

LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ISLAS BALEARES¹

Joana M. Socias Camacho*

Bartomeu Trias Prats**

Sumario

1. Marco normativo y tipología de la Administración institucional en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (CAIB)
2. La creación de una entidad autónoma
 - 2.1. Creación y extinción
 - 2.2. Régimen jurídico
 - 2.3. Entidades autónomas creadas hasta ahora en la CAIB
3. La creación de una empresa pública
 - 3.1. Entidad pública que ajusta su actividad al derecho privado
 - 3.1.1. Creación y extinción
 - 3.1.2. Régimen jurídico

¹ La redacción de este trabajo sigue principalmente el esquema y el contenido del estudio elaborado por Avel·lí Blasco Esteve, «La Administración institucional de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares», *Administración instrumental (Libro homenaje a Manuel Clavero Arévalo)*, Instituto García Oviedo-Universidad de Sevilla, Ed. Civitas, Madrid, 1994, actualizado, no obstante, de acuerdo con la normativa vigente en este momento.

* Joana M. Socias Camacho, profesora titular de derecho administrativo de la Universidad de las Islas Baleares.

** Bartomeu Trias Prats, profesor ayudante de derecho administrativo de la Universidad de las Islas Baleares.

Artículo recibido el 29.6.2005.

- 3.1.3. Empresas públicas creadas hasta ahora en la CAIB
- 3.2. Sociedad con participación mayoritaria de la CAIB
 - 3.2.1. Creación y extinción
 - 3.2.2. Régimen jurídico
 - 3.2.3. Sociedades públicas existentes en la CAIB
- 4. La creación de una empresa vinculada a la CAIB

1. Marco normativo y tipología de la Administración institucional en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (CAIB)

En la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (CAIB) la regulación de la Administración institucional está contenida en la Ley 3/1989, de 29 de marzo, de entidades autónomas y empresas públicas y vinculadas a la CAIB (modificada por la Ley 11/1991, de 13 de diciembre, de presupuestos generales de la comunidad autónoma para 1992; por la Ley 9/1997, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas varias, y por la Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública). Según la antes mencionada Ley 3/1989, su aplicación se extiende a: *a)* Las entidades autónomas: entidades de derecho público con personalidad jurídica propia a las que se encomiendan en régimen de descentralización la organización y administración de cualquier servicio público o el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos. *b)* Las empresas públicas de la comunidad autónoma, que pueden ser: *i)* entidades de derecho público con personalidad jurídica propia pero que tienen que ajustar la actividad al ordenamiento jurídico privado; *ii)* sociedades civiles o mercantiles con participación mayoritaria de la comunidad autónoma (de sus entidades autónomas, de las sociedades en las que la comunidad autónoma o estas entidades tengan participación mayoritaria o de las entidades de derecho público que ajustan su actividad al derecho privado). *c)* Las empresas vinculadas a la comunidad autónoma, que son las sociedades civiles o mercantiles en las que la comunidad autónoma, sus entidades autónomas o sus otras empresas públicas participan en el capital social con un mínimo del 10%, pero sin llegar a la mayoría.

Ciertamente, la regulación que hace la Ley de la CAIB es bastante particular, y no parece coincidir excesivamente con el planteamiento de la LOFAGE. Esto se explica, en definitiva, por el momento de su aparición, anterior a la LOFAGE, cuando estaba en vigor el diseño establecido por la Ley general presupuestaria de 4 de enero de 1977.

2. La creación de una entidad autónoma

Del mismo modo que los organismos autónomos estatales regulados en la antigua Ley general presupuestaria de 1977, las entidades autónomas de la CAIB pueden ser de carácter administrativo o de carácter comercial, industrial o financiero (art. 1, Ley 3/1989), si bien la distinción entre unas y otras no tiene demasiada trascendencia, como se verá.

2.1. Creación y extinción

Su creación tiene que efectuarse mediante ley del Parlamento autonómico, que ha de determinar la clase o carácter de la entidad (art. 2.1, Ley 3/1989). Ahora bien, a diferencia de la regulación estatal de los organismos autónomos (art. 61, LOFAGE), no es necesario que las determinaciones fundamentales de la entidad que se crea estén concretadas en la ley fundacional, sino que se pueden fijar por decreto del Consejo de Gobierno, que tiene que desarrollar la organización y el régimen jurídico de éstas, determinar la consejería a la que quedan adscritas, determinar los bienes que se les asignan y aprobar sus estatutos (art. 2.2, Ley 3/1989). Por lo que respecta a su extinción, ésta se produce: *a)* por aplicación del procedimiento descrito en la disposición adicional tercera de la Ley 10/1995, de 20 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de patrimonio de la CAIB; *b)* por el transcurso del tiempo de existencia indicado en la ley fundacional; *c)* porque han cumplido el fin para el que fueron creadas, mediante acuerdo, en este caso, del Consejo de Gobierno y con el informe favorable previo de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos del Parlamento de las Islas Baleares (art. 14, Ley 3/1989).

