

LA PREAUTONOMIA DE LAS ISLAS BALEARES Y EL FUTURO DE LOS ORGANOS PROVINCIA- LES LOCALES EN LAS COMUNIDADES AUTO- NOMAS UNIPROVINCIALES

353.072.1 (46. Baleares)

por

Bartomeu Colom Pastor

**SUMARIO: I. NOTAS COMUNES A TODOS LOS PROCESOS.—
II. LAS CLAVES PARA ENTENDER EL TEXTO.—III. LA NOR-
MA.—IV. EL FUTURO DE LOS ORGANOS PROVINCIALES
LOCALES EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS UNIPROVIN-
CIALES.**

I. NOTAS COMUNES A TODOS LOS PROCESOS

Vaya por delante que el fenómeno de la instauración de Entes preautonómicos en el territorio del Estado español es general y que presenta unas notas comunes en todos los procesos:

A) Creación de unos Entes de carácter territorial, Corporaciones territoriales para ser más precisos, por los que se reconoce la identidad o personalidad a una Región.

B) Estos Entes están integrados por dos o más órganos, que suelen ser un Presidente, como órgano unipersonal (1); un órgano reducido de carácter colegial y naturaleza ejecutiva, especie de

(1) Igualmente en ciertos Decretos-leyes se estatuyen como órganos unipersonales los Vicepresidentes y los Secretarios.

embrión de Gobierno regional, y los Consejeros, o bien un solo órgano de carácter colegiado, subdividido a veces en Pleno y Comisión, y los Consejeros.

C) Entes superiores a los demás Entes de la Administración local; en este sentido, las Diputaciones, Mancomunidades, Cabildos y Consejos se contemplan en los Decretos-leyes preautonómicos:

1. Como Entes que habrán de ejecutar los acuerdos del Ente preautonómico.

2. También se especifica en los mismos que los Entes preautonómicos integrarán las actuaciones y funciones de las Diputaciones, Consejos insulares, Cabildos o Mancomunidades de sus territorios.

3. Por último, hay que indicar que los Entes preautonómicos gestionarán y administrarán las funciones y servicios que les transfieran estos Entes, excepto el caso de los Consejos insulares.

D) Estos Entes gestionarán y administrarán las funciones y servicios que les transfiera la Administración del Estado, transferencia que es de competencias administrativas y no políticas. Los poderes transferidos son meramente ejecutivos, aunque pueden incluir la potestad reglamentaria sobre las materias traspasadas (2); por lo demás, estos Entes pueden elaborar y aprobar las normas reglamentarias de su régimen interior.

E) Tienen estas Entidades carácter provisional, así se deduce de la lectura de las exposiciones de motivos de los Decretos-leyes, del articulado de parte de los mismos y de la disposición transitoria séptima de la Constitución.

F) Se pretendía, además, con la instauración de los Entes preautonómicos: confeccionar un mapa regional que sirviera para el establecimiento de las Comunidades Autónomas, ya que éste no se preveía en el proyecto de la Constitución, objetivo que no se ha conseguido; generalizar el sistema de instaurar Entes en todo el mapa nacional para distender, de una parte, el hecho del otorgamiento de preautonomías a Cataluña y País Vasco, y con el propósito de no mantener una parte del territorio del Estado centralizada y otra no.

(2) *Vid.* en este sentido la argumentación de Enric ARGULLOL MURGADAS en «Preautonomía y traspaso de competencias: La Generalidad de Cataluña y sus funciones en materia de Urbanismo», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 61, 1979, pág. 47.

II. LAS CLAVES PARA ENTENDER EL TEXTO

Sentadas estas notas comunes a la instauración de los Entes preautonómicos, hay que reconocer que en Baleares, al igual que en otros territorios de España, hubo causas específicas que provocaron o indujeron a las fuerzas políticas del archipiélago a pedir la preautonomía.

Esta iniciativa fue capitaneada por los menorquines. Para ellos, el título habilitante de la misma sería la Base 19.3 de la Ley de Bases (3) del Estatuto de Régimen local de 19 de noviembre de 1975, y es que en aquellos días se veía a la preautonomía de Cataluña como algo excepcional a aquella comunidad. Precisamente por ello se empezó hablando de Régimen especial. Los menorquines veían en esta Base la posibilidad de tener su Consejo insular, y argüían que con la Base 48 de la misma Ley de Bases, el Consejo de la Región podría recibir competencias delegadas del Estado. Los ibicencos se conformaban aún con menos y pedían que se pusiera en funcionamiento el mecanismo de la Ley de Régimen local, disposición adicional primera, o sea, el sistema de Cabildos insulares canarios. La postura mallorquina, que no ansiaba tanto tener un Consejo insular, porque es la isla mayor, era conseguir una preautonomía por medio de un Decreto-ley para así poder pedir transferencias de competencias de la Administración central a la futura Región administrativa (4).

En realidad, se estaban planteando dos cuestiones diferentes, por lo menos, las posturas mallorquina y menorquina: por un lado, la eterna cuestión de adaptar las estructuras locales a la realidad insular balear, el tremendo problema aún no resuelto en el momento de cuestionarse sobre la petición de la preautonomía, de que

(3) Vigente en aquella época, reza así: «Base 19. Regímenes especiales (...). Tres. En el plazo máximo de un año a partir de la promulgación del texto articulado de esta Ley se establecerá por el Gobierno para la Provincia de Baleares, a propuesta de la Diputación, previa audiencia de los Municipios, una organización que resulte conforme con su carácter insular».

