

El proceso de descentralización y desconcentración en la organización territorial de las Islas Baleares

SUMARIO: I. LOS NIVELES ADMINISTRATIVOS: EL MUNICIPIO, LA ISLA Y LA ADMINISTRACION DE LA COMUNIDAD AUTONOMA. II. LAS TRANSFERENCIAS PREVISTAS Y LAS EFECTUADAS EN LA ETAPA PREAUTONOMICA. III. LAS TRANSFERENCIAS PREVISTAS EN LA ETAPA AUTONOMICA. IV. LAS TRANSFERENCIAS REALMENTE EFECTUADAS EN LA ETAPA AUTONOMICA: 1) Vía desconcentración. 2) Vía descentralización territorial o delegación. 3) Vía descentralización por servicios. V. LA PROPOSICION DE LEY DE CONSELLS INSULARES.

I. LOS NIVELES ADMINISTRATIVOS: EL MUNICIPIO, LA ISLA Y LA ADMINISTRACION DE LA COMUNIDAD AUTONOMA

Para adentrarnos en el estudio de la organización administrativa de las Islas Baleares y su dinámica descentralizadora o desconcentradora interna convendrá tener muy presente que estas islas constituyen un territorio muy pequeño (5.012 kilómetros cuadrados), fraccionado por el mar en cuatro islas no muy alejadas de las costas peninsulares (1), lo que va a significar que cada una de ellas se relaciona directamente con el continente. Por consiguiente, las islas menores de Ibiza y Menorca, que son autónomas desde el punto de vista económico y social, es lógico que deseen tener un cierto grado de autonomía administrativa.

(1) A diferencia del archipiélago canario respecto a la península Ibérica. Sobre las consecuencias sociopolíticas de este dato geográfico, *vid.* NIETO GARCÍA, «La organización local vigente: uniformismo y variedad», en *Descentralización administrativa y organización política*, tomo II: *La centralización española vigente*, Alfaguara, Madrid, 1973, pp. 95 y 98.

La población de hecho del archipiélago es de 752.741 habitantes (2), el 82 por 100 de los cuales se concentra en la isla de Mallorca, el 8 por 100 en la isla de Menorca y el 10 por 100 en las islas de Ibiza y Formentera.

Esta realidad geográfica y social ciertamente ha sido tenida en cuenta por el legislador desde el año 1978 al estructurar los diversos niveles de la Administración pública en las Islas Baleares. En efecto, tras la entrada en vigor de la Ley de Elecciones Locales y de los decretos que la desarrollaron desaparece la Diputación Provincial, estructurándose la Administración local supramunicipal en dos niveles: el insular (sus órganos representativos son los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera), al que se le atribuyen el grueso de las competencias de la Diputación, y el interinsular, cuyo órgano representativo es el Consejo General Interinsular, al que se le asignan unas pocas competencias que no podían gestionar los Consejos Insulares dado su inequívoco carácter insular (3).

Este doble nivel de administración se mantendrá igualmente en Baleares en la etapa preautonómica, en la que el Consejo General Interinsular será órgano representativo del ente preautonómico y en tal calidad recibirá las competencias transferidas a éste por la Administración del Estado y en parte las delegará, como tendremos ocasión de comentar con más detenimiento en las páginas que siguen, a los Consejos Insulares, a la vez que órgano del ente local interinsular (4).

Tras la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía el ente preautonómico queda disuelto y sus competencias locales y preautonómicas pasan al Gobierno de la Comunidad de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria primera del Estatuto.

No es que desaparezca el ente interinsular local, sino que el órgano representativo del mismo es el Gobierno y la Administración comunitaria (5). Esta solución evita la existencia de dos Administraciones territoriales con competencias análogas que operen en un mismo territorio (6) y es la única posible en las Comunidades Autónomas uniprovinciales dados los términos de la sentencia del Tribunal Constitu-

(2) Fuente: «Padró municipal d'habitants, 1986», volumen 1, Institut Balear d'Estadística.

(3) Entre ellas hay que destacar la de ostentar la representación unitaria de la provincia, coordinar los intereses de las islas, repartir entre los Consejos Insulares las prestaciones, cargas, así como las subvenciones y recursos que el Estado impusiere o concediere a la provincia, regir y administrar los servicios de interés general. *Vid.* los artículos 39 y 40 de la Ley de Elecciones Locales de 17 de julio de 1978 y el Real Decreto 2873/1979, de 17 de diciembre.

(4) Sobre el particular véase nuestro estudio «La preautonomía de las Islas Baleares y el futuro de los órganos provinciales locales en las Comunidades Autónomas uniprovinciales», *REVL*, núm. 214, p. 305.

(5) Lo que admite sin reservas la Ley del Proceso Autonómico en su artículo 9.2 al señalar que «las Comunidades Autónomas uniprovinciales tendrán además el carácter de Corporaciones representativas a que se refiere el artículo 141.2 de la Constitución».

(6) Confróntese nuestro trabajo «La preautonomía...», *op. cit.*, p. 310.

cional de 28 de julio de 1981 y el tenor literal de los artículos 9 y 10 de la Ley del Proceso Autonómico. Así se reconoce, por lo demás, en el artículo 41.3 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, que ya no menciona para nada el Consejo General Interinsular.

Solución diversa se ha tenido que adoptar en el archipiélago canario, donde hay dos provincias. La Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 41.1 y 2 ha tenido que disponer la subsistencia de las Mancomunidades Provinciales Interinsulares, aunque acto seguido las deja vaciadas completamente de contenido competencial al asumir los Cabildos las competencias de las Diputaciones Provinciales y reservar a los órganos interinsulares «la representación y expresión de los intereses provinciales».

Los miembros de los Consejos Insulares son los diputados que la población de las respectivas islas elige para el Parlamento de las Islas Baleares (7). La elección es, pues, directa, lo que ha permitido decir a MORELL OCAÑA que en el Derecho español la isla no se construye conceptualmente como agrupación de municipios (8).

El núcleo competencial primario e irreductible de estos entes locales son, según el artículo 41.3 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, la competencias de las Diputaciones Provinciales; núcleo que el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares respeta en su artículo 39 al disponer que «los Consejos Insulares, además de las competencias que les correspondan como Corporaciones Locales, tendrán...». Este y otros artículos tratan de incrementar las competencias, como tendremos ocasión de ver.

Lo anterior significa que, dejando aparte la Administración periférica del Estado en el archipiélago balear, hay en la actualidad tres niveles administrativos. El nivel básico constituido por los municipios; las islas se dividen en municipios, salvo la de Formentera, constituida por un solo municipio. Un nivel intermedio que es la isla, a excepción de Formentera, que como ya sabemos forma parte del Consejo Insular de Ibiza-Formentera. Y por encima de la isla, el nivel interinsular está constituido por las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, cuyos órganos representativos, en especial su Gobierno y Administración, han asumido y gestionan todas las competencias locales del extinto Consejo General Interinsular.

Esta estructuración en tres niveles perfectamente adaptados a la realidad histórica, geográfica y social constituye, como se sabe, una de las preocupaciones aún no resueltas de la autonomía catalana y de otras Comunidades Autónomas.

(7) Según el artículo 38.1 del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares.

(8) *El régimen local español*, vol. 1, Civitas, Madrid, 1988, p. 786.

Según el Estatuto, los Consejos Insulares ostentan una doble naturaleza, son entes locales al mismo tiempo que instituciones de la Comunidad, aunque no de igual naturaleza que la del Gobierno, el Parlamento y el Presidente, ya que no son instituciones de autogobierno (9), que gozan de autonomía.