2.2. Régimen jurídico

Estas entidades gozan de potestades administrativas y se rigen por el derecho público, sin perjuicio, sin embargo, de la capacidad de actuar según el derecho privado, que tienen como todos los entes públicos, si así

lo permite el derecho público —por ejemplo, cuando las entidades autónomas suscriban contratos privados (compraventa, donación, permuta, arrendamiento). El régimen jurídico general de estas entidades es entonces determinado por el amplio conjunto de reglas y principios que conforman el derecho administrativo: así, cuando las entidades autónomas actúan, dictan auténticos actos administrativos, que se podrán impugnar por vía administrativa ante el titular de la consejería a la que sean adscritas (art. 24.1, Ley 3/1989), y la resolución del titular de la consejería será susceptible de recurso contencioso administrativo (art. 24.2, Ley 3/1989). Por el contrario, cuando estas entidades actúan según el derecho privado, sus actos serán fiscalizables por la jurisdicción ordinaria, aunque antes se tendrá que formular la pertinente reclamación gubernativa, que tendrá que ser resuelta por el titular de la consejería a la que sean adscritas (art. 26, Ley 3/1989).

i) Bienes. La Ley 3/1989 regula con cierto detalle el régimen jurídico de los bienes de las entidades autónomas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, regulación que, sin embargo, se tiene que completar con la normativa básica estatal que prevé la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las administraciones públicas, así como con la que contiene la Ley 6/2001, de 11 de abril, del patrimonio de la CAIB.

En lo que respecta a la adquisición de bienes, la Ley 3/1989 distingue entre la adscripción de bienes de la comunidad y otros modos de adquisición. Con relación a la primera modalidad, el artículo 3 de la Ley 3/1989 determina que las entidades autónomas podrán solicitar a la Presidencia de la comunidad autónoma, por medio de la consejería de la que dependen, la adscripción de bienes del patrimonio para el cumplimiento de sus fines con carácter permanente y directo. El acuerdo de adscripción será sometido por la Presidencia de la CAIB a la resolución del Consejo de Gobierno y se adoptará en virtud de la discrecional ponderación de las razones aducidas por la entidad solicitante, y se tendrá que expresar concretamente el fin al que se han de destinar los bienes. Los bienes adscritos conservarán la calificación jurídica originaria (continúan conservando la naturaleza que tuviesen de demaniales o patrimoniales) y

no se integrarán en el patrimonio de la entidad, que no adquirirá la propiedad de éstos. Así mismo, en virtud de lo que establece el título V (rubricado «Del patrimonio de las entidades de derecho público dependientes de la comunidad autónoma») de la Ley balear 6/2001, de 11 de abril, en el acuerdo de adscripción se tienen que establecer también los medios de control y fiscalización necesarios y, si procede, las condiciones de revocación de la adscripción (art. 78 3). En cualquier caso, se tiene que destacar que la alusión de la Ley 3/1989 a «bienes del patrimonio» se debe entender como referente tanto a bienes de dominio público o demaniales como a bienes de dominio privado o patrimoniales, dado el concepto amplio de patrimonio que utiliza tanto el artículo 4 de la Ley estatal 33/2003, de 3 de noviembre, como el artículo 6 de la Ley balear 6/2001, de 11 de abril, antes mencionada.

Junto con la adscripción, hay otras formas de adquisición de bienes por parte de las entidades autónomas de la CAIB, que se incorporarán a su patrimonio (art. 4.1, Ley 3/1989) y que pasarán, así, a ser bienes propios de éstas. Son aplicables aquí las formas de adquisición que prevé de manera expresa el artículo 38 de la Ley balear 6/2001 de patrimonio: por atribución de la ley, a título oneroso, excepto la expropiación forzosa (potestad de la que no gozan sus entes institucionales); por herencia, legado o donación; por prescripción, mediante los correspondientes trasposos de cualquier Administración pública; por ocupación; por adjudicación judicial o administrativa, y por cualquier otro título jurídico válido. Los bienes así adquiridos tendrán el carácter de patrimoniales mientras no sean afectados al uso general o al servicio público (art. 39, Ley 6/2001).

La Ley 3/1989 no contiene reglas específicas sobre la administración de los bienes propios o adscritos de las entidades autónomas, razón por la que se tendrá que acudir entonces a los preceptos de la Ley 6/2001, que sí que regula la explotación de los bienes patrimoniales de la comunidad (art. 44 a 48). Esta Ley determina que la explotación o el aprovechamiento de los bienes patrimoniales puede llevarlos a cabo la propia Administración de la comunidad autónoma, una entidad pública

autonómica o bien conferirlos a particulares mediante cualquier modalidad contractual admitida en derecho (art. 44). Entonces, si se acuerda que la explotación se lleve a cabo mediante una entidad pública, se tienen que fijar las condiciones de esta explotación y se han de adoptar las medidas dirigidas a la entrega del bien a la entidad a la que se confía la explotación de éste, así como las de vigilancia del cumplimiento de las condiciones impuestas (art. 45).