(4) Había, hay que decirlo todo, dudas políticas acerca de la preautonomía. Estas provenían de la izquierda nacionalista que consideraba arriesgado que, no estando concienciado el pueblo balear, se le diera la autonomía administrativa, ya que éste no exigiría después la autonomía política. Por otra parte, los partidos políticos antes de las elecciones se habían comprometido por medio del «pacte per l'autonomia de les illes» a defender la autonomía política para las mismas. Pero al margen de esta duda política existían razones que hacían pensar que podría ser positiva la preautonomía, entre las cuales cito una de tipo técnico: ésta serviría de banco de pruebas para que la futura Administración fuera eficaz. Por último, facilitaría el acceso a la autonomía; así se desprendía del proyecto de Constitución.

nuestro archipiélago había sido considerado, desde la creación de la Provincia en nuestro País, como una Provincia continental, en la que las islas menores eran simplemente Partidos judiciales. Es decir, las islas no estaban personificadas, lo cual, a nuestro modo de ver, es más grave que en Canarias, porque las Baleares gozan de la característica de insularidad no alejada de las costas peninsulares, y en este sentido, cada isla es económicamente autónoma respecto de las demás. De otro, el problema de la personificación de la Región y el del establecimiento de un mecanismo de transferencia de poderes del Estado a la misma.

La duplicidad de posturas es fácil de explicar, ya que para las islas menores la autonomía o la preautonomía pasa por la existencia de Consejos insulares; lo contrario, preautonomía sin Consejos, hubiese significado simplemente el asentamiento de más servicios en la isla mayor.

La solución de estos dos problemas se hizo fundamentalmente, como es lógico, a través de dos normas distintas: La regulación del Ente preautonómico, gracias al Decreto-ley 18/1978, de 13 de junio, si bien instituye los Consejos insulares esta misma norma y regula la articulación de los mismos con el Ente preautonómico, como tendremos ocasión de ver; la solución del problema local, a través de la Ley de Elecciones locales de 17 de julio de 1978, que en sus artículos 39, 40, 11 y 31 prevén que el Régimen local supramunicipal se organice en Baleares en tres Consejos: el de Mallorca, el de Menorca y el de Ibiza-Formentera, de 24, 12 y 12 consejeros, respectivamente, que la elección de éstos será directa y en urna distinta a la destinada para la votación de concejales, y que los tres Consejos se agruparán en un Consejo general interinsular, compuesto por doce consejeros elegidos por el Consejo insular de Mallorca y seis por cada uno de los de Menorca e Ibiza-Formentera de entre sus miembros. Hace desaparecer la Diputación y atribuye las competencias de la misma a cada uno de los Consejos.

... «Salvo las de aquellos servicios que en atención a su eficacia o por consideraciones de tipo social o económico deban atribuirse al Consejo general interinsular, que asimismo asumirá la representación de todas las islas a efectos de la distribución de cargas y subvenciones o ayudas que el Estado pueda establecer en relación con las Diputaciones provinciales...» (art. 40).

Para dar operatividad al artículo 40 de la Ley de Elecciones locales, y al margen de la letra de la misma, el Decreto 119/1979, de

26 de enero, ordena que el Consejo general interinsular «... asumirá las funciones que actualmente desempeña la Diputación provincial de Baleares, que en los términos previstos en el artículo cuarenta de la Ley treinta y nueve/mil novecientos setenta y ocho, de diecisiete de julio, y previo acuerdo entre el Consejo interinsular y los Consejos insulares, se distribuirán entre estos últimos»... Decimos que hay infracción de la letra de la Ley de Elecciones locales porque en ésta la trayectoria de las competencias parecía apuntar al siguiente *iter*: Diputación, Consejos insulares, Consejo general interinsular, y por vía reglamentaria se ha dado este otro camino: Diputación, Consejo general interinsular, Consejos insulares. De hecho, hay que reconocer que los resultados no han supuesto una mengua de la autonomía insular, dada la composición del Consejo general interinsular, en el que las islas pequeñas tienen igual representación que la mayor.

Gracias a una segunda norma para la distribución de competencias, el Decreto 1709/1979, de 8 de julio, por fin el Decreto 2873/1979, de 17 de diciembre, pudo fijar cuáles eran las competencias del Consejo general interinsular como órgano de Administración local:

«... Uno. Primera.—Ostentar la representación unitaria de la Provincia.

Segunda.—Coordinar los intereses de las islas.

Tercera.—Repartir entre los Consejos insulares las prestaciones y cargas que el Estado impusiere a la Provincia, así como las subvenciones y recursos que le concediere de acuerdo con los índices establecidos en el artículo quinto del presente Real Decreto.

Cuarta.—Regir y administrar los servicios de interés general que se le asignan en el presente Real Decreto, así como aquellos respecto de los cuales se concierte por los tres Consejos insulares su prestación por el Consejo general interinsular de las islas Baleares (5).

Dos. El Consejo general interinsular podrá delegar en los Consejos insulares las funciones que le sean propias...»

En cambio, los Consejos insulares tendrán las siguientes competencias: la representación de sus Comunidades insulares y las competencias, funciones y servicios de la extinguida Diputación, así como

(5) Leemos en el artículo 4.º del mismo Decreto: «... el Consejo General Interinsular mantendrá la titularidad de la Lonja, finca de Marivent, con la consiguiente gestión del Museo Saridakis; el servicio de edición del *Boletín Oficial* de la Provincia, la casa de Santa Clara de Cuba, el servicio de recaudación de los tributos estatales, el Instituto de Estudios Baleáricos y el Conservatorio Provincial de Música...» Igualmente «... se le atribuyen las competencias de las Diputaciones con relación al Plan Provincial de Obras y Servicios, el cual, no obstante, se elaborará inicialmente a nivel de cada isla por el Consejo Insular, en colaboración con los Ayuntamientos y demás Entes locales. El Consejo Insular elevará el proyecto de Plan al Consejo General Interinsular, quien redactará el Plan de conjunto...» (art. 4.º, párrafo 2.º).

las que, en su caso, se atribuyan a los órganos de gobierno y administración de los Entes locales provinciales, salvo las atribuidas al Consejo general interinsular (art. 1.º del Decreto).

