

LAS PECULIARIDADES DE LA ORGANIZACION INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE LAS ISLAS BALEARES

FERNANDO GARRIDO FALLA
Catedrático de Derecho administrativo
Universidad Complutense de Madrid

I

Es sabido que, de acuerdo con la Constitución Española, existen dos vías o caminos jurídicos para la constitución de Comunidades Autónomas, a saber: el régimen normal previsto en el art. 143 y el régimen especial establecido en el art. 151.

A los Estatutos de unas y otras Comunidades Autónomas se refiere la Constitución en preceptos distintos. Así, las Comunidades Autónomas de régimen normal (artículo 143) se regirán por unos Estatutos aprobados de acuerdo con lo dispuesto en el art. 146 y cuyo contenido se predetermina en el art. 147; mientras que las Comunidades Autónomas de régimen especial (art. 151) se rigen por unos Estatutos cuyo contenido es el que, por lo que se refiere a la organización institucional autonómica, se determina en el art. 152.

El examen comparativo de los arts. 147 y 152 da lugar a unas curiosas reflexiones. En primer lugar, como ha observado el Profesor Entrena, se produce la paradójica impresión de que el art. 152 limita más —al especificar la enumeración y carácter de las instituciones fundamentales autonómicas— la libertad de los redactores del Estatuto, que el art. 147. Sin embargo, obviamente esto choca con la que pudiésemos denominar especial legitimación autonómica de las Comunidades que se constitu-

yen por la vía del art. 151 el cual ha sido aplicado, en principio y aparte el polémico caso de Andalucía, a aquellas regiones que con anterioridad a la terminación de nuestra guerra civil habían tenido aprobado (Cataluña y País Vasco) o al menos elaborado (Galicia) un Estatuto de Autonomía.

El recuerdo de las discusiones parlamentarias en torno al art. 147 nos convence asimismo de que no era la intención de los redactores de este precepto la de dar mayor libertad de contenido a los Estatutos de las Comunidades que se constituyesen por la vía del art. 143. Baste decir —y el dato lo recuerda también el Profesor Entrena— que una enmienda defendida por los Profesores Fraga Iribarne y López Rodó en el sentido de que las Comunidades Autónomas hubiesen de contar en todo caso con una Asamblea Legislativa, por entender que, de no ser así, “desaparecería la pieza básica de toda autonomía” (Diario de Sesiones del Congreso de 14 de junio de 1978), fue rechazada; lo que quiere decir que podrán existir Comunidades Autónomas de régimen normal (art. 143) que carezcan de Asamblea Legislativa, mientras que las de régimen especial han de tener necesariamente este tipo de Asamblea.

El caso es que, al margen interpretaciones teóricas, la realidad nos enseña que la totalidad de las Comunidades Autónomas —ahora que el mapa autonómico español está ya completo— dispone de una Asamblea Legislativa o Parlamento. Y éste es precisamente el caso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

II

Respondiendo, pues, a la exigencia que se contiene en el art. 57.2.a) de la Constitución (los Estatutos de Autonomía deberán contener “la denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica”) el art. 1º de la Ley Orgánica 2/1983 que aprueba el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares establece que “su denominación será Comunidad Autónoma de las Islas Baleares”. Y, continuando con las exigencias constitucionales, dedica el Estatuto su título III a “las instituciones de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares”. Dice así el art. 18:

- “1. La organización institucional autonómica está integrada por el Parlamento, el Gobierno y el Presidente de la Comunidad Autónoma”.

“2. A los Consejos Insulares les corresponderá el gobierno y la administración de las Islas de Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera y sus islas adyacentes. Esos tres Consejos se constituirán en los términos y con las competencias que resulten de la Constitución y del presente Estatuto”.

¿Y cuál es el nombre que el Estatuto reserva para denominar al conjunto de estas instituciones autonómicas? La pregunta puede parecer sorprendente; no lo es si pensamos que cabalmente esto es lo que ocurre en algunos otros Estatutos de Autonomía. Así:

a) En el art. 1º.2 del Estatuto de Cataluña se nos dice que: “la Generalidad es la Institución en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña”. Obsérvese que se emplea “Institución” en singular; lo cual no deja de chocar con la pluralidad de instituciones que se enumera en el art. 29.1 del propio Estatuto, según el cual: “La Generalidad está integrada por el Parlamento, el Presidente de la Generalidad y el Consejo Ejecutivo o Gobierno”.

