

# LOS MUNICIPIOS EN LAS ISLAS BALEARES

Pere Antoni Mas Cladera

Secretario de Administración local.  
Abogado de la Administración de las Islas Baleares.  
Magistrado

## 1. Introducción. La situación fáctica

El objeto del presente estudio es ofrecer una panorámica de la situación de los municipios en las Islas Baleares en la actualidad, de ahí que resulte lógico dar comienzo con la exposición de varios datos estadísticos y con la descripción de la planta municipal, por ser ésta la realidad material de la que debemos partir como paso previo a cualquier consideración. No hay duda de que la diversidad de situaciones que caracterizan al mundo local constituye un elemento clave en el diseño y la planificación de políticas dirigidas a las entidades locales, y éste es, precisamente, un campo en el que la acción normativa y ejecutiva de las comunidades autónomas juega un importante papel, teniendo como punto de partida las dosis necesarias de uniformidad recogidas en la legislación básica del Estado.

Así pues, veamos algunos datos:

Isla	Mallorca	Menorca	Eivissa-Formentera	Total Baleares
<i>Núm. municipios</i>	53	8	5+1	67
<i>Núm. habitantes</i>				
+ 300.000 habitantes	1 (Palma)	—	—	1
De 30.000 a 50.000	2	—	1	3
De 20.000 a 30.000	2	2	1	5
De 10.000 a 20.000	6	—	2	8
De 5.000 a 10.000	10	2	1	13
De 2.000 a 5.000	16	3	1	20
Menos de 2.000	16	1	—	17
<i>Superficie</i>				
Más de 100 km <sup>2</sup>	10	4	4	18
De 50 a 100	13	1	1	15
De 20 a 50	20	2	—	22
Menos de 20	10	1	1	12
Zona costera	23	8	6	37

De estos datos debemos destacar que la ciudad de Palma, por sí misma, concentra un altísimo porcentaje de la población total de la isla de Mallorca, y mucho más todavía si añadimos las personas que viven en la bahía de Palma, incluyendo los

municipios de Calvià, Lluçmajor y Marratxí. De tal modo resulta que nos encontramos con una importante concentración de población que presenta una serie de demandas y servicios comunes pero que depende de varios municipios para satisfacerlas. Esta situación provoca también una desestabilización del hecho poblacional entre esta área (de espacio territorialmente reducido) y el resto de la isla, que con una extensión muy superior se ve sometida a menor presión humana. En las islas menores la situación es distinta: en Menorca la población se concentra en sus dos extremos (Maó y Ciutadella), aunque no de forma tan diferenciada en relación con el resto de la isla; por su parte, en Eivissa la población está mucho más repartida, por lo que los servicios deben atender demandas más diseminadas.

Otro hecho que hay que tener en cuenta es que más de la mitad de municipios tienen una población inferior a cinco mil habitantes (treinta y siete sobre un total de sesenta y siete), lo que implica que, en principio y en teoría, se trataría de entidades con poca capacidad económica, necesitadas de asistencia por parte del Consejo Insular (aunque sólo en teoría, ya que lo que realmente determina que un municipio cuente con más o menos actividad y medios es la existencia o no de oferta turística de masas en su término, con independencia de otros factores). Por ello hemos reflejado el número de municipios que poseen zona costera —que, casualmente, son también treinta y siete, aunque no coinciden con los que tienen menor población. Así, de los treinta y siete municipios costeros sólo siete poseen una población inferior a cinco mil habitantes (además, todos excepto dos pertenecen a la serra de Tramuntana y presentan un menor desarrollo turístico, por meras razones de topografía). Por lo tanto, y cerrando este inciso, el elemento diferencial entre unos municipios y otros viene dado principalmente por su grado de desarrollo turístico y urbanístico, y este punto depende, al mismo tiempo, de su ubicación en el interior o próxima al mar. Las problemáticas y necesidades son distintas, sobre todo porque —debido a la estacionalidad— los primeros ven incrementada su población durante la época vacacional en una cantidad de personas absolutamente desproporcionada en relación con la residente el resto del año; ello repercute en el tamaño de los servicios públicos y de las infraestructuras, las cuales no suelen ser tan fáciles de flexibilizar en la misma medida (vendrían a ser una especie de servicios *fijos discontinuos*, más numerosos en verano que en invierno, lo que, como es fácil suponer, implica notables consecuencias de orden técnico, jurídico, económico y social). Sería lógico que las normas y la actuación de los poderes públicos tuviesen en cuenta este aspecto —aquí entra en juego el principio de variedad en el tratamiento y resolución de los temas locales— y que abran las puertas a la inventiva y la imaginación de los legisladores autonómicos (hasta ahora desaprovechadas, todo hay que decirlo).

En cuanto a la extensión superficial de los términos municipales, puede comprobarse que, en general, es bastante reducida, pues la inmensa mayoría no supera los cien kilómetros cuadrados. Ahora bien, incidiendo en lo que acabamos de decir, resulta que, fruto de diversos procesos urbanizadores y del desarrollo de los antiguos pueblos marineros, muchos municipios están integrados por varios núcleos de población, distribuidos en el seno del término municipal, lo que influye también en el nivel de los servicios generando diferencias dentro de los propios municipios. En numerosas ocasiones lo que ha sucedido es que el antiguo núcleo de población que daba nombre al municipio —el cual solía encontrarse alejado del mar— ha vis-

to superada su población e importancia económica en el propio término municipal por parte de núcleos de veraneo, que han adquirido fuerza con el desarrollo turístico de los últimos años, propiciando un notable distanciamiento entre la antigua villa y los puertos, calas, colonias o *establlits*. En algunas ocasiones esas diferencias, importantes incluso en el aspecto sociológico, han provocado tensiones y deseos independentistas, aunque hasta ahora no han pasado de eso.

