

Dictamen núm. 4/2006, del Consell Econòmic i Social, sobre l'Avantprojecte de llei municipal i de règim local de les Illes Balears

Dictamen núm. 4/2006, del Consell Econòmic i Social, sobre l'Avantprojecte de llei municipal i de règim local de les Illes Balears.

Atès el que disposa l'article 2.1.a) , incís primer, de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears i l'article 4, lletra a), incís primer, del Decret 128/2001, de 9 de novembre, pel qual se n'aprova el Reglament d'organització i funcionament, el Consell Econòmic i Social emet el següent

DICTAMEN

I. Antecedents

Primer. El dia 9 de març de 2006 té entrada en el Registre del CES la sol·licitud de dictamen, amb caràcter d'urgència, de la Conselleria d'Interior, sobre l'Avantprojecte de llei municipal i de règim local. Juntament amb la sol·licitud i l'Avantprojecte de llei, es tramet el document normatiu objecte de consulta, és a dir, el text de l'Avantprojecte. Aquest text s'inclou només en format paper.

Per la Secretaria General es pren contacte amb l'estructura administrativa de la Conselleria sol·licitant perquè es completi l'expedient amb els documents que assenyalen la disposició addicional primera del Reglament d'organització i funcionament del CES, aprovat pel Decret 128/2001, de 9 de novembre.

El dia 17 de març de 2006, es tramet a aquest CES un nou text de l'Avantprojecte de llei en suport informàtic. Aquest text incorpora modificacions del text inicial.

El dia 22 de març de 2006 té entrada en aquest CES l'expedient corresponent a la norma projectada. EL contingut de l'expedient és el següent:

- Resolució del conseller d'Interior per la qual encarrega a la Direcció General d'Interior l'elaboració d'un Avantprojecte de llei en matèria municipal i de règim local a les Illes Balears (6 de juny de 2005).
- Memòria justificativa de l'esborrany inicial de la proposta d'avantprojecte de llei (10 de novembre de 2005)
- Estudi econòmic de l'esborrany inicial de la proposta d'avantprojecte de llei (24 de novembre de 2005)
- Redacció de l'esborrany inicial de la proposta d'avantprojecte de llei
- Oficis de tramesa de l'esborrany inicial de la proposta d'avantprojecte de llei a tots els ajuntaments de les Illes Balears, als consells insulars, a totes les mancomunitats de les Illes Balears, a l'Associació de Municipis de les Illes Balears, a la Federació d'Entitats Municipals de les Illes Balears i al Col·legi de Secretaris, Interventors i Tresorers de les Illes Balears
- Al·legacions de la Conselleria d'Economia, Hisenda i Innovació, de l'Ajuntament de Lloseta, de l'Ajuntament de Campos, de l'Interventor de l'Ajuntament des Castell, de l'Interventor de l'Ajuntament de Lluçmajor, de la Mancomunitat Migjorn de Mallorca, del Consell Insular de Menorca, de la Federació d'Entitats Municipals de les Illes Balears, del PSOE Menorca, del Partit Popular de Binissalem, de l'entitat local menor de Palmanyola, de la Sra. Cristina Munar Prats, vocal de l'entitat local menor de Palmanyola, de l'Ajuntament des Mercadal, de l'Ajuntament de Palma, d'Unió Mallorquina, del Sr. José R. Sicre Vidal

- Ofici de tramesa de l'esborrany inicial de la proposta d'avantprojecte de llei al Consell Econòmic i Social per al seu coneixement
- Comunicació de l'acord d'inici de l'expedient de la Direcció General de Relacions amb el Parlament i de Coordinació Normativa
- Dictamen de la Comissió de Dret Local sobre la proposta d'avantprojecte de llei
- Informe sobre les observacions, al·legacions i suggeriments a la proposta d'avantprojecte de llei que s'han presentat en el tràmit d'audiència
- Segon esborrany de la proposta de l'avantprojecte de llei

Segon. El dia 10 de març, es comunica l'entrada de la sol·licitud als consellers del CES i a membres d'organitzacions no representades en el CES. A aquests últims se'ls dóna un termini perquè puguin fer les observacions que considerin oportunes. Contesten a la tramesa la organització FELIB, l'entitat financera "la Caixa" i l'organització sindical USO.

Tercer. Igualment el mateix dia 10, el president dicta resolució per la qual es designa a l'equip tècnic del CES per tal que elabori una proposta de dictamen. La dita proposta ha de ser consultada als membres del CES següents: als vicepresidents del CES, als experts designats pels Consells Insulars, al representant de les organitzacions representatives dels interessos de les entitats locals i als presidents de les comissions de treball del CES.

Quart. L'equip tècnic del CES, un cop fetes les pertinents consultes, eleva una proposta al Ple. Finalment, aquest òrgan, fetes les esmenes, aprova el dictamen en la sessió que té lloc el 27 de març de 2006.

II. Contingut de l'Avantprojecte de Llei

L'avantprojecte de Llei està format per una exposició de motius, un títol preliminar i onze títols, que conformen un text articulat de 205 articles, una disposició addicional, una disposició transitòria, una disposició derogatòria i dues disposicions finals.

El títol preliminar cobreix els articles 1 a 5 dedicats a l'organització territorial, les entitats locals, els principis d'organització de les entitats locals, la representació objectiva dels interessos locals i les fonts del règim local.

El títol I regula "Els Consells Insulars" als articles 6 a 8.

El títol II regula "Els municipis" en els articles 9 a 28 i es divideix en cinc capítols:

- El capítol I determina "Els elements del municipi. Identificació" en els articles 9 i 10.
- El capítol II regula "L'alteració de termes municipals" en els articles 11 a 16.
- El capítol III regula "La població municipal" als articles 17 a 19.
- El capítol IV regula "L'organització municipal" als articles 20 a 26.
- El capítol V regula els "Règims especials" municipals als articles 27 i 28.

El títol III normativitza "Els altres ens locals" en els articles 29 a 56 i es divideix en tres capítols:

- El capítol I regula les "Mancomunitats" en els articles 29 a 41.
- El capítol II regula els "Consorts locals" en els articles 42 a 49.
- El capítol III regula "Les entitats menors, els ens autònoms locals, districtes i delegats territorials de la Batlia" als articles 50 a 56.

El títol IV regula les “Relacions Interadministratives” en els articles 57 a 66 i es divideix en tres capítols:

- El capítol I regula la “Transferència, delegació i comanda de gestió de competències autonòmiques en les entitats locals” als articles 57 a 63.
- El capítol II regula la “Supervisió o control d’actes dels ens locals en exercici de la competència pròpia”, en un únic article, l’article 64.
- El capítol III regula en els articles 65 i 66 les “Tècniques de cooperació”.

El títol V regula les “Disposicions comunes a les entitats locals” es divideix en set capítols i comprèn els articles 67 a 121.

- El capítol I regula l’“Estatut dels membres de les Corporacions Locals”. Aquest capítol es divideix en dues seccions. La secció 1^a que regula “Drets i deures” comprèn els articles 67 a 73. La secció 2^a regula els “Grups Polítics” en els articles 74 a 76.
- El capítol II regula el “Règim de funcionament” i es divideix en tres seccions. La secció 1^a regula el “Règim de sessions” en els articles 77 a 88. La Secció 2^a regula el “Debat i votacions” en els articles 89 a 94. La secció 3^a tracta “De les actes” en els articles 95 a 97.
- El capítol III regula els “Reglaments, Ordenances i Bans” en els articles 98 a 101.
- El capítol IV regula el “Règim jurídic dels actes i acords, i dels recursos” i comprèn els articles 102 a 105.
- El capítol V comprèn els articles 106 i 107 i regula els “Conflictes d’atribucions i de competències”
- El capítol VI regula la “Impugnació d’actes i d’acords locals i exercici d’accions” en els articles 108 a 112.
- El capítol VII regula la “Informació i participació ciutadanes” en els articles 113 a 121.

El títol VI regula els “Béns de les entitats locals” en els articles 121 a 145 i es divideix en tres capítols.

- El capítol I regula les “Disposicions generals” en els articles 121 a 130.
- El capítol II regula l’”Adquisició i alienació” en els articles 131 a 139.
- El capítol III regula l’”Aprofitament i tutela” en els articles 140 a 144.

El títol VII inclou les normes reguladores de les “Obres, serveis i activitat econòmica de les entitats locals” en els articles 145 a 171 i es divideix en tres capítols:

- El capítol I regula les “Disposicions generals” en els articles 145 a 154.
- El capítol II que comprèn els articles 155 a 169 regula les “Formes de gestió dels serveis públics locals”.
- El capítol III regula les “activitats econòmiques” en els articles 170 i 171.

El títol VIII disposa la “Intervenció administrativa en l’activitat privada” en els articles 172 a 183 i es divideix en dos capítols:

- El capítol I regula l’”Acció de foment” en els articles 172 a 174.
- El capítol II regula les “Modalitats d’intervenció” en els articles 175 a 182.

El títol IX determina la “Contractació” en els articles 183 i 184.

El títol X regula el “Règim del personal de les entitats locals balears” en els articles 185 a 197.

El títol XI conté la regulació “De les Hisendes locals” en els articles 198 a 205.

III. Observacions generals

I.- La nostra regió és un territori relativament petit, de 5.012 quilòmetres quadrats, discontinu geogràficament per la presència de la mar i dividit en quatre illes, que sumen una població de 980.472 habitants, repartida d’una

manera desigual¹. Territori i població són els elements materials de l'entitat política a la qual denominam comunitat autònoma, que proclama l'article 1.1 de l'Estatut d'Autonomia (en endavant EAIB). La comunitat autònoma com a entitat posseeix una conformació de representació i govern, nascuda de la Constitució de 1978 (en endavant CE) i de l'EAIB, que segueix la clàssica divisió de poders: Parlament, Govern i Tribunal Superior de Justícia. De la seva banda, l'administració pròpia de la comunitat desplega la seva activitat en tot el territori i a tot ell afecta. Això no obstant, la realitat territorial de les Illes Balears s'imposa i, com diu l'EAIB en l'article 5.1, la comunitat autònoma articula la seva organització territorial en illes.

Les illes de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera es troben relativament a prop del territori peninsular amb el qual els seus habitants mantenen contínues relacions. Deixant de banda raons històriques, podem admetre que aquest fet, sumat a l'equilibri econòmic i social que presenta cada una de les illes de l'arxipèlag, fa que no hi hagi una relació de dependència entre les illes i justifica un sentiment dels seus habitants de pertinença a l'illa respectiva. Aquesta situació explica, també, l'anhel de mantenir una estructura administrativa i de representació pròpia, més enllà de la racionalitat teòrica i estructural de l'administració autònoma. Per això, les

¹ Mallorca té una població de 758.822 habitants, dels quals 452.379 són nascuts a Balears, 187.904 són nascuts a altres comunitats i 118.539 són estrangers. Menorca té una població de 82.872 habitants dels quals 52.758 són nascuts a Balears, 20.047 són nascuts a altres comunitats i 10.067 són estrangers. Eivissa-Formentera tenen una població de 113.351 habitants dels quals 52.263 són nascuts a Balears, 38.153 són nascuts a altres comunitats i 22.935 són estrangers. Vid. pàg. 432 de la *Memòria del CES sobre l'economia, el treball i la societat de les Illes Balears, 2004*. A les Illes Balears la població ha crescut de manera desigual. Els municipis amb més habitants són els costaners o que tenen una zona costanera turística pròxima al municipi. Vegis "Diario de Mallorca", dia 19 de març de 2006, que cita com a font estadística l'INE. Cal dir a més, que aquests municipis costaners es veuen sotmesos a un fort impacte demogràfic provocat pel fenomen de l'estacionalitat turística que, en alguns casos, pot suposar disparar la població flotant del municipi tres o quatre vegades per sobre de la població resident. D'aquí que els municipis turístics ja fa temps que reclamen un tractament especial de la Hisenda municipal. Vegis *La competitivitat dels municipis turístics: aspectes econòmics financers* de Javier Bustamante, inclòs al llibre "Comportament de la productivitat i la competitivitat a les Illes Balears", Consell Econòmic i Social de les Illes Balears: Palma, 2004.

institucions de govern de les illes són els Consells Insulars, com reconeix l'article 5.1. i 18.2. de l'EAIB. Els consells són reconeguts des de l'any 1978 quan s'estructuren els diversos nivells de l'Administració Pública a les Illes Balears². Quan entra en vigor la Llei d'eleccions locals i els decrets que la despleguen, desapareix la Diputació Provincial i s'estructura l'administració insular en consells i, per sobre d'aquests, apareix el Consell General Interinsular, que és el nucli primigeni de la futura administració autonòmica i institució cabdal de l'etapa preautonòmica. Les competències del Consell General Interinsular passen al Govern un cop s'aprova l'EAIB (Disposició transitòria primera) i, els consells insulars, amb el desplegament dels articles 36 i següents de l'EAIB, a través de la Llei 5/1989, de 23 d'abril, i la Llei 8/2000, de 27 d'octubre, ambdues de consells insulars, gaudiran d'una doble naturalesa ja que són considerats entitats locals i institucions de la comunitat autònoma. No debades la relació entre el nivell autonòmic i el nivell insular és tant estreta que els membres electes dels consells insulars són, al mateix temps, els diputats del Parlament de les Illes Balears³.