Por lo que respecta a la disposición de los bienes patrimoniales, la Ley 3/1989 regula con más detalle la enajenación y la cesión gratuita de éstos. En relación con la enajenación, el artículo 4 de la mencionada Ley establece la regla general consistente en la posibilidad de enajenar los bienes de estas entidades, con autorización previa (apartado 4), a menos que sean afectos de manera permanente y directa al cumplimiento de su finalidad institucional (apartado 2). Con este precepto se modifica el principio contenido en la legislación estatal (art. 80, Ley 33/2003), según el cual los bienes inmuebles de los organismos públicos estatales que no sean necesarios para el cumplimiento de sus fines se incorporarán al patrimonio de la Administración general del Estado, a no ser que se trate de bienes adquiridos con el propósito de devolverlos al tráfico jurídico patrimonial, en consonancia con sus fines peculiares. Por lo que respecta a la autorización para vender a la que antes se ha hecho referencia — regulada en los apartados 5 y 6 del artículo 4 de la Ley 3/1989—, hay que decir que tiene el mismo papel que la «declaración previa y motivada de enajenabilidad» otorgada por parte del órgano competente, que se exige en general para la venta de bienes inmuebles patrimoniales (art. 53, Ley 6/2001). Por otra parte, la Ley 3/1989 remite a la legislación del patrimonio en lo tocante al procedimiento de enajenación de los bienes patrimoniales (art. 4.4), contenida en los artículos 53 a 59 de la Ley 6/2001. La cesión gratuita de los bienes patrimoniales que pertenecen a las entidades autónomas es posible, según el artículo 5 de la Ley 3/1989, por razones de utilidad pública e interés social, con la autorización previa del Consejo de Gobierno. El acuerdo de cesión tiene que prever la finalidad concreta a la que las entidades beneficiarias han de destinar los bienes. La Ley 3/1989 no regula más aspectos sobre disposición de bienes

patrimoniales (como ahora la permuta), y en estos casos son aplicables los preceptos correspondientes de la Ley balear 6/2001 de patrimonio.

ii) Contratación. La Ley 3/1989 regula de manera breve la contratación de las entidades autónomas, y distingue entre las entidades de tipo administrativo y las de tipo comercial, industrial, financiero o análogo. En lo tocante a las primeras, el artículo 9 de la mencionada Ley dispone que se tendrán que sujetar a las normas administrativas de contratación. En el caso de las segundas, el artículo 10 determina de forma expresa que podrán sujetar su contratación al derecho privado siempre que se trate de ámbitos de actuación propios de su objeto comercial, industrial o financiero, si bien este precepto hoy se tiene que interpretar en el marco de las normas generales (básica del Estado y de la CAIB), reguladoras de la contratación de las administraciones públicas (Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos, modificado por el Real decreto ley 5/2005, de 11 de marzo; y Decreto 147/2000, de 10 de noviembre, modificado por el Decreto 39/2004, de 23 de abril). Así pues, por aplicación de la normativa básica estatal, y a efectos de contratación, es indiferente la clasificación de la entidad autónoma como ente de tipo administrativo o de tipo comercial, industrial, financiero o análogo, ya que, en cualquier caso, se trata de entidades que están sometidas a las normas generales reguladoras de la contratación de las administraciones públicas, dada la equivalencia, desde el punto de vista de la forma de personificación, entre los organismos autónomos estatales y las entidades autónomas de las Islas Baleares (art. 1.3 del Real decreto legislativo 2/2000 y art. 1.2 del Decreto 147/2000). La única particularidad destacable que establece la Ley 3/1989 es que la composición de las mesas de contratación de las entidades autónomas de tipo administrativo se determinará en el decreto de desarrollo de la ley de creación (art. 9), extremo éste aplicable también a las entidades de tipo comercial, industrial, financiero o análogo y que ha de tener en cuenta, en cualquier caso, las normas previstas en el Decreto 147/2000, de 10 de noviembre, sobre contratación de la CAIB y, en particular, las de su artículo 3.

El Real decreto legislativo 2/2000 regula los contratos que suscriben las administraciones públicas, y distingue sus ámbitos subjetivo (administraciones y entes a los que se aplica) y objetivo (contratos para los que rige). Desde el punto de vista subjetivo, ya hemos dicho que el mencionado Real decreto legislativo se aplica a todas las entidades autónomas. Ahora bien, en lo que hace referencia al punto de vista objetivo, es decir, desde la óptica del tipo de contrato, hay que hacer una diferenciación fundamental entre los contratos administrativos y los contratos privados de las administraciones públicas. De conformidad con la Ley de contratos (art. 5.2), son contratos administrativos: *a*) el contrato de obras, el de gestión de servicios públicos, el de suministro, el de consultoría, asistencia y servicios, y el de concesión de obra pública, con la mencionada excepción en el artículo 5.2.a (todos éstos son lo llamados *contratos típicos o nominados*); *b*) aquellos otros de naturaleza administrativa especial por estar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante «para satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de competencia específica de aquella»; y *c*) aquellos que así determine una ley. Por el contrario, el resto de contratos suscritos por la Administración (y entes institucionales a los que se aplica la Ley de contratos) tendrán la consideración de contratos privados. En particular, «los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y otros negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorpóreas y valores negociables», así como otros mencionados en el artículo 5.3.