Resulta curioso, en cambio, que para dar respuesta a tales diferencias no exista más que una sola entidad local menor (Palmayola, en la isla de Mallorca, consecuencia de un proceso urbanizador de los años sesenta y setenta, en un municipio que, además, no tiene costa); en este sentido debemos señalar que este tipo de entidades ha sido en los casos anteriores un paso previo para la creación de un nuevo municipio (ejemplos de Ariany, en Mallorca, y de Es Migjorn Gran, en Menorca, en los años ochenta). En estos momentos, sin haber pasado por la fase previa de entidad local menor, se está tramitando un expediente promovido a iniciativa vecinal para provocar la creación de un nuevo municipio en la isla de Menorca, a través de la segregación de la zona de Fornells del municipio de Es Mercadal (el cual ya vio reducido su ámbito territorial por la segregación de Es Migjorn Gran, el último municipio creado en las Islas). Las posturas están enfrentadas y la resolución depende del Consejo Insular de Menorca, aunque al parecer no existe suficiente base para el nacimiento del noveno municipio menorquino.

Un caso especial —único, incluso, en el Estado— es el de Formentera, término municipal constituido en su totalidad por una isla, de forma que aquí los intereses municipales tienen el mismo nivel territorial que los insulares. Por ello, el Estatuto de autonomía ya previó, en su disposición adicional cuarta, la posibilidad de que el Parlamento acordase que el Ayuntamiento de Formentera podría asumir competencias que el propio Estatuto reservaba a los consejos en su artículo 39. Esta disposición fue modificada en 1999, coincidiendo con la reforma del Estatuto, de modo que ahora está previsto que el Consejo Insular de Eivissa y Formentera promueva la participación del Ayuntamiento de Formentera en la gestión de las competencias de aquel que le hayan sido atribuidas por el Parlamento de las Islas Baleares; la fórmula a seguir será la de encomiendas de gestión del Consejo al Ayuntamiento, contando con el acuerdo de ambas instituciones y con la adecuada cesión de medios económicos, humanos y materiales. Esta posibilidad, de alcance más limitado que la prevista inicialmente en el Estatuto, aún no se ha materializado en la práctica, si bien en la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares, y en la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de ordenación territorial de las Islas Baleares, vuelve a tenerse en cuenta la singularidad de dicha situación, desde el punto de vista de la ordenación y planificación territorial de las Pitiüses.

Fruto de esa peculiar situación de la isla de Formentera es el Decreto 39/1997, de 14 de marzo, aprobado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma, con el fin de introducir varias medidas especiales dirigidas a ese territorio, con el fin de paliar la situación de *doble insularidad* que sufre, debido —entre otras razones— a que carece de aeropuerto y depende de la isla de Eivissa en muchas de sus infraestructuras y servicios. Dicho Decreto dispuso algunas actuaciones en materia de aguas, energía y residuos, así como de otras infraestructuras y equipamientos. Pese a que tampoco han ido desarrollándose esas actuaciones del modo previsto, sí debemos

señalar que en estos últimos años —quizá como consecuencia de la importancia electoral del voto del diputado electo por la isla de Formentera— se ha prestado una especial atención a necesidades insulares específicas, por medio de actuaciones e inversiones tanto del Gobierno como del Consejo Insular.<sup>1</sup>

Para finalizar este comentario expositivo inicial, tenemos que decir que, aunque parezca evidente, una de las circunstancias que presenta gran importancia en todos los aspectos de la vida municipal (organizativo, competencial, financiero, etc.) es el hecho insular, tanto por lo que respecta a la propia realidad física como por lo que tiene que ver con la existencia de un nivel de gobierno y administración en cada isla —el consejo insular— muy cercano a los municipios y con una evidente proyección de futuro. A esta cuestión aludiremos más adelante. Debemos destacar, por el momento, que incluso entre las propias islas podemos establecer diferencias en cuanto al papel que, respecto a los ayuntamientos, deben jugar los respectivos consejos insulares. Así, Menorca y Eivissa-Formentera, por su limitado número de municipios y su tamaño, permiten fórmulas de prestación de servicios y de organización administrativa mucho más próximas a los ciudadanos, pudiendo resolver de forma conjunta las demandas de servicios (es decir, la consideración de la isla como ámbito adecuado para afrontar y resolver muy variadas problemáticas). Al respecto es importante destacar, incluso, las similares características que poseen los municipios de cada isla —todos ellos con zona costera, poblaciones no muy elevadas ni escasas, problemáticas semejantes, etc.—, lo que no sucede en la isla de Mallorca, donde la variedad de situaciones es más evidente, a la vez que su extensión dificulta actuaciones globales y unitarias (en este sentido el planeamiento insular de Mallorca y las iniciativas que del mismo se derivan no pueden alcanzar, en algunos casos, el mismo grado de detalle que en Menorca y Eivissa, sin que eso signifique que el ámbito insular mallorquín no deba ser tenido en cuenta para la realización y aplicación de políticas comunes). El papel de los consejos como aglutinadores de los municipios es, así, más directo en el caso de las islas menores que en el de Mallorca; además, por coincidir ahí las sedes de las instituciones centrales del Gobierno de las Islas se produce lo que podríamos denominar inflación de niveles administrativos sobre un mismo territorio (que no siempre redundaría en mejor gestión sino al contrario).