Esto invita a pensar en una equivalencia entre los términos Cataluña y Generalidad (a pesar de que en un caso se aluda a una realidad histórico-social y en otra a una organización político-administrativa), que permite una utilización intercambiable de ambos conceptos. Así: en el art. 2º se habla de que “el territorio de Cataluña como Comunidad Autónoma es el de las comarcas comprendidas en las Provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona...”; en el art. 5º.1 se dice que “la Generalidad de Cataluña estructurará su organización territorial en municipios y comarcas...”.

En los arts. 9 y siguientes se enumeran las competencias exclusivas y concurrentes de “La Generalidad de Cataluña”, mientras que en la mayoría de los Estatutos (y por supuesto en el de las Islas Baleares, arts. 10 y ss.) se habla de las competencias de “La Comunidad Autónoma”.

b) El Estatuto de Autonomía de Valencia recibe en este sentido la influencia del catalán. Así, en su art. 9 se dice:

“1. El conjunto de las *instituciones* de autogobierno de la Comunidad constituyen la Generalidad Valenciana”.

Y a continuación se añade:

“2. Forman parte de la Generalidad: las Cortes valencianas (o Corts), el Presidente, el Gobierno valenciano (o Consell) y las demás instituciones que determine el presente Estatuto”.

Esto permite que en la enumeración de las competencias, éstas se atribuyan —como en el caso catalán— a “La Generalidad Valenciana” (art. 31 y ss.) con independencia de que el ejercicio de las mismas corresponda a las Cortes valencianas o al Consell de Gobierno.

Sin embargo, en el caso valenciano (y de acuerdo con el mandato constitucional) ha habido que buscar *un nombre* para la Comunidad que, tras la conocida discusión acerca del término “Reino de Valencia” (que transaccionalmente se incluye en el art. 1º) termina con una solución curiosamente tautológica: la Comunidad Autónoma de Valencia se denominará “Comunidad Valenciana” (art. 1º.1).

c) Andalucía, al igual que Cataluña, no ha necesitado inventar un nombre que ya tenía. Sin embargo parece que ha considerado necesario encontrar la réplica al término “Generalidad” y lo ha encontrado en una expresión tan equívoca como la de “Junta de Andalucía” que, como se verá en seguida nada tiene que ver con la Junta de Galicia (pues ésta constituye el Gobierno o poder ejecutivo de Galicia; art. 9 del Estatuto Gallego). En efecto, el art. 24 del Estatuto de Andalucía dice:

“1. La Junta de Andalucía es la *institución* en que se organiza políticamente el autogobierno de la Comunidad Autónoma. La Junta de Andalucía está integrada por el Parlamento, el Consejo de Gobierno y el Presidente de la Junta”.

De nuevo nos encontramos, pues, con una “institución de instituciones”, sin tradición histórica (por contraste con la Generalidad) y propicia al equívoco (por similitud con la Junta de Galicia).

III

El esquema institucional de las Islas Baleares se inspira en el propio modelo del Estado, es decir, en la fórmula de la división de poderes. Este es, por lo demás, el comúnmente aceptado en todos los Estatutos de Autonomía.

Alterando ligeramente el orden en que estas cuestiones aparecen reguladas en el Estatuto, examinaremos a continuación: el Parlamento; el Gobierno; el Presidente; la Organización Judicial y, en fin, las peculiaridades de los Consejos Insulares.

A) Por lo que se refiere al Parlamento “representa al pueblo de las

Islas Baleares, ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos de la Comunidad Autónoma, controla la acción de gobierno y ejerce todas aquellas competencias que le son atribuidas por el presente Estatuto, las leyes del Estado y las del propio Parlamento”. (art. 19.1 del Estatuto).

Las funciones del Parlamento Balear se asemejan, pues, a las de las Cortes Generales: función legislativa y función de control del Gobierno.

a) Por lo que se refiere a la potestad legislativa ésta será plena o subordinada de acuerdo con el reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma que se establecen en la Constitución y en el Estatuto.

Así, la Comunidad Autónoma tendrá plena competencia legislativa en relación con las materias de competencia exclusiva que se enumeran en el art. 10 del Estatuto. Con una precisión técnica que no se encuentra en todos los Estatutos, el párrafo final de este artículo termina así: “En el ejercicio de estas competencias corresponderá a la Comunidad Autónoma la *potestad legislativa*, la potestad reglamentaria y la ejecutiva”.