El nivell municipal administratiu és el que fa d'allò que, plàsticament, podem denominar "front-office", a través de les seves institucions de govern que són els ajuntaments. Els ajuntaments són les organitzacions que pateixen de valent, i de manera directa, els problemes dels veïns, són aquells que han de proveir, de forma eficaç i sense incrementar la pressió fiscal, els millors serveis als ciutadans. D'ells s'espera tot i a ells s'imputen els mals històrics de la burocràcia: lentitud, ineficàcia, rigidesa, insensibilitat, ineficiència, etc. Les illes estan dividides en molts de municipis. Només a Mallorca n'hi ha 53, a Menorca 8, a Eivissa 5 i a Formentera 1. La poca extensió territorial, la població creixent i el progressiu nivell d'exigència dels ciutadans obliga als

² Reial-Decret Llei de 13 de juny de 1978 que instaurà la preautonomia balear i Llei d'eleccions locals de 17 de juliol de 1978.

³ Vid. Colom Pastor, Bartomeu *Veinticinco años de autonomía balear*, pàg., 231 i següents. Marcial Pons, UIB i IEA: Madrid/Barcelona, 2001 i Blasco Esteve, Avel·li (coor.) *Los consejos insulares*, Consell de Mallorca i Tirant lo Blanch: València, 2005.

governos municipals a cercar àmbits de col·laboració, a través d'entitats supramunicipals, que ajuden a la prestació de serveis mancomunats que n'abarateix el cost i n'incrementen l'eficàcia, però, tot i així, les administracions municipals no arriben a tenir el poder financer adequat per fer front als requeriments actuals.

Cada un dels nivells que hem vist: la comunitat autònoma, l'illa i el municipi, són nivells polítics de govern i, al mateix temps, constitueixen nivells d'administració pública. Per tant, els ciutadans de les Illes Balears s'enfronten des de la seva consciència i posició –forçosament insular– a tres nivells de poder i de burocràcia, el municipal, l'insular i l'autonòmic. Dins d'un mateix petit territori, amb circumscripcions distintes, hi ha la superposició d'organitzacions administratives que es presenten davant de la ciutadania amb un ventall competencial molt semblant que aconsegueixen amb encerts i errors, oferint serveis i demanant contribució, col·laboració, comprensió i tota casta de tributs. Aquesta sobreabundància de nivells, de funcionaris i de dirigents polítics, causa un sentiment de perplexitat a molts de ciutadans que, lògicament, confonen atribucions, personalitats i denominacions institucionals i els inclina a qüestionar-se si, tot plegat, contribueix a tenir uns serveis públics millors, més eficaços i, també, més eficients.

La ciutadania n'és conscient, tot i que intuïtivament, del cost financer dels tres nivells político-administratius, concurrents a les Illes Balears, deixant de banda l'Estat. Cost que es tradueix en els pressuposts aprovats per el Parlament i les altres corporacions. Pensem que, en dades consolidades al 2004⁴, la comunitat autònoma va pressupostar (en milers d'Euros), 1.859.185,68, els consells insulars 320.275.391,60⁵ i els ajuntaments

⁴ Vid.obra citada *Memòria...*, pàg. 237 i següents.

⁵ El Departament d'Economia del Consell Insular de Mallorca ha fet un estudi sobre els ingressos fiscals per càpita dels Consells Insulars, on es demostra que el Consell d'Eivissa i Formentera gestiona més del doble d'ingressos per habitant que el Consell de Mallorca, essent quasi bé la mateixa situació pel Consell de Menorca, ja que aquests consells de les illes menors tenen ingressos de 647,12 i 572,12 Euros per càpita, respectivament, mentre

884.691.237,99. És a dir, un total aproximat de 3.064 milions d'Euros que gasten aquestes administracions, dels quals, el 29% és imputable a les administracions municipals que, repetim, són les que tenen més a prop els ciutadans.

II.- Parlar de règim municipal i local obliga a fer una menció al principi d'autonomia local. El principi d'autonomia local es regula en l'article 137 de la Constitució quan s'assenyala que "l'Estat s'organitza territorialment en municipis, en províncies i en les comunitats autònomes que es constitueixin. Totes aquestes entitats gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels seus respectius interessos". També es fa menció al concepte d'autonomia local a l'article 3 de la Carta Europea de l'Autonomia Local de 15 d'octubre de 1985 on s'estableix que "per autonomia local s'entén el dret i la capacitat efectiva de les entitats locals d'ordenar i gestionar una part important dels assumptes públics, en el marc de la llei, sota la seva responsabilitat i en benefici dels seus habitants"

A l'hora d'analitzar el contingut de l'autonomia local podem distingir tres tipus de continguts que formen part del concepte d'autonomia local, el contingut subjectiu o organitzatiu, el contingut objectiu i el contingut institucional.

El contingut subjectiu de l'autonomia local suposa que els ens locals territorials tenen els seus propis òrgans de govern i administració,

que el Consell de Mallorca just disposa de 293,31 Euros per càpita. Les diferències que expliquen aquest distint comportament es localitzen en els ingressos tributaris que provenen, bàsicament, de l'Impost d'Activitats Econòmiques i de les taxes, per un costat, i per l'altre, pel diferent flux de transferències corrents procedent de l'Estat i de la pròpia CA. En el cas dels ingressos tributaris insulars cada mallorquí paga 5,32 Euros anuals, quatre vegades menys que els menorquins que aporten 20,44 Euros, i sis vegades menys que els eivissencs i formenterencs, que paguen 32,10 Euros per càpita. En el cas de les transferències, el Consell Insular d'Eivissa i Formentera rep 611 Euros per càpita, Menorca 482 i Mallorca només 249. Per tant, les aportacions del Govern central i autonòmic, segons l'informe esmentat, són molt més importants en el cas d'Eivissa, que en el de Menorca o Mallorca.

corresponent aquest govern i administració a corporacions representatives integrades per membres escollits democràticament per la col·lectivitat.

Pel que fa al contingut objectiu, els ens locals gaudeixen del dret o de l'autonomia per a la gestió dels seus interessos respectius, entenent aquesta clàusula com el dret dels ens locals territorials a gestionar tots els interessos que afectin a la comunitat local. No existeixen, per tant, assumptes locals per la seva naturalesa, sinó que els assumptes locals són tots aquells que afecten la comunitat local. Ara bé, quins són aquests interessos és una qüestió que es determinarà per part del legislador, estatal o autonòmic segons la distribució constitucional de competències. La determinació dels interessos per part del legislador s'ha de traduir en l'atribució de competències per part d'aquest legislador als ens locals.

Tot i que l'atribució de competències als ens locals correspon al legislador ordinari, les possibilitats d'aquest no són il·limitades, ja que l'autonomia local està protegida mitjançant la teoria de la garantia institucional. Per aquesta teoria la autonomia local té un contingut mínim institucional que es garanteix, però aquest contingut mínim no és concret, sinó que, en paraules del Tribunal Constitucional en la STC 32/1981, el nucli que es preserva pel legislador ordinari, que forma part de l'autonomia local garantida a través de la doctrina de la garantia institucional i que, per tant, el legislador ordinari no pot traspasar, consisteix en la preservació de la institució en termes recognoscibles per la imatge que de la institució es té en la consciència social de cada temps i lloc. Per tant, el contingut mínim que el legislador no pot traspasar pot variar al llarg del temps i segons la consciència social que es tingui de la institució.

Pel que fa al contingut institucional de l'autonomia local, aquest suposa que els ens locals han de gaudir de certa llibertat o independència en l'exercici de les funcions que el legislador els reconeix, han de tenir autonomia enfront

possibles ingerències d'instàncies superiors. Ara bé, s'ha de tenir en compte també que l'autonomia no és un poder il·limitat o absolut, l'autonomia no equival a la sobirania. És per aquest motiu, que l'autonomia local és compatible amb controls exercitats per administracions d'àmbit superior, si bé s'ha de tenir en compte que aquest control d'administracions superiors només pot ser un control de legalitat, no d'oportunitat, i només pot ser un control de legalitat puntual, no pot ser genèric o indeterminat, i aquest control de legalitat puntual només es pot referir a supòsits on l'exercici de competències locals incideixen amb interessos supralocals. Finalment assenyalar que la limitació dels controls de les administracions superiors sobre les entitats locals a controls de legalitat només es limita a les competències pròpies de les entitats locals, és a dir, aquelles competències que els són atribuïdes per llei. En el cas de les competències delegades el poder de control de l'Administració superior és molt més ampli.

III. Una qüestió important a tractar a aquestes observacions generals és la relativa a quina és la legislació aplicable al règim local. L'article 149.1.18 de la Constitució atribueix a l'Estat la competència exclusiva per dictar les bases del règim jurídic de les Administracions Públiques. Precisament s'entén que, dins del règim jurídic de les Administracions Públiques, s'inclouen les bases sobre el règim local ja que cada una de les entitats local tenen la consideració d'Administracions Públiques, com es desprèn, entre d'altres lleis, de l'article 1.2 de la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa 29/1998, de 13 de juliol quan estableix que "s'entendrà (...) per Administracions públiques: a) L'Administració general de l'Estat, b) Les Administracions de les Comunitats autònomes, c) Les entitats que integren l'Administració local, i, d) Les entitats de dret públic que siguin dependents o estiguin vinculades a l'Estat, les comunitats autònomes o les entitats locals". El règim local no és res més que la determinació de les competències, organització i funcionament, i la determinació dels mitjans humans i materials necessaris per tal que els ens locals puguin dur a terme les seves funcions.

En virtut del títol competencial de l'article 149.1.18 es dicta la Llei de bases de règim local 7/1985, de 2 d'abril (LBRL). Ara bé, aquesta no es l'única norma estatal que té el caràcter de bàsic en matèria de règim local, ja que justament a rel de l'aprovació de la LBRL, l'Estat va dictar el Text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local (TRRL), aprovat per el Reial Decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril. En aquest text refós es van aplegar diferents normes que, un cop aprovada la LBRL, es contenien en textos normatius diversos. El mateix TRRL assenyala, en la seva disposició final setena, quines de les seves normes tenen la consideració de bàsiques.

Ara bé, aquestes normes estatals bàsiques, són les que regulen de forma general i directa el règim local, però no són les úniques normes estatals que afecten les administracions locals i que s'apliquen directament sobre les mateixes. També s'apliquen als ens locals com a administracions públiques que són les normes administratives generals, com és el cas de la Llei 30/1992 de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i les normes administratives especials, com són, només a títol exemplificatiu, la Llei del patrimoni de les Administracions Públiques en els seus preceptes bàsics, la Llei d'expropiació forçosa o la Llei de contractes de les administracions públiques.

Per la seva banda, les comunitats autònomes, en matèria estrictament de règim local, com es desprèn de la Constitució tenen dues competències. D'una banda, com a legislació compartida amb l'Estat, tenen la competència de desenvolupar les bases que estableixi l'Estat en virtut de l'article 149.1.18 de la Constitució. És precisament a aquest desenvolupament legislatiu al que respon l'Avantprojecte de Llei municipal i de règim local de les Illes Balears que se'ns presenta. D'altra banda, les comunitats autònomes tenen, en matèria de règim local, una competència exclusiva, la determinada per l'article 148.1. 2^a que estableix que les comunitats autònomes podran

assumir competències en matèria d'alteracions de termes municipals compresos en el seu territori i, en general, les funcions que corresponguin a l'Administració de l'Estat sobre les corporacions locals i la transferència de les quals autoritzi la legislació sobre règim local. A més, a l'igual que hem assenyalat pel que fa a la legislació de l'Estat, en matèria de règim local, també s'aplica als ens locals, tant la legislació administrativa autonòmica general com la legislació administrativa autonòmica especial, com pot ser el cas, entre d'altres de la Llei del patrimoni de la comunitat autònoma balear, o la Llei de contractes administratius de caràcter autonòmic.

Per tant, en matèria de règim local s'aplica, amb caràcter general, la legislació bàsica de l'Estat i la legislació de desenvolupament que dicti la comunitat autònoma en la matèria.

S'ha de tenir en compte, a més, que hi ha determinades normes de caràcter estatal, dictades específicament pels ens locals, i que tenen una aplicació supletòria, de manera que només s'apliquen en defecte de legislació autonòmica en la matèria. Aquest és el cas del Reglament de Serveis de les Corporacions Locals aprovat per el Decret de 17 de juny de 1955 i del Reglament de Béns de les entitats locals aprovat per el Reial Decret 1372/1986, de 13 de juny.