## 2. El hecho insular y los municipios

Como acabamos de señalar, un tema de gran incidencia en todo cuanto rodea a la Administración local de las Islas Baleares es el hecho insular y la existencia de los consejos insulares como entidades encargadas de su gobierno y administración. La definición de cuál debe ser su papel en nuestra organización autonómica ha sido un punto que, hasta ahora, ha permanecido sin determinación condicionando el resto

---

1. Sobre la peculiar situación y características de Formentera, véase la ponencia de Isidor Torres i Cardona titulada «El govern d'un municipi que és una illa», publicada junto a los trabajos de las Jornadas sobre las perspectivas del régimen local en las Islas Baleares, editados por el Instituto de Estudios Autonómicos de las Islas Baleares, en el número 2 de la colección «Debats».

del proceso. Es positivo entender que en un ámbito territorial tan limitado como las islas la articulación de cualquiera de los niveles administrativos debe afectar a los demás de forma importante; más aún en el caso de los consejos insulares, que parten de su doble componente: local y autonómico; de ahí que su definitiva posición tenga influencia en el propio mapa municipal, aparte de los aspectos propiamente de organización autonómica.

Al respecto, la Ley de consejos insulares de 1989 (Ley 5/1989, de 13 de abril) no implicó ningún cambio ni alteración en el *statu quo* anterior, sin que tuviese incidencia alguna en el mundo municipal balear, pues se trató de una norma puramente instrumental dirigida a articular el traspaso de competencias desde el Gobierno de la Comunidad a los consejos, desprovista de cualquier regulación sustantiva y prácticamente sin referencia alguna al papel institucional de éstos en el seno de la organización de las administraciones de las islas. Tampoco alteró el papel que la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, atribuía a los consejos insulares como entidades encargadas de gestionar los intereses provinciales en el ámbito de cada isla (artículos 1, 3 y 41.3, principalmente). No obstante, no hay que olvidar que durante la vigencia de aquella Ley autonómica se puso en marcha el proceso de trasvase competencial desde la perspectiva autonómica, con la aprobación por el Parlamento de las Islas de quince leyes que ampliaron de forma considerable el campo de acción de los consejos insulares en muchas materias (reduciendo, al propio tiempo, el del Gobierno de la Comunidad Autónoma, el cual, por otra parte, ha seguido recibiendo competencias desde la Administración general del Estado que han venido a ocupar el vacío dejado por aquéllas; la última más importante, la de sanidad, a principios del año 2002).<sup>2</sup>

Entre estas leyes de atribución de competencias a los consejos insulares debemos destacar, por su relación con la temática que tratamos, la Ley 8/1993, de 1 de diciembre, de atribución de competencias a los consejos insulares en materia de régimen local. En este caso, se transfirieron a los consejos una serie de tareas relacionadas con las entidades locales, las cuales habían sido asumidas por el Gobierno en

---

2. Las materias sobre las que han ido transfiriéndose competencias son las siguientes:

- Ley 9/1990, urbanismo y habitabilidad.
- Ley 8/1993, régimen local.
- Ley 9/1993, información turística.
- Ley 12/1993, servicios sociales y asistencia social.
- Ley 13/1993, inspección técnica de vehículos.
- Ley 6/1994, patrimonio histórico, promoción sociocultural, animación sociocultural, depósito legal de libros y deportes.
- Ley 8/1995, actividades clasificadas y parques acuáticos.
- Ley 3/1996, ordenación turística (sólo a Menorca y Eivissa y Formentera).
- Ley 8/1997, tutela, acogida y adopción de menores.
- Ley 13/1998, transportes terrestres (sólo a Menorca y Eivissa y Formentera).
- Ley 7/1999, espectáculos públicos y actividades recreativas (sólo a Menorca y Eivissa y Formentera).
- Ley 8/1999, agricultura, ganadería, pesca y artesanía (sólo a Menorca y Eivissa y Formentera).
- Ley 2/2001, ordenación del territorio.
- Ley 14/2001, servicios sociales y seguridad social.
- Ley 16/2001, carreteras y caminos.

tiempos de la preautonomía y tenían que ver con funciones de control o intervención de la Administración del Estado sobre las corporaciones locales; se referían a demarcación territorial (constitución de nuevas entidades y su delimitación, denominación oficial), comisiones gestoras en caso de nuevos municipios, disposición de bienes patrimoniales, agrupaciones de municipios para el mantenimiento en común de puestos de funcionarios, resolución de cuestiones de competencia, expedientes de municipalización en régimen de monopolio, así como autorización de las operaciones de crédito en los casos fijados por la normativa de haciendas locales. Este conjunto de funciones se vino a sumar a las que ya tenían atribuidas los consejos insulares sobre asistencia jurídica, técnica y económica a las entidades locales de su ámbito y sobre cooperación a las obras y servicios municipales (*ex art. 31.2 y 36 de la Ley 7/1985*). Ello implicaba, de hecho, la conversión de los consejos insulares en entidades que, en el ámbito autonómico, pasaban a ser las que ejercerían la función ejecutiva en materia de régimen local, mientras que la potestad normativa quedaba en manos del Gobierno y del Parlamento de las Islas Baleares. Consecuencia de ello fue que desde entonces los acuerdos y actos de los ayuntamientos debieron ser remitidos —a efectos de control de legalidad— a los consejos insulares y, además, a la Delegación del Gobierno y a la Administración autonómica.