En otras materias, en cambio, la potestad legislativa autonómica es subordinada con respecto a la legislación y a las normas básicas del Estado. Esto es lo que ocurre en relación con las competencias atribuidas en los arts. 11 y 15 del Estatuto. El propio Texto Estatutario denomina a esta potestad normativa “de desarrollo legislativo”. A diferencia con lo que ocurre con las competencias exclusivas del art. 10, aquí la relación entre las normas estatales y las leyes autonómicas es de jerarquía.

b) La función de control del Parlamento sobre el Gobierno determina la creación de un régimen parlamentario, en el sentido estricto de la expresión, si bien, claro está, a nivel autonómico. El Presidente del Gobierno (que, como luego veremos, es al mismo tiempo el de la Comunidad) se elige por el Parlamento ante el cual ha de defender el programa político de su Gobierno y obtener previo debate la votación de confianza (art. 31). La cuestión de confianza podrá, asimismo, presentarse a lo largo del mandato, durante el cual el Gobierno estará expuesto a la moción de censura que, de ser aprobada, determina el cese del Presidente y de su Gobierno (art. 32).

Hay que subrayar la curiosa reiteración con la que en el Estatuto se recalca la responsabilidad política del Gobierno y de su Presidente ante el Parlamento: art. 32.4; 33.4; y 33.8.c).

B) El Gobierno “es un organismo colegiado con funciones ejecutivas y administrativas” (art. 33). Definición legal que, de entrada, plantea un primer problema interpretativo: ¿dónde empieza el Gobierno y donde acaba la Administración? Desde luego, desde el punto de vista subjetivo (al igual que ocurre en el Estado: arts. 97, 98 y 103 de la Constitución) el Gobierno es algo distinto de la Administración: “está compuesto por el Presidente, el Vicepresidente, en su caso, y los Consejeros” (art. 33.2). Por otra parte, en el art. 41 se nos dice que “corresponde a la Comunidad Autónoma 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 del presente Estatuto”.

Empero, desde otro punto de vista, hay repetidas referencias a una “función administrativa” que no coincide con la Administración en sentido subjetivo, ya que: 1) puede desarrollarla el Gobierno (art. 33.1); 2) la Comunidad Autónoma “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” (art. 42); 3) “contra los actos, los acuerdos y las normas reglamentarias emanadas de los órganos ejecutivos y administrativos de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se podrá interponer recurso ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”.

Se descubre así, desde el punto de vista subjetivo, una relación Gobierno - Administración de tipo instrumental (art. 41.1) que se superpone, desde el punto de vista funcional, con una relación de confusión. El art. 43.2 antes citado permite, en su literalidad, llevar a la fiscalización de los Tribunales Contencioso-Administrativos actos emanados de los órganos de gobierno interior del Parlamento, por ejemplo.

La función normativa del Gobierno no se limita a la ya señalada potestad reglamentaria, sino que el Estatuto consagra también la figura del Decreto legislativo. “El Parlamento —se dice en el art. 27.1— podrá delegar en el Gobierno de las Islas Baleares la potestad de dictar *normas con categoría de Ley* en los mismos términos y supuestos de delegación previstos en los arts. 82, 83 y 84 de la Constitución”. En cambio, no está prevista la figura del Decreto-Ley.

Una duda interpretativa plantea, sin embargo, el mencionado art. 27. A mi juicio, la técnica del Decreto legislativo entre el Parlamento y el Gobierno Autonómico debe limitarse a aquellas materias que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 10 del Estatuto, pertenecen a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. Es decir, a la que he-

mos denominado potestad legislativa plena. Aunque no exista una prohibición expresa, resulta difícil imaginar que una ley del Parlamento Autónomo que tiene que ajustarse a las bases de la legislación estatal adopte, a su vez, la forma de base Ley de Bases para que sea desarrollada por el Gobierno Autónomo.

C) El Presidente de la Comunidad Autónoma rompe, en cierto sentido, el esquema comparativo que estábamos realizando con la organización del Estado. Presenta, en efecto, un carácter *mixto* ya que al mismo tiempo es Presidente del Gobierno y Presidente de la Comunidad Autónoma.

a) El papel de Presidente del Gobierno (es decir, del ejecutivo) se desprende de las siguientes notas:

- Es elegido por el Parlamento (art. 31.1) ante el que presenta el programa de gobierno y solicita la confianza de aquél (art. 31.2).
- Nombra a los miembros del Gobierno y dirige y coordina la acción del Gobierno (art. 31.1).
- Responde políticamente ante el Parlamento y cesa en su cargo precisamente por consecuencia de una moción de censura (art. 32.4).

b) Pero al mismo tiempo concurren en él ciertas notas que sugieren su paralelismo con un Jefe de Estado. Así:

- Ostenta la más alta representación de la Comunidad Autónoma, así como la ordinaria del Estado en las Islas Baleares (art. 32.1).
- Promulga las leyes del Parlamento en nombre del Rey (art. 27.2).