En matèria de règim local, també s'han de tenir en compte, a més, els reglaments de les pròpies entitats locals, ja que l'autonomia local implica el poder d'autonormació i d'autoorganització. En aquest sentit, no és ocasional que l'article 4.1 a) de la LBRL cita com la primera de les potestats que tenen els municipis, les províncies i les illes, la potestat reglamentària i d'autoorganització, així aquest precepte assenyala que "en la seva qualitat d'Administracions Públiques de caràcter territorial, i dins de l'esfera de les seves competències, correspon, en tot cas, als Municipis, les Províncies i les Illes: a) les potestats reglamentària i d'autoorganització". Aquesta potestat

d'autoorganitzar-se, mitjançant reglaments, té la seva màxima expressió en el reglament orgànic de cada entitat local.

Finalment, hem de fer menció a una norma estatal que només s'aplica en defecte de reglament orgànic municipal. Aquesta norma és el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (ROF), aprovat per el Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre. El fet que aquest Decret s'apliqui amb caràcter supletori al reglament orgànic de cada entitat local, posa de manifest, amb gran claredat, el principi de competència, en matèria purament d'organització de les entitats locals, que és precisament el que regula el ROF: ha de prevaler el reglament orgànic municipal perquè precisament la possibilitat d'autonormació i sobretot d'autorganització de les entitats locals és una de les manifestacions principals de l'autonomia local i, en aquest àmbit, el reglament orgànic municipal preval a un reglament d'origen estatal. De tota manera, el ROF té i ha tingut gran importància, ja que molts reglaments orgànics municipals es fonamenten en les seves precisions i disposicions.

Tot aquest bloc normatiu d'origen estatal és el que es vessa en el cos de les disposicions que conté l'Avantprojecte de llei sotmès al nostre Dictamen. Aquesta norma futura el que fa es recollir-lo, fer-ne les adaptacions pertinents, ordenar-lo i consolidar-lo. Una operació semblant a la que fa el municipi en confegir el seu reglament orgànic: partir de la regulació estatal i, dins dels seus límits, adaptar-la a les necessitats que presenta.

IV. Observacions particulars

I.- Com és costum que s'ha convertit en norma tractarem, en primer lloc, les qüestions de caire formal i de procediment i, en les observacions particulars següents, entrarem en els aspectes concrets del text normatiu:

A.- En primer lloc, hem de fer present la nostra satisfacció perquè se'ns consulta un avantprojecte de llei que incorpora una norma de transcendència clarament econòmica i social, com hem destacat en les observacions generals d'aquest Dictamen. La regulació de l'Administració local és una qüestió de primer ordre en l'interès del CES que, com hem posat en evidència, analitza a través de la seva *Memòria* la transcendència econòmica de l'activitat administrativa i l'acció econòmica, a nivell d'inversions, de les administracions públiques concurrents en el nostre territori.

B.- Sense perjudici d'allò que acabam d'afirmar cal fer constar el nostre rebuig front a la dinàmica de sol·licitud del dictamen. En efecte, una norma importantíssima, extensa i complexa com és l'Avantprojecte de llei municipal i de règim local, precisa d'una atenció específica, d'una anàlisi acurada i meticulosa, la qual no és possible en el breu termini de quinze dies hàbils prevists per el tràmit d'urgència. Molt més quan la conselleria sol·licitant remet el text a dictaminar i prossegueix el seu debat. És a dir, no tramet un text tancat, sinó un text sobre el qual s'hi projecten canvis. Això produeix un greu perjudici a l'activitat consultiva d'aquest CES, al qual es deixa en una posició equívoca amb la certesa que elaboram la nostra opinió sobre un text en mutació. La conformació accelerada del procés d'urgència tampoc no deixa molt de marge per poder articular un consens. Un consens que atorga als dictàmens un valor afegit, ja que les opinions consensuades representen un grau d'utilitat de gran valor que ha de ser respectat. Igualment tampoc ens permet d'arribar a examinar totes les qüestions que rauen en l'Avantprojecte i, per tant, podem dir que el fet de no fer cap observació sobre determinades matèries no suposa cap conformitat amb el seu contingut, sinó la manca de temps abastament per fer-la. La pressa per poder aprovar el projecte de llei i poder-lo presentar davant el Parlament es

pot assimilar com excusa d'aquesta conducta presidida per la frisança però no justifica una urgència perjudicial de l'activitat consultiva.

A aquesta circumstància n'hem d'afegir la minsa documentació que acompanyà la sol·licitud inicial, la qual fou completada, a instància d'aquest CES, el dia 22 de març. És més, el dia 17 de març se'ns va trametre un text d'Avantprojecte renovellat, que conté nombroses variacions respecte del text tramès amb la sol·licitud de dictamen.

II.- En l'anàlisi del text de la norma seguirem el seu ordre estructural i, com és habitual en els nostres dictàmens, no reproduïrem el seu text més que en els casos que ho considerem necessari. Les aportacions que seguidament es puguin fer, s'han d'entendre com a possibilitats de millora de la norma, tant pel que fa als aspectes purament textuais, com als aspectes jurídics o d'oportunitat de les disposicions que conté. En conseqüència:

- A) Pel que fa a l'exposició de motius, volem assenyalar, en primer lloc, alguna referència al principi d'autonomia local que es consagra en els articles 137 i 140 a 142 de la Constitució, ja que és en aquest principi en el qual es fonamenta el règim local espanyol. L'exposició de motius parla del gir copernicà que suposà per a les Administracions locals l'aprovació de la llei de bases de règim local de 1985, però ni tan sols cita el principi d'autonomia local, ja que el reconeixement d'aquest principi en la Constitució de 1978 és l'autèntic gir copernicà que va permetre que les Administracions locals passessin del règim de tutela propi del franquisme al règim d'autonomia.

A l'exposició de motius, també es troba a faltar una referència als títols competencials i estatutaris a l'empara dels quals es dicta l'Avantprojecte de llei municipal i de règim local (ALLMRL). Els articles 149.1.18 i 148.1.2^a de la Constitució ni es mencionen, i pel que fa a

l'Estatut se citen els articles 10 a 17 d'una manera genèrica. Això no obstant sí que es fa referència a les normes estatals que s'estan projectant i que, lògicament, tendran la seva influència sobre l'aplicació del dret autonòmic.

Finalment volem assenyalar que l'exposició de motius fa referència a la Sentència del Tribunal Constitucional 37/2002, com la sentència que va anul·lar l'antic article 5 de la LBRL per preestablir l'ordre jeràrquic de normes que s'aplicava en l'àmbit local. Pel que fa a aquesta referència jurisprudencial, hem d'assenyalar que no va ser la sentència citada la que va declarar inconstitucional l'antic article 5 de la LBRL, sinó que va ser la STC 214/1989.

Encara a l'exposició de motius, la seva estructura sembla correcta, ja que exposa cada un dels títols de la l'Avantprojecte de llei resumint-ne el seu contingut. De tota manera, sí que volem fer constar que entre el que diu l'exposició de motius que és l'objectiu de l'Avantprojecte i el que l'Avantprojecte efectivament estableix hi ha algunes llacunes. Especialment rellevant és el fet que l'Exposició de motius parli de l'enfortiment de la institució municipal sense que en l'articulat de l'Avantprojecte s'estableixin competències pròpies a favor dels municipis i existeixen alguns articles que connoten certa voluntat de control de la comunitat autònoma sobre les administracions locals. De tota manera, de la llacuna en matèria de competències pròpies a favor de les entitats locals en farem una al·lusió més detallada quan analitzem el Títol IV de l'Avantprojecte dedicat a les "Relacions Interadministratives".

- B) El títol Preliminar comprèn els articles 1 a 5 de l'Avantprojecte. Els articles 1 i 2 regulen respectivament l'organització territorial i les entitats locals. Pròpiament el que es fa en aquests dos articles es la

distinció que també es fa en l'article 3 de la LBRL entre ens locals territorials necessaris, com són els municipis i les illes, i els altres ens locals, que són, entre d'altres, les mancomunitats de municipis, les entitats locals menors, i els consorcis.

En l'article 3, sota la rúbrica de principis d'organització, s'estableixen, d'una banda, el principis que han de regir als ens locals i, de l'altra, es fa una breu menció a l'establiment de competències pròpies mitjançant lleis del Parlament balear atenent als criteris de la capacitat de gestió dels ens locals i del principi de suficiència financera. Les competències pròpies de les entitats locals s'analitzen més profundament en les observacions que es fan al Títol IV relatiu a les relacions interadministratives.

L'article 4 estableix que els Ajuntaments i els Consells insulars assumeixen la funció de representants objectius de les comunitats locals. Aquest precepte s'ha d'entendre tenint en compte l'anàlisi que s'ha fet en les observacions generals sobre l'autonomia local, en el sentit que els Ajuntaments i Consells insulars gestionen tots els interessos que afecten la col·lectivitat local i sobre els quals se'ls ha atribuït competències.

Finalment, l'article 5 de l'Avantprojecte estableix sota la rúbrica "Fonts del règim local", les fonts normatives aplicables als ens locals, establint que es regiran per la legislació bàsica de l'Estat, per aquesta llei, pels reglaments autonòmics sobre règim local i per les altres disposicions autonòmiques connexes o complementàries, així com pels Reglaments i Ordenances dels propis ens locals. Sorprèn que s'inclouï un article d'aquest tipus en l'Avantprojecte, quan el legislador té plena consciència, tal i com fa constar en la pròpia exposició de motius, que el primitiu article 5 de la LBRL va ser

declarat inconstitucional en considerar el Tribunal Constitucional que l'ordre de fons que regeix en l'àmbit local és el que sorgeix del sistema de distribució de competències, establert en la Constitució i en la resta de l'ordenament jurídic i, per tant, que l'Estat estableixi unilateralment quines són les fonts aplicables, tal com feia l'anterior article 5 de la LBRL, és inconstitucional per innecessari.

- C) El títol I regula els Consells Insulars, de manera molt breu, com no podia ser d'altra manera, amb un conjunt de 3 articles, del 6 al 8. És evident que al legislador de l'Avantprojecte, el que li preocupa regular no són els consells insulars que tenen, com hem vist, la seva Llei 8/2000, de 27 d'octubre, sinó que vol establir una norma per a l'administració local entesa com administració municipal i, si de cas, supramunicipal, però sense arribar a assolir el nivell insular. De fet, l'article 8 fa una remissió en bloc a la llei esmentada i a l'aplicació supletòria de la legislació bàsica sobre règim local procedent de l'Estat. L'article 6 és transposició quasi literal dels articles 18.2 i 36 de l'EAIB, en els quals es reconeix la característica d'institució autonòmica dels consells. De la seva banda, l'article 7 especifica la composició i competència dels consells, reconeixent que els diputats elegits per a cada illa formen els respectius consells insulars i que, a més de tenir les competències que els reconeix l'EAIB, aquestes institucions tenen atribuïdes les que corresponen a les corporacions locals.

Aquesta regulació breu i concisa és prescindible ja que hi ha un remissió a la legislació pròpia dels consells insulars i s'hauria de limitar a aquesta remissió. El cert és que la futura llei, no fa més que confirmar la doble naturalesa de les corporacions insulars i aprofundeix, per tant, la creença que les Illes Balears són una

“comunitat de comunitats insulars”⁶. És a dir, que convé recordar que els consells no tenen, com les diputacions provincials, una estructuració de base municipal. La seva vocació i tendència és la de ser veritables institucions i administracions autonòmiques que exerceixen, a través del règim jurídic de descentralització o, fins i tot, de traspàs, competències pròpies de la comunitat autònoma entesa com a instància política, institucional i administrativa. És interessant a aquest efecte, tenir en compte que el document anomenat “Proposta de reforma de l’estatut d’autonomia de les Illes Balears”⁷, tot i que proposa variar la composició dels consells, deslligant Parlament autonòmic i Ple d’aquestes institucions –vegis la proposta d’un nou article 37.1 o tot l’article 38 ter– no “rebaixa” el nivell competencial de l’article 39 de l’EAIB i, fins i tot, a proposta de vots particulars, en palesa la voluntat d’ampliació.

- D) El títol II regula “Els Municipis”. Els municipis constitueixen l’entitat local per excel·lència. De fet, la LBRL comença el seu articulat amb la definició dels municipis assenyalant l’article 1 que els municipis són les entitats bàsiques de l’organització territorial de l’Estat i el mitjans immediats de participació ciutadana en els assumptes públics declarant, a continuació, l’autonomia municipal tot assenyalant que els municipis institucionalitzen i gestionen amb autonomia els interessos propis de les corresponents col·lectivitats. El Títol II de l’ALLMRL regula els municipis analitzant de forma separada cada un dels seus elements fonamentals. Com tota Administració de caràcter territorial, els municipis tenen tres elements fonamentals: la població, el territori i l’organització.

⁶ Vid. Parejo Alfonso, Luciano, *La organización del gobierno y la administración insular en la CAIB*, obra citada *Los consejos...*, pàg. 27 i següents.

⁷ Document elaborat per la Comissió Assessora per a la Reforma de l’Estatut d’Autonomia de les Illes Balears. Text refós en data 11 de gener de 2006. Vicepresidència del Govern i Conselleria de Relacions Institucionals: Palma, 2006.