No obstante, volviendo al papel de los consejos insulares en el seno del edificio institucional balear, es preciso señalar que la aprobación de la Ley 8/2000, de 27 de octubre —de consejos insulares— ha venido a inaugurar una nueva situación en tal sentido, apostando, decididamente, por su posición como instituciones autonómicas más que locales e introduciendo importantes novedades en materia organizativa, dirigidas a convertir a cada uno de los consejos en el verdadero *Gobierno* insular. Es éste un camino iniciado hace demasiado poco tiempo para poder opinar sobre sus resultados prácticos y —por lo que nos afecta— sobre cuál debe ser su influencia en el mundo municipal.<sup>3</sup>

La clausura de este debate, aunque sea de forma provisional, a la espera de lo que tenga que decir el Tribunal Constitucional sobre los artículos de la Ley 8/2000 que han sido objeto de recurso de inconstitucionalidad por parte de la Administración del Estado, ha traído como consecuencia lógica que se plantee ahora la conveniencia de abordar la regulación de los ayuntamientos de las Islas y, por extensión, de lo que denominamos régimen local. A esta conveniencia, en uso de las competencias alcanzadas por la Comunidad Autónoma en 1999, ha ido orientado un proyecto de Ley municipal y de régimen local de las Islas Baleares que se halla en fase de tramitación.

### 3. El ordenamiento jurídico local en las Islas Baleares

Las competencias de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de régimen local sufrieron un importante cambio con la entrada en vigor de la Ley

---

3. Sobre este tema véase el libro *Veinticinco años de autonomía balear*, del profesor Bartomeu Colom Pastor, en la serie «Monografías Jurídicas» de la Librería Marcial Pons, editado por el Instituto de Estudios Autonómicos y la Universidad de las Islas Baleares.

orgánica 3/1999, de 8 de enero, de reforma del Estatuto de autonomía. Hasta esa fecha, la Comunidad Autónoma únicamente tenía competencias exclusivas para alteraciones de términos municipales y, en general, para las funciones que correspondían a la Administración del Estado sobre corporaciones locales, cuya transferencia fue autorizada por la legislación sobre régimen local (es decir, aquellas a las que hacía referencia la disposición adicional primera de la Ley 7/1985, respecto al conjunto de comunidades autónomas de autonomía diferida, y que eran de muy limitado alcance). O sea, la Administración autonómica sólo podía ejercer algunas funciones ejecutivas de control y potestades normativas en la determinación de la organización y planta municipal.

Sin embargo, desde 1999, las Islas Baleares vieron ampliado su campo de acción en esta materia, puesto que, a la competencia sobre alteraciones de términos municipales y denominación oficial de municipios y topónimos (que aparece como exclusiva en el apartado 2 del artículo 10 del Estatuto) se añadió la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación básica del Estado en materia de régimen local (tal y como figura en el apartado segundo del artículo 11). Es decir, nuestra comunidad logró así mayores niveles competenciales en esta materia únicamente delimitados por la normativa básica del Estado, constituida principalmente por la Ley 7/1985 y por la Ley 39/1988. Las posibilidades de actuación —tanto a nivel normativo como ejecutivo— se vieron, de este modo, fuertemente ampliadas, moviéndose en la conocida relación *bases-desarrollo*.

Las normas sobre régimen local que hasta entonces había ido publicando la Comunidad Autónoma eran muy escasas y fragmentarias, sin haberse abordado una regulación de conjunto, a diferencia de lo realizado por algunas comunidades autónomas que disfrutaban del mismo techo competencial que el nuestro (casos de La Rioja, Murcia o Aragón, en los que hay que decir, aunque sea de paso, que se trataba de normas con poco contenido sustantivo, debido al limitado ámbito en el que podían moverse, que era la disposición adicional primera de la ya citada Ley 7/1985). En las Baleares se optó por no abordar las cuestiones municipales en su conjunto como materia específica, por lo que en los años ochenta y noventa fueron aprobadas algunas normas que resolvían problemas concretos. El tema candente era —y sigue siéndolo— la definición de los consejos insulares.

Así, la única norma con rango de ley aprobada al respecto en las Islas durante dicho periodo fue la Ley 5/1991, de 27 de febrero, de mancomunidades de municipios (a la que podríamos sumar la Ley 10/1988, de 26 de octubre, de coordinación de policías locales, aunque derivada de otro título competencial, pese a afectar muy directamente a los municipios). A éstas podemos añadir algunas normas reglamentarias relativas a libros de actas, resoluciones y registro de las corporaciones locales, sobre escudos y banderas de las entidades locales, así como sobre funcionarios con habilitación de carácter nacional (decretos 154/1984, de 6 de diciembre; 7/1988, de 11 de febrero; 82/1988, de 20 de octubre; y 75/1994, de 26 de mayo, entre otros); pero prácticamente nada más.

Dejamos al margen aquí las leyes referidas a los consejos insulares, algunas de ellas anteriormente comentadas, por su especificidad y, sobre todo, por no estar fundamentadas en el título competencial correspondiente a la Administración local.

Tal y como hemos señalado, resulta que los ayuntamientos de las Islas Baleares —y las demás entidades locales— han seguido rigiéndose casi exclusivamente durante todos estos años por la normativa estatal, básica y no básica, debido a la ausencia de normas autonómicas; en la actualidad continúan haciéndolo de la misma forma. Sin embargo, como consecuencia de la reforma estatutaria de 1999, que permite un desarrollo integral de la legislación básica estatal, parece que esta situación cambiará y prueba de ello es la iniciativa acordada por el Gobierno de las Islas Baleares al promover la redacción del proyecto de ley municipal y de régimen local del que pasamos a ocuparnos.