Pues bien, una idea importante para comprender el texto del Decreto-ley es que todo este esquema de Entes locales supramunicipales —Consejos insulares y Consejo general interinsular— servirá de soporte para instalar la preautonomía balear. En los proyectos de Decretos-leyes preautonómicos, los Consejos insulares recibían competencias transferidas directamente de la Administración del Estado, todo ello auspiciado por el denominado en las islas principio de subsidiariedad: todo lo que pueda administrar la isla no tiene por qué ser administrado por el conjunto de islas.

III. LA NORMA

Cronológicamente, el Decreto-ley 18/1978, de 13 de junio, es anterior a la Ley de Elecciones locales, aunque tiene en cuenta las previsiones de la futura Ley, y en este sentido hay una coordinación absoluta entre las mismas.

Los redactores del Decreto-ley conocían, pues, las modificaciones que a nivel local se estaban gestando para las islas Baleares, lo que significaba que la Diputación desaparecía y en su lugar se constituiría un Consejo insular en cada isla y un Consejo general interinsular a nivel provincial o interinsular. Pero había una cuestión interesante a dilucidar: dados esos dos niveles de descentralización supramunicipales, el Ente preautonómico balear, ¿tenía que configurarse como un tercer nivel supramunicipal o podría confundirse con el nivel provincial o interinsular? En las Regiones pluriprovinciales, los Entes preautonómicos se han constituido como un nivel de descentralización supraprovincial, como un Ente que tiene competencias y está por encima de todas las Provincias que forman parte de su territorio. Nuestro caso era distinto, se trataba de organizar un Ente preautonómico sobre un territorio que tendría unos Entes a nivel de isla (nivel comarcal) y un Ente interinsular o provincial. Si teníamos que añadir un tercer nivel, resultaba, por un lado, un organigrama burocrático complicadísimo, y lo que es más sorprendente, dos Entes, el interinsular provincial y el preautonómico, que operan en un mismo territorio. Fue debido a estas consideraciones que los redactores del Decreto-ley hicieron coincidir en un mismo Ente el Consejo general interinsular, el Ente interinsular lo-

cal o provincial y el Ente preautonómico balear. En realidad es como si el Ente provincial hubiese asumido, además, los cometidos de un preautonómico, si bien cuando actúan las competencias preautonómicas queda vinculado al Ordenamiento estatal y a su Reglamento de Régimen Interior. Cuestión distinta de la que se va a dar en las Comunidades uniprovinciales, donde, como se verá más adelante, los órganos provinciales quedarán absorbidos por los de las Comunidades.

En este sentido, hay que señalar que el Consejo general interinsular de las islas Baleares tiene una única personalidad, pero ostenta una doble naturaleza: por un lado, tiene naturaleza local de nivel provincial y actúan las competencias que hemos dejado reseñadas en las páginas anteriores, con arreglo a Derecho local en cuanto (6) a procedimiento, Derecho sustantivo y quorums para la toma de acuerdos, y, por otro lado, tiene naturaleza preautonómica, y en este sentido actúan competencias transferidas de la Administración del Estado aplicando Derecho estatal, excepto en el caso excepcional de aplicar sus normas de régimen interior. Así se desprende de la caracterización que hemos dado a estos Entes como de Administración no local y superior a ella, pero también se constata de los Decretos de transferencias en relación con los actos (7), contratos (8), recursos (9), responsabilidad (10), transferencia de

(6) Es lo que expresa en parte el Reglamento de Régimen Interior del Consejo General Interinsular de 10 de diciembre de 1979 en su artículo 32, número 1, ubicado en el título segundo, Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo: «En los asuntos de que conozca el Consell General Interinsular, procedentes de la extinguida Diputación Provincial de Baleares o por delegación de los Consejos Insulares, se aplicará el procedimiento propio de las Corporaciones locales, excepto en lo referente a la competencia de los distintos órganos que será la prevista en el presente Reglamento...» Creemos debieran suprimirse las palabras que siguen a la última coma porque el Reglamento de Régimen Interior no tiene poder para modificar el sistema de atribución normativa de competencias a órganos configurados por las Leyes locales.

(7) «El régimen jurídico de los actos del Consejo General Interinsular se acomodará a lo dispuesto en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y en la de Procedimiento Administrativo» (art. 45 del Decreto 2245/1979, de 7 de septiembre). En el mismo sentido, artículo 2 del Real Decreto 2567/1980, de 7 de noviembre.

(8) «Igualmente será de aplicación la legislación sobre contratos del Estado para aquellos que celebre el Consejo General Interinsular en el ejercicio de las competencias transferidas» (art. 45 del Decreto 2245). En el mismo sentido, artículo 2.1 del Real Decreto 2567/1980, de 7 de noviembre.

(9) «El régimen jurídico de estos recursos —reposición, alzada— será el establecido en las Leyes de Procedimiento Administrativo y de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa» (art. 45.2 del referido Decreto 2245). En el mismo sentido, artículo 2.2 del Real Decreto 2567.

(10) «La responsabilidad del Consejo General Interinsular procederá y se exigirá en los mismos términos y casos que establece la legislación reguladora del Régimen

bienes y derechos (11), así como de la publicación de una serie de Decretos-leyes y Decretos (12) que regulan aspectos parciales de estos Entes y tienen, como es lógico, un origen estatal, dada su carencia de autonomía política (13).

Entendámonos, los Entes preautonómicos no están impedidos de aplicar Derecho local, más bien todo lo contrario se desprende en los Decretos-leyes de creación; así leemos en el balear:

«Corresponde al Consejo general interinsular, dentro del vigente régimen jurídico, general y *local*, las siguientes competencias»... (artículo 5) (el subrayado es nuestro).

Esto es así debido a la posibilidad de transferencia, a dichos Entes, de las competencias a las Diputaciones... «Gestionar y administrar las funciones y servicios que les transfieren la Administración del Estado y, en su caso, *la Diputación provincial*», artículo 5, c), del Decreto-ley balear. En este caso, pues, el Ente preautonómico hubiese aplicado Derecho local sin más problemas. Hay otros supuestos donde los Entes preautonómicos aplican Derecho local (14).