Debe advertirse, sin embargo, que la separación de la figura del Jefe del Estado y del Presidente del Gobierno (o del poder ejecutivo) en los regímenes parlamentarios, es en la historia constitucional un acaecimiento relativamente reciente. En las Constituciones decimonónicas, a partir de la Constitución de Cadiz de 1812, la Jefatura del Estado y la del Poder Ejecutivo residen en el Rey. La fórmula, que se repite literalmente en la Constitución de 1876 era la siguiente: “la potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el Rey y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes”.

Más significativa aún es la breve fórmula que emplea en su art. 35 la Constitución de 1869: “El Poder ejecutivo reside en el Rey, que lo ejerce por medio de sus Ministros”.

En realidad, pues, la separación de las Jefaturas del Estado que está teóricamente por encima de los distintos poderes pero a la que prácticamente le falta poder ejecutivo que reside en el Gobierno o Consejo de Ministros, dirigido por su Presidente, aparece en la Constitución Republicana de 1931 y se proyecta, con más claridad todavía, en el art. 97 de la vigente Constitución monárquica.

IV

La tercera columna sobre la que se apoya la teoría de la división de poderes está constituida por el Poder Judicial. Y la primera observación que hay que hacer en esta materia está precisamente en que las Comunidades Autónomas en general —y la de Baleares en particular— carecen de un Poder Judicial propio. Hay, eso sí, una enérgica descentralización de la Administración de Justicia que culmina en la creación del Tribunal Superior de Justicia en cada una de las Comunidades Autónomas. Pero es la Ley Orgánica del Poder Judicial y demás disposiciones complementarias (art. 48) que dicte el Estado la que fijará los términos y condiciones en que funcionará el Tribunal Superior de Justicia. Ciertamente que el art. 49 enumera una serie de cuestiones en los órdenes civil, contencioso-administrativo, penal y social, cuya competencia está atribuida a los órganos jurisdiccionales con sede en las Islas Baleares y, en última instancia, al Tribunal Superior de Justicia. Pero así mismo, la unidad jurisdiccional nacional se mantiene con la posibilidad de elevar ante el Tribunal Supremo “el recurso de casación o el que corresponda de acuerdo con las leyes del Estado. El Tribunal Supremo también resolverá los conflictos de competencias y jurisdicción entre los Tribunales de las Islas Baleares y los del resto de España” (art. 49.2).

En resumen, el Poder Judicial no forma parte de los poderes propios de las Comunidades Autónomas. En esta materia la fórmula jurídica organizatoria utilizada ha sido la de descentralización. Y no debe extrañar en absoluto que sea así, si se tiene en cuenta las garantías para preservar la unidad jurisdiccional que han sido establecidas por la Constitución. Así:

- El art. 149.1.5º de la Constitución establece como competencia exclusiva del Estado, la Administración de Justicia.
- La justicia emana del pueblo (español) y se administra en nombre del Rey, por Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial (art. 117). Es decir, del *único* Poder Judicial que existe en el Estado y al que se dedica el número VI de la Constitución.
- El Tribunal Supremo, con Jurisdicción *en toda España*, es el órgano

jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (art. 123).

Por cierto que, aunque fuera y por encima de la organización judicial, el Tribunal Constitucional constituye precisamente el máximo organismo de control de la fuerza centrípeta inherente al Estado de las Autonomías, velando por el cumplimiento y respeto a la Constitución Ley suprema y común a todos los españoles. Por eso las leyes del Parlamento de la Comunidad Autónoma —al igual que las de las Cortes Generales— que están excluidas del recurso contencioso-administrativo, están sujetas al control de su constitucionalidad ejercido por el Tribunal Constitucional (art. 43.1).

V

En realidad las notas de la organización institucional de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares que se acaban de examinar son comunes, salvo peculiaridades de carácter secundario, a todas las Comunidades Autónomas del Estado español. La peculiaridad de esta Comunidad Autónoma deriva precisamente de su carácter insular; por eso ya aludimos al comienzo a una institución particularmente específica de estas Islas que son los Consejos Insulares.