Un nivel que no ha sufrido tanta metamorfosis es el municipal. Destaca un excesivo número de municipios en la isla de Mallorca, 53, que va incrementándose paulatinamente gracias al sistema de, primero, crear entes de ámbito territorial inferior al municipal para después segregar su territorio y constituir un municipio independiente (10).

II. LAS TRANSFERENCIAS PREVISTAS Y LAS EFECTUADAS EN LA ETAPA PREAUTONOMICA

El Real Decreto-ley 18/1978, de 13 de junio, por el que se aprobaba el régimen preautonómico para el archipiélago balear, en evidente intento de concretar el principio de subsidiaridad, descentralización entendida en el sentido más amplio y máximo engarce entre el ente

(9) Esta conclusión, a la que llegábamos en nuestro trabajo «La posición de los Consejos Insulares en el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares», en *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares*, Presidencia del Govern, Palma, 1988, p. 160, deriva de una interpretación sistemática del texto estatutario e igualmente es la que se deduce de los trabajos complementarios. Así, el diputado señor Abel Matutes, en el debate de la Comisión Constitucional, al referirse a la naturaleza jurídica de los Consejos Insulares, dirá que son «entes de naturaleza distinta (a la del Parlamento), como aquí se ha dicho, de carácter local, con importantes funciones de gobierno de la Comunidad Autónoma» (Diario de Sesiones, día 19 de enero de 1982, núm. 2). Por otra parte, una enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Popular, en que se afirmaba que los Consejos Insulares, además de órganos de gobierno, son también instituciones de la Comunidad, fue rechazada en la Comisión Constitucional, expresándose así el señor Mir Mayol: «Es una cuestión de fondo muy importante, porque los Consejos Insulares nacen de la Constitución, como organismos de la Administración Local, y el Grupo Popular quiere hacerlos instituciones de la Comunidad Autónoma, cuando no lo son. Nosotros estimamos que tal como está en la sistemática del Estatuto, donde hablamos de las instituciones de la Comunidad Autónoma e introducimos los Consejos Insulares sin tratarlos como instituciones propias de dicha Comunidad, porque la Constitución no lo permite; estimamos, repito, que hay un equilibrio y una posibilidad de contemplar esta doble naturaleza que en el futuro pueda tener el Consejo Insular.»

«No estamos en contra de que se potencien las competencias de los Consejos Insulares, pero sí de que de entrada, porque creemos que no es constitucional, se acepten como instituciones propias de la Comunidad Autónoma» (el subrayado es nuestro, Diario de Sesiones, Comisiones, día 19 de enero de 1983, p. 83). Y el diputado señor Martín Villa: «En la misma idea, como ha dicho el representante del Grupo Socialista, de acuerdo con la Constitución, los Consejos Insulares son como en Canarias los Cabildos: la representación en el marco de la Administración Local de las islas, y puede ser, y a nuestro juicio deben ser con toda fuerza, instituciones a través de las cuales actúe la Comunidad, pero no son instituciones de la Comunidad, puesto que únicamente lo son el Parlamento, el Gobierno y su Presidente» (Diario de Sesiones, Comisiones, 19 de enero de 1983, p. 84).

(10) Esto es lo que ha sucedido últimamente con el núcleo de la población de Ariany, en la isla de Mallorca.

preautonómico y los Consejos Insulares, describía entre las competencias del Consejo General Interinsular en su artículo 5.d) la siguiente: «delegar competencias en los Consejos Insulares». A su vez, en su artículo 7.b) se señalaba que correspondía al Consejo Insular la competencia sobre la «gestión y administración de las funciones y servicios que les delegue el Consejo General Interinsular». Se trata de una delegación intersubjetiva en la que se apuntaba la posibilidad de transferir a los Consejos Insulares el ejercicio de una parte de las competencias que el Consejo General Interinsular recibiría de la Administración del Estado.

Aprovechando la euforia descentralizadora que en aquel momento vivía la totalidad del Estado, los Consejos Insulares consiguieron del ente preautonómico nueve decretos de delegación (11), previa constitución de una Comisión Técnica encargada de elaborar un estudio jurídico acerca de las posibilidades de delegación y adopción por el Consejo General Interinsular de un acuerdo en el que, tras manifestar la voluntad de proceder a la delegación, asumía el informe de la Comisión que fijaba unos principios jurídicos a seguir en la redacción de los decretos.

En un primer bloque de decretos se delegaron, por acuerdo del Consejo General Interinsular de 28 de junio de 1986, competencias en materia de servicios y asistencia sociales, urbanística, transportes, denominaciones de origen, oficinas de información turística, Administración Local y depósito oficial de libros (12). Los principios que informan las referidas delegaciones son los que a continuación se describen:

1.º Los decretos transferían solamente el ejercicio de competencias a las islas, no su titularidad.

2.º La delegación requería la previa aceptación del ente delegado. En cualquier momento podía ser revocada por el ente delegante, pero a su vez y como contrapartida los Consejos Insulares tenían la facultad

(11) Estamos ante una técnica al servicio del principio de descentralización, y de ello era consciente el Consejo General Interinsular cuando en el preámbulo del acuerdo adoptado el 30 de marzo de 1981 sobre la delegación de competencias preautonómicas a los Consejos Insulares, en las consideraciones generales de índole política podemos leer: «La delegación de competencias, pues, a los Consells Insulares tiene como principal razón de ser una paulatina profundización en el concepto de autonomía bajo el principio de que lo que se puede administrar desde cerca, no debe administrarse desde lejos. Sin embargo, deben tenerse en cuenta también los tres principios de Administración que señala la Ley de Procedimiento Administrativo: la celeridad, la economicidad y la eficacia».

«En tanto en cuanto la delegación de competencias se haga bajo estos principios y con el máximo respeto a los derechos del administrado, debe considerarse como un paso positivo en la descentralización administrativa dentro de la autonomía balear.»

(12) Publicados en el *Boletí Oficial del Consell General Interinsular de les Illes Balears*, núm. 30, del día 20 de agosto de 1982, y en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 247, del día 15 de octubre de 1982. El anexo II del Decreto de delegación de competencias en materia de Servicios y Asistencia Sociales fue modificado por Decreto de 25 de abril de 1983.

de renunciar en su conjunto y no para un asunto concreto a las competencias recibidas (13).

3.º Consciente el Consejo General Interinsular de que la delegación se efectuaba en una etapa transitoria y previa al autogobierno, no deseando condicionar en absoluto el futuro, otorgó a los decretos un carácter provisional al establecer que las delegaciones se hacían por un período limitado de tiempo que como máximo alcanzaba hasta la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía balear. Pese a estas cautelas, el Estatuto vino a convertir en verdaderos derechos adquiridos de los Consejos Insulares a las competencias delegadas (14) y, de aprobarse la disposición adicional segunda de la proposición de Ley de Consells Insulares en su redacción actual, en contenido mínimo competencial de las leyes de atribución de competencias a los Consejos Insulares.

4.º La normativa aplicable a las competencias que se delegaban era la del delegante, por lo que dada su condición de ente preautonómico era la estatal. En cuanto al régimen de los recursos, los Consejos Insulares resolvían el recurso de reposición y el Consejo General Interinsular tenía que resolver el de alzada contra los actos de aquéllos.

5.º Las delegaciones se efectuaron a los tres Consejos Insulares; se aplicó, por tanto, a este primer bloque de decretos el principio de horizontalidad.

6.º La delegación de competencias no siempre iba acompañada del traspaso de bienes muebles e inmuebles, créditos presupuestarios y dotación del personal necesario para prestar el servicio (15); sólo se traspasaron a los Consejos Insulares la dotación económica inherente a las materias si el Consejo General Interinsular previamente había recibido créditos presupuestarios del Estado para el ejercicio de las competencias que se cedían. De igual forma, sólo si había servicios en las islas se traspasaban los bienes muebles e inmuebles y los medios personales a ellos adscritos, a los Consejos Insulares.

