reglamentaria de la comunidad autónoma, las competencias propias de los consejos insulares y las relaciones de éstos con el Estado y con otras comunidades autónomas. El presente trabajo tiene por objeto el estudio de estas cuestiones.

Resum

Un dels aspectes més destacats de la reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, aprovada per la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, és el nou règim dels consells insulars. Després de l'última revisió estatutària, els consells insulars han esdevingut, de ple dret, institucions de les Illes Balears i, per tant, peces essencials de l'organització de la comunitat autònoma. En concret, l'Estatut d'autonomia els atribueix funcions típiques del poder executiu, per la qual cosa es pot afirmar que s'ha produït una vertadera descentralització de la potestat executiva autonòmica, que ara comparteixen el govern i els consells insulars. En aquesta nova ordenació, es poden assenyalar tres àmbits de

relació entre el govern i els consells insulars en què la reforma de l'Estatut d'autonomia ha tingut una incidència especial: la nova ordenació de la potestat reglamentària de la comunitat autònoma, les competències pròpies dels consells insulars i les relacions d'aquests amb l'Estat i amb altres comunitats autònomes. Aquest treball té com a objecte l'estudi d'aquestes qüestions.

Abstract

One of the highlights of the reform of the Statute of Autonomy of the Balearic Islands approved by the Organic Law 1/2007 of February 28 is the new regime of the Island Councils. After the last statutory revision, the Island Councils have become institutions of the Balearic Islands in its own right, therefore, essential parts of the organization of the Autonomous Community. Specifically, the Statute of Autonomy attributes typical functions of the executive power, so we can say that there has been a real decentralisation between the autonomous executive power, which is now shared between the Government and the Island Councils. In this new organisation we can identify three areas of relationship between the Government and the Island Councils in which the reform of the Statute of Autonomy has had a particularly high relevance: the new regulation of the legal powers of the Island Councils and their relations with the State and other regions. The present works aims to study all these issues.

Sumario

- I. La posición institucional y las atribuciones de los Consejos Insulares en el nuevo marco estatutario de las Illes Balears: el reparto de la función ejecutiva de la Comunidad Autónoma
- II. La nueva ordenación de la potestad reglamentaria
- III. Las competencias propias de los Consejos Insulares: titularidad y ejercicio
- IV. Las relaciones de los Consejos Insulares con el Estado y con otras Comunidades Autónomas
- V. Conclusión

I. La posición institucional y las atribuciones de los Consejos Insulares en el nuevo marco estatutario de las Illes Balears: el reparto de la función ejecutiva de la Comunidad Autónoma

Una de las *eternas cuestiones* de la autonomía de las Illes Balears es la conformación de sus instituciones de autogobierno. La necesidad de plasmar de manera adecuada –jurídica y políticamente– la insularidad en el sistema institucional ha marcado toda la vida de la Comunidad Autónoma, incluso desde antes de nacer (ésta fue, sin duda, la razón principal de la dilatada duración del proceso autonómico de las Illes Balears). Dos son, en concreto, los grandes temas de debate en esta materia: la composición del Parlamento –es decir, el reparto de los diputados autonómicos entre las cuatro islas– y el papel político de los Consejos Insulares. Se trata, en definitiva, de aspectos decisivos para el control del poder político regional, sobre los cuales los diversos partidos con presencia en las Illes Balears han mantenido tradicionalmente posturas bastante encontradas.¹

Por lo que se refiere a los Consejos Insulares, se puede afirmar que son la mayor especialidad de la organización de las Illes Balears, con una naturaleza ciertamente peculiar: por una parte, conforme al artículo 141.4 de la Constitución, son entidades locales; pero, por otra, son instituciones de indudable relevancia autonómica. El Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (EAIB), desde su aprobación (por la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero), ha reconocido en todo momento este carácter autonómico de los Consejos Insulares, al atribuirles el gobierno, la administración y la representación de las islas respectivas, y conferirles un amplio abanico de competencias ejecutivas y de gestión propias de la Comunidad Autónoma.

Desde la aprobación del EAIB se ha ido llevando a cabo una progresiva distribución del poder entre el Gobierno de la Comunidad Autónoma y los Consejos Insulares. En este proceso –uno de cuyos hitos más señalados fue la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares– han confluído siempre dos principios de signo opuesto: el principio de unidad, que tiende al equilibrio interinsular, y el principio de diversidad, que propende a la autonomía de las instituciones insulares. Se trata, en suma, de cohenstar las atribuciones del Gobierno, que tiene funciones ejecutivas y administrativas en todo el archipiélago, con la asignación del gobierno, la administración y la representación de cada isla al respectivo Consejo Insular. Es verdad que, frente a la confusión de competencias y a la languidez que caracterizó durante los primeros años de autonomía la vida de los Consejos Insulares, éstos fueron adquiriendo un creciente protagonismo y pasaron a ejercer importantes atribuciones. Sin embargo, no se puede afirmar que, en este tiempo, se llegara a consolidar definitivamente el sistema institucional autonómico. El punto intermedio entre los legítimos deseos de las islas de poder administrar por sí numerosas e importantes materias y la necesidad de no vaciar de pode-

¹ Joan Oliver Araujo y Vicente J. Calafell Ferrá: «Islas Baleares. Comunidad Autónoma de las Illes Balears», en *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas* (coordinador Eduardo Espín Templado), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, p. 368.

res al Gobierno autonómico, a tal punto de dejarlo inerte para dibujar el futuro colectivo de la Comunidad Autónoma, no se consiguió de forma plenamente satisfactoria en ningún momento.²

No es de extrañar, por tanto, que en la última reforma del EAIB, aprobada por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, se planteara –una vez más– el tema de la posición de los Consejos Insulares en el cuadro de poderes de la Comunidad Autónoma. No obstante, aunque la discusión sobre el lugar y las atribuciones de los Consejos Insulares en el orden institucional de las Illes Balears no es nueva, sí lo es la intensidad con la que se le ha querido dar solución en esta revisión estatutaria. De este modo, la reforma culminada con la Ley Orgánica 1/2007 ha supuesto una modificación esencial de la posición de los Consejos Insulares en la organización de la Comunidad Autónoma. Ahora, según dispone claramente el artículo 39 del EAIB –y lo reafirma el artículo 61.3–, los Consejos Insulares, que pasan a ser cuatro, se integran en el sistema institucional autonómico. Ya no son unas instituciones *adicionales* de la Comunidad Autónoma, que de alguna manera se añadían a las que verdaderamente definían hasta entonces el esquema de los poderes de las Illes Balears, como así daba a entender –de forma incluso gráfica– el anterior artículo 18.2 del EAIB.³ Con la reforma, los Consejos Insulares han pasado a ser *piezas básicas* del orden institucional de las Illes Balears, igual que el Parlamento, el Gobierno y el Presidente.⁴ La modificación del EAIB ha traído consigo, pues, la imbricación de los Consejos Insulares en el núcleo institucional de las Illes Balears y, particularmente, su ubicación al mismo nivel que las otras instituciones esenciales de la Comunidad Autónoma. El artículo 39 del EAIB define los órganos esenciales del sistema institucional autonómico, aquellos que –a semejanza de los órganos constitucionales– se podrían llamar órganos *estatutarios*. En otras palabras, dicho precepto enumera los órganos que culminan la división de poderes en el ámbito de la Comunidad Autónoma, y que por ello merecen con propiedad el nombre de *instituciones*: el Parlamento, que encarna el poder legislativo; y el Presidente, el Gobierno y –a partir de ahora– los Consejos Insulares, en los que se residencia el poder ejecutivo.