#### **4. El proyecto de Ley municipal y de régimen local de las Islas Baleares**

Este proyecto empezó a prepararse en el año 2000, cuando una comisión de técnicos expertos en la materia redactó una primera versión, cuyo borrador fue sometido a consultas y audiencia a las entidades e instituciones afectadas.<sup>4</sup> Durante el año 2001 prosiguieron dichas consultas, transformando el borrador en anteproyecto, hasta que el pasado mes de julio de 2002 el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma aprobó el proyecto y acordó su remisión al Parlamento para su correspondiente tramitación. Está por ver si habrá tiempo para que sea aprobado antes de las próximas elecciones; de todos modos, al parecer existe amplio consenso sobre el contenido del texto sometido a tramitación, aunque nunca se sabe.

El proyecto tiene como destinatarios, básicamente, a los municipios y las entidades supramunicipales; de ahí el propio título de la Ley, el cual lo intenta dejar claro desde un principio, si bien deberá tener también alguna aplicación a los consejos insulares, en su vertiente de entes locales. Con este método, los consejos se registrarán de forma casi exclusiva por su propia ley y, en algunos aspectos, por la de régimen local. La cuestión que, sin duda, planteará problemas en la práctica será determinar en qué aspectos o puntos juega la norma local y no la otra; es un tema que debe abordarse desde la realidad del día a día puesto que en casos puntuales provocará situaciones difícilmente resolubles.

Aparte, el texto trata de ser el código que reúna todo el régimen local de Baleares, desarrollando la legislación básica estatal (la cual, en algunas ocasiones y por razones de pura técnica legislativa, no hubo más remedio que incorporar literalmente). Para facilitar su uso, la sistemática del proyecto está basada en la seguida por la Ley 7/1985, procurando que una y otra regulación encajen sin dificultades.

El contenido del proyecto no agota, sin embargo, la regulación material de todas las cuestiones sino que pretende ser plenamente respetuoso con la autonomía local, dejando suficiente margen para la autonormación de las entidades locales, en todo lo que más directamente afecte al ámbito de sus respectivos intereses, en consonancia con los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre este principio capital de la Constitución.

---

4. En septiembre de 2000, el Instituto de Estudios Autonómicos de las Islas Baleares organizó unas Jornadas sobre las perspectivas del régimen local en las Islas, en las que se trató, entre otros puntos, del citado borrador.



Algunos aspectos concretos del proyecto que podemos dejar apuntados aquí serían los siguientes:

- En línea con los principios de la legislación básica, para evitar el excesivo fraccionamiento del territorio, y para garantizar un nivel adecuado en la prestación de los servicios, se establece un mínimo poblacional para constituir un municipio independiente (en concreto, 3.000 habitantes).
- En materia de organización se reconoce el importante papel que debe jugar cada reglamento orgánico, como forma más intensa de manifestación de la autonomía local, si bien se proporcionan algunas reglas para garantizar el funcionamiento de las corporaciones en caso de ausencia de dicho reglamento.
- Las competencias y servicios de los municipios se ven ampliadas y reforzadas, procurando ir en el sentido del llamado *pacto local*,<sup>5</sup> con el fin de conseguir que sean las administraciones más próximas las que den solución a las demandas ciudadanas más básicas. De todas formas, este es un tema que no puede ser abordado de forma parcial sino dentro del conjunto de actuaciones de todo tipo que supone una reordenación competencial.
- Se prevé la posibilidad de aprobar regímenes especiales para pequeños municipios, capitalidad y Formentera, teniendo en cuenta la singularidad de cada una de estas situaciones; dichos regímenes precisan de otra norma legal que los concrete.
- En el apartado de otras entidades locales —distintas del municipio— se incluyen las entidades locales menores, las mancomunidades y los consorcios locales (estos últimos como fórmula de colaboración personificada entre un consejo insular y algunos o todos los municipios de una isla, para conseguir la gestión común de algún servicio o la realización de actividades de interés municipal e insular al mismo tiempo).
- Se determina el procedimiento para resolver conflictos de atribuciones y de competencias entre órganos de las entidades locales, desarrollando en este sentido lo establecido en la normativa básica estatal.
- La regulación del estatuto de los miembros de las corporaciones locales y de los grupos políticos es un tema que probablemente habría podido recibir un trato más detallado, aunque es esta una cuestión que está muy interiorizada por las propias entidades y por ello se deja en manos de los respectivos reglamentos municipales.
- La parte relativa a transferencia, delegación y encomienda de gestión de competencias en los municipios se halla muy conectada al tema del pacto local y al modo cómo éstos deben pasar a adquirir mayor protagonismo. En cierto sentido, supone una redefinición del papel que cada nivel administrativo debe desempeñar dentro de las Islas Baleares.

---

5. El día 25 de abril de 1999, como consecuencia de ese pacto, fueron aprobadas las leyes orgánicas 7, 8, 9, 10 y 11/1999, que modificaron, respectivamente, las del Tribunal Constitucional, régimen electoral general, derecho de reunión, derecho a la educación y protección de la seguridad ciudadana; y la Ley ordinaria 11/1999, de modificación de la ley reguladora de las bases del régimen local.