7.º Las competencias que se delegaban eran de estricto interés insular (16).

(13) Lo que hizo por cierto el Consejo Insular de Mallorca con las de Servicios Sociales. Devolución que fue aceptada por la Comunidad mediante el Decreto 57/1984, de 26 de julio. Aunque posteriormente la Ley de Acción Social, en su disposición transitoria segunda, obliga de nuevo a realizar la delegación en el Consejo Insular de Mallorca.

(14) Señala la disposición transitoria novena del Estatuto que «al promulgarse el presente Estatuto, las instituciones de autogobierno de las Islas Baleares habrán de respetar las competencias que los Consejos Insulares hayan recibido del ente preautonómico».

(15) Esto es lo que sucedió en la delegación de las competencias sobre Administración Local, transporte, urbanística y depósito legal de libros.

(16) Lo que expresivamente reconoce el Decreto de delegación en materia de Denominaciones de Origen, en su artículo 3.º, al disponer que «no serán objeto de delegación las funciones o gestiones a que se refieren los preceptos anteriores en cuanto afecten al ámbito interinsular o a los intereses de todas las Baleares».

8.º Y por último el Consejo General Interinsular, que se reservaba la facultad de coordinar las actuaciones de los Consejos Insulares con la Administración del Estado, era el responsable política y patrimonialmente de las competencias que los Consejos Insulares ejercían por delegación, siendo solamente los Consejos Insulares responsables patrimonialmente de forma subsidiaria.

Gracias a la presión efectuada, los Consejos Insulares vieron aumentado su acervo competencial, aunque se tuvieron que conformar con las competencias que les ofreció el Consejo General Interinsular, que en algunas ocasiones coincidieron con las más impopulares. Este es el caso de la disciplina urbanística, competencia delegada que después no ha sido ejercida con la debida energía por razones de tipo político, pero también por otras de tipo técnico. Y es que no se puede ejercer esta función si no se dispone de los necesarios instrumentos urbanísticos (17).

El 29 de noviembre de 1982 se dictó el octavo decreto, que se limita a distribuir las competencias delegadas a cada uno de los Consejos Insulares entre el pleno, la Comisión de gobierno y su presidente.

Próximo a celebrarse las primeras elecciones al Parlamento balear, el 28 de marzo de 1983, se aprobó el último de los decretos de delegación, referido éste a inspección de vehículos y pruebas deportivas, atendiendo a unos criterios completamente distintos a los expuestos para las demás delegaciones (18).

Mientras estaban gestando los primeros decretos de delegaciones, el 19 de septiembre de 1980, el Consejo General Interinsular adoptó (adelantándose a las técnicas de gestión ordinaria que después incorporarían al ordenamiento tanto el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares como con carácter general la Ley del Proceso Autonómico) un acuerdo de delegación de oficinas de registro en los Consejos Insulares de Menorca e Ibiza-Formentera gracias al cual, a efectos de recepción y registro de documentos dirigidos al Consejo General Interinsular, los Consejos Insulares actuarán como órganos por cuenta de aquél (19). Esta consideración es la que igualmente tienen los Con-

(17) Quien dispone de ellos es la Administración, que los tramita o los aprueba definitivamente, que en la mayoría de los casos son los municipios y la Comunidad Autónoma.

(18) No hay en este caso previa aceptación de los entes delegados; la delegación se prevé únicamente para los Consejos Insulares de Menorca e Ibiza-Formentera y no se hace para un período limitado de tiempo.

(19) Ello se deduce del tenor literal de los artículos 1, 2 y 3 del acuerdo, en especial del 1.1, que dispone: «los Consejos Insulares de Menorca e Ibiza-Formentera desempeñarán, a efectos de recepción y registro de documentos dirigidos al Consejo General Interinsular, las funciones de dependencias de ámbito territorial menor, tal como está previsto en el artículo 65.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo». De aprobarse la proposición de Ley de los Consells Insulars, actualmente en tramitación parlamentaria, en la versión publicada en el *Butlletí Oficial del Parlament de les Illes Balears*, núm. 84, del día 6 de abril de 1987, esta posición de los Consejos Insulares se mantendrá, en este caso, para todos ellos al prever su artículo 10.b) que en el

sejos cuando, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del acuerdo, podrán notificar los actos y acuerdos del Consejo General Interinsular (20). Más revolucionaria, aunque prácticamente igualmente inaplicada, ha sido la regla prevista en el artículo 6 gracias a la cual «cuando alguno de los trámites del expediente deba realizarse en el territorio del Consejo Insular, éste de oficio o a instancia del interesado podrá ordenar los mismos, principalmente los encaminados a la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse resolución». Y la incluida en el artículo 7, en virtud de la cual se establece la posibilidad de que los Consejos Insulares puedan emitir informes en los expedientes cuya resolución afecte o pueda afectar a los intereses de su comunidad. En este caso, los Consejos Insulares actúan como entes menores. Ambas técnicas de participación y coordinación en los procedimientos conjuntos o mixtos encuentran perfecta cobertura en el artículo 62 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local. En definitiva, los Consejos Insulares de Menorca e Ibiza-Formentera pueden recibir documentos dirigidos a la Administración de la Comunidad Autónoma, participar en la tramitación de expedientes de la Administración comunitaria cuando ésta se tenga que efectuar en el territorio del propio Consejo; en todo caso, informar los que su resolución afecte o pueda afectar a su respectiva comunidad y comunicar o notificar a los interesados las resoluciones que adopte la Administración comunitaria.

III. LAS TRANSFERENCIAS PREVISTAS EN LA ETAPA AUTONOMICA

Los tres niveles de administración a los que antes nos hemos referido no son compartimientos estancos, mundos aparte que actúan desconectados entre sí; más bien al contrario, en el Estatuto se prevé una

ejercicio de la representación ordinaria del Govern de la Comunidad Autónoma cada isla deberá «(...) b) Recibir, fechar, registrar y dar curso a toda instancia, documento, reclamación o recurso que les fuera presentado, dirigidos a la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.»

(20) Señala el referido artículo que, «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley de Procedimiento Administrativo, se procurará que las comunicaciones y notificaciones de los actos y acuerdos del CGI a los interesados en los expedientes se hagan a través de los Consejos Insulares». Aunque el artículo 78.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo dispone que «las comunicaciones y notificaciones serán cursadas directamente a los interesados por el órgano que dictó el acto o acuerdo», entendemos que la técnica prevista en el Acuerdo de Delegación tenía cobertura legal suficiente, ya que el artículo 9.º del Real Decreto-ley por el que se aprueba el régimen preautonómico para el archipiélago balear señala que «para la ejecución de sus acuerdos, el Consejo General Interinsular, sin perjuicio de sus propios servicios, podrá utilizar los medios personales y materiales de los Consejos Insulares, los cuales deberán prestar su colaboración», ya que la comunicación o notificación de los actos y acuerdos puede considerarse como una fase del proceso de ejecución de éstos.

fuerte interrelación entre ellos. Por de pronto, en el artículo 5.1 se dispone que «la Comunidad Autónoma articula su organización territorial en islas y municipios...», lo que significa que no solamente los Consejos Insulares forman parte de la organización político-administrativa de ésta por ser instituciones de la Comunidad, sino que también los municipios (21).