El capítol I del títol II precisament defineix el municipi i n'enumera els seus elements fonamentals, essent fonamental la regulació de l'article 9. L'article 9, reconeix els municipis com una entitat bàsica de l'organització territorial de la comunitat autònoma de les Illes Balears en concordança amb l'article 140 de la Constitució i 1 de la LBRL, que imposen l'existència dels municipis com una entitat local de caràcter territorial bàsica i necessària. També són aclaridors, en aquest sentit, els articles 3 i 4 de la LBRL. L'article 3 de la LBRL es divideix en dos apartats, l'apartat 1 enumera les anomenades entitats locals territorials i necessàries que són el municipi, la província i l'illa, i l'apartat 2 enumera el que es coneixen com "altres entitats locals" ja que la seva existència, com a regla general, no té caràcter necessari sinó que dependrà, en gran mesura, de la legislació de les comunitats autònomes sempre i quan aquesta legislació respecti les bases mínimes establertes per l'Estat. Que el municipi, juntament amb les províncies i les illes, té caràcter necessari i obligatori també es manifesta en l'article 4.1 de la LBRL ja que aquest article els hi reconeix, directament, totes les potestats necessàries per a l'exercici de les seves competències, mentre que, pel que fa a les "altres entitats locals", també dependrà de la legislació posterior que les desenvolupi.

L'article 9, com la legislació estatal, també enumera els elements del municipi, establint que són el territori, la població i l'organització i els defineix. El territori o terme municipal és l'àmbit on l'Ajuntament exerceix les seves competències, la població està constituïda pels residents del municipi i l'organització bàsica del municipi radica a l'Ajuntament compost pel Batle i els regidors, tal com també preveu l'article 140 de la Constitució. L'única objecció que fem a aquestes definicions se centra en el concepte de població, ja que tal com

assenyalarem posteriorment, la població, en termes de la LBRL, no està constituïda pels residents sinó pels veïns, essent veïns tots els registrats en el Padró municipal.

El capítol II del títol II regula el primer dels elements del municipi, el terme municipal, i ho fa amb la determinació de les principals vicissituds o alteracions que pot sofrir el territori municipal. Aquestes vicissituds són, fonamentalment, la creació d'un nou municipi, la supressió d'un municipi existent, o segregació o agregació d'una part d'un municipi a un altre. Pel que fa a l'alteració de termes municipals hem de recordar que aquesta és una competència exclusiva de les comunitats autònomes en virtut de l'article 148.1.2ª de la Constitució, si bé s'ha de tenir en compte que, tot i ser una competència exclusiva de les comunitats autònomes, la LBRL estableix els requisits mínims que han de complir els procediments d'alteració de termes municipals en el seu article 13 i que, fins al moment, en matèria d'alteració de termes municipals s'ha aplicat, amb caràcter supletori, el Reial Decret estatal 1690/1986, d'11 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de Població i Demarcació Territorial. D'altra banda, pel que fa a aquest capítol II del títol II de l'ALLMRL, no analitzarem cada un dels articles ja que consideram que són prou clars. De tota manera sí que s'ha de posar de manifest la gran dificultat que es pugui dur a la pràctica la creació d'un nou municipi per segregació tal i com es regula en l'article 13 de l'ALLMRL, ja que aquest article estableix un procediment amb uns requisits gairebé impossible de complir. En efecte, un dels principals problemes del règim municipal és l'existència a l'Estat d'una gran quantitat de municipis amb molt poca població, fet que comporta per aquests municipis grans dificultats tant de caràcter financer com a l'hora de prestar serveis als ciutadans. Per tal de resoldre el problema del minifundisme, es plantegen dues possibles solucions, d'una banda, fomentar l'associacionisme

municipal, associacionisme que s'analitza en el capítol III en analitzar sobretot les mancomunitats de municipis i els consorcis locals, i d'altra banda, evitar la creació de nous municipis, especialment, per segregació, ja que aquesta segregació suposa l'existència d'un municipi inferior en termes territorials i de població al que existia anteriorment. No passa el mateix amb la creació de nous municipis per fusió de dos o més municipis existents ja que, en aquests casos, el nou municipi sí tindrà un augment tant territorial com en termes de població.

El capítol III del títol II regula l'altre gran element dels municipis, la població. Pel que fa a la població municipal s'han de tenir en compte, principalment, els articles 15 a 18 de la LBRL, on s'estableix la regulació bàsica en la matèria.

L'article 17.1 de l'Avantprojecte, estableix que la població municipal està constituïda pel conjunt de persones inscrites en el Padró municipal, tot assenyalant que aquestes persones que resideixen habitualment en el municipi tenen la consideració de veí. En aquest article, s'hi pot fer una matisació, i és que, de fet, si tenim en compte l'article 15 de la LBRL, els veïns del municipi són els inscrits en el Padró municipal, amb independència de que tinguin o no residència habitual, si bé és cert que per tal d'inscriure's en el Padró d'un municipi determinat s'ha de tenir residència habitual en el mateix. D'altra banda, l'article 17.2, aclareix, pel que fa als estrangers, que l'inscripció en el Padró no provarà la residència legal. Aquest precepte té importància, ja que no s'impedeix als estrangers que resideixen d'una forma habitual però no legal a un municipi la inscripció en el Padró municipal corresponent, evitant-se així que en un municipi determinat existeixi una població efectiva però no legal no tinguda en compte. La transcendència que els estrangers en situació no legal es

puguin inscriure en el Padró és marcadament econòmica, ja que una gran part dels ingressos municipals i, per tant, dels seus recursos financers depenen de la població municipal i aquesta població és la determinada pel Padró municipal. Així per exemple, la participació dels municipis en els pressuposts generals de l'Estat és una de les fonts principals de finançament municipal i, precisament, en el càlcul de quina serà la participació de cada municipi la població municipal és un element fonamental.

Finalment, pel que fa a aquest capítol III, mereix una especial referència l'article 19, sobretot en una comunitat com la balear on hi ha una gran quantitat de municipis que tenen un marcat caràcter turístic i poden veure incrementada la seva població durant temporades determinades. Concretament, en aquest article es preveu la possibilitat que els municipis creïn un Registre de la població estacional. Precisament suggerim que la creació d'aquest registre sigui obligatòria per atots els municipis i en la llei s'hauria de fixar les eventuais aplicacions turístiques que es puguin derivar del registre, amb la finalitat d'obtenir una base de dades real i fiable per controlar tota l'oferta turística.

El capítol IV del títol II regula l'altre gran element dels municipis, l'organització municipal. Pel que fa a l'organització municipal s'ha de tenir en compte que, amb caràcter bàsic, la LBRL estructura dos tipus d'organitzacions municipals, d'una banda l'organització dels municipis que podem anomenar de règim comú, als articles 19 a 24 de la LBRL i, d'altra banda, l'organització dels municipis de gran població, als articles 122 a 133 de la LBRL. El règim dels municipis de gran població, s'ha introduït per la modificació operada recentment a la LBRL a través de la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local. Amb aquest règim de

municipis de gran població s'ha intentat resoldre un dels principals problemes del règim local: el problema de la uniformitat. En efecte, amb anterioritat a la Llei 57/2003, l'organització bàsica de tots els municipis era uniforme, així doncs, a títol exemplificatiu, existia la mateixa organització bàsica als municipis de menys de 5.000 habitants o als municipis de més de 500.000. Precisament, aquest uniformisme organitzatiu és el que pretenia resoldre la Llei 57/2003 citada. De tota manera, en l'àmbit de les Balears sembla que només Palma de Mallorca, de moment, s'afegirà al nou règim previst per als municipis de gran població a través d'una Llei de capitalitat que sembla d'imminent promulgació. Per aquest motiu, en aquest dictamen ens referirem sobretot a la organització dels municipis de règim comú, ja que sembla que és a aquests municipis a qui va dirigit aquest ALLMRL.

L'article 20 assenyala, amb concordança amb l'article 140 de la Constitució, que el govern i l'administració municipal corresponen a l'Ajuntament com a òrgan suprem i de control, i al Batle com a òrgan executiu. Així mateix s'afegeix que l'Ajuntament està integrat pel Ple i que, també, és òrgan de govern, la Junta de Govern Local allà on n'hi hagi. El Batle actua com a president de l'assemblea municipal. Pel que fa a aquest article s'ha de recordar la legitimitat democràtica de la figura dels regidors i del Batle. Els regidors són escollits pels veïns dels municipis per sufragi universal, igual, lliure, directe i secret i, per la seva banda, el Batle té una legitimitat democràtica de segon grau ja que és escollit pels regidors. La forma d'elecció dels regidors i dels batles es regula a la Llei Orgànica 5/1985 de règim electoral general, de 19 de juny. Precisament aquest caràcter polític que té l'elecció dels principals òrgans dels Ajuntaments és el que ha fet que es considerin els municipis com a entitats polítiques ja que, tradicionalment, s'ha dit que les comunitats autònomes tenen caràcter polític mentre que els

municipis –i la resta d'entitats locals– només tenen caràcter administratiu. Dit d'una altra manera, les CA tenen autonomia política perquè tenen potestat legislativa, mentre que els ens locals només tenen autonomia administrativa perquè només ostenten la potestat reglamentària. Per això es diu que, mentre les comunitats autònomes i l'Estat tenen administració, els municipis són administració. Doncs bé, al menys, aquesta legitimitat democràtica dels principals òrgans municipals, dóna una transcendència política inqüestionable als Ajuntaments.

L'article 21 remet les competències dels òrgans municipals a la legislació bàsica de l'Estat. I per això s'ha d'estar a les disposicions dels articles 21 i 22 de la LBRL ja que són aquests articles els que estableixen quines competències corresponen a aquests òrgans.

L'article 22 entra ja en l'organització concreta dels Ajuntaments, enumerant els òrgans municipals de caràcter obligatori, assenyalant que tenen caràcter obligatori el Ple, el Batle, els Tinentes de Batle i la Comissió Especial de Comptes, en concordança amb els articles 20.1 a) i e) de la LBRL. Per analitzar els òrgans municipals es distingeix entre òrgans necessaris (o obligatoris) i els òrgans complementaris, els òrgans necessaris són els que obligatòriament han d'existir en tots els Ajuntaments, i són precisament els que se citen en aquest article 22 de l'Avantprojecte.

D'altra banda, existeixen els anomenats òrgans complementaris, que són els que no s'imposen a la LBRL i que, fonamentalment, estaran regulats per la legislació autonòmica que desenvolupi la LBRL i pels reglaments orgànics de cada Ajuntament. Precisament en la regulació dels òrgans complementaris es manifesta, clarament, la potestat d'autoorganització de les CA, ja que l'article 149.1.18 assenjala que

l'Estat dictarà les bases del règim jurídic de les Administracions públiques sense perjudici de les especialitats d'organització pròpia de les Comunitats autònomes. I, sobretot, es manifesta en la potestat d'autoorganització dels reglaments orgànics municipals, que podran establir els òrgans que considerin adients, amb respecte a la llei estatal i autonòmica, per poder respondre a les seves necessitats. Precisament als anomenats òrgans complementaris es dediquen els articles 23 a 26 de l'ALLMRL, si bé per veure el seu caràcter necessari o complementari s'ha d'analitzar cada un dels òrgans corresponents:

- La Junta de Govern Local, es regula en l'article 23 de l'Avantprojecte i a l'article 20.1 c) de la LBRL. Aquest òrgan que té com a funció principal assessorar el Batle –i per això els seus membres són nomenats per ell mateix– podria equivaler el que, en l'àmbit estatal, s'entén per Consell de Ministres i, en l'àmbit autonòmic, com a Consell de Govern. Doncs bé, aquest òrgan, té caràcter obligatori en els municipis de més de 5.000 habitants i caràcter complementari en els municipis de menys de 5.000 habitants, ja que en aquests municipis només existiran si així ho preveu el reglament orgànic municipal.
- Les Comissions Informatives es regulen a l'article 24 de l'Avantprojecte i en l'article 20.1 c) de la LBRL. Es tracta d'òrgans que tenen per objecte l'estudi, informe i consulta dels assumptes que hagin de ser sotmesos al Ple. Les comissions informatives tenen caràcter obligatori en els municipis de més de 5.000 habitants i caràcter potestatiu o complementari en els municipis de menys de 5.000 habitants.
- El Consell Social. La regulació d'aquest òrgan es fa en l'article 24.2 de l'Avantprojecte i es configura com un òrgan obligatori en tots els municipis de més de 5.000 habitants. En aquest punt s'ha de tenir en

compte que aquesta exigència constituirà una especialitat del règim local balear, ja que la LBRL només imposa l'existència d'un òrgan similar per als municipis de gran població en el seu article 131. Aquest CES recorda que l'article 131 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, estableix –a partir de la modificació feta per la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local- que en els municipis de gran població “existirà un Consell Social de la Ciutat, integrat per representants de les organitzacions econòmiques socials, professionals i de veïnats més representatives” i que tindrà les funcions que li assigni el Ple i, a més, haurà d'emetre “informes, estudis i propostes en matèria de desenvolupament econòmic local, planificació estratègica de la ciutat i grans projectes urbans”.