Esta nueva posición institucional de los Consejos Insulares se refleja en diversos aspectos, tanto orgánicos como funcionales. Como más relevantes, se pueden destacar: en el plano orgánico, la creación de dos órganos específicos de relación entre las instancias comunes de las Illes Balears y los Consejos Insulares –la Comisión General de

2 Joan Oliver Araujo y Vicente J. Calafell Ferrá: «Las Islas Baleares: una Comunidad Autónoma *in fieri*», en *El Estado Autonómico in fieri. La reforma de los Estatutos de Autonomía* (coordinador Manuel J. Terol Becerra), Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005, pp. 245-246.

3 Como observó Luciano Parejo Alfonso, refiriéndose a la regulación estatutaria previa a la reforma de 2007, el EAIB llevaba a cabo una «inclusión inespecífica» de los Consejos Insulares entre las instituciones de la Comunidad Autónoma, pero no los encuadraba plenamente entre las ins-

tuciones propias o de autogobierno («La regulación de los Consejos Insulares a la luz del marco constitucional y estatutario», en *Cuatro estudios sobre la Ley de Consejos Insulares*, Institut d'Estudis Autonòmics, Palma, 2003, pp. 36-37).

4 Avel·lí Blasco Esteve: «L'organització i el règim jurídic dels consells insulars al nou Estatut d'autonomia», en *Els consells insulars en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, Leonard Muntaner, Palma, 2007, p. 20.

Consejos Insulares del Parlamento (artículo 53 del EAIB) y la Conferencia de Presidentes (artículo 74 del EAIB); y en el plano funcional, el marco de competencias que el EAIB atribuye a los Consejos Insulares, con diferencias sustanciales –no sólo cuantitativas, sino también cualitativas– respecto al vigente hasta hace poco. En concreto, tras la reforma de 2007, el EAIB reconoce directamente a los Consejos Insulares un conjunto de competencias «propias» (artículo 70), que se corresponden, en buena medida, con materias sobre las que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva (artículo 30). En el ámbito de estos poderes, el EAIB confiere a los Consejos Insulares la *función ejecutiva* (artículo 84.2), cuyo contenido detalla en diversos preceptos: potestad reglamentaria (artículos 72.1 y 84.2), inspección (artículo 84.2), actividad de fomento (artículos 73 y 84.2) y fijación de políticas propias, incluso con proyección exterior (artículos 73 y, de manera implícita, 114). Además, el artículo 80 configura las Administraciones dependientes de los Consejos Insulares como parte integrante de la Administración propia de las Illes Balears, al mismo nivel que la Administración que depende del Gobierno (apartado 1); e incluso contempla la inexistencia o, cuando menos, la reducción a la mínima expresión de la Administración subordinada al Gobierno (la Administración *central o general* de la Comunidad Autónoma), ya que el Ejecutivo autonómico podrá ejercer la gestión ordinaria de sus competencias a través de los Consejos Insulares (apartado 2).⁵

Si se repara en las potestades que el EAIB atribuye a los Consejos Insulares en las competencias que les reconoce como propias, se puede advertir que son funciones típicas del Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma; es decir, funciones características del Gobierno. Como ha recordado Luis López Guerra, aunque la función del Gobierno es mucho más amplia y compleja que la simple ejecución (o puesta en planta) de las leyes, la función ejecutiva «aparece como contenido tradicional de la acción gubernamental, como prueba el uso universal del término *Poder Ejecutivo* para designar al Gobierno.»⁶ El EAIB sigue esta caracterización clásica al regular el Gobierno de la Comunidad Autónoma, ya que lo define como «el órgano colegiado que ejerce funciones ejecutivas» (artículo 57.1). Sin embargo, la reforma de 2007 ha introducido un precepto que concreta y, sobre todo, limita las atribuciones ejecutivas del Gobierno. Así, el primer apartado del artículo 58 dispone: «Corresponde al Gobierno 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.»

El sentido del artículo 58.1 del EAIB –dejando de lado la reserva (obvia, por lo demás) de las competencias legislativas de la Comunidad Autónoma a favor del Parlamento de las Illes Balears– se debe buscar en la consideración del Gobierno como tradicional titular del poder ejecutivo y, al mismo tiempo, en la distribución de las

⁵ También podrá ejercerla a través de los Ayuntamientos (artículo 80.2 *in fine*).

⁶ Luis López Guerra: *Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, vol. II, pp. 182-183.

funciones ejecutivas de las Illes Balears que ha llevado a cabo la Ley Orgánica 1/2007. En este régimen estatutario de la potestad ejecutiva, el artículo 58.1 se configura como una norma de atribución general de competencias de esa naturaleza al Gobierno de las Illes Balears, en coherencia con su carácter de institución central de la Comunidad Autónoma y director de la política general (artículo 57.1 del EAIB). Esta asignación genérica de competencias ejecutivas al Gobierno se complementa con una cláusula residual (o de «cierre»), que le reserva las competencias no atribuidas expresamente como propias a los Consejos Insulares (artículo 69 del EAIB). No obstante lo anterior, el auténtico significado del artículo 58.1 reside en concebir el ejercicio de la función ejecutiva de la Comunidad Autónoma desde la perspectiva del deslinde de competencias y, por tanto, de la separación de dos esferas de poder (la del Gobierno y la de los Consejos Insulares). Por ello, es un precepto que, junto con otros (los citados artículos 69 y 70 del EAIB), conforma el núcleo normativo que rige el reparto de las atribuciones ejecutivas de la Comunidad Autónoma entre dos niveles de gobierno. De todas estas normas se infiere que, en el régimen estatutario resultante de la reforma de 2007, el Gobierno de las Illes Balears sigue siendo el centro del poder ejecutivo; sin embargo, también resulta claro que no es el único titular del mismo.⁷ En definitiva, la reforma del EAIB ha roto el monopolio de la potestad ejecutiva, al dar entrada en ella, de pleno derecho, a los Consejos Insulares. Se ha producido, por lo tanto, una verdadera descentralización de la potestad ejecutiva de la Comunidad Autónoma a favor de los Consejos Insulares.⁸

La caracterización de los Consejos Insulares como instituciones de las Illes Balears, que comparten con el Gobierno la potestad ejecutiva de la Comunidad Autónoma, hace que se plantee con especial intensidad la necesidad de fijar normas jurídicas y pautas políticas que permitan la convivencia ordenada de ambas instancias. Cifñendonos a las normas jurídicas, se pueden señalar *tres ámbitos de relación* entre el Gobierno y los Consejos Insulares, en el ejercicio de la función ejecutiva, en los que la reforma estatutaria de 2007 ha tenido una especial incidencia: la nueva ordenación de la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma, las competencias propias de los Consejos Insulares y las atribuciones referentes a las relaciones con el Estado y con otras Comunidades Autónomas. Al estudio de cada una de estas cuestiones se dedican los epígrafes siguientes.

⁷ Joan Oliver Araujo y Vicente J. Calafell Ferrá: «El Gobierno de las Illes Balears tras la reforma estatutaria de 2007», en *Revista Jurídica de les Illes Balears*, n.º 6, 2008, p. 98.

⁸ Bartomeu Colom Pastor: «La posició dels consells insulars: organització i competències», en *Els consells insulars en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, Leonard Muntaner, Palma, 2007, p. 121.