El diseño definitivo de esta compleja organización a tres bandas lo fijará una Ley del Parlamento «en el marco de la legislación básica del Estado (...) de acuerdo con el presente Estatuto y los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, delegación y coordinación entre los organismos administrativos y autonomía de sus respectivos ámbitos». Precisamente teniendo en cuenta lo que dispone el Estatuto de Autonomía y la legislación básica del Estado es posible deducir una serie de pautas a las que se tendrá que amoldar la referida Ley, entre las que destacamos las siguientes:

A) Los entes menores que van a ver incrementadas sus competencias son los Consejos Insulares y los municipios, lo cual se deduce no sólo de lo dispuesto en el artículo 5.1 del Estatuto (22), sino también de otros pasajes de la norma institucional básica de la Comunidad (23), en especial de su artículo 42, que configura a los Consejos Insulares y municipios como auténticas administraciones indirectas de la Comunidad al precisar que «la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares ejercerá sus funciones administrativas por medio de los entes y organismos dependientes del Gobierno de las Islas Baleares, así como a través de los Consejos Insulares y de los municipios». Ello significa que, aunque está prevista la descentralización funcional o por servicios, la organización de la Comunidad tiene que fundamentarse en la descentralización territorial o la delegación de competencias del nivel superior o comunitario a los inferiores locales (municipios y Consejos Insulares), así como en la encomienda de la gestión ordinaria de los servicios de la Comunidad en las islas.

B) El principio de descentralización por lo que respecta a los Consejos Insulares, por evidentes razones geopolíticas ya explicadas, no es simplemente una idea directriz, sino que se ve concretado en el propio Estatuto gracias a una lista de más de 27 materias (24). Los poderes

(21) Lo cual ha sido puesto de manifiesto en general en relación con los entes locales por la doctrina. *Vid.* por todos Eliseo AJA, Joaquín TORNOS, Tomás FONT, Juan Manuel PERULLÉS y Enoch ALBERTI: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 294.

(22) Señala MORELL OCAÑA en el *Régimen Local español*, cit., p. 116, que una de las consecuencias directas de la interiorización de los entes locales en el organigrama de las Comunidades es que ésta les asigne la gestión de sus servicios.

(23) *Vid.* los artículos 28.6, 46.5 y 39.

(24) De los trabajos parlamentarios de elaboración del Estatuto se deduce que esta profunda descentralización interna en las islas trataba de paliar los tradicionales recelos que Menorca e Ibiza han tenido respecto de la isla mayor, al mismo tiempo que era el contrapeso de un Parlamento en que las islas menores tendrían inferior representación a la de la mayor; así los di-

administrativos sobre las mismas o, en palabras de la Ley, la función ejecutiva y la gestión (25) corresponderán a los Consejos Insulares (26), acervo competencial que puede verse incrementado mediante transferencias o delegaciones. Todo ello se desprende de lo dispuesto en el artículo 39 del Estatuto, cuyo tenor reproducimos:

«Los Consejos Insulares, además de las competencias que les correspondan como Corporaciones Locales, tendrán la facultad de asumir en su ámbito territorial la función ejecutiva y la gestión en la medida en que la Comunidad Autónoma asuma competencias sobre las mismas, de acuerdo con el presente Estatuto, en las siguientes materias:

1. Demarcaciones territoriales, alteraciones de términos municipales y denominación oficial de los municipios.
2. Montes y aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos.
3. Agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
4. Pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura y caza.
5. Recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, régimen general de aguas. Aguas minerales, termales y subterráneas.
6. Patrimonio arqueológico, histórico, artístico y monumental, archivos y bibliotecas, museos, conservatorios y bellas artes.

putados que intervinieron en defensa del proyecto presentado a la Cámara justificaban el papel otorgado por el proyecto de Estatuto a los Consejos Insulares (al oponerse a la enmienda a la totalidad, presentada por el Grupo Parlamentario Popular por no contemplar el proyecto, entre otras cosas, un Parlamento paritario en el que el número de representantes de las islas menores conjuntamente sería igual al de representantes de la isla mayor) de este modo: «Por coherencia política, pues también nos oponemos a la falsa enmienda a la totalidad, nosotros creemos que el problema de las relaciones entre las islas debe buscarse en la potenciación de los Consejos Insulares, y en esta línea el proyecto de Estatuto tiene fórmulas más que suficientes para hacerlo factible. Más aún, no puede olvidarse que los parlamentarios regionales serán a la vez consejeros de la isla. Esta doble condición tiene que hacer posible el equilibrio y la concordia que buscamos entre la realidad de una sola Comunidad y las islas que forman aquella Comunidad» (el subrayado es nuestro; intervención del diputado señor Mir Mayol en el debate y votación de la totalidad, sesión plenaria, número 7, celebrada el 11 de enero de 1983, Diario de Sesiones, pp. 177 y 178). «La paridad corregida es un aumento de recelo o de defensa ante un supuesto centralismo de la isla mayor sobre las menores, pero, a nuestro juicio, la realidad del centralismo es estructural y su combate debe hacerse dando funciones y competencias a los Consells Insulares, pero no desvirtuando la proporcionalidad del Parlamento» (intervención del Diputado señor Pérez Royo en el debate y votación de totalidad, sesión plenaria número 7, celebrada el día 11 de enero de 1983, Diario de Sesiones, p. 181).

(25) Sobre el alcance de los poderes administrativos de los Consejos Insulares, *vid.* nuestro trabajo «La posición...», *op. cit.*, pp. 163 y ss.

(26) Lo que ha permitido a GARRIDO FALLA denominarlas competencias de atribución. *Vid.* su trabajo «Las peculiaridades de la organización institucional de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares», *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, núm. 6, p. 67.

7. Asistencia social y servicios sociales. Promoción social de la infancia, la mujer, la familia, la tercera edad, los minusválidos físicos, psíquicos y sensoriales. Entidades benéficas y asistenciales.

8. Ordenación del territorio. Urbanismo y vivienda, medio ambiente y ecología.

9. Carreteras, caminos, puertos de refugio y aeropuertos deportivos y, en general, todos aquellos que no realicen actividades comerciales.

10. Transporte de viajeros y mercancías en el seno de su propio territorio insular.

11. Obras públicas.

12. Fomento y promoción del turismo. Ordenación del turismo dentro de su ámbito territorial.

13. Deporte, ocio y espectáculos.

14. Estadística de interés insular.

15. Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones.

16. Ferias insulares. Denominaciones de origen.

17. Fomento de la cultura.

18. Sanidad e higiene.

19. Enseñanza.

20. Coordinación de la protección civil.

21. Artesanía.

22. Cooperativas y Cámaras.

23. Planificación y desarrollo económicos en el territorio de cada una de las islas, de acuerdo con las bases y ordenación general de la economía del Estado y de la Comunidad Autónoma.

24. Contratos y concesiones administrativas respecto de las materias cuya gestión le corresponde en su territorio.

25. Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

26. Coordinación hospitalaria, incluida la de la Seguridad Social.

27. Legislación laboral del Estado.

Y, en general, cualesquiera otras que en su ámbito territorial correspondan a los intereses respectivos, de acuerdo con las transferencias o delegaciones que a tal fin se establezcan, a demanda de los Consejos Insulares y de conformidad con cuanto se prevé en los apartados 2 y 3 del artículo 26 de este Estatuto.»

Este mismo principio se materializa en el Estatuto, aunque con menos intensidad, para el municipio de Formentera, única isla que no tiene Consejo Insular, al preceptuar la Disposición Adicional cuarta que «una Ley del Parlamento de las Islas Baleares podrá acordar que el Ayuntamiento de Formentera pueda asumir, en el ámbito de la isla,

funciones de las que el artículo 39 de esta Ley atribuye a los Consejos Insulares».