- El proyecto contiene, asimismo, regulación sustantiva sobre bienes, obras, actividades y servicios locales, complementando la norma básica estatal y procurando no tener que acudir al texto refundido de 1986; como aspectos novedosos podemos destacar la sustitución de la licencia municipal por una simple comunicación al ayuntamiento, en algunos casos, o la determinación de la cuantía de las sanciones por incumplimiento de ordenanzas municipales, que se fija igual para todos ellos con independencia de su número de habitantes.
- En cuanto a personal, se determinan los puestos que pueden ser ocupados por personal laboral, de conformidad con la Ley 30/1984, la jurisprudencia constitucional y la Ley de función pública autonómica.
- En la parte de hacienda local, pese al limitado papel que ahí juega la comunidad autónoma, se crea un Fondo de Compensación Interinsular, con el fin de reducir desequilibrios a través de la atribución de fondos incondicionados.

Estos son algunos de los rasgos fundamentales del proyecto que está tramitándose en el Parlamento de las Islas Baleares, cuyo contenido podrá sufrir, como es lógico, cambios y alteraciones en el transcurso de su discusión y aprobación, que tal vez se produzca antes de las próximas elecciones de mayo de 2003. De no ser así, todo quedaría pendiente —como tantas otras cuestiones— de los resultados electorales, la correlación de fuerzas y sus intenciones sobre este tema.

## **5. Conflicto en defensa de la autonomía local**

Aparte de lo anterior, otro punto que debe considerarse, en el marco de las relaciones entre los ayuntamientos de las Islas y los poderes de la Comunidad Autónoma, es que por parte de varias corporaciones (dieciséis ayuntamientos pertenecientes a las islas de Eivissa y Mallorca) se promovió en el año 2000 un conflicto en defensa de la autonomía local contra el artículo 17 de la Ley autonómica 12/1999, de 23 de diciembre, por el que se modificó la Ley 8/1995, de 30 de marzo, en el sentido de establecer que determinadas actuaciones de ejecución de actividades programadas en un plan territorial parcial o en un plan director sectorial, que incluyan su calificación, instalación, apertura y funcionamiento, no estarán sujetas a licencias, autorizaciones e informes en materia de actividades clasificadas. Dicha norma implicaba, por lo tanto, la sustracción de este tipo de actividades, típicamente municipales, del ámbito de competencias de los ayuntamientos si bien sólo lo hacía en algunos casos determinados, por razones de interés supramunicipal, expresados en figuras de planeamiento territorial. Esto se consideró un ataque a la autonomía local por los citados ayuntamientos debido al carácter genérico con que estaba redactada la norma.

Dicho conflicto, que creemos que fue el primero que se promovió en toda España tras la introducción de esta figura en nuestro ordenamiento, mediante la modificación de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional efectuada por la Ley orgánica 7/1999, de 21 de abril, se planteó con el dictamen favorable del Consejo

Consultivo. Su pretensión es que se declare que el citado precepto vulnera la autonomía local, desde el instante en que excluye de la necesidad de obtención de licencia a aquellas actuaciones amparadas en alguno de los planes a que hemos hecho mención.

Este tema, todavía pendiente de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional, ha supuesto un caso de enfrentamiento al más alto nivel entre algunas corporaciones locales de las islas y el poder legislativo autonómico, basado en discrepancias de tipo jurídico, aunque dotado, como es lógico, de un fuerte componente de oportunidad política.

Por otra parte, el texto de la Ley resultó alterado por la nueva redacción que le dio la Ley 9/2000, de 27 de octubre, cuyo contenido tenía por fin delimitar mejor el campo de acción de la exención de licencia, para tratar de ser más respetuoso con la autonomía local, haciéndose eco de las peticiones realizadas en tal sentido por la Federación de Entidades Locales de las Islas Baleares. Parece ser que algunas corporaciones han vuelto a adoptar acuerdos en la línea de plantear un nuevo conflicto contra esta ley, pero en este caso no han contado con el dictamen positivo del Consejo Consultivo.<sup>6</sup>

## 6. El asociacionismo municipal

Otro modo de afrontar la problemática local es haciéndolo desde la perspectiva de la colaboración y la conjunción de esfuerzos; es lo que denominamos *asociacionismo municipal*.

En este apartado nos referiremos a dos aspectos en los que los municipios deciden actuar de forma conjunta para hacer frente a problemas y necesidades comunes: las mancomunidades y las federaciones y asociaciones de municipios.

A) Las mancomunidades de municipios, como ya hemos visto, fueron el único campo en el que legisló la Comunidad Autónoma, prueba de que se trata de un aspecto que fue considerado prioritario, probablemente debido a que es una fórmula muy adecuada para dar solución a determinadas cuestiones y para prestar algunos servicios públicos. Precisamente la Ley 5/1991, de mancomunidades de las Islas Baleares, significó un punto importante en la política de potenciación de las mancomunidades, pues les atribuyó todas las potestades habitualmente reconocidas a las administraciones territoriales (reglamentaria, tributaria, de expropiación forzosa, sancionadora, etc.) y dispuso algunas medidas de fomento, como el deber impuesto al Gobierno autonómico y a los consejos insulares de prestar especial asesoramiento y atención a las mancomunidades, cuyas obras y servicios pasaron a tener carácter prioritario en los planes y programas insulares y autonómicos. Eso aparte, la Ley determina cuál debe ser el contenido de los estatutos de las mancomunidades y todos los aspectos procedimentales para su constitución, modificación o disolución.