Por lo que se refiere a la preautonomía balear, la aplicación del ordenamiento local ha sido mínima si partimos de la idea sustentada en este trabajo de que el Ente preautonómico se ha asentado sobre el Ente local configurando un solo Ente de doble naturaleza, no ha existido tampoco el traspaso previsto en el artículo 5, c), del Decreto-ley. En definitiva, el Consejo general interinsular, unas veces actúa como Ente local y aplica este Derecho, y otras, como Ente preautonómico, no aplicando, salvo excepciones y dadas las competencias recibidas para este supuesto, Derecho local.

Resumiendo, en Baleares, y tras una etapa relativamente corta, en la que el Ente preautonómico convivió junto al Ente provin-

Jurídico de la Administración del Estado y de la Expropiación Forzosa» (art. 45.3 del Decreto citado 2245). En el mismo sentido, artículo 2.3 del Decreto 2567/1980.

(11) «... Se someterá al Régimen establecido en la sección quinta, capítulo primero de la Ley de Patrimonio del Estado...» (art. 45.4 del Decreto 2245, citado). En el mismo sentido, artículo 2.4 del Decreto 2567, citado.

(12) Entre éstos podríamos destacar el Real Decreto-ley 16/1980, de 12 de diciembre, que determina el régimen presupuestario y patrimonial de los Entes preautonómicos (a título de ejemplo).

(13) El Reglamento de Régimen Interior del Ente Preautonómico Balear dispone en su artículo 32, número 2: «En aquellos asuntos cuya competencia le corresponda —al Consejo General Interinsular— por transferencia de la Administración del Estado, se estará a lo dispuesto en las normas legales que regulan dichas transferencias...»

(14) *Vid.* en este sentido el Real Decreto de 1 de junio de 1979 por el que se regula el régimen personal de los funcionarios de Administración local que pasen a prestar servicio en los Entes preautonómicos (art. 3).

cial (15) (constitución del Consejo general interinsular previsto en la disposición transitoria (16) del Decreto-ley, hasta las elecciones locales), después de las elecciones, se constituye el Consejo general interinsular previsto en la Ley de Elecciones locales (17). Pues bien, este Ente de tipo local será el recipiendario de las competencias preautonómicas y tendrá que actuarlas aplicando el Derecho que hemos indicado, sin perjuicio de actuar sus competencias locales. Dicho de otra forma, el Consejo general interinsular hace el papel de Mancomunidad interinsular canaria al mismo tiempo que es Ente preautonómico, pero hay que destacar que fundamentalmente es Ente local, esto es, una estructura local que actuará poderes preautonómicos. Esto conlleva una serie de consecuencias, que ahora intentaremos describir.

Constatamos una mixtura de elementos locales y no locales que puede ser perjudicial para las propias instituciones (18). Cabe tener en cuenta el peligro que puede suponer para las instituciones preautonómicas el sesgo a la tendencia a operar como Ente de tipo local debido a la serie de factores que hemos apuntado.

El Consejo general interinsular, al ser Ente local, nutre su representación de los Consejos insulares en su totalidad. No hay en Baleares, una vez celebradas las elecciones locales, personas elegidas por diputados o senadores, o diputados o senadores, o representantes de Municipios o de Diputaciones en el Consejo general interinsular. En este sentido, y debido a la confusión antes apuntada, es la única Entidad preautonómica compuesta por personas elegidas democráticamente, eso sí, en elecciones de tipo local, siendo la votación indirecta, y esto es así, porque es el único Ente preautonómico que descansa sobre un Ente local. Las personas que inte-

(15) Bastaría leer el párrafo 2.º de la Disposición Transitoria del Decreto-ley: «Para la ejecución de sus acuerdos el Consejo General, sin perjuicio de sus propios servicios, podrá utilizar los medios personales y materiales de la Diputación Provincial, la cual deberá prestar su colaboración para la mejor ejecución de aquéllos».

(16) Este Consejo estaba «compuesto provisionalmente por quince miembros elegidos por los parlamentarios de Baleares, a propuesta de cada grupo de los mismos, teniendo cada isla, cuando menos, tres representantes. El presidente será designado en el seno del Consejo y el nombramiento deberá recaer en un parlamentario. Presidirá las sesiones y ostentará la representación legal del Consejo...»

(17) Celebradas las elecciones locales, el Consejo General Interinsular y los Consejos Insulares se constituirán de acuerdo con la legislación de elecciones locales.

(18) Mixtura a la que hay que añadir otros factores de tipo sociológico, pero con influencia: el que el Consejo General Interinsular y el Consell de Mallorca estuvieran hasta hace pocos meses en la misma sede física, muchos cargos de responsabilidad de los nuevos organismos están en manos de funcionarios que vienen de la Administración local, el Presidente del Consell de Mallorca es igualmente Presidente del Consejo General Interinsular.

gran, pues, este Consejo han sido elegidas para los Consejos insulares respectivos, y los Consejos eligen a sus representantes en el Consejo general interinsular, que habrá de actuar competencias locales y no locales y que tendrán que participar en la gestión de los Consejos de origen respectivos.