El Estatuto no asegura a los demás municipios unas competencias sobre unos ámbitos materiales que describe pero, como hemos apuntado, los considera idóneos para descentralizar y delegar en ellos poderes administrativos configurándolos como Administraciones indirectas de la Administración de la Comunidad (27). No por ello los municipios van a quedar desprotegidos o al albur de las convicciones descentralizadoras de la Comunidad. La Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, en sus artículos 25 y 26, sí han hecho las oportunas previsiones que deberán en todo caso ser respetadas, como nos recuerdan el artículo 2 de la misma y el 5.1 del Estatuto balear, por la Ley que estructure la organización de la Comunidad Autónoma y las leyes sectoriales que regulen los ámbitos materiales descritos en la normativa básica local.

Pero la reasignación de competencias no termina ahí: el principio de delegación se plasma en la posibilidad de que tanto municipios como Consejos Insulares puedan recibir competencias delegadas de la Comunidad (28). Y el principio de desconcentración se traduce en la posibilidad de una Administración comunitaria periférica en las islas (29), así como en la encomienda de la gestión ordinaria de los servicios de la Comunidad a los Consejos Insulares (30).

(27) *Vid.* los artículos 28.6 y 42 del Estatuto.

(28) Artículos 39 y 28.6 del Estatuto.

(29) Dispone el artículo 33.7 que «el Gobierno podrá establecer organismos, servicios y dependencias en cualquiera de las islas, de acuerdo con lo que establece este Estatuto».

(30) Aunque en un sentido estricto la desconcentración sólo se da entre órganos de un mismo ente, no veo ningún obstáculo doctrinal insalvable para que la encomienda pueda considerarse una modalidad de desconcentración, ya que en este caso los Consejos Insulares actuarán como órganos de la Administración de la Comunidad. Así lo ha entendido últimamente MORELL OCAÑA, *El régimen local...*, op. cit., p. 117, y ELISEO AJA, JOAQUÍN TORNOS, TOMÁS FONT, JUAN MANUEL PERULLÉS y ENOCH ALBERTI: *El sistema jurídico...*, op. cit., p. 323. Además, la desconcentración implica la transferencia de la titularidad de competencias, esto es, de poderes decisorios, de un órgano superior a otro inferior, lo que se da en el caso que nos ocupa, en el que se entregarán a los Consejos Insulares «las facultades de gestión y ejecución en su territorio de las decisiones de Gobierno» (art. 46.5 del Estatuto) y el concepto ordinario de gestión y ejecución comprende, según la tradición administrativa, la posibilidad de dictar actos administrativos y realizar actuaciones materiales. Esta es, por cierto, la solución prevista en la Ley del Proceso Autonómico (art. 5.3) cuando contempla la encomienda de la gestión ordinaria de los servicios a las Diputaciones Provinciales. En este caso adoptarán resoluciones que podrán ser recurridas en alzada o revisadas de oficio.

A la anterior argumentación no puede objetarse que los Consejos Insulares se limitarán a aplicar los acuerdos del Gobierno sin actividad jurídica alguna por dos motivos: porque la expresión «decisiones» comprende no sólo acuerdos y resoluciones, sino que también puede incluir perfectamente las normas que dicte el Gobierno; de otro lado, resulta que para ejecutar o gestionar resoluciones se precisa, en la mayoría de ocasiones, dictar actos jurídicos singulares.

Por todo ello, sorprende la restrictiva y antiestatutaria interpretación que la proposición de Ley de los Consells Insulares efectúa de la cuestión planteada al disponer en su artículo 27.3 que: «El Consell Insular que realice gestión ordinaria carecerá de facultades resolutorias sobre las materias que le hayan sido encomendadas.»

En resumen, aunque la norma institucional básica de la Comunidad no renuncia al establecimiento de una Administración comunitaria, al disponer en su artículo 41 que «corresponde a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares la creación y estructuración de una Administración pública propia, en el marco de los principios generales y las normas básicas de la legislación del Estado y el presente Estatuto», incluso con su vertiente periférica en las islas, si tenemos en cuenta que los Consejos Insulares gestionarán el grueso de las competencias administrativas de la Comunidad y que el Gobierno de ésta tiene como principales misiones las de dictar reglamentos, coordinar y controlar la acción de los Consejos Insulares (31), resulta que el modelo diseñado en cuanto a la estructuración de su Administración es sin lugar a dudas el de la Administración indirecta y descentralizada (32), expresión que sintetiza con claridad meridiana el artículo 42 del Estatuto.

Pues bien, si tenemos en cuenta la profunda descentralización interna prevista en el Estatuto en favor de los Consejos Insulares y que éstos pueden ver incrementado su acervo competencial además con delegaciones y a través de la técnica de la gestión ordinaria, dadas las escasas competencias administrativas con que quedará la Administración comunitaria, habrá que concluir diciendo que la Administración periférica de la Comunidad, así como la desconcentración de poderes en órganos de ésta radicados en las islas, habrá de tener un carácter limitado, por no decir excepcional (33).

Una última observación: la Ley general que ha de regular la organización territorial de la Comunidad no ha sido aún promulgada, estando, como hemos indicado, en tramitación en el Parlamento una proposición de Ley que sólo se refiere a los Consejos Insulares.

(31) Estas son las conclusiones a las que llegábamos en nuestro trabajo «La posición...», *op. cit.*, p. 176, que pueden deducirse fácilmente de la lectura de los artículos 39, 40 y 46.3 del Estatuto de Autonomía balear y 2.2 de la Ley 8/1984, de 21 de noviembre, de la Comisión Técnica Interinsular.

(32) Lo que nos acercaría al modelo italiano de las regiones ordinarias, como pusimos de manifiesto en nuestro libro *L'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears*, Curial, Barcelona, 1978, p. 292.

(33) Conclusión a la que llegábamos PAREJO ALFONSO, SANTAMARÍA PASTOR y el redactor del presente trabajo en su dictamen, no publicado, referido al *Estudio sobre diversos extremos concernientes a la institución de los Consejos Insulares de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1985, pp. 87 a 89.

IV. LAS TRANSFERENCIAS REALMENTE EFECTUADAS EN LA ETAPA AUTONOMICA

1) *Vía desconcentración*

Pese a las previsiones del Estatuto de Autonomía, y aunque han transcurrido más de cinco años desde su entrada en vigor, posiblemente por no haberse aprobado aún la Ley de Consells Insulares, no ha sido utilizada la técnica de encomendar a los Consejos la gestión ordinaria de los servicios de la Comunidad.

Como hemos visto, una posibilidad prevista en el Estatuto, aunque no deseable, era la desconcentración periférica en las islas de las competencias de la Administración comunitaria. Esta opción ha quedado inicialmente descartada tras la entrada en vigor de la Ley 5/1984, de 24 de octubre, de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, que en sus disposiciones adicionales primera, segunda y tercera sólo prevé una desconcentración entre órganos centrales en el seno de la Administración comunitaria:

Primera.—En el término de un año, a contar desde la promulgación de la presente Ley, las distintas Consellerías remitirán a la Presidencia del Gobierno una propuesta detallada sobre los asuntos que, debiendo ahora resolverse por decreto, puedan serlo en lo sucesivo por orden acordada por los consellers, y de aquellos otros que, siendo actualmente de la competencia de los consellers, pueda ser transferida su resolución a los directores generales y secretarios generales técnicos.

Segunda.—Estas propuestas deberán redactarse con vista a acelerar los procedimientos, conceder a órganos inferiores la potestad de resolver definitivamente en vía administrativa y con el fin de reducir la materia propia de la competencia de los órganos superiores de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Tercera.—Se faculta al Gobierno para dictar las disposiciones oportunas en orden al traspaso de competencias preceptuado en las presentes disposiciones adicionales.