En cuanto a la posición de los ayuntamientos, debemos señalar que en las Islas

---

6. Los dictámenes del Consejo Consultivo a que hemos hecho referencia son los números 22/2000, de 3 de mayo de 2000, y 44/2001, de 24 de mayo de 2001.

Baleares el fenómeno de las mancomunidades empezó a tomar fuerza, al igual que en el resto del Estado, en los años ochenta, generalmente vinculado a la prestación de un determinado servicio, cuyo embrión ha servido de base, en ocasiones, para el futuro crecimiento de la entidad así originada, la cual ha ido asumiendo nuevas finalidades.

Las dos primeras mancomunidades, la del Pla de Mallorca y la de Es Raiguer (también de Mallorca), agrupaban a un considerable número de municipios del interior de la isla de Mallorca relativamente pequeños y con parecidas problemáticas; se trata de mancomunidades basadas en estructuras comarcales bien definidas, puesto que se componen de municipios que tienen mucho en común (catorce municipios la primera, con un total de 28.832 habitantes, y once municipios la segunda, que agrupan a 68.917 habitantes). En los dos casos, lo que sirvió para poner en marcha la mancomunidad fue la necesidad de contar con un servicio de recogida de estiércol, es decir, una necesidad básica, cuya cobertura exigía elevados gastos, difíciles de cubrir de forma individual. Lo que ha sucedido es que, a partir de ese punto inicial, dichas mancomunidades han ido asumiendo nuevos servicios y ganando creciente importancia (aspecto constatable sobre todo en el caso de la Mancomunidad del Pla de Mallorca, caracterizada por un gran dinamismo en su funcionamiento y actuación).

En concreto, esta mancomunidad fue la que pretendió iniciar la prestación del servicio de policía local mancomunada a finales de los ochenta, para lo cual aprobó un proyecto de actuación —con el apoyo del Gobierno autonómico— paralizado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 49/1993, sobre la Ley de coordinación de policías locales de las Islas Baleares, que en su disposición adicional primera permitía, de forma expresa, tales mancomunidades. Dicho Tribunal consideró que no era posible prestar el servicio policial por cuenta de municipios que, individualmente, no estaban legalmente habilitados para disponer de cuerpo de policía local, según lo establecido por la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad, de forma que esta norma legal se erigía, así, en obstáculo insalvable para los cuerpos policiales mancomunados, pues según el Tribunal Constitucional los cuerpos policiales sólo podían depender de los municipios pero no de otras entidades locales (no obstante, tenemos que dejar constancia de que con anterioridad el Tribunal Supremo había considerado ajustada a derecho tal iniciativa en sentencia dictada sobre el acuerdo de poner en marcha este servicio conjunto, al pronunciarse, en concreto, sobre la iniciativa de la Policía Rural Mancomunada del Pla de Mallorca, en la STS de 21 de mayo de 1992). Sin embargo, la decisión del Tribunal Constitucional puso fin a dicha iniciativa.

En cuanto al resto de mancomunidades, podemos añadir que en Mallorca existen otras cuatro —Tramuntana, Migjorn de Mallorca, Sud Mallorca y Zona Nord de Mallorca— que agrupan a un número inferior de municipios y responden a necesidades más concretas y determinadas, por lo que su grado de implantación y el alcance de sus funciones es más reducido.

Reseñemos, asimismo, que en Eivissa existe una mancomunidad para la gestión del matadero que agrupa a todos los municipios de la isla; posee una finalidad muy concreta y su origen está vinculado a la necesidad de adecuar las instalaciones del matadero de Eivissa a las exigencias de higiene y salubridad, lo cual requería impor-

tantes desembolsos que sólo era posible hacer frente entre todos los ayuntamientos de la isla juntos.

En cualquier caso, lo que conviene destacar es que la iniciativa para constituir una mancomunidad ha contado siempre con el apoyo de instancias insulares o autonómicas, de modo que las ayudas y la cooperación prestadas por el Consejo Insular o el Gobierno han sido determinantes para el nacimiento y arraigo de la nueva entidad. Ello no significa que se haya tratado de actuaciones de tutela o control, sino más bien de cooperación y colaboración, impulsando esas fórmulas asociativas con el fin de conseguir mejores resultados económicos y presenciales.

Por otra parte, los procesos constitutivos de las mancomunidades y el propio funcionamiento diario de sus órganos de gobierno han jugado un importante papel como terreno de aprendizaje entre las distintas fuerzas políticas, por lo que se han tenido que buscar —y encontrar— necesarios puntos de equilibrio, en los que intervenían muchos elementos a considerar, tanto de tipo personal y partidista como de representación territorial. En ocasiones, esto ha podido servir como contrapunto o equilibrio entre los partidos políticos, lo cual, incluso desde el punto de vista de salud democrática, debe ser evaluado de forma positiva.

B) La otra forma de asociacionismo municipal está representada por la Federación de Entidades Locales de las Islas Baleares (FELIB), surgida al amparo de las previsiones de la disposición adicional quinta de la Ley 7/1985, que establece que las entidades locales podrán constituir asociaciones, de ámbito estatal o autonómico, para la protección y promoción de sus intereses comunes; las entidades así constituidas se registrarán por sus estatutos y por la normativa reguladora de las asociaciones en general. Es decir, no es más que la manifestación del derecho constitucional a asociarse trasladado al ámbito de las entidades locales: éstas, como cualquier otro sujeto de derecho, tienen la posibilidad de asociarse, de forma voluntaria, con otros entes semejantes, siempre que cumplan las condiciones establecidas por el artículo 22 de la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) es un ejemplo de este tipo de entidades asociativas; incluso fue creada antes de la propia Ley 7/1985, como forma de aglutinar los intereses de las entidades locales frente a las demás administraciones (en principio la del Estado y, más adelante, las autonómicas que, en aquellos tiempos, aún estaban emergiendo). Por su parte, la FELIB se constituyó en junio de 1989, tras una larga gestación, iniciada por las corporaciones surgidas de las elecciones locales de 1983 y proseguida tras las de 1987.