Cal destacar que la previsió d'un Consell Social de la Ciutat es reserva als municipis considerats de gran població, als quals es refereix l'article 121 de la Llei 7/1985, segons la modificació de la Llei 57/2003, i que són:

- a) municipis de més de 250.000 habitants
- b) municipis capitals de província amb més de 175.000 habitants
- c) municipis capitals de província, capitals autonòmiques o seus d'institucions autonòmiques
- d) municipis amb més de 75.000 habitants, que presentin “circumstàncies econòmiques, socials, històriques o culturals especials”.

Aquest CES ha observat que l'article 24 de l'avantprojecte pren com a model els articles citats de la Llei 7/1985, tot referint-se als municipis de més de 5.000 habitants i no als de gran població. En aquest sentit, hem de recordar, en primer lloc, que l'Avantprojecte estatal de llei bàsica del govern i l'administració local, en l'article 39.5.b), eleva el

sostre de població de l'esmentada Llei 57/2003, perquè hi hagi d'haver un Consell Social i el fixa en 300.000 habitants, amb la qual cosa redueix la presència d'aquest tipus d'òrgans a les ciutats moderadament grosses. En segon lloc, hem de recordar que a les Illes Balears hi ha més d'una trentena de municipis amb més de 5.000 habitants i, per tant, atesa la redacció actual del precepte, la conformació dels consells resultarà poc viable, tenint en compte que el concepte de "més representatiu" està definit per llei i atribuït a unes determinades organitzacions empresarials i sindicals concretes, que són les que, indubtablement, han de formar part dels consells socials que s'hagin de crear. Considerem que per tal d'evitar presumpcions errònies quant el que són les "entitats ciutadanes més representatives", s'hauria de reconsiderar el precepte.

- La Comissió Especial de Suggeriments i Reclamacions es regula a l'article 24.3 de l'Avantprojecte i també en l'article 20.1 d) de la LBRL, configurant-se, en els municipis de règim comú, com un òrgan complementari. L'existència d'un sistema que permeti avaluar una prestació incorrecta o insuficient dels serveis públics municipals i que reguli els trets generals del seu tractament hauria de ser general i obligatòria. A aquest criteri hauria de seguir-se en la regulació d'aquesta comissió.
- Finalment els articles 25 i 26 regulen dos òrgans complementaris més: els departaments i la gerència municipal. Pel que fa a la gerència municipal de la regulació s'infereix que només pot existir per gestionar àmbits específics de l'administració municipal.

Per acabar, al capítol V del títol II es regulen els règims municipals especials. D'una banda, l'article 27 preveu un règim especial pel municipi de Palma de Mallorca, règim que serà conseqüència de la regulació que la LBRL ha fet dels municipis de gran població. D'altra banda, l'article 28 preveu, d'una forma molt similar a l'article 30 de la

LBRL, l'existència de règims especials a favor de municipis on radiquin les seus dels Consells Insulars o de municipis, les circumstàncies dels quals ho aconsellin. Sorpren en aquest últim cas que l'Avantprojecte faci referència als municipis on radiquin les seus dels Consells Insulars, però no es faci cap referència als municipis turístics com una problemàtica pròpia de determinats municipis balears i a la possibilitat que, en un futur, s'estableixi un règim especial pels mateixos.

- E) El títol III regula les altres entitats locals. Pel que fa a aquest títol, simplement volem recordar el que ja dèiem en analitzar el títol II. Hem de recordar que existeixen entitats locals territorials bàsiques i necessàries, i entitats locals l'existència de les quals dependrà, en gran mesura, de la legislació de la comunitat autònoma. En concret, l'article 3.2 de la LBRL menciona les entitats territorials d'àmbit inferior al municipal, les comarques o altres entitats que agrupin diversos municipis, les àrees metropolitanes i les mancomunitats de municipis. Pel que fa a l'ALLMRL regula, fonamentalment, les mancomunitats i les entitats locals menors i, a més, estableix el règim jurídic dels anomenats consorcis locals.

El capítol I del títol III dedica a les mancomunitats els arts 29 a 41. L'article 29.1 estableix el dret dels municipis d'associar-se entre si per crear mancomunitats per l'execució d'obres i serveis de la seva competència. Per tant, l'objecte de les mancomunitats només pot ser l'execució d'obres i la prestació de serveis en comú per part dels municipis mancomunats. Aquest precepte transcriu el que estableix l'article 44.1 de la LBRL el qual disposa que "es reconeix als municipis el dret a associarse amb altres en mancomunitats per l'execució en comú d'obres i serveis determinats de la seva competència". D'aquesta definició de les mancomunitats en podem extreure dues

idees fonamentals: en primer lloc, les mancomunitats són una manifestació de l'associacionisme municipal de caràcter voluntari i, en segon lloc, no tenen competències de caràcter generalista i, per tant, no tenen la consideració d'administracions territorials de caràcter general, ja que no tenen competències generals. Les mancomunitats tenen un caràcter d'administració pública especialitzada que gaudirà de les competències necessàries per poder complir els seus fins que no són altres que l'execució d'obres i la prestació de serveis en comú sobre matèries determinades.

Una consideració especial mereix el fet que les mancomunitats siguin una manifestació de l'associacionisme municipal de caràcter voluntari. Ja hem assenyalat, quan analitzàvem l'alteració de termes municipals, que hi ha dues maneres tradicionals d'evitar el minifundisme, els problemes que aquest comporta de cara a la prestació dels serveis i, sobretot, la impossibilitat de finançar aquests serveis. D'una banda es tracta d'evitar la segregació de termes municipals i d'altra banda s'ha de fomentar l'associacionisme municipal, i una de les manifestacions d'aquest associacionisme el constitueixen les mancomunitats. Que aquest associacionisme tingui caràcter voluntari és important, ja que no es pot imposar a cap municipi la seva integració en una mancomunitat, ja que la integració o associació en una mancomunitat es configura com un dret i no com una obligació.

L'article 29.2 estableix que no és necessari que entre els municipis que es mancomunen hi hagi una continuïtat territorial. Aquesta és una previsió que s'estableix d'una manera pràcticament idèntica en l'article 35.1 del TRRL. Que no hi hagi una continuïtat territorial suposa que es poden mancomunar, no només municipis que no siguin colindants, sinó que, a més, es poden mancomunar municipis que no pertanyin a la mateixa província o a la mateixa comunitat autònoma. Que poden

mancomunar-se municipis que no pertanyen a una mateixa província es preveu en l'article 35.1 del TRRL. En aquest cas, la creació de la mancomunitat requereix l'audiència de la respectiva Diputació Provincial. Que es puguin mancomunar municipis de diferents comunitats autònomes, es preveu en l'article 44.5 de la LBRL, però la LBRL també preveu que aquesta possibilitat es permeti en la legislació de la respectiva comunitat autònoma. En l'ALLMRL no hi ha una declaració expressa sobre aquesta possibilitat. De tota manera, pel que fa a aquesta matèria s'ha de tenir en compte el caràcter insular de la comunitat autònoma de les Illes Balears i, sobretot, la poca eficàcia que, des d'un punt de vista pràctic, podrien tenir mancomunitats de municipis ultracomunitàries en l'àmbit de les Illes Balears. També, des d'un punt de vista únicament pràctic es pot considerar que les mancomunitats de municipis de diferents Illes poden tenir poca eficàcia pràctica, però aquesta possibilitat es podria haver previst d'una manera expressa ja que, precisament, el caràcter insular és una de les principals característiques territorials de les Illes Balears. En conseqüència proposam que l'Avantprojecte obri la possibilitat a l'existència de mancomunitats de municipis de tot el país, ja que pot ser viable i eficaç associar-se per a l'execució d'obres i serveis d'interès comú entre municipis turístics, per exemple, d'altres comunitats autònomes.

L'article 30, preveu els convenis intermunicipals. En aquest cas ens trobam, no tant davant d'un associacionisme municipal, sinó davant de l'aplicació del principi de col·laboració que ha de regir l'activitat de les Administracions públiques. La regulació que es fa aquí d'aquests convenis intermunicipals contrasta amb la regulació que es fa a l'article 43, on es regulen els convenis interadministratius. En aquest sentit, es comprova que l'associacionisme municipal es pot produir entre municipis creant mancomunitats o entre municipis i altres

administracions públiques o entitats sense ànim de lucre creant així els consorcis locals. En ambdós casos es creen noves Administracions Públiques, les mancomunitats o els consorcis. En el cas que no es vulguin crear noves administracions públiques es parla de convenis intermunicipals quan s'associen municipis, i de convenis interadministratius quan s'associen els municipis amb altres administracions públiques o entitats sense finalitat lucrativa.

L'article 31, regula les "competències de les mancomunitats". Malgrat el seu títol, aquest article no només regula les competències de les mancomunitats, sinó que, a més, estableix el seu caràcter d'ens local, les potestats que poden exercir i especifica unes matèries que entenem justifiquen la creació de mancomunitats.

En primer lloc, l'article 31 assenyala que "les mancomunitats gaudeixen del caràcter d'ens locals i tenen capacitat plena i personalitat jurídica independent pel compliment de les seves finalitats pròpies". Que les mancomunitats tenen el caràcter d'ens locals s'estableix d'una manera clara en l'article 3.2 d) de la LBRL. Com a entitats locals que són, també són administracions públiques i, com a persones jurídicopúbliques, tenen personalitat jurídica i plena capacitat d'obrar. Aquesta capacitat d'obrar de les entitats locals es concreta en l'article 25 de la LBRL quan diu "Per al compliment dels seus fins i en l'àmbit de les seves respectives competències, les entitats locals, d'acord amb la Constitució i les Lleis, tenen plena capacitat jurídica per adquirir, posseir, reivindicar, permutar, gravar o al·liar tota classe de béns, celebrar contractes, establir i explotar obres i serveis públics, obligar-se, interposar recursos establerts i exercitar les accions previstes en les lleis".

L'article 31.1, també estableix les potestats que poden exercir les mancomunitats en l'àmbit de les seves competències. El concepte de potestat s'enmarca dins del dret administratiu i, sobretot, és conseqüència del principi de legalitat que regeix l'actuació de totes les Administracions Públiques. És a dir, les Administracions Públiques poden realitzar en l'àmbit de les seves competències les activitats que les lleis els habilita a realitzar, aquesta habilitació legal o possibilitat legal d'actuar s'anomena potestat. Les potestats que poden exercir les entitats locals s'estableixen en l'article 4.1 de la LBRL, essent aquest un article fonamental. En aquest article s'estableix la consideració de les entitats locals com a Administracions Públiques i les potestats que poden exercir. Ara bé, les potestats que s'atribueixen en l'article 4.1 només s'atribueixen a les entitats locals territorials, o dit d'altra manera, a les entitats locals que han d'existir necessàriament i estan garantides en la Constitució, les de l'article 3.1 de la LBRL, que són els Municipis, les Províncies i les Illes. Les altres entitats locals, les de l'article 3.2 entre les que es troben les mancomunitats, tindran les potestats administratives que determini la legislació autonòmica que les reguli. En el cas de les mancomunitats, com a especialitat, tenen les potestats que els hi atribueixin els seus estatuts, i si els estatuts no diuen res els corresponen totes les potestats de l'article 4.1 de la LBRL, que van des de la potestat reglamentària fins a la potestat sancionadora, sempre que aquestes potestats siguin necessàries pel compliment dels fins de la mancomunitat. L'article 31, es remet a la legislació bàsica de l'Estat i, per tant, s'ha d'entendre que les potestats que tindran les mancomunitats són totes les de l'article 4.1 de la LBRL.

Finalment, l'article 31.2 regula matèries concretes que justificarien la creació de mancomunitats, si bé no queda clar pel precepte comentat, ja que s'estableix que "Les mancomunitats, en l'exercici de les seves

competències i sempre que així ho acordin els municipis que les integren, poden exercir funcions de planificació i de desenvolupament per a la millora de les condicions de vida del seu àmbit territorial". Encara que la redacció es confusa, sembla que al que es refereix l'article és a matèries concretes que justifiquen la creació d'una mancomunitat, aquestes matèries poden ser molt variades: el desenvolupament industrial, l'agrícola, el turístic, el comercial, etc.

L'article 32 fa referència als estatuts de les mancomunitats. En aquest sentit s'ha de fer una consideració de caràcter formal: l'aprovació dels estatuts (art.35), el seu contingut mínim (art.32) i la modificació dels estatuts (art.38) s'haurien d'establir en articles correlatius i per aquest ordre, ja que és l'ordre lògic en què es produeixen aquests actes. Entrant en la consideració del contingut mínim dels estatuts, l'article 44.2 de la LBRL estableix com a contingut bàsic dels estatuts l'àmbit territorial de les mancomunitats, el seu objecte i competències, els òrgans de govern i recusos, el termini de duració i quants extrems siguin necessaris pel seu funcionament. Per tant, l'article 32 de l'ALLMRL respectant les bases estatals desenvolupa el contingut mínim que han de contenir els estatuts.