Con independencia de esta norma no ha habido transferencia de la titularidad de competencias de los órganos centrales de la Administración de la Comunidad a órganos de su propio aparato con solamente jurisdicción en cada una de las islas, por lo que no se ha podido dar el fenómeno que denominamos desconcentración periférica (34).

(34) Según el artículo 5 de la Orden del conseller de la Presidencia del Gobierno de la

Los órganos superiores de la Administración comunitaria no están en absoluto congestionados. A una Comunidad Autónoma de autonomía gradual como la balear, con 2.200 personas a su servicio y 16.000 millones de pesetas de presupuesto anual, le bastaría con cinco ramos administrativos o Consellerías, cuando hay diez. A pesar de ello, siguiendo miméticamente (35) la Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado, como ya hemos señalado, la Ley balear, en sus disposiciones adicionales, prevé un procedimiento para que pueda llevarse a cabo esta innecesaria desconcentración, que por supuesto no ha sido utilizado.

2) *Vía descentralización territorial o delegación*

Para efectuar la descentralización en los Consejos Insulares, en tanto que instituciones de la Comunidad, el Estatuto, en su Disposición Transitoria novena, inspirándose en el mecanismo de traspaso de com-

Comunidad Autónoma de las Islas Baleares del día 7 de junio de 1985, por la que se establece la estructura orgánica y funcional de la Consejería de Turismo, encuadrada en la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas, están la Delegación Insular de Ibiza-Formentera y la de Menorca, con categoría orgánica de sección, a cuyo frente existirá un jefe de sección que desempeñará funciones administrativas delegadas por el director general al que se ha hecho referencia, así como la redención de informes. Nótese, empero, que en este caso no estamos propiamente ante una desconcentración de competencias, ya que una de las características de ésta consiste en que se traspasa la titularidad de una competencia de un órgano a otro, lo que no se da en el caso que nos ocupa, ya que sólo se transfiere el ejercicio de la competencia en el jefe de la delegación insular, característica típica de las delegaciones.

(35) El hecho de copiar casi textualmente las leyes del Estado al elaborar las leyes de las Comunidades es un vicio que no es exclusivo de la Comunidad balear, pero que en ésta alcanza cotas alarmantes. Ya que no sólo se copia incluso el nombre de las leyes, sino que se copia muy mal. Aunque de una interpretación global de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, y en particular de su artículo 3.º, se deduce que no habrá en esa Comunidad Comisiones Delegadas del Gobierno, lo cual es lógico si se tiene en cuenta que estamos ante un órgano colegiado con un número máximo de catorce miembros, en la versión castellana de la tan repetida Ley balear su artículo 35, al referirse a la jerarquía normativa, dispone que en la cúspide de la pirámide normativa administrativa están los Decretos y en segundo lugar hay que situar a las «Ordenes acordadas por las Comisiones Delegadas del Gobierno»; y es que está copiando textualmente el artículo 23 de la Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado, olvidando, eso sí, que en el organigrama de la Administración comunitaria no había Comisiones Delegadas.

Ello va a producir un fenómeno adicional. Al objeto de adaptar la antigua Ley de Régimen Jurídico estatal (recordemos que es del año 1957) a la Constitución, es muy probable que el Estado dicte una nueva Ley de Régimen Jurídico de su Administración, con lo que en este momento resultará que la Comunidad Autónoma se va a quedar con una norma fósil desechada por obsoleta por el Estado o va a modificar otra vez su propia Ley. Si se da esta última solución habrá que preguntarse para qué sirve el autogobierno en cuanto a posibilidad de tener políticas propias y diferenciadas de la del Estado, si se van copiando las leyes de éste.

En definitiva, esta corrupción del sistema, sin explicación por lo demás en un ordenamiento constitucional como el español, en el que el Derecho del Estado es supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas (art. 149.3 de la Constitución), no hace sino situar a las Comunidades Autónomas en la línea de una descentralización administrativa.

petencias de la Administración del Estado a los entes preautonómicos, prevé la creación de una comisión mixta Consejos Insulares-Administración de la Comunidad (Comisión Técnica Interinsular), aunque no paritaria, ya que en la misma primaria la representación de los Consejos Insulares (doce representantes frente a cuatro del Gobierno de la Comunidad). La Disposición dice así:

«... 2. A propuesta del Gobierno de la Comunidad Autónoma y de acuerdo con una Ley del Parlamento, se nombrará una Comisión Técnica Interinsular encargada de distribuir las competencias a que se hace referencia en el artículo 39 del presente Estatuto, así como la fijación del control y coordinación que en cada caso corresponda al Gobierno de la Comunidad Autónoma, en la medida en que sean asumidas por la Comunidad Autónoma por transferencia o delegación del Estado.

3. La Comisión Técnica Interinsular estará integrada por dieciséis vocales, designados: cuatro por el Gobierno de la Comunidad y cuatro por cada uno de los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera. Esta Comisión Técnica Interinsular se dará su propio reglamento de funcionamiento, que será aprobado por mayoría simple de sus componentes.»

Lo único novedoso del sistema consiste en que los acuerdos que adopte la Comisión no son propuestas al Gobierno de la Comunidad que se aprueban por medio de Decretos del ejecutivo autonómico, sino que, con la intención de sustraer a éste la decisión que tanto le afecta, se ha optado para que sea el Parlamento quien dirima cualquier conflicto que pueda plantearse entre las instituciones implicadas pronunciando la última palabra en tan delicado proceso descentralizador. Es por esto que la disposición adicional novena 4 dice: «Los acuerdos de la Comisión Técnica Interinsular adoptarán la forma de propuesta al Parlamento de las Islas Baleares que, en su caso, las aprobará mediante una Ley que tendrá vigencia a partir de su publicación en el "Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares"».

Pues bien, aunque la Comisión Técnica Interinsular ha sido ya regulada (36), nombrados sus miembros y aprobado su reglamento de

(36) Por la Ley del Parlamento de las Islas Baleares número 8/1984, de 21 de noviembre, de la Comisión Técnica Interinsular, modificada por la número 3/1988, de 5 de mayo. El proyecto de Estatuto se refería a una Comisión Interinsular de Traspasos, que tras los trabajos parlamentarios de la Comisión Constitucional se convirtió en «Comisión Técnica Interinsular», lo que parece apuntar la idea, desde el punto de vista de una interpretación gramatical, de que la Comisión ha de estar constituida por técnicos. Ello parece que tenga que ser así por otros motivos: de un lado, la compleja tarea de proponer al Parlamento qué competencias pasarán a los Consejos Insulares y qué otras restarán en poder de la Administración parece que sea más propio de una comisión mayoritariamente integrada por técnicos. De otro, resulta que los políticos

funcionamiento, no ha efectuado propuesta de Ley de transferencias alguna al Parlamento de las Islas Baleares. La asignación, transferencia o delegación de competencias a los Consejos Insulares por esta vía no se ha conseguido, pues.

Al margen de este procedimiento, el Parlamento de la Comunidad ha aprobado diversas Leyes que regulan sectores materiales que afectan a los municipios o Consejos Insulares, atributivas de competencias a estos entes y que, por consiguiente, han operado una verdadera descentralización en favor de los mismos; a ello estaba obligado, por lo demás, en virtud de lo dispuesto en los artículos 25, 26 y 36 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local. Esto es lo que ha sucedido en el campo lingüístico (37) y en el de la ordenación del territorio (38).