Su ámbito territorial viene definido por su denominación y se halla vinculada a la FEMP a través de dos representantes en el Consejo Federal de dicha Federación. En un principio se integraron en la FELIB todos los ayuntamientos de las islas y los tres consejos insulares, es decir, la asociación nació con vocación de ser el interlocutor válido de toda la Administración local de las islas y así siguió a lo largo de muchos años, aunque a partir de diciembre de 2001 varios ayuntamientos gobernados por el Partido Popular se han ido desvinculando de la federación, por no estar de acuerdo con la línea emprendida por sus órganos directivos respecto a algunas actuaciones del Gobierno autonómico, lo que ha generado tensiones de orden políti-

co que han ido derivando en esos abandonos. Las corporaciones que han causado baja en la FELIB han manifestado que tienen la intención de constituir una nueva asociación de municipios de las Baleares sin que hasta el momento este anuncio haya fructificado, aunque ha servido para debilitar —por lo menos desde el punto de vista político— la posición de la Federación.

Los objetivos de la FELIB son, según sus estatutos, la defensa y la promoción de los intereses generales, el fomento y la defensa de la autonomía de las entidades asociadas; el fomento y la defensa de la lengua y la cultura de las Islas en la vida local; la representación de los intereses genéricos de las colectividades locales ante las instancias políticas, jurisdiccionales y administrativas; la promoción de estudios sobre problemas y cuestiones que afecten a sus asociados, así como la difusión del conocimiento de las instituciones municipales e insulares, animando la participación de los ciudadanos.

Desde su nacimiento, el papel de la Federación en la vida política y administrativa de las Islas ha ido fortaleciéndose, hasta convertirse en un referente del posicionamiento de las entidades locales en relación con varios temas y cuestiones que han preocupado a los ciudadanos y a las instituciones insulares. En cierto modo podríamos decir que la FELIB ha ido ganándose un sitio entre la frondosidad del bosque administrativo de las Islas, que cuenta con numerosos y muy semejantes entes e instituciones que actúan en un reducido ámbito territorial. Con todo, de cara al futuro la FELIB puede verse abocada a cierto estancamiento por no tratarse de una entidad de carácter público (sino de una asociación privada, aunque integrada por entes públicos), lo que implica la ausencia de potestades y poderes exorbitantes, además de los problemas surgidos últimamente.

## 7. Consideración final

Finalizamos así esta exposición descriptiva del estado y situación de los municipios en las Islas Baleares en la actualidad, cuando tal vez comienza una nueva etapa, a raíz de la Ley autonómica que vendrá a establecer un nuevo marco de actuación; además, que vuelva a hablarse ahora de pacto local y de otorgar mayor protagonismo a las administraciones locales tiene que suponer, necesariamente, un impulso para los ayuntamientos de las Islas. En este cambio, como es lógico, será importante el papel que pasen a desempeñar los consejos insulares y la definición de su espacio político. Asimismo, otro punto que hay que tener en cuenta es el contenido de los futuros planes territoriales insulares que están redactándose en cada isla, pues de sus determinaciones dependen importantes decisiones en materia de política territorial, que condicionarán la actividad de los municipios y sus posibilidades de desarrollo.<sup>7</sup> Nos hallamos, así, en un momento clave para la sociedad en general y para las administraciones locales en particular, sobre todo teniendo en cuenta las inicia-

---

7. Estas figuras de planeamiento están previstas en las leyes 6/1999, de 3 de abril, de las directrices de ordenación territorial y de medidas tributarias, 14/2000, de 21 de diciembre, de ordenación del territorio, y 2/2001, de 7 de marzo, de atribución de competencias a los consejos insulares en materia de ordenación del territorio.

---

tivas políticas surgidas últimamente para dar un nuevo impulso a la llamada *segunda descentralización*.<sup>8</sup>

Esta nueva descentralización deberá suponer la redefinición del ámbito competencial de los distintos niveles administrativos (en nuestro caso, ayuntamientos, consejos insulares, Gobierno autonómico y Administración estatal), teniendo siempre presente el mandato constitucional y estatutario de descentralizar al máximo. Si bien en esta cuestión resulta fundamental el papel de la Administración autonómica —como prestadora actual de muchos de los servicios susceptibles de ser gestionados por los municipios—, también el Estado tiene algo que decir, como titular de la potestad legislativa en muchas materias que podrían resultar afectadas (educación, seguridad pública, sanidad, etc.). Sin olvidar, por otro lado, que el carácter insular, el limitado territorio y la economía de escala aconsejan, en ocasiones, no situar en el menor escalón territorial la gestión de determinados servicios y la resolución de algunos problemas necesitados de otra visión.

A la vista de todo ello, el futuro se presenta, pues, interesante y cautivador.

Palma, octubre de 2002

---

8. En estos momentos se habla de ampliar el alcance competencial de los municipios, de forma que algunas materias que actualmente gestionan las comunidades autónomas pasen a serlo por los ayuntamientos, con el objetivo de acercar aún más los centros de decisión a los ciudadanos.