II. La nueva ordenación de la potestad reglamentaria

La reforma aprobada por la Ley Orgánica 1/2007 no ha variado la fórmula del EAIB original de otorgar la potestad reglamentaria al Gobierno de las Illes Balears (artículo 58.2). La facultad de dictar normas jurídicas de tercer nivel (tras la Constitución y las disposiciones con rango de ley) se encuentra estrechamente relacionada con la función ejecutiva y de dirección política, y por ello es una atribución característica del

Gobierno. Ahora bien, no obstante mantener la titularidad gubernamental de la potestad reglamentaria, la reforma de 2007 ha introducido una significativa modificación en su asignación al Gobierno de las Illes Balears. En efecto, en su redacción originaria el EAIB la confería al Gobierno, sin añadir nada más; ahora, en cambio, el apartado 2 del artículo 58 precisa que el Gobierno tiene la potestad reglamentaria «en sus competencias». Esta adición obedece al reparto de atribuciones ejecutivas entre el Gobierno de las Illes Balears y los Consejos Insulares en el nuevo orden estatutario, que comprende específicamente el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Hasta la reforma de 2007, el EAIB preveía, como propia de los Consejos Insulares, una potestad reglamentaria meramente interna, destinada a la regulación de su funcionamiento («organizativa», en palabras del EAIB); sin embargo, sólo les reconocía capacidad reglamentaria normativa cuando resultara de habilitación por ley del Estado o del Parlamento de las Illes Balears (artículo 49.3 y 4). Ahora, por el contrario, el EAIB otorga a los Consejos Insulares el ejercicio de la potestad reglamentaria en las competencias que se les reservan como propias (artículo 72.1). En consecuencia, la Ley Orgánica 1/2007 ha llevado a cabo una distribución de la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma, de la que, además del Gobierno, también son titulares los Consejos Insulares. Por ello, es en esta nueva ordenación estatutaria –que el artículo 84.2 expresa claramente– donde encuentra sentido el inciso «en sus competencias», que se ha añadido al enunciar la función reglamentaria que incumbe al Gobierno de las Illes Balears. En definitiva, como ha señalado el Consejo Consultivo de las Illes Balears, la reforma de 2007 ha supuesto la restricción de la potestad reglamentaria del Gobierno por la existencia de un ámbito normativo propio de los Consejos Insulares en las materias a que se refiere el artículo 70 del EAIB.⁹ Por esto mismo, se puede afirmar que, en el marco de dicho precepto, los poderes normativos de los Consejos Insulares se equiparan a los del Gobierno de la Comunidad Autónoma, sin necesidad de atribución previa por una ley del Parlamento y con un espacio de cierta exclusividad.¹⁰

La última reforma del EAIB ha comportado otra importante modificación en la potestad reglamentaria del Gobierno de las Illes Balears. Se trata de la disposición contenida en el artículo 58.3: «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.» Este precepto es una de las novedades más destacadas que la reforma aprobada por la Ley Orgánica 1/2007 ha introducido en el régimen de las instituciones de las Illes Balears. El reparto de las atribuciones ejecutivas conlleva que el Gobierno de las Illes Balears realice un doble orden de funciones. Por un lado, el EAIB le reserva una esfera de actuación sobre la que ejerce las facultades características del poder ejecutivo (artículo 58.1 y 2). Por otro lado, en las competencias que son propias de los Consejos Insulares, el Gobierno ha quedado

9 Así lo afirmó el Consejo Consultivo, al poco de entrar en vigor la reforma estatutaria, en los dictámenes 91, 92 y 101 de 2007 (los tres de 16 de mayo), sentando una doctrina que ha tenido continuidad en otros posteriores (104 y 122 de 2007; 116, 124, 130, 142 y 149 de 2008).

10 Lluís J. Segura Ginard: «Sobre la potestat reglamentària normativa dels consells insulars a la llum de l'Estatut d'autonomia», en *Revista Jurídica de les Illes Balears*, n.º 6, 2008, p. 165.

configurado como una instancia de coordinación, con funciones normativas y ejecutivas para la consecución de tal fin, pero desprovisto de competencias ejecutivas directas sobre esas materias. En este sentido, el EAIB le confía la coordinación de la actividad de los Consejos Insulares en todo lo que pueda afectar a los intereses de la Comunidad Autónoma (artículo 72.2) y, por lo que ahora interesa, le faculta para establecer los principios generales sobre las competencias propias de los Consejos Insulares.¹¹

La concreción de la potestad gubernamental prevista en el artículo 58.3 plantea no pocos interrogantes, precisamente por la falta de definición del propio EAIB. En una primera aproximación a esta nueva facultad del Gobierno, la doctrina ha trazado el siguiente esquema de su contenido y alcance:¹²

- a) el ámbito material de los principios generales son sólo las competencias propias de los Consejos Insulares, recogidas en el artículo 70 del EAIB;
- b) los principios se han de plasmar en reglas normativas de carácter fundamental, que afecten a los aspectos nucleares de la materia en cuestión y, por tanto, permitan a los Consejos Insulares, sin obstáculos irrazonables, el ejercicio ordinario de su potestad reglamentaria;
- c) los principios generales forzosamente han de tener forma normativa y, en concreto, tienen que ser aprobados mediante decreto del Consejo de Gobierno;
- d) una vez en vigor, los principios generales obligan a los Consejos Insulares, tanto si aún no han aprobado reglamentos en la materia de que se trate (en cuyo caso los principios actuarán de modo similar a la legislación básica), como si ya han llevado a cabo dicho desarrollo reglamentario (hipótesis en que los principios obrarán como normas de armonización, e incluso pueden dar lugar a la ilegalidad sobrevenida de las disposiciones insulares si éstas son incompatibles con ellos);
- e) con voluntad de minimizar y solventar los posibles desacuerdos entre el Gobierno y los Consejos Insulares en la concreción de los principios generales, se han incorporado en el EAIB instrumentos de cooperación de alto nivel (la Comisión General de Consejos Insulares y la Conferencia de Presidentes);
- f) en todo caso, si tales instrumentos no resultaran suficientes, la delimitación definitiva del contenido jurídico de los principios generales corresponderá a la jurisdicción contencioso-administrativa (concretamente, al Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears).

Parece evidente que será precisa una importante labor de interpretación de esta atribución del Gobierno por parte de los poderes de las Illes Balears, ya que se trata de una facultad que incide de lleno en el nuevo orden institucional. Hasta el momento, la tarea de intentar explicar el sentido del artículo 58.3 del EAIB sólo la ha acometido, entre los órganos de la Comunidad Autónoma, el Consejo Consultivo de las Illes Balears. En efecto, poco después de la entrada en vigor de la reforma, en diversos dictámenes sobre proyectos de decreto remitidos por el Gobierno, el superior órgano de consulta

11 Joan Oliver Araujo y Vicente J. Calafell Ferrá: «El Gobierno de las Illes Balears tras la reforma estatutaria de 2007», *Op. cit.*, pp. 91-92.

12 Lluís J. Segura Ginard: «La potestat reglamentària normativa dels consells insulars», en *Els consells insulars en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, Leonard Muntaner, Palma, 2007, pp. 174-176.

autonómico se pronunció acerca de la titularidad de la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma en el régimen estatutario implantado por la Ley Orgánica 1/2007 y, en particular, realizó una serie de apreciaciones referentes a la facultad del Gobierno para establecer principios generales sobre las competencias propias de los Consejos Insulares.¹³ Según el Consejo Consultivo, en las materias del artículo 70 del EAI, el Gobierno no tiene capacidad reglamentaria plena y sólo puede establecer principios generales que permitan un desarrollo detallado por cada Consejo Insular y adecuado a su ámbito territorial. Esta ordenación recuerda la distribución «normativa básica-normativa de desarrollo» que se da entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De este modo, se pueden aplicar a los principios generales normativos de la Comunidad Autónoma las reglas que ha conformado el Tribunal Constitucional para las normas básicas del Estado. De ello resultan, a juicio del Consejo Consultivo, las siguientes consideraciones:

- a) Los principios generales únicamente se pueden establecer por decreto del Gobierno. Por consiguiente, no variará la naturaleza de la norma (reglamentaria), sino el alcance de la disposición (el objeto normativo).
- b) Corresponde al Gobierno de la Comunidad Autónoma la definición de los principios generales normativos –que, en todo caso, son de emisión voluntaria–, pero no se puede obligar a los Consejos Insulares a esperar a que el Gobierno determine estos principios.
- c) Es forzosa en la norma –pues constituye su objeto– la expresión formal de que se está ante tales principios generales (el concepto formal de norma básica). En otras palabras, dicho reglamento se ha de identificar expresamente como una norma de principios.
- d) Los principios generales no pueden agotar la materia y tienen que dejar un margen amplio a la reglamentación de los Consejos Insulares. Los principios generales deben constituir un mínimo denominador normativo común a todo el territorio autonómico, basado en aspectos de interés suprainsular, de relaciones con el Estado y las Comunidades Europeas, de buena administración y de respeto a los derechos de los ciudadanos.
- e) Estos aspectos serán controlados por los previsibles recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa; en cambio, no son susceptibles de provocar el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local, porque sólo pueden ser objeto de éstas disposiciones con rango de ley.
- f) Los reglamentos dictados por los Consejos Insulares en desarrollo de estas materias requerirán, con carácter previo y preceptivo, el dictamen del Consejo Consultivo.

Asimismo, el Consejo Consultivo de las Illes Balears ha afirmado que, desde el mismo momento de entrada en vigor de la reforma, los Consejos Insulares pueden

13 Vid. *supra* nota 9.

ejerger la potestad reglamentaria sobre las competencias propias que les atribuye el EAIB. Esto significa que, en el caso de la potestad reglamentaria, el EAIB confiere a los Consejos Insulares la titularidad y el ejercicio de la competencia simultáneamente, sin tener que esperar a ninguna norma o acto posterior (en concreto, la aprobación de los decretos de traspasos). De esto se extrae, a su vez, una importante consecuencia en cuanto al alcance de la potestad reglamentaria del Gobierno de las Illes Balears en las materias que son propias de los Consejos Insulares: a partir de la entrada en vigor de la reforma, «la potestad reglamentaria del Gobierno de las Illes Balears se limita a establecer los principios generales sobre la materia, que no se puede extender a una regulación completa y exhaustiva.»¹⁴

III. Las competencias propias de los Consejos Insulares: titularidad y ejercicio

Una de las novedades más destacadas de la reforma estatutaria de 2007 es el reconocimiento de unas «competencias propias» de los Consejos Insulares, que enumera el artículo 70. El examen de este listado permite observar que, antes de la reforma, un buen número de las materias que en él se incluyen ya habían sido transferidas a los Consejos Insulares –a todos ellos o sólo a algunos, según el caso– por leyes del Parlamento de las Illes Balears. Hay, sin embargo, algunas materias –o submaterias– nuevas que el EAIB reconoce ahora a los Consejos Insulares (como la promoción turística).¹⁵ Uno de los principales interrogantes que plantean estas competencias propias pendientes de atribución es el del momento en que se produce su asunción por los Consejos Insulares.¹⁶ En concreto, estas competencias suscitan dos importantes cuestiones: por una parte, la de establecer si su titularidad actual corresponde al Gobierno o a los Consejos Insulares; por otra, la de determinar las posibilidades de ejercicio que ostentan sobre ellas los Consejos Insulares.

En cuanto a su *titularidad*, cabe preguntarse si estas competencias propias, mientras no se lleve a término el traspaso de los servicios correspondientes, siguen perteneciendo al Gobierno de las Illes Balears o si, en cambio, ya están en poder de los Consejos Insulares desde el momento de la entrada en vigor de la reforma del EAIB. Pues bien, parece que la respuesta a esta pregunta no puede ser sino la siguiente: a partir de

14 Dictamen 101/2007.

15 El traspaso de los servicios relativos a la competencia de promoción turística es, sin duda, la reclamación más insistente que los Consejos Insulares vienen planteando al Gobierno de las Illes Balears tras la entrada en vigor de la reforma del EAIB. Así lo expusieron los presidentes de los Consejos Insulares al Presidente de la Comunidad Autónoma en la reunión inaugural de la Conferencia de Presidentes, que tuvo lugar en Palma el día 27 de septiembre de 2007 (*Diario de Mallorca*, 28 de septiembre de 2007, p. 10).

De igual modo, los consejeros de turismo de las cuatro instituciones insulares, en un encuentro celebrado en Palma el día 10 de enero de 2008, acordaron coordinar sus esfuerzos para el logro de este objetivo, que –según manifestaron– les permitirá llevar a cabo una promoción turística diferenciada, acorde con la realidad y las necesidades específicas de cada isla (*Diario de Mallorca*, 11 de enero de 2008, p. 10).

16 Avel·lí Blasco Esteve: «Els consells insulars en el nou Estatut d'autonomia de 2007», en *Revista Jurídica de les Illes Balears*, n.º 6, 2008, p. 148.

la entrada en vigor de la reforma, son los Consejos Insulares, no el Gobierno, los titulares de las competencias que el EAIB les reconoce como propias. Para llegar a esta conclusión cabe aplicar el mismo esquema normativo que rige la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que en ambos casos se produce una descentralización de competencias. En efecto, tras la última reforma, el EAIB ha repartido las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma –entendida como entidad jurídico-pública integrante del Estado– entre las instituciones generales o centrales de las Illes Balears y las instituciones insulares, de igual manera que la Constitución y los Estatutos de Autonomía distribuyen las competencias del Estado entre las instituciones centrales y las Comunidades Autónomas.

A esta comparación con la descentralización del Estado a las Comunidades Autónomas ha acudido el Consejo Consultivo de las Illes Balears en diversos dictámenes, emitidos con posterioridad a la última reforma del EAIB, referentes a proyectos de reglamentos que el Gobierno pretendía dictar en materias que cabe entender como competencias propias de los Consejos Insulares.¹⁷ El Consejo Consultivo de las Illes Balears ha señalado que los Consejos Insulares disponen de las nuevas competencias propias desde la entrada en vigor de la reforma del EAIB y, por tanto, sin necesidad de esperar a que se aprueben los decretos de traspaso. El órgano consultivo llega a esta conclusión tras comparar los decretos de traspaso de la Comunidad Autónoma a los Consejos Insulares con los reales decretos de traspaso del Estado a las Comunidades Autónomas. En este sentido, si se traslada la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional para la relación Estado-Comunidades Autónomas al ámbito Gobierno de la Comunidad Autónoma-Consejos Insulares, se puede determinar que las competencias se asumen directamente por disposición del EAIB, no a través del decreto de traspaso, que únicamente se refiere a los medios económicos y personales inherentes a las competencias que el EAIB ha conferido.¹⁸ En definitiva, la norma que atribuye competencias a los Consejos Insulares es el EAIB, no los decretos de traspaso. Por ello, los Consejos Insulares, desde el momento de la entrada en vigor de la reforma, son titulares de las competencias que el EAIB les reconoce como propias.