Sin lugar a dudas, la Ley que más poderes ha otorgado a los municipios e islas es la 9/1987, de 11 de febrero, de Acción Social (39). En ésta no sólo se confieren poderes a estos entes, sino que sintetiza la interpretación sistemática del modelo estatutario que hemos mante-

tendrán ocasión de intervenir en la tramitación parlamentaria para decir la última palabra sobre la propuesta. Por último, el argumento queda reforzado si tenemos en cuenta que de aprobarse la proposición de Ley sobre Consells Insulares en su redacción actual, según la disposición adicional primera de la referida proposición, la iniciativa para la presentación de propuestas ante la comisión corresponderá a sus miembros, al Govern de la Comunidad, a los grupos parlamentarios, a los diputados y a los Consells Insulares; luego los políticos podrán intervenir ante la comisión presentando propuestas en una primera fase, además de en el Parlamento. En resumen, consideramos que en el procedimiento de distribución de las competencias entre la Comunidad Autónoma y los Consejos Insulares hay tres fases: una de iniciativa, una de propuesta y, en fin, otra de discusión y fijación definitiva de la reordenación de las competencias, y que el resultado definitivo quedaría sensiblemente mejorado si en la fase intermedia interviniese una comisión básicamente integrada por técnicos. Pese a estas razones, la referida comisión siempre ha sido integrada por políticos, carácter que ha acentuado la reciente Ley de Reforma, al disponer que la designación de la comisión se hará por el tiempo que dure la legislatura, lo que se ha intentado justificar en la exposición de motivos con las siguientes palabras: «Toda vez que la composición de esta comisión tiene un marcado carácter político (*sic*), de tal forma que la composición de la Cámara afecta directamente a la de esta comisión, es necesario regular el período por el que son designados sus miembros y hacerlo de manera coincidente con el período para el que son designados los miembros de la Cámara, esto es, el tiempo de una legislatura.»

(37) Uno de los primeros preceptos atributivos de competencias a estos entes lo encontramos en la Ley 3/1986, de 19 de abril, de Normalización Lingüística en las Islas Baleares, que en su artículo 9.3 dispone que «los Consells Insulares y las Corporaciones Locales han de regular el uso de la lengua catalana en el ámbito de su competencia, de acuerdo con los principios y las normas de esta Ley».

(38) Los Consejos Insulares y los municipios han de informar preceptivamente antes de que el Gobierno acuerde la suspensión total o parcial de la vigencia de los Planes Territoriales Parciales, Planes Directores Sectoriales o Planes de Ordenación del Medio Natural: han de informar el Avance de las Directrices de Ordenación Territorial, los Planes Territoriales Parciales, los Planes Directores Sectoriales y los Planes de Ordenación del Medio Natural que les afecten según los artículos 9.1, 14.b), 19.b) y 29.b) de la Ley 8/1987, del día 1 de abril, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares. Según los artículos 19.2, 24.2 y 29 de la misma Ley, los Consejos Insulares pueden elaborar Planes Territoriales Parciales, Planes Directores Sectoriales y Planes de Ordenación del Medio Natural. En este caso le corresponderá su aprobación inicial y provisional.

(39) Basta leer sus artículos 15 y 16 para comprobarlo.

nido en estas líneas. Así, municipios y Consejos Insulares se constituyen en verdadera Administración indirecta de la Comunidad y no sólo porque se exprese en el apartado V de la exposición de motivos de la Ley, en el que se puede leer que «la presente Ley hace del principio de descentralización uno de sus pilares básicos, y pone el acento en la potenciación de las competencias en la gestión de los Consejos Insulares y de los ayuntamientos (...). En definitiva, el Gobierno de la Comunidad Autónoma ha de planificar, coordinar y controlar todo el sistema de acción social. Los Consejos Insulares y los Ayuntamientos han de colaborar con aquél y responsabilizarse en la ejecución para gestionarla con la mayor eficacia y proximidad a los beneficiarios», sino porque el modelo se ve igualmente incorporado en el articulado a modo de formulación general, «con el objeto de aproximar al ciudadano a los servicios sociales y la asistencia social, el Gobierno de la Comunidad Autónoma orientará la ordenación de los mismos y su actuación para que los Consejos Insulares y los Ayuntamientos sean quienes los gestionen» (art. 18, párrafo 1.º), lo que se concreta después con la posibilidad de que la Comunidad Autónoma adopte los precisos acuerdos para que sea posible la gestión por parte de los municipios y Consejos Insulares o delegue en ellos el ejercicio de las competencias, funciones y servicios, delegaciones que igualmente pueden darse entre los Consejos Insulares y los municipios (40).

Los poderes que se asignan a los Consejos Insulares en esta Ley, al igual que en las demás analizadas, son los propios de un ente local de carácter supramunicipal, no los que le corresponden en tanto que instituciones de la Comunidad según el artículo 39, números 7 y 8, del Estatuto. Esto es, se atribuyen unas competencias a los Consejos Insulares y se mantienen las competencias delegadas que en materia de servicios sociales han recibido los Consejos Insulares en la etapa preautonómica (41). Pero el proceso sólo quedará concluido cuando se aprueben las leyes que con carácter definitivo fijarán la distribución de las competencias entre la Administración de la Comunidad y los Consejos Insulares.

Así hay que interpretar la disposición transitoria segunda de la Ley de constante referencia, en la que podemos leer que «la delegación de competencias a que se refieren los párrafos anteriores se extenderá hasta la aprobación de la Ley de Transferencias a los Consejos Insulares, previstas en la Disposición Transitoria novena, párrafo cuarto, del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares».

(40) *Vid.* los artículos 15.3 y 7, 16.4 y 8, 18, párrafo 2.º, así como la disposición adicional primera de la Ley.

(41) En la Disposición Transitoria segunda.

3) *Vía descentralización por servicios*

No puede decirse que la Administración preautonómica o la de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares hayan hecho un uso abusivo de la denominada descentralización funcional o por servicios, lo que de haberse producido, y dado el modelo de Administración indirecta basado en entes territoriales como son las islas y los municipios que diseña el Estatuto, habría de considerarse como una técnica al servicio de la centralización.

Parte de los entes fundacionales o institucionales con los que cuenta la Administración comunitaria son herencia de la Diputación (42); algunos fueron creados en la etapa preautonómica, como el Instituto Balear de Investigación Agraria, organismo autónomo encargado de ejercer todas las funciones de investigación en materia agraria, que son competencia de la Comunidad Autónoma (43), aunque la mayoría han sido creados después de la institucionalización definitiva de la Comunidad. Así es el caso del Instituto Balear de la Vivienda, ente con forma pública de personificación que debe ajustar su actuación al Derecho privado y cuya principal finalidad es la de ejecutar promociones públicas de viviendas (44), o el de la Sociedad de Servicios Forestales de Baleares, S. A. (45).

Dadas las competencias asumidas por los entes públicos institucionales, cuando se aprueben las leyes de distribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de agricultura y vivienda conforme a lo dispuesto en el artículo 39.3 y 8 de los referidos entes, se tendrán que extinguir o por lo menos sus competencias se verán mermadas.

* * *

A modo de resumen diremos que el maravilloso diseño de la Administración indirecta en manos de las islas y municipios está por estrenar. Pese al modelo estatutario, lo cierto es que en la Comunidad de las Islas Baleares tiene su Administración fuertemente centralizada

(42) Este es el caso del Instituto de Estudios Baleáricos, fundación pública que está bajo el patronazgo de la Comunidad Autónoma. Véase el *Bolletí Oficial del Consell General Interinsular de les Illes Balears* núm. 10, del día 31 de julio de 1980, en el que aparece la modificación de los Estatutos del referido ente.

(43) Véase su Decreto regulador en el *Bolletí Oficial del Consell General Interinsular de les Illes Balears*, núm. 10, del día 31 de julio de 1980.