Las consecuencias de la distinción se proyectan sobre el régimen jurídico de unos y otros. Así, los contratos administrativos típicos se rigen por la Ley de contratos y disposiciones de desarrollo (Reglamento general estatal aprobado por el Real decreto legislativo 1098/2001, de 12 de octubre, y Decreto 147/2000, de 10 de noviembre, antes mencionado), sin perjuicio de que los contratos administrativos especiales se rijan, preferentemente, por lo que establece su propia normativa. El orden jurisdiccional contencioso administrativo es siempre el competente para dirimir aquellas cuestiones que surjan entre las partes en todos los contratos administrativos.

Por el contrario, con relación al régimen sustantivo y procesal de los contratos privados, la preparación y adjudicación de dichos contratos se regula por normas de derecho público (las específicas que existen y, si no las hay, la propia legislación de contratos); pero, por lo que respecta a sus efectos y extinción, ha de atenerse a las normas de derecho privado que sean aplicables. El orden civil es el competente para conocer las controversias que puedan surgir entre las partes, aunque el orden jurisdiccional contencioso administrativo podrá conocer las impugnaciones que se puedan plantear con relación a los actos de preparación y de adjudicación (aquí se aplica el derecho administrativo), de modo que estos actos (actos administrativos en el seno de un contrato privado) se consideran actos *separables*, esto es, se admite la existencia de un núcleo público dentro del contrato privado, núcleo público sometido a las reglas del derecho público (por ejemplo, si la entidad autónoma creada que decidió contratar adoptó esta decisión bien constituida, conforme a las reglas que rigen la formación de voluntad de los órganos colegiados...) y del que, por eso, conoce, en su caso, la jurisdicción contenciosa-administrativa.

iii) Organización. La Ley 3/1989 regula con brevedad la organización de las entidades autónomas. Así, el artículo 12 simplemente determina que los presidentes, directores, consejeros, vocales y personal directivo serán designados y separados libremente, de conformidad con las normas fundacionales (generalmente, el presidente de la entidad es el consejero correspondiente, y el director es designado por el consejero). Con esta fórmula se asegura la sujeción efectiva del ente institucional a las directrices y consignas del ente matriz. La mencionada Ley no establece la estructura organizativa básica de las entidades autónomas, sino que tan sólo determina la forma que tiene que adoptar el nombramiento de los presidentes, directores, consejeros, vocales y personal directivo (por Decreto, en el caso del presidente y los directivos, a no ser que lo fuesen con carácter nato por razón del cargo que ejercen, y, en los otros casos, la designación estará atribuida a la competencia del consejero respectivo), así como la retribución de los directivos o gerentes.

iv) Personal. El artículo 13 de la Ley 3/1989 sistematiza las clases de personal de las entidades autónomas en tres grupos: a) los funcionarios de carrera propios o adscritos a la entidad; b) excepcionalmente, personal laboral, y c) el personal eventual, que en ningún caso ocupará plazas reservadas en la plantilla para los funcionarios o personal laboral y que cesará automáticamente al producirse el cese del presidente del consejo de administración. Por otra parte, la regulación del personal está contenida en la Ley 2/1989, de 22 de febrero, de la función pública de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

v) Régimen económico-financiero. El régimen económico presupuestario de las entidades autónomas de la CAIB viene definido fundamentalmente en el Texto refundido de la Ley de finanzas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (aprobado por el Decreto legislativo 1/2005, de 24 de junio), así como en el Decreto 75/2004, de 27 de agosto, de desarrollo de determinados aspectos de la Ley de finanzas y de las leyes de presupuestos generales de la CAIB, con excepción de la regulación que la Ley 3/1989 hace de las tarifas y los precios que apliquen estas entidades.²

2.3. Entidades autónomas creadas hasta ahora en la CAIB

— Institut d'Estudis Baleàrics: fundado el año 1971 por la Diputación Provincial de Baleares, y posteriormente (1984) dependiente de la CAIB.

² La disposición derogatoria única del Decreto legislativo 1/2005 ha derogado la anterior Ley de finanzas de la comunidad autónoma (Ley 1/1986, de 5 de febrero), así como diversos artículos de las distintas leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares aprobadas entre los años 1986 y 2004. Así pues, actualmente el Texto refundido de la Ley de finanzas constituye la norma general definidora de la «regulación, la contabilidad y el control de la actividad económico-financiera del sector público de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares», en el que se incluyen de manera expresa (art. 1) las entidades autónomas y las empresas públicas enumeradas en la Ley 3/1989, de 29 de marzo. A una y otra categoría de entes institucionales son aplicables los preceptos recogidos en el Texto refundido relativos a competencias, principios presupuestarios y rectores de la actividad económico-financiera, contenido y estructura presupuestaria, función interventora, régimen contable y control financiero.