L'article 33, determina el procediment de creació de les mancomunitats, regulant, més que el procediment de creació pròpiament dit, l'acord d'iniciació d'aquesta creació que es duu a terme en cada municipi. Així la iniciativa per a la creació d'una mancomunitat ha d'adoptar-se en el Ple de cada Ajuntament havent-se d'adoptar l'acord per majoria absoluta. Aquestes previsions concorden amb la LBRL on s'estableix que són competència del Ple els acords relatius a la participació en òrgans supramunicipals i s'exigeix majoria absoluta per poder adoptar aquest acord en els arts. 22.2 a) i 47.2 g) de la LBRL. L'article 33 de l'ALLMRL continua

assenyalant que en l'acord que adopti el Ple s'ha de designar el representant del municipi que ha de formar part de la Comissió Gestora.

L'article 34 sota la rúbrica d'"Organització" regula pròpiament la composició de la Comissió Gestora, per tant, recomanem que porti aquest títol. La Comissió Gestora és l'òrgan provisional per mitjà del qual es crea la mancomunitat. Aquesta Comissió Gestora estarà integrada per un representant de cada Municipi, ja que com s'ha assenyalat, en l'article 33, el Ple a la vegada que acorda per majoria absoluta integrar-se en la mancomunitat ha de designar el seu representant en la comissió gestora.

L'article 35 regula el procediment d'aprovació dels estatuts. Ja hem assenyalat quan analitzàvem el contingut dels estatuts que considerem que l'aprovació dels estatuts (art.35), el seu contingut mínim (art.32) i la modificació dels estatuts (art.38) s'haurien d'establir en articles correlatius i per aquest ordre, ja que és l'ordre lògic en que es produeixen aquest actes. Pel que fa al procediment d'aprovació del estatuts s'estableixen fonamentalment les següents fases: elaboració del projecte d'estatuts per part de la Comissió Gestora, aprovació provisional del projecte d'estatuts per part d'una Assemblea constituïda per tots els membres dels Ajuntaments afectats, un cop aprovats els estatuts se sotmetran a un tràmit d'informació pública i se sol·licitarà un informe no vinculant als Consells Insulars afectats. També es preveu que es trametin els estatuts de la mancomunitat a la Comunitat Autònoma perquè faci observacions sobre la legalitat de la tramitació i suggeriments sobre l'acomodació del projecte de mancomunitat a les directrius de la política territorial, però no s'estableix si aquestes observacions de la Comunitat Autònoma tenen o no caràcter vinculant. Un cop emesos els informes corresponents

l'aprovació definitiva dels estatuts correspon al Ple de cada Ajuntament afectat el qual ha d'adoptar l'acord per majoria absoluta. La inclusió d'aquest article 35 de l'ALLMRL respon al que preveu l'article 44.3 de la LBRL. Aquest article remet a la legislació autonòmica la determinació del procediment d'elaboració dels estatuts sempre que es compleixin unes regles mínimes que tenen la consideració de bàsiques. Aquestes regles són les següents: que l'elaboració dels estatuts ha de correspondre a tots els regidors dels Ajuntaments constituïts en Assemblea, les Diputacions Provincials interessades han d'emetre informe sobre el projecte d'estatuts i el Plens de tots els Ajuntaments afectats han d'aprovar els estatuts corresponents. Pel que fa a la regla de que l'elaboració dels estatuts ha de correspondre a tots els regidors dels Ajuntaments afectats, s'ha de fer notar que l'article 35 a) no estableix pròpiament aquesta regla sinó que estableix una elaboració per part de la Comissió Gestora i l'elevació als Ajuntaments interessats per a una aprovació inicial de caràcter provisional que haurà de ser posteriorment ratificada pel Ple de cada un dels Ajuntaments. Pel que fa a la regla que les Diputacions Provincials han d'emetre informe, s'ha de recordar que segons l'article 41.3 de la LBRL els Consells Insulars de les Illes Balears assumeixen les competències que aquesta llei atribueixi a les Diputacions Provincials.

Els articles 36 i 37 regulen l'adhesió de municipis a una mancomunitat ja constituïda i la separació de la mancomunitat de municipis que ja en formen part. Pel que fa a aquests dos articles simplement destacar que en ambdós casos s'exigeix l'aprovació per majoria absoluta del Ple de la corporació local, ja que l'article 47.2 g) de la LBRL així ho exigeix. D'altra banda, pel que fa a l'article 37, consideram que la separació efectiva de municipis de la mancomunitat de la qual formen part hauria de supeditar-se al compliment dels compromisos contrets.

L'article 38 regula la modificació dels estatuts de la mancomunitat. Simplement recordar aquí el que ja dèiem en analitzar el contingut mínim dels estatuts i és que consideram que l'aprovació dels estatuts (art.35), el seu contingut mínim (art.32) i la modificació dels estatuts (art.38) s'haurien d'establir en articles correlatius i per aquest ordre, ja que és l'ordre lògic en que es produeixen aquest actes.

Finalment els articles 40 i 41 responen a una idea que ja hem analitzat en el text del dictamen en diverses ocasions: la necessitat que es fomentin les associacions de municipis, per tal que aquests puguin prestar els serveis a que estan obligats per la llei amb una major eficàcia, contrarestant els efectes negatius del minifundisme. D'una banda, l'article 40 de l'Avantprojecte preveu mesures de foment en sentit estricte, però les preveu d'una manera molt difosa en assenyalar, simplement, que el Govern de la comunitat autònoma i els Consells Insulars han de prestar especial assessorament i suport a la constitució de les noves mancomunitats, així com a les que ja existeixen. D'altra banda, l'article 41 contempla una competència específica en què es pot manifestar aquest foment de les mancomunitats. Més que una competència es tracta de la possibilitat que a les mancomunitats se'ls atribueixin competències per desenvolupar les directrius d'ordenació territorial contingudes en els plans territorials, aprovats per d'altres administracions, com acostuma a passar en l'àmbit de les competències municipals. Que els plans territorials estableixin aquestes previsions a favor de les mancomunitats dependrà de la bona voluntat de les administracions que els aprovin. En aquest sentit la inseguretats jurídica que afecta l'exercici de les competències públiques en matèria d'ordenació urbanística aconsella eliminar la possibilitat d'atribució de les

competències sobre els plans territorial a les mancomunitats de municipis.

El capítol II del títol III, regula els consorcis locals en els articles 42 a 49 de l'ALLMRL. La regulació que fa és semblant a la que s'estableix pel que fa a les mancomunitats, si bé, en el cas dels consorcis, no ens trobam davant d'una associació intramunicipal, sinó davant de l'associació d'un o més municipis o bé amb altres Administracions Públiques o bé amb entitats sense ànim de lucre.

L'article 42 preveu la constitució de consorcis locals, configurant la constitució dels consorcis locals com un dret, per tant, a l'igual que passa amb les mancomunitats no es pot imposar als ens locals la creació de consorcis locals. S'ha de fer notar aquí que la definició del consorci local es fa, sobretot, tenint en compte les seves finalitats, és a dir, realitzar obres, activitats o prestar serveis de caràcter municipal o local, sense que s'estableixi la participació mínima que hi han de tenir els ens locals que hi participen.

D'altra banda, en l'article 43 es preveu que si no es considera necessari constituir un nou ens local es puguin establir convenis interadministratius. Ara bé, consideram que tant la possibilitat d'establir convenis supramunicipals i convenis interadministratius s'hauria de regular en el Títol IV, que es dedica precisament a relacions interadministratives.

Els articles 44 i 45 regulen les competències i el règim jurídic dels consorcis locals. Pel que fa al règim jurídic, l'article 45 es remet al que s'ha establert en el propi Avantprojecte sobre les mancomunitats i, per tant, també ens remetem al que s'ha exposat en aquest Dictamen sobre les competències i potestats de les mancomunitats. L'article 44

configura els consorcis locals com entitats locals amb plena capacitat i personalitat jurídica i els atorga totes les potestats previstes en la legislació bàsica de règim local. Recordem en aquest punt el que ja s'ha dit pel que fa a l'article 4.1 de la LBRL ja que és aquest article el que regula les potestats administratives dels ens locals. Respecte de l'article 44 de l'ALLMRL només volem assenyalar que consideram que la menció que es fa en el mateix a la potestat tributària dels consorcis locals s'hauria de mencionar en l'article 47, relatiu a la hisenda dels consorcis locals. S'ha de tenir en compte, a més que es parla de potestat tributària fent menció de taxes, contribucions especials, preus públics i tarifes, quan pròpiament els preus públics no són tributs, per tant recomanem, no només que aquests recursos es mencionin en l'article 47 referit a la hisenda dels consorcis locals, sinó que a més es parli de recursos dels consorcis locals i no de potestat tributària, ja que entre els recursos esmentats n'hi ha de caràcter tributari i de caràcter no tributari.

L'article 46, regula la forma de constitució dels consorcis locals. Simplement assenyalar que aquesta constitució es fa mitjançant un conveni i que exigeix majoria absoluta per part del Ple, amb concordança als articles 47 de la LBRL i 92 de l'ALLMRL, ja que els consorcis locals són entitats supramunicipals. S'ha de tenir en compte, a més, que en el cas dels consorcis locals no es pot garantir una representació igualitària dels ens locals amb els altres membres dels consorcis, ja que la representació dels ens locals a l'òrgan de govern de l'entitat local dependrà del conveni i de la participació dels ens locals en la mateixa.

Finalment, els articles 47, 48 i 49 regulen la Hisenda, el Patrimoni i el Personal dels consorcis locals. Només farem una breu observació a l'article referit a la hisenda. D'una banda recordar el que ja s'ha

assenyalat en l'article 44 pel que fa a la potestat tributària, i és que la possibilitat d'imposar i establir taxes i contribucions especials i de regular preus públics s'hauria d'establir en l'article 47, d'altra banda aquest article 47 es remet a la Llei reguladora d'Hisendes locals, aprovada per Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març (TRLHL) la qual regula els recursos de les entitats supramunicipals en els seus articles 150 a 152 i, precisament, l'article 152 del TRLHL estableix la possibilitat únicament d'establir taxes, contribucions especials i preus públics als ens supramunicipals, sense que els mateixos tinguin possibilitat d'establir impostos.

El capítol III del títol III regula, d'una banda, les entitats locals menors als articles 50 a 55 i, d'altra banda, regula els ens autònoms locals, els districtes i els delegats territorials de Batlia en l'article 56. Hem d'assenyalar en aquest punt, que els ens autònoms locals, els districtes i els delegats territorials de Batlia no són pròpiament ens locals sinó òrgans que els ens locals poden crear o no, es tracta per tant, d'òrgans complementaris i s'haurien de regular en el capítol corresponent als mateixos.

Pel que fa a les entitats locals menors, en l'ALLMRL, es regulen d'una manera pràcticament idèntica a la regulació que es conté en l'article 45 de la LBRL i als articles 38 a 45 del TRRL. Les entitats locals menors són aquelles que es poden crear en nuclis de població separats del municipi, depenent l'existència d'aquestes entitats locals menors de la legislació de la comunitat autònoma tal i com es desprèn de l'article 3.2 de la LBRL.

L'avantprojecte regula en l'article 50 la creació de les entitats locals menors, aquesta creació pot produir-se a iniciativa del Ple de l'Ajuntament o bé a petició dels propis veïns afectats, constituint

aquest últim supòsit un cas clar de participació ciutadana en la vida municipal. L'única especialitat apreciable que s'estableix en relació a la legislació estatal és que s'exigeix que el nucli urbà separat, que es constitueixi com a ens local menor, tingui una antiguitat de com a mínim 50 anys.

Els articles 51 i 52 regulen, respectivament, el procediment per a la creació d'entitats locals menors i la modificació i supressió d'aquestes entitats. Pel que fa al procediment de creació, es regulen pròpiament els documents que s'han de presentar amb la proposta d'inici de l'expedient. Dels documents exigits s'extreu la necessitat d'acreditar que les entitats locals menors han de poder prestar els serveis mínims obligatoris locals, ja que la creació d'aquest tipus d'entitats no pot suposar una disminució en la qualitat dels serveis que reben els ciutadans. D'altra banda, en els articles 51 i 52 ens trobam amb un supòsit de control de l'activitat municipal per part del consell insular i de la comunitat autònoma respectivament. Del consell insular, ja que l'expedient de creació de l'entitat local menor ha de ser aprovat per aquest, i de la Comunitat Autònoma, ja que la modificació o supressió d'una entitat local menor pot produir-se a iniciativa del Govern de la Comunitat autònoma quan s'acrediti la insuficiència financera de l'ens local menor per atendre els serveis mínims que té atribuïts.