En cambio, por lo que se refiere al *ejercicio* de las potestades –distintas de la reglamentaria– que los Consejos Insulares tienen respecto de las competencias propias, la entrada en vigor de la reforma del EAIB sólo ha comportado la adquisición de la titularidad, pero no la posibilidad inmediata de ejercicio. En este caso, el vaciamiento de

17 Vid. *supra* nota 9.

18 El Tribunal Constitucional, en efecto, ha afirmado más de una vez –STC 147/1998, de 2 de julio (FJ 10), y las demás que allí se citan– que «los Reales Decretos de transferencias 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 exclusivamente por la Constitución, los

Estatutos y, en su caso, las demás disposiciones atributivas de competencias, cuyas prescripciones no pueden ser alteradas ni constreñidas por las disposiciones de los Decretos de traspasos; en este sentido, las competencias son indisponibles por las administraciones, lo que impide hacer prevalecer una presunta voluntad, fruto del acuerdo formalizado en los Decretos de transferencias, sobre el sentido objetivo de las normas constitucionales y estatutarias.»

atribuciones gubernamentales en favor de los Consejos Insulares respecto de las competencias propias no es automático (excepto, como hemos dicho, en lo que toca a la potestad reglamentaria), sino que se irá produciendo a medida que se aprueben los trasposos correspondientes. A diferencia de la titularidad de las competencias, su ejercicio queda condicionado a la asignación a los Consejos Insulares de los medios y servicios afectados a la materia en cuestión, que se encuentran en manos del Gobierno de las Illes Balears mientras no se verifique el traspaso. Ésta es la interpretación que cabe extraer del último párrafo del artículo 70 y de la disposición transitoria quinta del EAIB.

Sin embargo, parece evidente que el ejercicio por parte del Gobierno de funciones cuya titularidad corresponde a los Consejos Insulares por disposición del EAIB tiene un carácter forzosamente provisional, hasta que se lleve a efecto el traspaso. En este sentido, hay que tener presente que el último párrafo del artículo 70 dispone –con una redacción francamente mejorable– que las competencias que se les reconocen como propias se transferirán a los Consejos Insulares «a la entrada en vigor del presente Estatuto de Autonomía», mediante decreto de traspaso acordado en la Comisión Mixta de Transferencias. Por su tenor, parece que en este precepto late la voluntad inequívoca del legislador estatutario de atribuir *enseguida* a los Consejos Insulares no sólo la titularidad formal, sino también el ejercicio, de las competencias propias. Sin embargo, conforme a lo previsto en la disposición transitoria quinta del EAIB, la asignación efectiva de los medios y servicios queda diferida a lo que acuerde la Comisión Mixta de Transferencias y se apruebe como decreto de traspaso.¹⁹ Éste se erige, así, en la pieza angular de la atribución completa –titularidad más ejercicio– de las competencias propias a los Consejos Insulares.

Desde la perspectiva de las competencias de los Consejos Insulares en el nuevo marco estatutario, el problema más relevante que se puede plantear es el posible retraso, imputable al Gobierno de las Illes Balears, en el cumplimiento del traspaso de funciones y servicios. Esto suscita, a su vez, el interrogante sobre los mecanismos que tienen los Consejos Insulares para tratar de materializar las transferencias. De nuevo puede ser útil acudir a la jurisprudencia constitucional sobre el traspaso de funciones y servicios del Estado a las Comunidades Autónomas.²⁰ Como es sabido, el Tribunal Cons-

19 La Comisión Mixta de Transferencias entre el Gobierno y los Consejos Insulares, para el traspaso a éstos de las funciones y servicios inherentes a las competencias se les atribuyen como propias, fue creada mediante el Decreto 130/2007, de 19 de octubre (*Butlletí Oficial de les Illes Balears* [BOIB] n.º 157, de 20 de octubre). Dicho órgano, en la sesión del día 1 de agosto de 2008, aprobó su reglamento de funcionamiento (BOIB n.º 120, de 28 de agosto). La Comisión Mixta está integrada por dieciocho vocales, nueve de los cuales son designados por el Gobierno de las Illes Balears y los otros nueve por los Consejos Insulares, en los términos siguientes: cuatro por el Consejo Insular de Mallorca, dos por el Consejo Insular de Menorca, dos por el

Consejo Insular de Ibiza y uno por el Consejo Insular de Formentera. Los acuerdos de elevar al Gobierno de las Illes Balears las propuestas de traspaso de funciones y servicios –que tendrán que limitarse a los Consejos Insulares que las hayan aceptado– se han de adoptar con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del pleno de la Comisión, y también con el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los representantes del Gobierno de las Illes Balears y de la mayoría absoluta de los representantes de los Consejos Insulares.

20 En especial, cabe tener presente la STC 209/1990, de 20 de diciembre.

titucional ha entendido que «el traspaso de servicios es condición del pleno ejercicio de las competencias estatutariamente transferidas, cuando según su naturaleza sea necesario e imprescindible, caso en el cual es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias por el Estado mientras los servicios no sean transferidos. Así, aunque asumida la competencia por una Comunidad Autónoma a través de un precepto de su Estatuto, puede el Estado seguir ejerciéndola provisionalmente en tanto no se lleve a cabo la transferencia de funciones y servicios. Todo lo cual resulta de la necesidad derivada del principio de continuidad en la prestación de los servicios públicos.»²¹ El Tribunal Constitucional hizo este razonamiento para desestimar la pretensión de una Comunidad Autónoma de que se anularan varias resoluciones de la Administración del Estado, por haber sido dictadas después de haber transcurrido el plazo que el Estatuto de Autonomía fijaba para el traspaso de medios personales y materiales. La Comunidad Autónoma consideraba que, pasado el plazo, había caducado el ejercicio de la competencia por el Estado y, por tanto, le correspondía automáticamente a ella. En consecuencia, según el Tribunal Constitucional, la determinación por el Estatuto de Autonomía de un plazo máximo para verificar el traspaso de funciones y servicios—como, en cierto modo, hace el EAIB en el último párrafo del artículo 70, al decir que las competencias propias se transferirán «a la entrada en vigor del presente estatuto»—no justifica que, si una vez expirado dicho plazo no se ha producido el traspaso, pase a ejercer las competencias la entidad que es su titular.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional también estableció que estos razonamientos que se acaban de exponer «no resuelven, ni pueden resolver, el problema en el retraso del traspaso de servicios, sino que más bien ponen de manifiesto la existencia de una situación altamente insatisfactoria en orden a la construcción y consolidación del Estado de las Autonomías configurado por nuestra Constitución», ya que su diseño final no se alcanzará mientras el Gobierno de la Nación no haya transferido a las Comunidades Autónomas los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de competencias que estatutariamente han asumido. Si bien es cierto que los reales decretos de traspasos tienen como presupuesto necesario los acuerdos adoptados en el seno de las comisiones mixtas, que son órganos de composición paritaria, y que cuando en las reuniones de éstas no se llega a acuerdos es difícil determinar a quién debe atribuirse el fracaso de la negociación, esto no oculta que, mientras no se verifique la transferencia, el ejercicio de la competencia corresponde todavía al Estado. Sin embargo, «es indudable que tal ejercicio debe reputarse anómalo porque es provisional, y lo provisional no puede seguir siéndolo indefinidamente. Por consiguiente, cualquier retraso en el cumplimiento de las transferencias implicaría una prolongación indebida de aquella provisionalidad y un obstáculo grave a la plena efectividad del reparto de competencias. La lealtad constitucional obliga a todos, y en el campo que nos ocupa es el Gobierno, máximo responsable de la finalización efectiva del reparto de competen-

21 STC 209/1990 (FJ 2). El Tribunal Constitucional ya había sentado esta doctrina en las SSTC 25/1983, de 7 de abril (FJ 3), y 143/1985, de 24 de octubre (FJ 9).

cias, quien debe extremar el celo por llegar a acuerdos en la comisión mixta con [la Comunidad Autónoma], merced a los cuales puedan dictarse los correspondientes y obligados reales decretos de transferencias.»²²