Otra nota importante de nuestro Decreto-ley preautonómico es el de incluir en el texto los Consejos insulares —Entes locales—, inclusión que se realiza para lograr un mayor engarce entre la Entidad preautonómica y las islas. En todos los textos preautonómicos se incluyen referencias a los Entes locales, único modo de expresar la superioridad de los Entes preautonómicos sobre estos últimos. Así se ha apuntado en las primeras líneas de este trabajo, pero no todas aquellas relaciones se dan entre los Consejos y el Consejo general interinsular; así, el Decreto-ley no prevé transferencias de las competencias de los Entes insulares al preautonómico. En cambio, el Decreto-ley balear trae como novedades las siguientes: introduce los Consejos insulares —Entes locales, sin lugar a dudas— en el organigrama preautonómico (así los instituye el artículo 4.º del Decreto-ley); prevé que los Consejos insulares podrán proponer al interinsular para su elevación al Gobierno cuantas medidas afecten a los intereses de sus respectivos territorios (artículo 7.º, c), del Decreto-ley); concibe que el Ente preautonómico pueda delegar competencias en las islas (art. 5.º del Decreto-ley) (19). Por último, y como consecuencia —ésta negativa— del engarce de los Consejos insulares en el organigrama preautonómico, se prevé la disolución de los mismos por el Gobierno por razones de seguridad del Estado, medida que consideramos extraordinaria por no ser habitual en Entes de tipo local, que tan sólo reciben competencias delegadas del Ente preautonómico y proponen medidas al Gobierno a través del Consejo general interinsular. En este sentido, creemos bastaba al Gobierno la habilitación contenida en el artículo 422 de la Ley de Régimen local, en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales, ampliando a las dos Entidades que prevé el artículo con los Consejos insulares y siguiendo el procedimiento que señalan los artículos siguientes. Igualmente puede ser peliaguda la disolución por razones de seguridad del Estado de los órganos de gobierno del Consejo general interinsular, ya que al ser, ante todo, provinciales disolvemos a los órganos de un Ente provincial siguiendo un procedimiento distinto al señalado en el artículo

(19) Lógicamente para la ejecución de sus acuerdos el Consejo General Interinsular podrá utilizar los medios personales y materiales de los Consejos Insulares.

lo 422 —el mismo argumento puede trasladarse a los Consejos insulares—, dejando, por tanto, al archipiélago sin preautonomía y sin Ente interinsular local, sin Administración insular, en fin.

IV. EL FUTURO DE LOS ORGANOS PROVINCIALES LOCALES EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS UNIPROVINCIALES

Hemos visto cómo en Baleares el Ente preautonómico, y por las razones que hemos expuesto, se ha asentado sobre los Entes insulares y, en particular, sobre el interinsular.

Sería interesante pensar si las estructuras locales de nivel provincial van a sufrir modificación en las Comunidades uniprovinciales.

La verdad es que en los Estatutos, o Anteproyecto de Estatuto de Autonomía, de estos territorios se establece la asunción de las competencias de las Diputaciones u órganos interinsulares por parte de los órganos de las Comunidades Autónomas (20).

(20) El órgano recipiendario de las mismas es el Gobierno en el Anteproyecto de Estatuto de Autonomía de las islas Baleares, Disposición Transitoria Séptima: «... 3. Las competencias, bienes y servicios del Consell General Interinsular serán asumidas por el Gobierno de la Comunidad Autónoma al producirse la disolución de aquél...» No se especifica, en cambio, en el Estatuto Astur, a la espera de una distribución por norma de las competencias. Artículo 20: «El Principado de Asturias asume desde su constitución todas las competencias, medios y recursos que según la Ley corresponden a la Diputación Provincial de Oviedo.

Los órganos de representación y gobierno de la Diputación Provincial, establecidos por la legislación de Régimen local, quedan sustituidos en la Provincia de Oviedo por los propios de la Comunidad Autónoma, en los términos de este Estatuto. La Junta General del Principado determinará, según su naturaleza, la distribución de las competencias de la Diputación Provincial entre los distintos órganos del Principado de Asturias previstos en el artículo 22 de este Estatuto...»

Y Disposición Transitoria Segunda, cuatro: «Una vez constituida la Junta General y elegido el Presidente del Principado de Asturias, cesan en sus funciones el Consejo Regional de Asturias y la Diputación Provincial de Oviedo...»

Y las otorga al Gobierno con carácter sólo provisional el Estatuto Cántabro a la espera de la ulterior distribución por la Asamblea. En su artículo 31 se expresa de una forma parecida al 20 del Estatuto Astur. La Disposición Transitoria Tercera establece: «... A la entrada en vigor del presente Estatuto, la Diputación Provincial de Santander quedará integrada en la Comunidad Autónoma en los términos de lo dispuesto en el artículo treinta y uno del presente Estatuto...» En la Disposición Transitoria Sexta leemos: (...) «Dos. Corresponden a este Consejo de Gobierno —el del período transitorio— las siguientes competencias (...):

b) Las que actualmente corresponden a la Diputación Provincial.»

Por último, la Disposición Transitoria Cuarta dispone: «... Tres. Esta Asamblea regional provisional tendrá las siguientes competencias:

c) Las que se deriven de los traspasos de competencia de la Administración del Estado...»

En parecido sentido véanse los artículos 1.º, 1, 19 y Disposición Transitoria Segunda bis (nueva), 2, b, y Tercera, 3, del Proyecto de Estatuto de Autonomía de la Región

Las razones de esta desaparición son fundamentalmente tres: En primer lugar, evitar la existencia de dos Administraciones de fines totales que operen en un mismo territorio, dos Entidades cuyos intereses respectivos son coincidentes. En segundo lugar, evitar las fricciones que bien seguro existirían entre las mismas al operar en un mismo territorio y ejercer unas competencias que muchas veces serán comunes. Por último, en aras a simplificar los niveles burocráticos, suprimir una Administración entre la Comunidad Autónoma y el Municipio.

Es verdad que aparecía, empero, una dificultad, por muy justificadas que sean las razones anteriormente apuntadas. De una lectura apresurada de la Constitución podía desprenderse que estos motivos, con ser muy serios, no eran constitucionales, ya que la Constitución había implantado con carácter necesario el sistema provincial en todo el territorio del Estado, la Provincia entendida como Ente local. Dice el artículo 137...:

«El Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan»...

Por otra parte, el 141, 1, reza así:

... «La Provincia es una Entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de Municipios...

2. El Gobierno y la Administración autónoma de las Provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo»...

Esta última expresión: «... u otras Corporaciones de carácter representativo», podía referirse en exclusiva a las Mancomunidades interinsulares canarias o al Consejo general interinsular balear (20 bis), lo que hubiera implicado el mantenimiento del referido órgano en la fase autonómica.