L'article 53, estableix la naturalesa jurídica de les entitats locals menors. Pel que fa a aquest article només volem assenyalar que consideram que el fet que es tracta d'ens locals, s'hauria d'establir a l'inici del capítol i, d'altra banda, el fet que dins de la potestat tributària s'inclou la possibilitat d'establir preus públics, quan aquests no són pròpiament tributs. És per aquest motiu que recomanam que s'estableixi un article on es regulin precisament els recursos de l'entitat local menor, recursos que poden ser tributaris, l'establiment de

taxes i contribucions especials, i recursos que poden ser no tributaris, com és el cas dels preus públics.

L'article 54 i 55, regulen les competències i l'organització de les entitats locals menors. Pel que fa a les competències, s'ha d'assenyalar que les entitats locals menors tindran les competències que els atribueixi el municipi que les crea i, per tant, aquest fet s'hauria d'establir a l'inici de l'article 54. Pel que fa a l'organització de l'entitat local menor, aquesta es regula en l'article 55 sota la rúbrica de la Junta de veïns. Simplement assenyalar que l'organització de l'ens local menor està constituïda pel president i la Junta de veïns, establint-se les competències de cada un d'aquests òrgans de forma gairebé idèntica al que disposen els articles 39 a 41 del TRRL. També les competències que regula l'article 54 de l'Avantprojecte es regulen de manera molt semblant al que estableix l'article 38 del TRRL.

Finalment, l'article 56 regula els ens autònoms locals, els districtes i els delegats territorials. Tal com hem assenyalat en l'anàlisi del capítol corresponent, no es tracta en aquest cas d'ens locals, sinó que pròpiament ens trobem davant d'òrgans locals complementaris regulats per tal d'afavorir la descentralització territorial del municipi. Així, en els nuclis de població separats, els municipis poden establir, o bé un ens autònom local regulat en l'article 56 apartat 2 i 3, que rebrà el nom de Junta de veïnats, creant-se així un òrgan instrumental del municipi que tindrà personalitat jurídica pròpia, o bé els Batles poden optar per establir les delegacions territorials que s'estableixen en l'article 56.4, sense que s'atribueixin a aquestes delegacions personalitat jurídica. Aquestes delegacions territorials de la Batlia es regulen també en l'estatal, en concret a l'article 119.2 a) i 122 del ROF. Pel que fa als districtes, aquests es regulen en l'article 56.3 de l'Avantprojecte, si bé per aquests no s'exigeix que s'estableixin en

nuclis de població separats, es configuren també com a òrgans territorials desconcentrats i es regulen de forma similar a com ho fa l'article 128 de la LBRL.

- F) El títol IV de l'Avantprojecte regula les relacions interadministratives, en tres capítols que aborden, d'una banda, les relacions administratives en l'àmbit competencial, centrant-se sobretot en la delegació de competències dels ens locals en les comunitats autònomes i en la comanda de gestió d'activitats i serveis autonòmics als ens locals i, de l'altra banda, les relacions interadministratives que es fan efectives mitjançant el control i supervisió d'actes dels ens locals en l'exercici de les seves competències pròpies i les tècniques de cooperació.

El capítol I del títol IV, regula les relacions interadministratives en l'àmbit competencial en els articles 57 a 63, preveient-se tres tècniques fonamentals per tal que els ens locals puguin assumir competències: la transferència de funcions, la delegació de competències i la comanda de gestió de serveis i activitats de la comunitat autònoma als ens locals. De la lectura d'aquests preceptes es comprova que s'estableix una regulació pràcticament idèntica al que estableixen els articles 7, 8 i 27 de la LBRL. De tota manera sí que s'ha de fer constar aquí, que tal i com disposa l'article 7 i 8 de la LBRL hi ha fonamentalment tres tipus de competències locals: les competències pròpies que són les que s'atribueixen per llei a favor dels municipis, les competències delegades i la comanda de gestió. Les competències delegades i la comanda de gestió es regulen prenent com a referència les relacions interadministratives que aquestes comporten entre la Comunitat autònoma que delega o encomana la gestió de determinats serveis o activitats i l'ens local. Però no s'estableix cap menció expressa i detallada en l'Avantprojecte

a les competències pròpies, és a dir, les que les lleis autonòmiques han d'atribuir als ens locals; ja que l'Avantprojecte es limita a determinar en l'article 3.2 que el Parlament per llei pot atribuir competències però no en detalla un possible contingut. És cert que probablement les competències pròpies no es podrien emmarcar en l'àmbit de les relacions interadministratives, però no es mencionen en cap dels preceptes de l'Avantprojecte, no se cita cap matèria sobre la qual la comunitat autònoma atribuirà competències pròpies als ens locals, ni tan sols es fa una remissió a l'article 25 de la LBRL, precepte on s'estableixen precisament les matèries sobre les que els ens locals tindran competència de conformitat amb la legislació de l'Estat i la legislació de la comunitat autònoma. La menció a les competències pròpies és rellevant, ja que el Tribunal Constitucional considera, precisament, que l'existència de competències pròpies forma part del contingut de l'autonomia local. És per això que recomanem que en l'Avantprojecte es faci menció a les competències pròpies, o bé establint els criteris en virtut dels quals el legislador autonòmic atribuirà aquestes competències als ens locals, o bé establint matèries sobre les qual el legislador autonòmic establirà competències a favor dels ens locals, o bé, almanco, fent una remissió a la legislació bàsica de l'Estat, en concret a l'article 25 de la LBRL, remissió que ja es fa en la regulació d'altres matèries al llarg de l'Avantprojecte.

Si entrem de forma succinta en el contingut del capítol, cal dir que l'article 57 regula la transferència de funcions. Però no ens trobem davant, pròpiament, d'una delegació de competències, sinó que en aquest cas el que fa el legislador autonòmic és atribuir facultats corresponents a matèries de la seva competència. Els articles 58 a 62 regulen la delegació de competències i la comanda de gestió de manera pràcticament idèntica a la regulació de la LBRL, si bé s'ha d'assenyalar que els termes emprats són confusos, ja que mentre el

títols dels articles 58, 59, 60 i 62, fan referència a delegació de funcions i comanda de serveis, de l'articulat d'aquests mateixos preceptes es desprèn que es tracta de delegació de competències i de la comanda de la gestió no només de serveis, sinó també, d'altres activitats de caràcter tècnic o material.

La principal diferència entre la delegació de competències i la comanda de gestió de serveis es troba en la possibilitat de control que tenen els ens que deleguen, en aquest cas l'Administració de la Comunitat autònoma. Així, mentre en la delegació de competències s'atribueixen aquestes pròpiament, i dites competències poden exercir-les els ens locals en règim d'autonomia i sota la seva responsabilitat –encara que és permet que en la delegació s'estableixin mecanismes de control–, en el cas de la comanda de gestió el que s'atribueixen són activitats materials derivades de competències autonòmiques, sense atribuir-se pròpiament la competència. En aquest cas, l'ens local actua com un mandatari de la comunitat autònoma i, per tant, ha de seguir totes les instruccions, actes o reglaments que dicti la comunitat autònoma pel que fa a les actuacions materials que ha de realitzar l'ens local.

Finalment, l'article 63 regula la dispensa de serveis obligatoris. Els serveis obligatoris locals s'estableixen en l'article 26 de la LBRL en funció del número d'habitants dels municipis. Així, a major número d'habitants, més serveis obligatoris està obligat a prestar el Municipi. Els serveis que tot municipi està obligat a prestar són, entre d'altres, l'enllumenat públic, la neteja viària, la recollida de residus, l'accés als nuclis de població o la pavimentació de vies públiques. La dispensa dels serveis obligatoris suposa que els municipis no prestaran aquests serveis, essent substituïts els municipis en aquest cas per una Administració superior, en el cas que ens ocupa, la comunitat

autònoma balear o els consells insulars. Es tracta d'un supòsit de substitució en la prestació de serveis d'una Administració per una altra. L'article 63 de l'Avantprojecte preveu, per tant, el que ja preveu la LBRL en l'article 26.2, però l'article 63 no estableix quina Administració prestarà els serveis dels quals es dispensa al municipi i, per tant, hauria de determinar-se.

El capítol II del títol IV, regula en un únic article, el 64, la supervisió i control d'actes d'ens locals en l'exercici de la seva competència pròpia. Aquest constitueix potser un dels preceptes més paradoxals de l'Avantprojecte, ja que d'una banda, i com ja hem assenyalat, en l'Avantprojecte no s'estableixen ni matèries sobre les que la comunitat autònoma atribuirà competències, ni els criteris que han de servir per atribuir aquestes competències, ni tan sols es remet a la llei de bases de règim local, però, de l'altra banda, sí s'estableixen en l'article 64 els mecanismes de control de les competències pròpies. D'acord amb el principi d'autonomia local, les competències pròpies només poden ser controlades d'acord amb criteris de legalitat i no d'oportunitat, i aquest respecte queda palès en l'article 64 quan es disposa que la supervisió o control dels actes del ens locals, compatible amb la seva autonomia, s'ha de recolzar amb una norma legal i té per objecte tant la garantia de la legalitat com assegurar el respecte dels interessos generals supraordenats als interessos locals.

Finalment, el capítol III del títol IV, fa referència a les tècniques de cooperació, i fa menció a la intercomunicació competencial (delegació de competències i comanda de gestió), a l'assistència tècnica i financera, als convenis interadministratius, als consorcis i a les societats instrumentals en els articles 65 i 66. Juntament amb aquesta regulació, establerta en l'Avantprojecte, també s'haurà de tenir en compte el que estableixen els articles 55 i següents de la LBRL.

- G) El títol V constitueix, sens dubte, un dels títols més llargs de l'Avantprojecte, abasta des de l'article 67 fins l'article 121 agrupats en set capítols.

El capítol I del títol V, regula l'estatut dels membres de les corporacions locals distingint-se en dues seccions, els drets i deures dels membres de les Corporacions Locals i els Grups Polítics.

En la secció primera, s'analitzen els drets dels membres de les Corporacions locals, en els articles 67 a 73, de l'Avantprojecte, regulant-se d'una manera molt semblant al que estableixen els articles 73 a 78 de la LBRL, els articles 72 i 73 del TRRL i els articles 6 a 22 del ROF. Així, en l'Avantprojecte es regulen els drets que podem anomenar polítics propis dels membres de les Corporacions locals, com són els drets d'assistència (art.68), el dret d'intervenir en els debats i votacions (art.69), el dret d'accés a la informació (art.70) i el règim d'incompatibilitats (art.71). Pel que fa a l'article 70 consideram que s'hauria de regular d'una manera més detallada i àmplia el dret a l'accés d'informació dels membres de les corporacions locals, de manera que tinguessin accés a tota la informació i d'una manera més ràpida (els assumptes de l'ordre del dia ha de disposar de la informació amb antelació suficient). Quant l'article 71, entenem que els membres de les corporacions locals haurien de tenir unes incompatibilitats més àmplies que les regulades incloent-hi a familiar i socis d'empreses de les quals en formin part o n'hagin estat socis; igualment s'hauria de regular quan es considera que un assumpte té interès directe o quan es produeix abstenció obligatòria per interès indirecte. La llei hauria de recordar que la intervenció en assumptes que hi ha incompatibilitat radical no només produeix la nul·litat de l'acte administratiu acordat sinó també l'obertura d'actuacions penals,

L'article 72 regula els drets de caràcter econòmic dels membres de les Corporacions locals, de manera molt semblant a com s'estableixen en l'article 75 de la LBRL, distingint-se així la retribucions als membres de la Corporació local segons tinguin dedicació exclusiva o dedicació parcial. En cas que no tinguin aquesta dedicació es preveu el pagament d'assistències per l'efectiva concurrència a les sessions i, finalment, tots els membres de les Corporacions locals tenen dret a percebre indemnitzacions per les despeses efectives. Especialment important en l'àmbit dels drets econòmics dels membres de les Corporacions locals és la previsió de l'article 72.1, on es preveu que els Batles de municipis amb una població i un pressupost inferior al que es determini reglamentàriament –se suposa que molt poc–, podran ser retribuïts a càrrec de les ajudes finalistes del Govern de les Illes Balears. Aquest fet pot arribar a suposar un control excessiu sobre els Batles, tot i que, a la vegada, s'estableixi, com a prevenció, que la retribució a càrrec del Govern és voluntària i renunciàble.

Finalment, l'article 73 regula el Registre d'interessos de forma semblant a la regulació que s'estableix en els articles 30 i 31 del ROF. Això no obstant, suggerim que s'inclogui al registre els béns dels familiars directes i que es prevegi una sanció en cas que en el registre no es declarin tots els béns.

La secció 2^a d'aquest capítol regula els grups polítics en els articles 74 a 76, i ho fan de forma molt similar al que estableix l'article 73.3 de la LBRL i als articles 23 a 29 del ROF. Els grups polítics són una institució obligatòria, ja que s'han de constituir necessàriament, que actuen com a instrument per organitzar d'una millor forma la Corporació Local, ja que s'ha de tenir en compte en tot moment que, atès l'elecció democràtica dels regidors i el principi de

representativitat, els regidors no estan sotmesos a mandat imperatiu. D'altra banda, s'ha de fer menció a la figura del regidor no adscrit, aquesta figura es va introduir en la Llei de Bases de Règim Local a través de la Llei de Mesures per a la modernització del govern local del 2003, i també es recull en l'Avantprojecte en l'article 74.5. El regidor no adscrit, és una figura creada a fi d'evitar el transfuguisme polític municipal en impedir-se que un regidor que abandoni el grup que representi la candidatura per la qual va ser elegit es pugui integrar en el grup mixt. De tota manera, el regidor no adscrit, tot i que perd els drets que se li atribueixen per pertànyer a un grup polític determinat, manté, en tot moment, els drets individuals com a membre de l'entitat local.