Véase el Decreto 76/2004, de 3 de septiembre, por el que se reforman los estatutos (modificado por el Decreto 91/2004, de 29 de octubre). Queda derogado el Decreto 95/1986, de 6 de noviembre, y el Decreto 24/1990, de 8 de marzo.

— Servei de Salut de les Illes Balears (IB-SALUT): creado por la Ley 5/2003, de 4 de abril, de salud (modificado por el artículo 15 de la Ley 10/2003, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas). Previamente, el Parlamento de las Islas Baleares había creado el Servei Balear de la Salut mediante la Ley 4/1992, de 15 de julio, ahora derogada.

— Institut Balear de la Dona: creado por la Ley 5/2000, de 20 de abril, y desarrollado por el Decreto 109/2001, de 3 de agosto, que regula la organización y el funcionamiento de éste.

— Servei de l'Ocupació de les Illes Balears (SOIB): creado por la Ley 7/2000, de 15 de junio (modificada por el artículo 33 de la Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública), y desarrollado por el Decreto 30/2001, de 23 de febrero.

— Escola Balear d'Administració Pública (EBAP): creada mediante la disposición adicional tercera de la Ley 10/2003, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas, y regulada por el Decreto 105/2004, de 23 diciembre.

— Parcs de les Illes Balears: creado mediante la disposición adicional cuarta de la Ley 10/2003, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas. Véase también la disposición adicional decimoquinta de la Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública, que regula el personal de la entidad autónoma.

3. La creación de una empresa pública

Como ya se ha dicho más arriba, en virtud de la Ley balear 3/1989, las empresas públicas pueden ser entidades públicas que ajustan su actividad al derecho privado, o bien sociedades civiles o mercantiles con participación mayoritaria de la comunidad autónoma (de sus entidades autónomas, de las sociedades en las que la comunidad autónoma o estas entidades tengan participación mayoritaria o de las entidades de derecho público que ajustan su actividad al derecho privado).

3.1. Entidad pública que ajusta su actividad al derecho privado

3.1.1. Creación y extinción

La creación de estas entidades no se tiene que hacer por ley, pero sí que debe estar autorizada por ley (art. 15). Sin embargo, en la práctica se está imponiendo la costumbre de que las leyes de presupuestos o las llamadas *leyes de acompañamiento* autoricen al Gobierno de las Islas Baleares la creación o constitución de este tipo de entidades (INESTUR, IBAVI, etc.). Por lo que respecta a la normativa aplicable para la extinción de las empresas públicas sometidas al derecho privado, el artículo 15 de la Ley 3/1989 dispone la aplicación de las mismas reglas que en el caso de las entidades autónomas.

3.1.2. Régimen jurídico

Las empresas públicas que nos ocupan quedan sometidas al derecho privado, excepto los ámbitos determinados por la Ley 3/1989, por la ley que autoriza la creación de éstas o por el decreto de desarrollo y, en general, las actividades referentes a las relaciones de tutela con la Administración matriz (art. 16); en este sentido, no hay que olvidar que estas entidades también gozan de potestades administrativas. Por tanto, estas entidades se equipararían a las entidades públicas empresariales estatales, incluidas dentro de la categoría doctrinal de entes públicos de gestión u organismos públicos. Así, cuando estas empresas públicas

ejercen potestades administrativas, dictan auténticos actos administrativos que se podrán impugnar por vía administrativa ante el titular de la consejería a la que estén adscritas (art. 24.1, Ley 3/1989), y la resolución del titular de la consejería será susceptible de recurso contencioso administrativo (art. 24.2, Ley 3/1989). Por el contrario, cuando estas entidades actúen según el derecho privado, sus actos serán fiscalizables por la jurisdicción ordinaria.

i) Bienes. El artículo 18 de la Ley 3/1989 declara que el régimen patrimonial de estas empresas públicas será el mismo que se aplica a las entidades autónomas, razón por la que nos remitimos a lo que en su momento se ha dicho, ya que tienen igual contenido.

ii) Contratación. La Ley 3/1989 regula de manera muy breve la contratación de las empresas públicas y determina de forma expresa la sujeción de éstas al derecho privado. Ahora bien, este precepto se tiene que interpretar hoy día en el marco de las normas generales (básica del Estado y de la CAIB) reguladoras de la contratación de las administraciones públicas (Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, modificado por el Real decreto ley 5/2005, de 11 de marzo, y Decreto 147/2000, de 10 de noviembre, modificado por el Decreto 39/2004, de 23 de abril). Así pues, por aplicación de la normativa básica estatal, y a efectos de contratación, se trata de entidades que están sometidas, bien de manera íntegra (art. 1.3 del Real decreto legislativo 2/2000), bien de manera parcial (art. 2.1 del Real decreto legislativo 2/2000), a las normas generales reguladoras de la contratación de las administraciones públicas (art. 1.2 del Decreto 147/2000), razón por la que nos remitimos a lo que ya se ha dicho más arriba con relación al régimen de contratación de las entidades autónomas.