Hay que señalar, empero, que la doctrina, en primer lugar ENTRENA CUESTA, pensó que no era lógico el mantenimiento de la Pro-

de Murcia en su fase Informe de la Ponencia en *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 14 de diciembre de 1981. Véase igualmente el capítulo IV del Proyecto de Estatuto de Autonomía de la Rioja, en la fase de Informe de la Ponencia, publicado el 20 de noviembre de 1981, así como la Disposición Transitoria Segunda, 2.a), y Tercera, 2.b).

(20 bis) Esta interpretación no nos podía satisfacer, ya que la Constitución cuando se refiere exclusivamente a estos órganos, por ejemplo, en el artículo 143, 2, y Disposición Transitoria Segunda, utiliza la expresión «órganos interinsulares correspondientes».

vincia para los territorios previstos en el artículo 144, a), de la Constitución y propuso que en tales casos se produjera una yuxtaposición de ésta en la Comunidad Autónoma, de tal forma que tendría una naturaleza mixta (21). Después, LÓPEZ MUÑIZ trasladó el planteamiento a las Comunidades Autónomas uniprovinciales (22). El mismo tratamiento aparece igualmente en el informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, dirigido por Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (23), y tiene su plasmación en el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (23 bis).

El Tribunal Constitucional, en la sentencia de 28 de julio de 1981, publicada en el *BOE* del día 13 de agosto de 1981, ha despejado cualquier duda sobre la posibilidad de las Comunidades Autónomas, en orden a asumir las competencias de la Provincia entendida como Ente local, en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, interpretando que las Comunidades Autónomas son...: «Corporaciones de carácter representativo»... Así se expresa el Alto Tribunal:

... «Es necesario distinguir, sin embargo, de acuerdo con la Constitución y desde la perspectiva territorial, entre las Comunidades

(21) *Vid.* Rafael ENTRENA CUESTA: «Concepto y estructura de la Administración Pública en la Constitución», en el *Libro Homenaje al Profesor Galván*, Valencia, 1979, página 147: «... Únicamente en un solo supuesto no sería conforme a la lógica el mantenimiento de la Provincia como entidad territorial en su configuración tradicional: aquel en que se constituyan Comunidades Autónomas cuyo ámbito territorial no supere el de una Provincia (144, a). Pero en tal caso, más que la supresión de ésta, lo que se produciría es una yuxtaposición con la Comunidad Autónoma, que de esta suerte tendría una naturaleza mixta y asumiría las dobles funciones de ente local y de la Comunidad Autónoma. A imagen y semejanza de los Burgo-Condados del Derecho inglés...» En el mismo sentido véase su *Curso de Derecho Administrativo*, I, 6.ª edición, Madrid, 1979, págs. 35 y 36.

(22) *Ver* José-Luis MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ: «Provincia, Entidad local y Comunidades Autónomas uniprovinciales», *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 209, año 1981, enero-marzo, págs. 83 y 84.

(23) *Vid.* *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, Colección Informe núm. 32, mayo 1981, Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, págs. 65 y 103.

(23 bis) «Artículo dieciséis. 1. En las Comunidades Autónomas uniprovinciales que se constituyan, la Diputación Provincial quedará integrada en ellas, con los siguientes efectos:

a) Una vez constituidos los órganos de representación y gobierno de la Comunidad Autónoma, o en el momento que establezcan los respectivos Estatutos, quedarán disueltos de pleno derecho los órganos políticos de la Diputación.

b) La Administración provincial quedará totalmente integrada en la Administración autonómica.

c) La Comunidad Autónoma, además de las competencias que le correspondan según su Estatuto, asumirá la plenitud de competencias y de los recursos que en el régimen correspondan a la Diputación Provincial.

2. Las Comunidades Autónomas uniprovinciales tendrán, además, el carácter de Corporación representativa a que se refiere el artículo 141, 2, de la Constitución».

cuyo ámbito comprenda varias Provincias y aquellas otras de carácter uniprovincial que puedan constituirse cuando se den los supuestos previstos en los artículos 143 y 144 de la Constitución. En el primer caso, de acuerdo con las ideas antes expuestas, parte de las competencias que hasta ese momento fueron de las Provincias pasarán a ser funciones de la Comunidad, a la que habrá también que atribuir, en consecuencia, la parte correspondiente de los recursos provinciales y, lógicamente, de los servicios de esta naturaleza, reduciendo, en consecuencia, por así decir el ámbito de competencias de la Entidad provincial. Esta resultará, por el contrario, potenciada en aquellos otros casos en que, bien por tener la Provincia caracteres propios de Región histórica (art. 143), bien en virtud de una autorización especial de las Cortes (art. 144, a), una sola Provincia se erija en Comunidad Autónoma, asumiendo así un superior nivel de autonomía, y estando en este caso confiado su gobierno y administración a la Comunidad, tal y como permite el artículo 141, 2, de la Constitución»...

Pero ¿podemos entender que las Comunidades Autónomas son Corporaciones de carácter representativo? ¿Cuál es el significado constitucional del término Corporaciones de carácter representativo?

Contestando a esta última pregunta, en primer lugar, hay que decir que la frase Corporaciones de carácter representativo, que se utiliza de entrada en el Anteproyecto de Constitución, no ha sido modificada en el *iter* de producción de la norma fundamental; así, en el artículo 105, 2, del Anteproyecto ya se establecía:

«Las Provincias (...), su gobierno y administración, estarán encomendados a Diputaciones, Cabildos o Corporaciones de carácter representativo»... (24).

Es interesante destacar que el diputado señor LÓPEZ RODÓ presentó una enmienda a este apartado del artículo, aportando esta nueva redacción:

... «Su gobierno y administración estarán encomendados a las Diputaciones, Cabildos u otras Corporaciones de carácter representativo».

Y expresó así su justificación:

«Las Diputaciones y Cabildos también son Corporaciones de carácter representativo».