(44) Vid. en el *Butlletí Oficial de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears*, núm. 9, del día 20 de enero de 1987, el Decreto 113/1986, de 30 de diciembre, de constitución de la entidad.

(45) Sociedad anónima con capital social íntegramente suscrito y desembolsado por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Vid. en el *Butlletí Oficial de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears*, núm. 23, del día 20 de agosto de 1985, el Decreto 63/1985, de 18 de julio, por el que se crea la aludida sociedad.

que ejecuta la inmensa mayoría de los poderes administrativos de la Comunidad y son varias las razones que justifican la contradicción que hay entre la realidad y las normas estatutarias, entre las que hay que destacar las siguientes: la exagerada descentralización prevista por la norma institucional básica de la Comunidad, las dificultades inherentes a la operación (aumento de costos y la resistencia de los funcionarios a trasladarse a trabajar en las islas menores), la contradicción estructural que hay entre el proceso de institucionalización, de asentamiento, de una joven Administración con la de su compartición en cuatro o cinco bloques o sectores, la paradoja que se da en el hecho de que únicamente es necesaria y deseada la descentralización en las islas menores y en la isla mayor se concentra el 82 por 100 de la población del archipiélago, la necesidad que tiene la novel clase política gobernante de contar con su propio aparato burocrático, la inexistencia de un marco legal de referencia y el natural efecto de centralización que se da en los procesos de institucionalización de las Administraciones públicas.

V. LA PROPOSICION DE LEY DE CONSELLS INSULARES

Seguramente la aprobación definitiva de la proposición de Ley de Consells Insulares vendrá a resolver bastantes de las dificultades y problemas expuestos. La referida proposición, siguiendo las pautas del artículo 5.1 de la Ley de Proceso Autonómico se ha decantado por el principio de horizontalidad, por lo que, cuando se distribuyan las competencias sobre las materias enumeradas en el artículo 39, cada uno de ellos alcanzará idéntico techo competencial (46); afortunadamente el referido principio no reza en la proposición, como tampoco en la Ley del Proceso Autonómico, para la encomienda a los Consejos Insulares de la gestión ordinaria de los servicios de la Comunidad y ejecución de sus decisiones (47), lo cual va a permitir una mayor flexibilidad, así como evitar la presencia de servicios de la Comunidad en las islas menores.

Sorprende que en la proposición se admita que las competencias sobre las materias descritas en el artículo 39 podrán ser delegadas, cuando la totalidad de la doctrina había apostado por la consideración

(46) *Vid.* artículo 9 de la proposición de Ley.

(47) Confróntese los artículos 27 y 9 de la proposición de Ley.

de éstas como propias (48) o de atribución (49), pero en ningún caso delegadas; de prosperar la proposición estaríamos ante una Ley que haría una interpretación restrictiva de las posibilidades descentralizadas previstas en el Estatuto.

Según la proposición de Ley, el contenido de las leyes de atribución de competencias a los Consejos Insulares viene a ser el mismo que el de los Reales Decretos de traspasos de servicios de la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas, lo que a nuestro juicio es grave, ya que, de un lado, se trasladan toda una serie de temas administrativos al Parlamento (lo cual atenta contra el principio de división de poderes que sostiene el edificio institucional del Estatuto (50)); y de otro, al disponer que la ley de transferencias incluso deberá fijar los medios personales que se ponen a disposición de los Consejos Insulares, puede ocasionar la indefensión (51) en el personal al servicio de la Administración que sea objeto de transferencia. Estas precisiones no derivan por cierto de la disposición transitoria novena 2 del Estatuto, según la cual la Comisión Técnica Interinsular, cuando hace las propuestas al Parlamento, tiene únicamente que concretar cuál es la distribución definitiva de las competencias entre los Consejos Insulares y la Administración de la Comunidad, así como las técnicas de coordinación y control que se reserva el Gobierno de la Comunidad.

La proposición sólo regula los medios de control relativos a las competencias delegadas, como si esta modalidad de transferencia viniera a convertirse en la regla general sometiendo a los Consejos a fuertes controles al reproducir las técnicas previstas en el artículo 5.2 y 3 de la Ley del Proceso Autonómico y añadir otras nuevas (52). El único con-

(48) Vid. MUÑOZ-MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1984, vol. II, pp. 199 y 222; PAREJO ALFONSO, SANTAMARÍA PASTOR y el redactor del presente trabajo en el dictamen Estudio..., *op. cit.*, pp. 71 a 76, y por último nuestro trabajo *La posición...*, *op. cit.*, pp. 164-169.

(49) Véase GARRIDO FALLA, *Las peculiaridades...*, *op. cit.*, p. 67.

(50) Confróntese el artículo 33 del Estatuto de Autonomía balear, así como su Título III.

(51) Véase sobre el particular el sugestivo análisis de GÓMEZ-FERRER, «Legislación en materia de urbanismo: competencias de la Comunidad y novedades más significativas», en *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, coordinados por Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, Comunidad de Madrid y Editorial Civitas, Madrid, 1987, pp. 486 y 487.

(52) Entre la que destaca la emisión de informes preceptivos e incluso vinculantes por parte del Gobierno de la Comunidad cuando así se prevea en la legislación sectorial. Aunque podría argumentarse que al referirse la proposición de Ley a los Consejos Insulares, en tanto que instituciones de la Comunidad, el referido medio de control halla su cobertura en el artículo 40.2 y en la Disposición Transitoria novena 2.ª del Estatuto. En mi opinión, creo que ésta no es la solución acertada, ya que la futura Ley de Consells Insulares se dictará en cumplimiento del mandato previsto en el artículo 5.2 del Estatuto, que establece que la organización territorial «será regulada por el marco de la legislación básica del Estado, por una Ley del Parlamento de las Islas Baleares, de acuerdo con el presente Estatuto» (el subrayado es nuestro) y este medio de control no está previsto en la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local ni en la Ley del Proceso Autonómico, por lo que su inclusión en la futura Ley general reguladora de la organización de la Comunidad no parece correcta. Sobre el particular, *vid.* GÓMEZ-FERRER MORANT, «Legislación», *op. cit.*, pp. 472 y 481.

rol general sobre la actividad global de los Consejos Insulares es el ejercido conjuntamente por el Gobierno de la Comunidad y el Parlamento previsto en el artículo 24 de la proposición de Ley, según el cual los Consejos elaborarán una memoria anual sobre la gestión de las competencias que les hayan sido atribuidas por Ley del Parlamento, que presentarán al Gobierno. Una vez examinadas por éste, las remitirá al Parlamento para su debate.

En cuanto a las técnicas de coordinación entre las diversas Administraciones públicas en presencia, la proposición de Ley se remite al Capítulo II del Título V de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, aunque como técnica original y para coordinar la ejecución de las competencias delegadas, propone que el Gobierno pueda convocar conferencias sectoriales presididas por el correspondiente consejero (53).

El sistema financiero de los Consejos Insulares, con una fase provisional basada en el coste efectivo de los servicios garantizado por la Comunidad y otra definitiva que será fijada por Ley transcurridos cinco años a contar desde la entrada en vigor de la primera ley de transferencias, junto a la dotación presupuestaria de un fondo de compensación interinsular (54), dan fe de la copia de un complejo mecanismo utilizado por el Estado con las Comunidades Autónomas, que por cierto está en crisis, de dudoso acierto para unas realidades completamente distintas, al mismo tiempo que están en relativa armonía con un Estatuto que ya inició la línea equivocada.

(53) *Vid.* los artículos 23 y 25.i) de la proposición de Ley.

(54) Artículos 32, 33 y 39 de la proposición de Ley.