iii) Organización. En virtud de la remisión que hace el artículo 18 de la Ley 3/1989, el régimen de organización de estas empresas públicas es similar al que se aplica a las entidades autónomas: un presidente (el consejero respectivo), un consejo de administración, un director-gerente (nombrado por el Gobierno autonómico, a propuesta del consejero) y

directores técnicos u otros órganos complementarios que el consejo de administración acuerde crear y regular.

iv) Personal. La empresa pública dispondrá del personal necesario para ejercer sus cometidos, y las plazas de la plantilla y los puestos de trabajo se establecerán y modificarán según los principios de eficacia, economía y racionalización de los recursos. Las relaciones entre la empresa y su personal se regirán por las normas civiles, mercantiles o laborales que correspondan, según la naturaleza contractual que preside esta relación, con excepción de las plazas que, en relación con la naturaleza y el contenido de sus funciones, queden reservadas a funcionarios públicos. El personal de la empresa podrá estar integrado por personal funcionario de la comunidad autónoma destinado en comisión de servicios a la empresa, de conformidad con la normativa vigente, en especial el Decreto 33/1994, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de aprovisionamiento de puestos de trabajo y promoción profesional (modificado por el Decreto 47/1998, de 24 de abril, y por el Decreto 84/2002, de 14 de junio), y el Decreto 111/1990, de 13 de diciembre, que regula la situación del personal que presta servicio en las entidades de derecho público y que actúa en régimen de derecho privado. El personal laboral integrado en la plantilla de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares podrá ser transferido a la empresa de conformidad con la normativa vigente aplicable. La contratación y la selección del personal laboral se hará mediante el correspondiente proceso selectivo, que tendrá que respetar en todo caso los principios de mérito, capacidad, igualdad y publicidad. No obstante, cuando se trate de puestos directivos, la designación y la contratación de dichos puestos será libre y el presidente de la empresa las efectuará directamente.

v) Régimen económico-financiero. El régimen económico presupuestario de las empresas públicas de la CAIB viene definido fundamentalmente en el Texto refundido de la Ley de finanzas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, así como en el Decreto 75/2004, de 27 de agosto, de desarrollo de determinados aspectos de la Ley de finanzas y de las leyes

de presupuestos generales de la CAIB, con excepción de la regulación que la Ley 3/1989 hace de las tarifas y los precio que aplican estas entidades.³

3.1.3. Empresas públicas creadas hasta ahora en la CAIB

— Institut Balear de l’Habitatge (IBAVI): creado en virtud de la Ley 5/1986, de 6 de junio, de presupuestos generales de la CAIB para 1987, por el Decreto 113/1986, sustituido por el Decreto 17/2000, de 11 de febrero (modificado por el Decreto 34/2004, de 2 de abril, y por el Decreto 60/2004, de 2 de julio).

— Institut d’Estratègia Turística de les Illes Balears (INESTUR): autorizado por la disposición adicional segunda de la Ley 10/2003, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas, y creado y regulado por el Decreto 5/2004, de 23 de enero (modificado por el Decreto 104/2004, de 23 de diciembre).

— Institut Balear del Turisme (IBATUR): autorizado por la disposición adicional cuarta de la Ley 10/1987, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la CAIB para 1988, y hoy día creado y regulado por el Decreto 6/2004, de 23 de enero.

— Agència Balear de l’Aigua i de la Qualitat Ambiental: autorizada por la disposición adicional segunda de la Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública, y hoy regulada por el Decreto 115/2005, de 11 de noviembre. Con la constitución de esta empresa pública se han extinguido los dos institutos del agua existentes hasta ahora: el Institut Balear del Sanejament (IBASAN) i el Institut Balear de l’Aigua i del Litoral (IBAL).

— Institut Balear de la Natura (IBANAT): creado en virtud de la disposición adicional quinta de la Ley 4/1996, de 19 de diciembre, de presupuestos generales de la CAIB para 1997, por el Decreto 69/1997, de

³ Véase la nota núm. 2.

21 de mayo (modificado por el Decreto 83/2004, de 23 de septiembre). Véase también la disposición adicional primera de la Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública, que amplía la finalidad institucional de la empresa pública en el sentido de que incluye las actividades relativas a caza, protección de las especies y educación ambiental.

— Serveis Ferroviaris de Mallorca (SFM): creado en virtud de la disposición adicional decimoquinta de la Ley 11/1993, de 22 de diciembre, de presupuestos generales de la CAIB para 1994.

— Gestió Sanitària de Mallorca (GESMA): constituido por el Decreto 192/1996, de 25 de octubre, modificado por el Decreto 86/2000, de 6 de junio, y por el Decreto 34/2002, de 8 de marzo, que deroga el anterior Decreto 86/2000 y por el que se aprueban los nuevos Estatutos.

— Institut d’Innovació Empresarial de les Illes Balears (IDI): constituido por el Decreto 110/1997, de 1 de agosto (modificado por el Decreto 94/1998, de 30 de octubre, por el Decreto 143/2000, de 20 de octubre, y por el Decreto 99/2004, de 10 de diciembre).