(24) La palabra Cabildo no aparece, en cambio, en el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales; así, su artículo 135, 2: «El gobierno y la administración autónoma de las Provincias estarán encomendados a Diputaciones o Corporaciones de carácter representativo».

La enmienda es rechazada, pero el «u otras Corporaciones» aparece en el Dictamen elaborado por la Comisión Mixta Congreso-Senado.

La discusión constitucional no da, pues, excesiva luz al significado del concepto Corporaciones representativas; lo máximo que podemos deducir es que las Diputaciones son Corporaciones de carácter representativo, cosa que, por lo demás, ya sabíamos.

Llegados a este nivel de discusión podemos interpretar la frase en un sentido técnico estricto o en un sentido amplio.

En un sentido técnico, entendemos por Corporación «al conjunto de personas, las cuales adoptan la condición formal de miembros; son estos miembros, por una parte, quienes son titulares de los intereses a los que el grupo va a servir, aunque se trate de sus intereses comunes y no particulares, y en segundo término, los propios miembros son quienes organizan el Ente» (25).

Pues bien, si nos atenemos a este sentido estricto, el término «representativas» utilizado por la Constitución es redundante, pues todas las Corporaciones son representativas. Es por lo que creemos que debe interpretarse la expresión Corporaciones representativas en un sentido amplio comprensivo de las Corporaciones tradicionales, pero que indudablemente da cabida a los Entes denominados Comunidades Autónomas, por una serie de motivos que a continuación vamos a describir.

Para empezar, no hay un solo tipo de Comunidad Autónoma, sino varias: las Comunidades Autónomas con autonomía plena y las Comunidades de autonomía no plena. Dentro de éstas, las que asumen competencias legislativas y las que no lo hagan; hay una etapa transitoria en las Comunidades Autónomas de autonomía no plena, en las que sus Asambleas no legislarán, etc. Precisamente estas Comunidades Autónomas de autonomía no plena pueden, en virtud de sus estatutos, ostentar materias sobre las cuales podrán legislar, pero igualmente pueden atribuirse materias, incluso todas las materias que asuman, sobre las que sus órganos sólo pueden dictar actos

(25) *Vid.* a este respecto Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1980, pág. 320.

administrativos (26) y, a lo máximo, reglamentos (27), lo que haría indudablemente la Asamblea legislativa de estas Comunidades. En las Comunidades Autónomas con autonomía plena, las Asambleas legislativas puede que también dicten actos administrativos y reglamentos, lo que acercaría a las Comunidades a los principios de las Corporaciones (28).

En este sentido, creemos que la personalidad de estas Entidades se imputará a las Comunidades y no a sus administraciones. Así parece haberlo entendido el Tribunal Constitucional en su sentencia de 14 de julio de 1981, publicada en el *BOE* de 13 de agosto de 1981, donde, en consonancia con los razonamientos que acabamos de efectuar, define a las Comunidades Autónomas... «como Corporaciones de base territorial y de naturaleza política» (29).

Pensamos que es interesante el cuestionarse a qué órganos de las Comunidades Autónomas deberán reconducirse las competencias locales y si el traspaso conllevará un cambio de régimen jurídico para las materias.

Con relación a la primera pregunta, queremos dejar sentado que la solución del Anteproyecto balear de entregar sin más todas las competencias, bienes y servicios del Consejo general interinsular al Gobierno de la Comunidad con carácter definitivo, por simple puede

(26) Esta posibilidad queda abierta desde el punto de vista teórico porque la Constitución no prevé que legislen sobre las materias que asumen. *Vid.* a este respecto Santiago MUÑOZ MACHADO: *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1979, págs. 26 y 27. Hay que señalar que esta posibilidad teórica será real si tenemos en cuenta la etapa transitoria de las Comunidades Autónomas de autonomía no plena que va desde la constitución provisional de sus órganos hasta el año 1983, en que se celebrarán las primeras elecciones para sus Parlamentos. Durante este período la Asamblea provisional de Cantabria, por ejemplo, según su Estatuto, tendrá las siguientes competencias:

- a) El control de la actividad del Consejo de Gobierno.
- b) Elaborar y aprobar las normas de su régimen interior y organizar sus propios servicios.
- c) Las que se deriven de los traspasos de competencia de la Administración del Estado.
- d) En general, las que correspondan a la Asamblea regional atribuidas a la misma por el presente Estatuto, *excepto el ejercicio de la potestad legislativa* (el subrayado es nuestro).

(27) *Vid.* el artículo 23.2 del Estatuto de Asturias.

(28) Y es que al igual que en Italia creemos que en nuestras Comunidades Autónomas no se producirá una rígida separación de poderes.

(29) En parecido sentido se expresa la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, publicada en el mismo *BOE*, donde se habla de «Comunidades Autónomas y otros entes territoriales autónomos...», sin que los artículos 1 y 2 de la Ley 34/1981, de 5 de octubre, hayan querido decir a nuestro modo de ver una cosa contraria, ya que la organización es un elemento de los entes. Dice el primero de los artículos citados: «A todos los efectos a que se refiere la vigente Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, se entenderá como Administración pública la Administración de las Comunidades Autónomas».

que no sea la más adecuada. Hay que recordar que el Consejo general interinsular tiene competencias recibidas del Estado y parte de las de la Diputación, tal vez en la etapa transitoria, debieran estar en manos del Gobierno por razones de simplicidad (30). Pero después valdría la pena que el Parlamento, en virtud de habilitación estatutaria, distribuyera las competencias locales que tiene el Consejo general interinsular entre los distintos órganos de la Comunidad Autónoma (31). Por lo menos, creemos que hay competencias locales que pueden ser ostentadas por el Parlamento de la Comunidad Autónoma. Así, la aprobación del Plan Provincial de Obras y Servicios. Otras podrían pasar al Presidente de la Comunidad Autónoma.