En este sentido, el Estatuto de las Islas Baleares podría haberse inspirado en la organización institucional —tanto preconstitucional como autonómica— de las Islas Canarias. Es sabido que en estas otras Provincias españolas de carácter insular se dio lugar al nacimiento de una forma propia de organismos de gobierno y administración: los Cabildos Insulares. De acuerdo con el art. 7º del Estatuto de Autonomía de Canarias “las Islas tendrán además su *Administración propia* en forma de Cabildos, que seguirán regulándose por su legislación específica. Ejercerán asimismo las funciones que este Estatuto les reconoce”.

Este precepto es significativo, ya que la expresión “seguirán regulándose” afirma, como antes se dijo, una característica de la geografía insular de estas Provincias españolas que dio ya lugar a un tratamiento específico en la legislación preconstitucional. Pero, claro está, el Estado de las Autonomías también en esta materia hubo de producir sus efectos propios. Y así se lee en el art. 22.3 del Estatuto Canario:

“A los Cabildos Insulares les corresponde el ejercicio de las funciones que les son reconocidas como propias, *las que se les trans-*

fieran o deleguen por la Comunidad Autónoma y la colaboración en el desarrollo y ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno canario en los términos que establezcan las leyes de su Parlamento. Las transferencias y delegaciones llevarán incorporados los medios económicos, materiales y personales que correspondan”.

Y todavía en este precepto se añade algo más que contribuye a diseñar el carácter propio de los Cabildos:

“Los Cabildos asumen la representación ordinaria en cada isla de la Comunidad Autónoma y ejecutarán en su nombre, cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios”.

En este esquema organizativo se advierte, por supuesto, algo que, por así decirlo, rompe los moldes generales del título VIII de la Constitución. El Cabildo Insular se introduce, más que como un escalón intermedio entre la Comunidad Autónoma y los municipios, como un organismo que, en virtud de la fórmula de la transferencia y la delegación, puede actuar en cada isla en sustitución de la propia Comunidad Autónoma; más aún, en ciertos casos —como se desprende del último precepto transcrito— como órgano de sustitución automática.

Aunque esto significa ciertamente un anticipo de lo que van a significar los Consejos Insulares en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, hay que reconocer que la configuración de estos últimos se realiza con rasgos mucho más enérgicos. El art. 18 del Estatuto Autonómico de las Islas Baleares (cuyo contenido se repite casi literalmente en el art. 37) se asemeja, por supuesto, con el art. 22 del Estatuto Canario. Pero las diferencias cualitativas se advierten particularmente cuando en el art. 39 se establece la enumeración de las competencias de los Consejos Insulares. Vale la pena recordar el primer párrafo de este artículo en el que encontramos, a nuestro juicio, las peculiaridades más específicas del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares:

“Los Consejos Insulares, además de las competencias que les corresponden 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...”

A continuación se enumeran nada menos que veintisiete materias sobre las cuales la competencia se atribuye a los Consejos Insulares y, por si esto no fuese poco, el art. 39 termina con el siguiente párrafo adicional:

“Y, en general, cualesquieran otras que en su ámbito provincial 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 todo cuanto se prevé en los apartados 2 y 3 del art. 26 de este Estatuto”.

Una primera observación ha de ser subrayada a la vista de lo anterior: las competencias de los Consejos Insulares no se ejercitan en virtud de ninguno de los títulos jurídicos que significan la transferencia, la delegación o la sustitución. Se trata de una *atribución* —con toda la fuerza jurídica que esta figura comporta— expresamente establecida en el Estatuto de Autonomía y que, por consiguiente, no podría ser alterada 1) ni por Ley del Parlamento Balear, a pesar de las competencias legislativas que en esta materia le atribuye el art. 10.1 del Estatuto, sobre organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno balear, 2) ni siquiera por ley de las Cortes Generales (que se encontrarían con el obstáculo que supone precisamente el precepto estatutario que se acaba de citar, así como con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 5 de Agosto de 1983 relativa al conocido caso de la impugnación de la LOAPA). En resumen: la alteración de las competencias de los Consejos Insulares implicaría una reforma del Estatuto y, por consiguiente, habría que acudir al procedimiento establecido en el art. 68 de dicho Cuerpo legal.