— Institut Balear d’Infraestructures i Serveis Educatius i Culturals (IBISEC): la disposición adicional quinta de la Ley 10/2003, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas, autoriza la creación de éste, que lleva a cabo el Decreto 4/2004, de 16 de enero.

— Fons de Garantia Agrària i Pesquera de les Illes Balears (FOGAIBA): creado por el Decreto 64/2005, de 10 de junio, en virtud de la disposición adicional octava de la Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública.

— Ports de les Illes Balears: creado por la Ley 10/2005, de 21 de junio, de puertos de las Islas Baleares.

3.2. Sociedad con participación mayoritaria de la CAIB

La Ley 3/1989 cita, dentro de la categoría de «empresas públicas», las sociedades mercantiles de participación mayoritaria de la comunidad autónoma, sea directa o indirecta (a través de entidades autónomas u otras empresas públicas). Por tanto, estas sociedades se equipararían a las sociedades mercantiles estatales, incluidas dentro de la categoría doctrinal de personificaciones instrumentales privadas.

3.2.1. Creación y extinción

La creación o la extinción de las sociedades de participación mayoritaria pública, así como la adquisición o la pérdida sobrevenida de la posición de dominio, la ha de acordar el Consejo de Gobierno (mediante decreto). En caso de creación, corresponderá también al Consejo de Gobierno la determinación del objeto social, del capital fundacional, de la participación de la comunidad autónoma, de la forma que tenga que adoptar la sociedad, y la aprobación de los estatutos (en la práctica, estos estatutos figuran como anexo del correspondiente decreto de creación). El Consejo de Gobierno dará cuenta de ello al Parlamento (art. 20, apartados 1-3), y es, a la vez, el que ha de acordar la adquisición a título oneroso de participación mayoritaria en sociedades ya constituidas (art. 20.4).

La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares tiene que desembolsar íntegramente un determinado capital social fundacional, y, como ya se ha dicho, la pérdida de la posición mayoritaria de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se debe acordar en el Consejo de Gobierno, de conformidad con lo que establece el artículo 75 de la Ley 6/2001, de 11 de abril, del patrimonio de la CAIB, con relación al artículo 86 de la misma Ley.

3.2.2. Régimen jurídico

i) Bienes. La Ley 3/1989 no regula el régimen patrimonial de las sociedades públicas, razón por la que nos tenemos que remitir a lo que

establece el título IV, rubricado «De los títulos representativos de capital», de la antes mencionada Ley balear 6/2001. Así, la adquisición o la enajenación onerosa de títulos representativos de capital de empresas constituidas de acuerdo con el derecho civil o mercantil, ya sea por compra o por suscripción, y también la participación de la comunidad autónoma en la deuda emitida por otras entidades, las tiene que acordar la consejería competente en materia de patrimonio, a no ser que comporte la adquisición o la pérdida de la posición mayoritaria de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; en este caso, las ha de acordar el Consejo de Gobierno (art. 75). Por lo que respecta al procedimiento para la enajenación de títulos representativos de capital de titularidad directa de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en empresas constituidas de acuerdo con el derecho civil o mercantil, según el artículo 76 se debe ajustar a los siguientes criterios: *a)* si los títulos que se tratan de enajenar cotizan en algún mercado de valores, la enajenación se tiene que hacer mediante la correspondiente orden de venta; *b)* si los títulos no cotizan en ningún mercado de valores, la enajenación se debe hacer mediante el procedimiento de subasta, a no ser que el Consejo de Gobierno acuerde la enajenación directa de éstos, y *c)* si concurren aquí los requisitos que exige la Ley 5/1995, de 23 de marzo, de régimen jurídico de enajenación de participaciones en determinadas empresas, se les tiene que aplicar el contenido que sea exclusivo o básico de éstas. Finalmente, el Consejo de Gobierno, a propuesta del consejero competente en materia de patrimonio, tiene que ceder a la consejería competente, y con carácter general, el ejercicio de los derechos políticos derivados de la propiedad de sus acciones, a no ser que por ley se prevea otra cosa (art. 77).

ii) Contratación. El Real decreto legislativo 2/2000, por el que se aprueba la Ley de contratos de las administraciones públicas (después de la modificación operada mediante el artículo 67 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, de acuerdo con lo que establecen las directivas comunitarias sobre contratación en relación con las sociedades destinadas a satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil —modificación, en cualquier caso, hoy reafirmada por el Real