En resumen, la Administración provincial será reemplazada en estas Comunidades por la Administración de la Comunidad (32). Lo que significa que las Comunidades Autónomas uniprovinciales ejercerán dos clases de funciones: las propias que recibirán en virtud de sus Estatutos, del Estado, y las que recibirán de los Entes locales llamados Provincia, por ser también Corporaciones representativas. Estas Comunidades Autónomas y sus Administraciones, unas veces, actuarán como Comunidades Autónomas, y otras, como Entes locales provinciales. Pero al ser la estructura de estos Entes la de la Comunidad Autónoma, estaremos ante el caso de una Comunidad Autónoma que actúa poderes locales.

¿Aplicarán Derecho local estas Comunidades Autónomas uniprovinciales? ¿Provocará esta aplicación algún problema? Pero ¿qué es Derecho local?

Contestando a la última pregunta, diremos que hasta hace poco era el Derecho que producía el Estado referido específicamente a las Administraciones públicas que llamamos Entes locales, y también el Derecho que se daban los propios Entes locales en virtud de su poder reglamentario, lo que constituía un ordenamiento especial dentro del macro-ordenamiento jurídico administrativo, regido, como es lógico, por unos principios que le daban precisamente individualidad. La Ley de Expropiación Forzosa no se consideraba,

(30) En el Estatuto de Cantabria el Consejo de Gobierno se queda con las competencias de la Diputación y la Asamblea regional provisional con las preautonómicas. (Esto en la etapa transitoria).

(31) Es lo que prevé el Estatuto astur en su artículo 20.

(32) Aunque en Baleares no totalmente, pues parte de las competencias de la Provincia seguirán estando en manos de las islas, ente por lo demás constitucionalizado. «En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos...» (art. 141.4 de la Constitución).

en este sentido, Derecho local por ser una norma referida a todas las Administraciones públicas.

¿Cuál va a ser el Derecho local del futuro? A nuestro modo de ver, el Derecho que produzcan el Estado o las Comunidades Autónomas referido específicamente o el que regule la organización y actuación de las mismas Entidades locales, e igualmente, el Derecho que, en virtud de su autonomía, los propios Entes locales se autoatribuyan.

Pues bien, pensamos que las Comunidades Autónomas uniprovinciales no realizarán una aplicación excesivamente abundante de Derecho local ni ésta va a ser problemática.

No será abundante porque la propia Constitución prevé, en su artículo 149, 1, 18, que una serie de materias sean reguladas por el Estado en su totalidad, y que sean al mismo tiempo comunes a todas las Administraciones públicas. Así, la expropiación forzosa, el sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo (33). Estas dos últimas materias estaban reguladas en forma especial para las Administraciones locales en el Ordenamiento anterior a la Constitución, lo que las configuraba como Derecho local. Al parecer, el Derecho local sufrirá, pues, una reducción en la medida en que estas instituciones sean reguladas con carácter general para todas las Administraciones públicas y por el Estado.

De la lectura del precepto contenido en el 149, 1, 18, podría pensarse que el Derecho local actual sufrirá otra reducción, que es la que a continuación se expresa.

Otorga el citado artículo al Estado competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

... «Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas (...), y la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas»...

Si estas bases se confeccionaran con carácter general, lo que sería lógico, no pensando en grupos o familias de Administraciones, y si éstas regularan tan sólo los aspectos comunes a todas las Administraciones públicas, resultaría que el Derecho local actual queda-

(33) «Sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas...»

ría igualmente mermado, en el sentido de que todo lo regulado por las bases no sería Derecho local, sino que formaría parte de un Ordenamiento general, competencia, por lo demás, del Estado.

Si esta interpretación fuera correcta, tan sólo sería Derecho local la legislación que dictaran el Estado o las Comunidades Autónomas, en desarrollo de la legislación básica referida exclusivamente a los Entes locales y sus correspondientes reglamentos, así como los propios de las Entidades que llamamos Administración local.

Bien es verdad que esta tesis, por maximalista, puede atemperarse, por lo menos, en un doble sentido:

A) Las bases podrían, incluso confeccionadas con carácter general para todas las Administraciones públicas y en un mismo instrumento, contener preceptos referidos a familias o grupos de Administraciones, y si éstas se refirieran a las Administraciones locales, ya estaríamos en presencia de Derecho local.

B) Precisamente, y para garantizar un tratamiento común a los administrados ante las Administraciones públicas, es por lo que puede que estas bases contengan o exijan unos mínimos prestacionales a las Administraciones locales, describiendo, por ejemplo, unas competencias comunes a todas ellas. Esto ya es Derecho local.

Ambas posturas se manifiestan en los proyectos de Ley que pretenden desarrollar el número 18 del artículo 149 de la Constitución. Así, la primera es admitida en el de Bases de Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos y en el proyecto de Ley Orgánica por el que se regula el ejercicio de los derechos y libertades por los funcionarios de las Administraciones públicas.

La segunda queda plasmada, y en cierto modo rebasada, en el proyecto que aprueba las bases de la Administración local, ya que, como su propio nombre indica, se refiere y regula tan sólo a esta familia de Administraciones públicas como una parte de las bases del Régimen jurídico de las Administraciones públicas.

En resumen, el Derecho local que apliquen las Comunidades Autónomas uniprovinciales que engloben a los órganos provinciales locales será más reducido que el actual. Parte de este Derecho procederá del Estado, lo que habrá de conllevar ciertas adaptaciones al organigrama de la Comunidad Autónoma, por ejemplo, una nueva atribución de competencias entre los distintos órganos de la Comunidad Autónoma y, en definitiva, a las peculiaridades de su procedimiento (art. 149, 1, 18).

En cuanto al aspecto funcional, creemos que regirá la legislación estatal, referida a los Entes locales, y la legislación de las Comunidades Autónomas, desarrolladora de esta legislación básica, que bien seguro disminuirá la problemática de la aplicación del Derecho local por la Comunidad Autónoma. Lo mismo sucederá con la utilización por ésta de la potestad reglamentaria de las Provincias.



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
VIDA LOCAL

III. ESTADISTICA