Pero veamos ahora en qué forma las competencias atribuidas a los Consejos Insulares inciden en las competencias de la propia Comunidad Autónoma Balear.

a) Por lo que se refiere a las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma Balear que se enumeran en el art. 10 de su Estatuto de Autonomía, *todas* (excepto lo referente a la organización de las instituciones de autogobierno; la legislación foral y la hacienda de la Comunidad Autónoma) pasan a ser *ejecutadas y gestionadas* por los Consejos Insulares.

Hay que subrayar que esto significa una modificación del propio texto estatutario (por no hablar de una contradicción entre los art. 10

y 39) ya que el art. 10, termina la enumeración de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma con el siguiente párrafo:

“En el ejercicio de esas competencias, corresponderá a la Comunidad Autónoma la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la *función ejecutiva*”.

Pues bien; si nos atenemos al art. 30, la función ejecutiva y la gestión en estas materias no está atribuida a la Comunidad Autónoma sino a los Consejos Insulares dentro, claro está, de sus respectivas jurisdicciones territoriales. La Comunidad Autónoma sólo conserva la potestad legislativa y la potestad reglamentaria.

b) Por lo que se refiere a las competencias que atribuye a la Comunidad Autónoma el art. 11 del Estatuto para el desarrollo legislativo y la ejecución dentro del marco de la legislación básica del Estado de una serie de materias que, hasta un total de catorce, se enumeran en dicho artículo, por lo menos la mitad de ellas pasan a ser, en cuanto a su ejecución y gestión, competencia propia de los Consejos Insulares. En algún caso concreto, incluso podría afirmarse que se produce un vaciamiento total de la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma; así, en relación con los contratos y concesiones administrativas (art. 11, nº 9) ¿se puede saber cuáles son los que quedan en manos de la Comunidad Autónoma siendo así que cada Consejo Insular (art. 39, nº 24) asume la competencia para la realización de contratos y concesiones administrativas en las materias cuya gestión le corresponde en su territorio?

c) En fin, el art. 12 del Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma la función ejecutoria, dentro del marco de la legislación estatal, de un total de 11 materias, de las cuales *cuatro por lo menos* figuran entre las competencias propias de los Consejos Insulares de acuerdo con el art. 39. Puesto que aquí la función (función ejecutiva) atribuida a la Comunidad Autónoma es la misma que la atribuida al Consejo Insular y la materia es coincidente, hay que admitir que el vaciamiento de competencia de la Comunidad Autónoma a favor del Consejo Insular se produce íntegramente. Por ejemplo, la ejecución de la legislación general sobre actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas atribuidas a la Comunidad Autónoma (art. 12.3) desaparece desde el momento en que cada Consejo Insular es el competente para, dentro de su jurisdicción territorial, aplicar dicha legislación (art. 39,25).

Hay que repetir, por consiguiente, que estamos en presencia de peculiaridades absolutamente singulares del Estatuto de Autonomía de las

Islas Baleares que no se repiten en ningún otro Estatuto de Autonomía. Incluso puede afirmarse que, por contraste con lo que ocurre en algunos de ellos —la tendencia de la Generalidad de Cataluña de absorber, en un evidente proceso de centralización interna, las competencias de las Diputaciones Provinciales— en el caso de las Islas Baleares se puede ciertamente hablar de una autonomía dentro de la Autonomía; o, si se prefiere, de una autonomía de segundo grado a favor de los Consejos Insulares.

¿Cómo queda entonces el cuadro delimitador de las competencias de la Comunidad Autónoma Balear con los Consejos Insulares? Intentando simplificar, podría ofrecerse el siguiente esquema de articulación entre la competencia de una y otros:

a) La Comunidad Autónoma Balear mantiene sus facultades legislativas y de desarrollo legislativo de la legislación básica estatal en las materias enumeradas en el art. 10 del Estatuto.

b) Sigue siendo asimismo titular exclusiva en cuanto al ejercicio de funciones ejecutivas en relación con determinadas materias: por ejemplo, hacienda de la Comunidad Autónoma; régimen estatutario de los funcionarios; expropiación forzosa (aunque en relación con esto plantea dudas la atribución de las obras públicas a los Consejos Insulares); salvamento marítimo, etc.

El diseño, naturalmente, no es perfecto, —como nunca lo son las cuestiones de límites— y esperemos que en la práctica se vayan resolviendo los posibles conflictos de competencia que posiblemente puedan plantearse.