La aplicación de la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional para la relación Estado-Comunidades Autónomas al ámbito Gobierno de la Comunidad Autónoma-Consejos Insulares lleva a concluir que el Gobierno de las Illes Balears –que ahora ejerce las competencias ejecutivas no transferidas cuya titularidad ostentan, como propias, los Consejos Insulares– tiene el deber, jurídico y político, de tratar de llegar cuanto antes a acuerdos de traspaso con los Consejos Insulares. No obstante, cabe observar que es un deber extraído de un principio general –que podríamos llamar *lealtad estatutaria*–, no de una disposición que expresamente lo imponga. Este fundamento de la obligación del Gobierno de propiciar los acuerdos de traspaso incide, sin duda, en la posibilidad de exigir su cumplimiento. Como ha apuntado algún autor, cuando el Tribunal Constitucional ha apelado a la lealtad o principios análogos (como la solidaridad o la cooperación), lo ha hecho en forma de recomendación o amonestación a los poderes públicos –en concreto, a los órganos que deben adoptar la decisión política– para que actúen en un sentido determinado. La invocación de estos principios, sin embargo, no ha servido para fundar una declaración de inconstitucionalidad si no iba acompañada, además, de una infracción de preceptos concretos.²³

No obstante, parece obvio que la hipotética inmovilidad del Gobierno de las Illes Balears en la transferencia de los servicios relativos a las competencias del artículo 70 del EATB representaría una situación muy insatisfactoria en orden a la construcción y consolidación de la Comunidad Autónoma. En efecto, tal como ésta se ha configurado en la última reforma estatutaria, no se logrará su diseño definitivo mientras el Gobierno no haya traspasado a los Consejos Insulares los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de las competencias que estatutariamente se les han atribuido. En este sentido, hay que recordar que el Tribunal Constitucional ha calificado el ejercicio por el Estado de competencias que las Comunidades Autónomas han asumido en sus Estatutos de Autonomía como una situación transitoria, a la que se debe poner fin con el acuerdo de las partes implicadas²⁴. Sin embargo, según el propio Tribunal Constitucional, el retraso en el cumplimiento de las transferencias no es exigible judicialmente.²⁵

22 STC 209/1990 (FJ 4).

23 Marc Carrillo López: «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en 1999», en *Informe Comunidades Autónomas 1999*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2000, p. 447.

24 En palabras de Enric Argullol Murgadas, en esta situación el Estado continúa ejerciendo las competencias «desde una posición claramente precaria» («Ordenació de competències i traspass de serveis», en *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 21, 1996, p. 130).

25 Al respecto, quizá sea oportuno recordar que, en la última reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, no prosperaron las propuestas que se plantearon a fin de incluir una vía procesal específica para dar solución a las disputas referentes a los traspasos de funciones y servicios (enmiendas número 29, del Grupo Parlamentario Vasco, y número 101, del Grupo Parlamentario Catalán, ambas en el Congreso de los Diputados; *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie A, n.º 60-7, de 23 de febrero de 2006). Una visión crítica de esta

En definitiva, dado que el único cauce de que disponen las partes es comportarse con mutua lealtad para llegar finalmente a un acuerdo sobre el traspaso de funciones y servicios, parece claro que la solución del problema es de carácter político. El EAIB ha previsto un órgano de esta naturaleza, la Conferencia de Presidentes (integrada por el Presidente de la Comunidad Autónoma y por los Presidentes de los cuatro Consejos Insulares), que seguramente deberá ser la pieza clave para poner en planta la distribución competencial decidida por el último legislador estatutario.²⁶ Sin embargo, como es obvio, la ejecución y articulación de los acuerdos a los que se llegue en la Conferencia de Presidentes habrá de llevarse a término en la Comisión Mixta de Transferencias entre el Gobierno y los Consejos Insulares. En todo caso, ante una voluntad gubernamental obstruccionista o sistemáticamente dilatoria, cerrado el camino del recurso judicial, las vías utilizables por los Consejos Insulares sólo podrían ser la persuasión y la presión políticas (por ejemplo, cumplir con exactitud y diligencia la parte que les toca con relación a la efectividad del traspaso –y de esta manera evidenciar que se hallan en disposición inmediata de ejercer la competencia–²⁷ o informar a los ciudadanos de la voluntad no colaboradora y entorpecedora del Gobierno).

cuestión –por entender que se está ante un conflicto constitucional y, por ende, su resolución debería incumbir en última instancia al órgano encargado de dirimir las controversias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (esto es, al Tribunal Constitucional)– se puede ver en Vicente J. Calafell Ferrá: «Conflictos constitucionales entre entidades territoriales y funcionamiento del Estado autonómico: algunas insuficiencias del vigente marco de atribuciones del Tribunal Constitucional», en *La reforma del Tribunal Constitucional (Actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 1.004-1.005.

26 No es ocioso señalar que una de las carencias más evidentes del sistema autonómico de las Illes Balears ha sido, hasta ahora, la falta de un marco apto para mantener relaciones estables y con contenido –superando las de carácter meramente protocolario– entre el presidente del conjunto (la Comunidad Autónoma) y los presidentes de las partes (los Consejos Insulares). En efecto, mientras que en los federalismos actuales las relaciones intergubernamentales son fundamentales para la eficacia del sistema político en su conjunto, en las Illes Balears tales relaciones *al máximo nivel* han sido casi inexistentes. Es cierto que la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares, prevé unas relaciones interadministrativas (que enuncia el artículo 5 y desarrolla el capítulo tercero del título cuarto), pero la relación entre el Gobierno y los Consejos Insulares tiene un componente político que va más allá de aquéllas. De hecho, una laguna tan llamativa ha impedido resolver de forma adecuada cuestiones que afectan a cada Consejo Insular, al conjunto de los Consejos Insulares y a la propia

Comunidad Autónoma. Por extraño y poco operativo que pueda parecer, hasta ahora no había ningún foro apropiado, a nivel de presidentes, donde discutir los problemas de las partes entre sí o de las partes con el todo. Estos asuntos muchas veces eran tratados –con mayor o menor éxito según la sintonía política entre las partes– en encuentros informales con motivo de cualquier acto institucional o, incluso, con una rápida llamada telefónica. Todo esto debería cambiar con la nueva figura de la Conferencia de Presidentes, cuya reunión constitutiva tuvo lugar el día 27 de septiembre de 2007, en la que también se aprobó su reglamento (publicado por Resolución del Secretario de la Presidencia de las Illes Balears de 14 de diciembre de 2007; BOIB n.º 193, de 25 de diciembre).

27 Una acción de esta clase es la llevada a cabo por el Consejo Insular de Mallorca con la creación de la Fundación Mallorca Turismo, acordada por el pleno de la institución insular en la sesión del día 6 de octubre de 2008, en la que también se aprobaron sus estatutos (BOIB n.º 160, de 13 de noviembre). Son patronos fundadores de dicha entidad el propio Consejo Insular, el Instituto Balear de Turismo (organismo dependiente del Gobierno de las Illes Balears), la Federación Hotelera de Mallorca, el Fomento del Turismo de Mallorca y la Cámara de Comercio y Navegación de Mallorca. Según disponen sus estatutos, la finalidad de la fundación es «fomentar la promoción turística de la isla de Mallorca en los mercados nacional e internacional, junto con la creación de producto turístico, la gestión de los servicios turísticos en general, y cualquier otra actividad con el objetivo de promover el turismo de la isla» (artículo 6).