decreto ley 5/2005, de 11 de marzo—), incide definitivamente sobre las sociedades públicas, aunque de manera parcial, ya que el sometimiento de tales entidades a las prescripciones contractuales relativas a la capacidad de las empresas, la publicidad, los procedimientos de licitación y las formas de adjudicación se establece sólo para los contratos de obras, suministro, consultoría, y asistencia y servicios que se suscriban (art. 2.1, Real decreto legislativo 2/2000), excluyendo los contratos de gestión de servicios públicos y de concesión de obra pública, para los que las sociedades tienen que ajustar su actividad contractual en los términos que prevé la disposición adicional sexta (publicidad y concurrencia, a no ser que la naturaleza de la operación que realizar sea incompatible con estos principios). Así pues, por aplicación de la normativa básica estatal, y a efectos de contratación, se trata de empresas que están sometidas parcialmente a las normas generales reguladoras de la contratación de las administraciones públicas (art. 2.1 del Real decreto legislativo 2/2000, modificado por el Real decreto ley 5/2005, de 11 de marzo, y art. 1.2 del Decreto 147/2000, de 10 de noviembre, modificado por el Decreto 39/2004, de 23 de abril). En el caso, sin embargo, de que las sociedades públicas se destinen a satisfacer necesidades de interés general que tengan carácter industrial o mercantil, solamente se les aplica la disposición adicional sexta citada anteriormente.

iii) Organización. En lo que se refiere a organización, el artículo 22 de la Ley 3/1989 simplemente obliga a que los representantes del capital de la comunidad autónoma sean designados atendiendo a criterios de competencia empresarial, profesional o técnica y de idoneidad para ejercer el cargo. La dirección y la administración de la sociedad corresponden, dentro de las competencias respectivas, a la Junta General de Accionistas y al Consejo de Administración, sin perjuicio de las delegaciones, las comisiones o los apoderamientos que estos órganos puedan otorgar de conformidad con la normativa aplicable.

iv) Personal. Las personas que presten servicios en estas sociedades se someten a las normas civiles, mercantiles o laborales que, según la relación contractual que tengan, les correspondan (art. 23, Ley 3/1989). El

personal funcionario de la Administración autónoma que preste un servicio en la sociedad ha de pasar a la situación de excedencia voluntaria, a menos que sea destinado a ella en comisión de servicios. En este último supuesto, ha de percibir la totalidad de las retribuciones con cargo a los créditos incluidos en los presupuestos de la sociedad, donde se tienen que imputar también los costes que se deriven del régimen de Seguridad Social.

v) Régimen económico-financiero. La definición del régimen económico-financiero de las sociedades de participación mayoritaria de la comunidad autónoma está contenida principalmente en el Texto refundido de la Ley de finanzas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, y le son aplicables los preceptos de esta norma legal referentes de manera general a la categoría de «empresas públicas».⁴

3.2.3. Sociedades públicas existentes en la CAIB

— Servei de Millora Agrària, SA (SEMILLA): creado por el Decreto 33/1991, de 21 de marzo.

— Institut de Biologia Animal de Balears, SA (IBABSA): creado por el Decreto 101/1989, de 15 de noviembre.

— Fires i Congressos de Balears, SA (FICOBALSA): creado por el Decreto 9/1993, de 11 de febrero, de conformidad con la autorización de la disposición adicional cuarta de la Ley 6/1992, de 22 de diciembre, de presupuestos generales de la CAIB para 1993.

— ParcBIT Desenvolupament, SA: creado por el Decreto 80/1997, de 11 de junio, de conformidad con la autorización de la disposición adicional quinta de la Ley 4/1996, de 19 de diciembre, de presupuestos generales de la CAIB para el año 1997.

⁴ Véase la nota núm. 2.

— Serveis d'Informació Territorial de les Illes Balears, SA (SITIBSA): creado por el Decreto 82/2001, de 15 de junio.

— CAIB Patrimoni, SA: creado por el Decreto 120/2001, de 19 de octubre, con la denominación Diversitat 21, SA. Véase, al respecto, el Decreto 38/2004, de 23 de abril, de modificación de los Estatutos sociales de la empresa pública Diversitat 21, SA, y otras medidas complementarias, y el Decreto 72/2005, de 24 de junio, de modificación de los Estatutos sociales de la empresa pública CAIB Patrimoni, SA.

— Infraestructures i Obres Portuàries, SA: creado por el Decreto 44/2002, de 22 de marzo; modificado por el Decreto 1/2004, de 16 de enero.

— Gestió d'Emergències de les Illes Balears, SA (GEMSA): creado por el Decreto 95/2004, de 19 de noviembre; modificado por el Decreto 101/2005, de 21 de octubre.

4. La creación de una empresa vinculada a la CAIB

Dentro de la categoría de empresas vinculadas a la comunidad autónoma, la Ley 3/1989 incluye las sociedades mercantiles participadas minoritariamente, de manera directa o indirecta, por la comunidad autónoma. En este caso, la equiparación se tendría que hacer respecto a las llamadas *empresas de economía mixta*. En estas sociedades, la CAIB no tiene más derechos y obligaciones que los que la normativa correspondiente atribuya a la condición de socio. Como se puede ver, ya no se trata de empresas públicas, sino de sociedades participadas minoritariamente por la CAIB, y de ahí que la posición jurídica de ésta venga dada por sus derechos como miembro de la sociedad. La única particularidad destacable de estas empresas es que la adquisición o la enajenación de títulos correspondientes a estas sociedades también exigirá el acuerdo del Consejo de Gobierno (art. 20.7).