IV. Las relaciones de los Consejos Insulares con el Estado y con otras Comunidades Autónomas

En el nuevo marco estatutario de la potestad ejecutiva de las Illes Balears, cabe preguntarse si los Consejos Insulares tienen atribuciones en el ámbito de la acción exterior de la Comunidad Autónoma y, en particular, en las relaciones de ésta con el Estado y con otras Comunidades Autónomas. En principio, parece correcto entender que los Consejos Insulares han de poder tener alguna participación, e incluso disponer de cierta capacidad de actuación propia, en las relaciones de las Illes Balears con el poder central y otros poderes territoriales del Estado. En este sentido, hay que tener presente que la potestad ejecutiva, como aptitud para establecer y llevar a cabo políticas propias, tiene una indudable vertiente externa.²⁸

El EAIB, sin embargo, regula esta cuestión en unos términos que, a primera vista, no contemplan la intervención de los Consejos Insulares. Así, el artículo 114, bajo la rúbrica «Relaciones con el Estado y con otras Comunidades Autónomas», establece lo siguiente: «Como garante del equilibrio interinsular el Gobierno de las Illes Balears se reserva las relaciones con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas, cuando las mismas se refieran a competencias autonómicas en relación a las cuales vayan a desarrollarse actuaciones consideradas de interés general.» Este precepto, por tanto, no hace ninguna referencia a los Consejos Insulares.²⁹ En él se establece una reserva –por ende, una atribución exclusiva, pese a que este calificativo se suprimiera en el trámite de las Cortes Generales– a favor del Gobierno de las Illes Balears de las relaciones con otras entidades territoriales del Estado con poder político. Al apoderar en exclusiva al Gobierno para las relaciones con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas (sobre competencias autonómicas respecto de las cuales se vayan a desarrollar actuaciones consideradas de interés general), el artículo 114 está, al mismo tiempo, estableciendo un límite a la actuación exterior de los Consejos Insulares. De este modo, el objeto del precepto parece ser la salvaguardia del «equilibrio interinsular» o, dicho con otras palabras, del *principio de unidad* de la Comunidad Autónoma en la proyección externa de las Illes Balears. Esta voluntad de preservar el equilibrio interinsular se complementa en el mismo artículo con la mención del «interés general», que ha de ser

28 Luis López Guerra: «Funciones del Gobierno y dirección política», en *Documentación Administrativa*, n.º 215, 1988, p. 28.

29 Este artículo no figuraba en la proposición de ley de reforma del Estatuto de Autonomía presentada ante el Parlamento de las Illes Balears (publicada en el *Butlletí Oficial del Parlament de les Illes Balears*, VI Legislatura, n.º 130, de 28 de abril de 2006). Fue introducido durante la tramitación de la iniciativa en la Cámara autonómica, bajo el rótulo «Relaciones con el Estado, con otras Comunidades Autónomas y con los organismos internacionales», con el siguiente tenor: «Corresponden en exclusiva a la Comu-

nidad Autónoma las relaciones con el Estado, con las demás Comunidades Autónomas y con los organismos internacionales para garantizar el equilibrio territorial, sin perjuicio del establecimiento de los mecanismos necesarios para la participación de los Consejos Insulares y de los Ayuntamientos en los asuntos de interés singular o específico de cada uno de ellos». El precepto fue objeto de dos enmiendas –idénticas– en el Congreso de los Diputados (una del Grupo Parlamentario Socialista y otra del Grupo Parlamentario Popular), en las que se proponía la modificación de la rúbrica y del contenido del artículo, con un texto igual al finalmente aprobado.

entendido como el interés de la Comunidad Autónoma en su conjunto, como colectividad (en el mismo sentido que el artículo 72.2 del EAIB).

El artículo 114, sin embargo, no otorga al Gobierno de las Illes Balears el monopolio de las relaciones externas de la Comunidad Autónoma. La reserva prevista en el artículo 114 sólo comprende las relaciones referentes a «actuaciones consideradas de *interés general*», por lo que, teóricamente, son posibles otras actuaciones donde no esté presente –de manera inmediata, al menos– dicho interés. Estas relaciones que no se consideren de interés general, en principio, no tienen por qué corresponder en exclusiva al Gobierno autonómico y, por tanto, podrán incumbir a los Consejos Insulares si atañen a las competencias que les otorga como propias el EAIB. Por otra parte, las relaciones que se reservan al Gobierno se han de referir a competencias *autonómicas*, esto es, a las competencias propias de las Illes Balears como Comunidad Autónoma, pero no a los poderes que sus instituciones puedan ejercer a otro título (como son las competencias de los Consejos Insulares en cuanto entidades locales). Por lo tanto, más allá de su tenor literal, se puede entrever en el artículo 114 del EAIB un reconocimiento –tácito– de la capacidad de actuación exterior de los Consejos Insulares, no sólo en su condición de entidades locales (que ya les viene dada por la legislación de régimen local), sino –sobre todo– como instituciones de la Comunidad Autónoma. De manera análoga a como ha interpretado la jurisprudencia constitucional la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales (artículo 149.1.3 de la Constitución), se puede afirmar que, en la distribución interna de la función ejecutiva en las Illes Balears, los Consejos Insulares disponen de la posibilidad, «como parte del ejercicio de sus competencias, para llevar a cabo una actividad con proyección externa.»³⁰ Como ha observado el Tribunal Constitucional acerca del reparto de atribuciones exteriores entre el Estado y las Comunidades Autónomas –en una doctrina que, a nuestro juicio, resulta extensiva al nuevo marco de relaciones entre el Gobierno de las Illes Balears y los Consejos Insulares, como titulares todos ellos de la función ejecutiva–, la dimensión externa de un asunto no puede servir, por sí sola, para realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 de la Constitución que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de cierta incidencia exterior, por remota que sea. De ser así, se produciría una verdadera reordenación de la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.³¹ Este reconocimiento implícito de la capacidad de actuación exterior de los Consejos Insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma viene refrendado por otras disposiciones del EAIB. Con carácter general, se puede sustentar en la consideración de los Consejos Insulares como poder ejecutivo en el ámbito de sus competencias propias (artículo 84.2). De manera más específica, el artículo 73 atribuye a los Consejos Insulares, en la esfera de dichas competencias, tanto la fijación de políticas propias como «la fijación de políticas comu-

30 STC 165/1994, de 26 de mayo (FJ 5).

31 SSTC 80/1993, de 8 de marzo (FJ 3); 165/1994 (FJ 5); y 175/1995, de 5 de diciembre (FJ 3).

nes con otros Consejos Insulares, y con otras islas, Comunidades o con el Estado de acuerdo con el Gobierno de las Illes Balears.»³²

En la propuesta aprobada por el Parlamento de las Illes Balears, el artículo 114 preveía el posible establecimiento de los mecanismos necesarios para la participación de los Consejos Insulares –y de los Ayuntamientos– en los asuntos de interés singular o específico de cada uno de ellos; el texto definitivo, en cambio, no recogió dicha previsión. Esta supresión plantea el interrogante del papel que puede corresponder a los Consejos Insulares en las relaciones de las Illes Balears con el Estado o con otras Comunidades Autónomas en actuaciones consideradas de interés general. En principio, la eliminación en el texto final de la fórmula que contemplaba expresamente la intervención de los Consejos Insulares se podría interpretar como la negativa a darles participación en ese ámbito de relaciones externas de la Comunidad Autónoma, que quedaría como exclusivo del Gobierno de las Illes Balears. Sin embargo, una interpretación sistemática del EAIB parece llevar a una conclusión distinta. Como se acaba de ver, el artículo 114 debe ser puesto en relación con las previsiones estatutarias sobre la relación entre el Gobierno y los Consejos Insulares para la coordinación de sus respectivas funciones ejecutivas. Así, el artículo 72 confiere al Gobierno de las Illes Balears la coordinación de la actividad de los Consejos Insulares en todo lo que pueda afectar a los intereses de la Comunidad Autónoma; ahora bien, «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.» El artículo 73, por su parte, permite a los Consejos Insulares fijar políticas comunes entre sí o «con otras islas, Comunidades o con el Estado de acuerdo con el Gobierno de las Illes Balears».

De este conjunto de preceptos del EAIB resulta, por un lado, que las relaciones de las Illes Balears con el Estado y otras Comunidades Autónomas referentes a actuaciones de interés general corresponden al Gobierno de las Illes Balears; pero, por otro lado, cuando las actuaciones de interés general versen sobre competencias propias de los Consejos Insulares, éstos deben participar en esas relaciones exteriores. No hay que olvidar, en este sentido, que el interés general viene definido, en primer lugar, por el propio EAIB, al distribuir las competencias ejecutivas entre el Gobierno y los Consejos Insulares. Por ello, no sería admisible que el Gobierno, con base en el artículo 114,

32 Un ejercicio de esta capacidad de actuación exterior de los Consejos Insulares es la firma de convenios de colaboración con la Administración General del Estado (en concreto, con el Ministerio de Fomento) en materia de infraestructuras de carreteras. Ésta es, con arreglo al EAIB, una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma (artículo 30.5) que se reconoce como propia de los Consejos Insulares (artículo 70.15). Los convenios con los Consejos Insulares de Mallorca y de Menorca se firmaron el día 28 de septiembre de 2007, pero en el momento de escribir estas líneas (diciem-

bre de 2008) todavía no se habían suscrito los correspondientes a Ibiza y Formentera. Precisamente, la firma de estos convenios por parte de los Consejos Insulares –y no por el Gobierno de las Illes Balears, como había ocurrido con los acuerdos suscritos en años anteriores– fue criticada por el Partido Popular (en la oposición en el Parlamento autonómico y en los cuatro Consejos Insulares) porque, conforme a lo previsto en el artículo 114 del EAIB, se trataba de una cuestión de interés general (*Última Hora*, 29 de septiembre de 2007, p. 20; *El Mundo/El Día de Baleares*, 29 de septiembre de 2007, p. 15).

hiciera una interpretación unilateral de lo que deba entenderse por interés general a efectos de las relaciones exteriores, sin tener presentes las atribuciones estatutarias de los Consejos Insulares. En otras palabras, la dirección que sin duda ostenta el Gobierno de las Illes Balears en las relaciones exteriores de la Comunidad Autónoma no obsta a la necesidad, reconocida en otros artículos del EAIB, de dar participación a los Consejos Insulares cuando aquéllas conciernan a las competencias que tienen reconocidas como propias. El concepto clave es, por lo tanto, el del interés general de la Comunidad Autónoma, en cuya fijación, sin perjuicio de la posición preeminente del Gobierno de las Illes Balears como garante del equilibrio interinsular, deben poder tomar parte los Consejos Insulares. En suma, la nueva relación de poderes dentro de la Comunidad Autónoma, como resultado de la reforma estatutaria, hace precisa la coordinación y la cooperación –a través de diferentes fórmulas (parece que la Conferencia de Presidentes, prevista en el artículo 74, está llamada a desempeñar un papel principal, aunque seguramente no exclusivo, en este terreno)– entre el Gobierno de las Illes Balears y los Consejos Insulares para conciliar la competencia del primero en materia de relaciones exteriores con las atribuciones propias de los segundos. La solución es, pues, la misma que ha sentado el Tribunal Constitucional para las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.³³

Cuando, por el contrario, no se aprecie una concurrencia directa del interés general autonómico, los Consejos Insulares, por sí mismos, pueden entablar relaciones con el Estado y las Comunidades Autónomas sobre competencias autonómicas. No obstante, esta potestad no es incondicionada. De nuevo puede ser útil acudir a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las competencias exteriores de las Comunidades Autónomas para precisar el alcance del poder exterior de los Consejos Insulares. Sobre la base de esta doctrina, cabe entender que la aptitud de los Consejos Insulares –como parte del ejercicio de sus competencias– para llevar a cabo una actividad con proyección externa, así como la extensión que esa actividad pueda tener, tiene como límite las reservas que el EAIB efectúa en favor del Gobierno de las Illes Balears.³⁴ El artículo 114 es la única reserva expresa, pero existen otras disposiciones estatutarias que confieren al Gobierno la coordinación de la actividad de los Consejos Insulares en todo lo que pueda afectar a los intereses de la Comunidad Autónoma (artículo 72.2), o prevén la necesidad de contar con su acuerdo para fijar políticas en común con otras entidades (artículo 73). Esto significa que, sin perjuicio de reconocer a los Consejos Insulares la capacidad para actuar y obligarse externamente en el ejercicio de competencias autonómicas, las atribuciones del Gobierno implican la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de aquéllos, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre los intereses de la Comunidad Autónoma.³⁵ Ahora bien, como dispone el EAIB en los mismos preceptos en que prevé esa coor-

33 STC 242/1999, de 21 de diciembre (FJ 20).

34 STC 165/1994 (FJ 5).

35 STC 165/1994 (FJ 6).

dinación gubernamental, el ejercicio de ésta deberá contar con la necesaria participación –por diferentes fórmulas– de los Consejos Insulares.³⁶

V. Conclusión

La reforma de 2007 del EAIB ha supuesto un importante robustecimiento de la posición de los Consejos Insulares y es, sin duda, un paso decidido para la concreción del modelo de descentralización del poder ejecutivo dentro de las Illes Balears. En el estadio de evolución de la Comunidad Autónoma en el momento de la reforma, cuando los Consejos Insulares ya venían ejerciendo un importante y creciente conjunto de competencias, no parece que sea una solución desacertada. Sin embargo, la modificación normativa no es suficiente, por sí sola, para dar por zanjada la cuestión del diseño institucional de la Comunidad Autónoma, pues para ello se requerirá, además, una dosis ingente de entendimiento político. Como hemos escrito en otro trabajo, para llegar a las Illes Balears como auténtica nacionalidad es menester que los políticos de las cuatro islas hagan un esfuerzo por inculcar en la conciencia colectiva la idea de las Illes Balears como sugestivo proyecto en común. Al ser una de las Comunidades Autónomas más pequeñas, su peso en el conjunto del Estado es muy limitado, pero todavía lo sería mucho más si se convirtiera en una suerte de cuatro minúsculas Comunidades Autónomas insulares. El recuerdo de la *mata de jonc*, del cronista Ramon Muntaner, puede ejemplificar una vez más el valor de la unidad y la debilidad de la desunión. El sujeto político que ha de hacer valer el autogobierno ante el poder central o ante cualquier otra instancia no puede ser Mallorca, Menorca, Ibiza o Formentera, separadamente, sino las Illes Balears como única realidad jurídico-política, esto es, como Comunidad Autónoma. El reto de las Illes Balears es avanzar en la autonomía, conseguir poder político, y esto sólo se puede obtener con determinación, negociando y teniendo presencia allí donde se toman las decisiones. Por lo tanto, parece que sólo reivindicando las Illes Balears como unidad se podrá aspirar a mayores cuotas de autogobierno y a tener algún peso en el conjunto del Estado y en el proceso de construcción de la Unión Europea.³⁷ De la ponderación entre los principios de unidad y diversidad –es decir, entre el equilibrio interinsular y la autonomía de las instituciones insulares–, a los que se aludía al principio de este trabajo, dependerá el buen rumbo de la Comunidad Autónoma. Éste es el desafío que plantea para las Illes Balears el nuevo orden institucional establecido tras la última reforma de su Estatuto de Autonomía.

³⁶ STC 175/1995 (FJ 4).

³⁷ Joan Oliver Araujo y Vicente J. Calafell Ferrá: «El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares: gestación y balance», en *La España de las Autonomías. Reflexiones 25 años después* (director Manuel Balado Ruiz-Gallegos), Instituto Internacional de Ciencias Políticas-Bosch, Barcelona, 2005, p. 1.146.