El capítol II del títol V, regula el règim de funcionament de les entitats locals en els articles 77 a 97, dividint-se en tres seccions, regulant-se el règim de sessions, el debat i votacions i les actes. Farem una breu referència descriptiva del que regulen aquests articles, ja que es fa d'una manera gairebé idèntica al que estableix la legislació estatal bàsica i supletòria.

La secció primera regula el règim de sessions, de forma similar a com ho estableixen els articles 77 a 90 del ROF. Per tant, es regulen així les sessions, distingint les sessions ordinàries i extraordinàries, la convocatòria, establint que les sessions són convocades pel President i regulant el contingut de les mateixes, es regula també l'ordre del dia com a relació d'assumptes que s'han de tractar en la sessió, la publicitat de les sessions del Ple, el quòrum d'assistència a les sessions, els informes previs d'adequació dels acords a la legalitat que han de realitzar el Secretari i l'Interventor municipals, i les esmenes, vots particulars i propostes.

La secció segona regula pròpiament el debat i les votacions. Si en l'anterior secció s'analitzen els passos previs a la celebració d'una sessió, en aquesta secció s'analitza el desenvolupament de la sessió pròpiament dita. La regulació és molt similar a la que estableixen els articles 91 a 103 del ROF, tenint en compte, a més, la regulació bàsica que s'estableixen en els articles 46 i 47 de la LBRL. Així, en l'Avantprojecte es regula com s'ha de desenvolupar el debat i les votacions, s'estableix la forma d'expressió del vot, que pot ser afirmatiu, negatiu o d'abstenció, es regulen les classes de votacions distingint la votació ordinària, la secreta i la nominal, s'estableix el quòrum d'adopció d'acords, adoptant-se els acords com a regla general per majoria absoluta i establint-se, expressament, els supòsits on s'exigirà la majoria absoluta en concordança amb l'article 47 de la LBRL i es regulen també els precís i preguntes que poden formular els membres de les corporacions locals.

Finalment, la secció 3^a, regula les actes com a document públic solemne en què es fan constar els acords municipals. La regulació que es fa de les actes, del seu contingut i del Llibre d'actes també és molt similar al que estableixen els articles 109 i 110 del ROF. L'única observació que volem fer en aquest punt és de caràcter formal, l'article 97 regula el Llibre de Decrets i Resolucions, i consideram que aquest Llibre s'hauria de regular en el capítol següent que és, precisament, el que tracta els reglaments locals.

El capítol III del títol V determina la potestat reglamentària dels ens locals sota la rúbrica "Reglaments, Ordenances i Bans" en els articles 98 a 101.

L'article 98 regula els Reglaments i Ordenances, de fet, en ambdós casos, es tracta de normes jurídiques de caràcter reglamentari, però

l'article 98 recull una distinció doctrinal assenyalant que d'una banda s'anomenaran reglaments les disposicions generals que tinguin contingut organitzatiu, –es tracta doncs de reglaments “ad intra” sent-ne el seu màxim exponent el Reglament Orgànic– i, d'altra banda, les Ordenances, que seran disposicions generals que tenen eficàcia “ad extra”, –pensem, per exemple, en les ordenances reguladores de serveis públics municipals. Finalment, l'article 98, recorda que com totes les normes jurídiques, els reglaments municipals es relacionen amb altres subsistemes normatius (normes de l'Estat i les Comunitats Autònomes) d'acord amb els principis de jerarquia normativa i competència i recorda també l'article 98, el principi d'inderogabilitat singular dels reglaments municipals, refermant així el seu caràcter de normes jurídiques que s'integren en l'ordenament jurídic.

Els articles 99 i 100 regulen, respectivament, el procediment d'elaboració dels reglaments i ordenances i la seva entrada en vigor. Pel que fa al procediment d'elaboració dels reglaments se segueix el procediment que, amb caràcter bàsic, estableix l'article 49 de la LBRL, si bé l'Avantprojecte no només es limita a establir el tràmit d'audiència als interessats com fa la LBRL, sinó que menciona expressament com a interessats a les associacions de veïns i a les associacions de defensa de consumidors i usuaris, quan es tracti de reglament i quan les finalitats d'aquestes associacions tinguin una relació directa amb l'objecte del reglament que s'aprova. En aquest sentit suggerim que en el procediment d'elaboració dels reglaments i ordenances es consideri com a interessats als efectes del tràmit d'audiència a les organitzacions empresarials i sindicals més representatives. Pel que fa a l'entrada en vigor, l'article 100 de l'Avantprojecte assenyala que les ordenances locals no poden entrar en vigor fins que almenys no hagin transcorregut quinze dies de la seva publicació. S'estableix, per tant, la regulació de l'article 70.2 de la LBRL, respectant-se el termini

de quinze dies que tenen l'Administració de l'Estat o de la Comunitat autònoma per requerir a l'ens local l'anul·lació del reglament local conforme a l'article 65.2 de la LBRL. Finalment, es regula l'entrada en vigor de les ordenances fiscals, tenint en compte que per les ordenances fiscals no s'estableix el termini de quinze dies, ja que aquestes ordenances no es regulen per la LBRL, sinó que se'ls aplica el Text Refós 2/2004 de la Llei d'Hisendes Locals, en concret l'article 17 de dit text que només exigeix per a l'entrada en vigor de les ordenances fiscals que hagin estat objecte de publicació.

Finalment, l'article 101 regula els Bans del Batle. La doctrina entén que els bans del Batle no tenen caràcter normatiu, no són normes jurídiques, sinó que es configuren com a simples recordatoris que el Batle pot efectuar als veïns per recordar-los quines són les seves obligacions. Així és com es configuren en l'article 101 de l'Avantprojecte. Ara bé, aquests articles també fan referència a unes mesures excepcionals del Batle que són aquelles mesures que aquest pot adoptar en casos de catàstrofe o infortuni públics, mesures que també es preveuen en l'article 21.1 m) de la LBRL. Aquestes mesures que el Batle pot prendre en circumstàncies excepcionals, –pensem en inundacions, terratrèmols o altres catàstrofes naturals–, són l'exemple prototípic dels anomenats, per la doctrina administrativista, reglaments de necessitat, aquests reglaments poden inclús imposar-se a la llei, trencant així el principi de jerarquia normativa, mentre duri la causa catastròfica que justifica les mesures excepcionals adoptades pel Batle.

El capítol IV del títol V, regula el règim jurídic dels actes i acords locals, així com el règim dels recursos que es poden interposar contra aquests actes i acords locals. Pel que fa al procediment i al règim jurídic dels actes i acords, l'article 102 de l'Avantprojecte es remet

fonamentalment a la Llei 30/1992, establint el principi d'executivitat immediata dels actes administratius, tal i com també estableix l'article 51 de la LBRL. Pel que fa a la revisió d'actes i acords, l'article 103 també es remet a la Llei 30/1992, per tant, s'ha d'estar als articles 102 i següents d'aquesta llei. L'article 103.2 aclareix que quan es tracti de la revisió d'un acte anul·lable l'òrgan competent per declarar l'acte local lesiu pels interessos locals serà el Ple. Pel que fa als recursos administratius l'Avantprojecte transcriu pràcticament l'article 52 de la LBRL i estableix la necessitat de les reclamacions administratives prèvies a la via judicial civil i laboral.

Finalment, l'article 105 de l'Avantprojecte preveu l'existència d'un òrgan complementari en els municipis de població superior a 10.000 habitants. Es tracta d'un òrgan especial per a reclamacions i recursos, que únicament coneixeran, no resoldran, sobre els recursos administratius contra actes i acords locals en matèria de gestió tributària, sancions, personal, urbanisme i acció social.

El capítol V del títol V, regula els conflictes d'atribucions entre òrgans d'una mateixa entitat local i els conflictes de competències entre diferents entitats locals en els articles 106 i 107, distingint-se els conflictes positius i negatius tant d'atribucions com de competències. Amb caràcter bàsic aquests conflictes es regulen en l'article 50 de la LBRL.

El capítol VI del títol V, regula d'una banda la impugnació d'actes i acords locals per part de la comunitat autònoma en els articles 108 a 111 i l'exercici d'accions per part de l'ens local contra actes de la comunitat autònoma en l'article 112. No fem comentari pel que fa a aquests articles ja que estableixen una regulació equivalent a la que es fa amb caràcter bàsic als articles 63 a 67 de la LBRL.

El capítol VII del títol V, determina la informació i participació ciutadanes en els articles 113 a 120. La legislació bàsica sobre la matèria la trobam als articles 69 a 72 de la LBRL. En aquesta matèria s'ha de tenir en compte que els ens locals són les Administracions més pròximes als ciutadans, d'aquí que precisament l'article 1 de la LBRL defineixi als municipis com els mitjans immediats per fer efectiva la participació ciutadana. La participació ciutadana es fa efectiva per múltiples mecanismes que van des de la possibilitat de participar en les pròpies eleccions municipals tant com a electors o com a elegibles, fins a d'altres mecanismes més concrets, com pot ser la possibilitat que tenen els veïns d'iniciar la creació d'entitats locals menors. Per tant, les possibilitats de participació ciutadana en la vida local no s'esgoten amb els mecanismes que estableixen als articles 113 a 120 de l'Avantprojecte.

L'article 113, estableix els principis generals en matèria de participació establint, amb caràcter general, els deures de les Corporacions Locals de facilitar informació als ciutadans i de promoure la participació d'aquests en la vida local. Aquest article té una clara connexió amb l'article 9.2 de la Constitució, on s'estableix els deures dels poders públics i, per tant, també de les Administracions Locals, de facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social. L'article 114 preveu la possibilitat, d'acord amb el que disposi el Reglament de la Corporació, que s'estableixin Cartes de Serveis on es determinin els drets dels ciutadans i les obligacions que les Corporacions assumeixen pel que fa als nivells de qualitat dels serveis corresponents. Els articles 115 i 116 regulen drets dels ciutadans, l'article 115 fa una menció als drets fonamentals, si bé en aquest cas el respecte als drets fonamentals consideram que s'haurien de regular en les previsions pròpies de la població municipal

ja que no es pot considerar pròpiament un mitja de participació. L'article 116, en canvi sí regula un drets concrets l'exercici dels quals pot fer efectiva la participació ciutadana, es tracta dels drets d'informació; que la ciutadania estigui informada de les activitats municipals és un requisit indispensable per fer possible la participació. A més, s'hauria de preveure la inclusió de terminis en què l'administració local necessàriament hagi de donar la informació sol·licitada i preveure les corresponents sancions en cas d'incompliment.

A aquesta idea de la informació responen els articles 117 i 118, on es regula la publicitat de les sessions del Ple i altres mitjans de participació ciutadana, i són especialment destacables la previsió de les Oficines d'informació al ciutadà i la implantació de mitjans tecnològics que facilitin la participació.

L'article 119 regula les associacions de veïns com una institució representativa d'interessos col·lectius, atribuint-los, l'article 119.2, unes facultats de participació especials.

Finalment, l'article 120 regula les consultes populars o el que també podem anomenar referèndums d'àmbit local. Aquestes consultes populars es van introduir en l'article 71 de la LBRL amb la llei de mesures per a la modernització del govern local, l'article 71 de la LBRL estableix els requisits mínims que han d'acomplir les consultes populars, establint que aquestes consultes populars es podran realitzar d'acord amb el que disposi la legislació de les comunitats autònomes. Precisament, l'article 120 de l'Avantprojecte respon a aquesta previsió de la LBRL regulant els requisits que han de complir les consultes populars a la comunitat autònoma de les Illes Balears.

H) El títol VI regula els béns de les entitats locals en tres capítols que comprenen els articles 122 a 145 de l'ALLMRL. Pel que fa a la regulació del patrimoni local, s'ha de tenir en compte, no només la legislació bàsica de l'Estat en matèria de règim local continguda als articles 79 a 83 de la LBRL, sinó que també s'ha de tenir en compte la Llei 33/2003, del Patrimoni de les Administracions Públiques que conté els preceptes bàsics assenyalats en la seva disposició final segona. Finalment, s'ha de tenir en compte que s'aplicarà amb caràcter supletori el Reglament (estatal) de Béns de les entitats locals aprovat per Reial Decret 1372/1986, de 13 de juny.

El capítol I del títol VI, regula les disposicions generals relatives als béns locals, definint l'article 121 quins són els béns o el patrimoni local, fent els articles 122 i 123 la clàssica distinció entre béns de domini públic i béns patrimonials, establint l'article 124 el règim jurídic de cadascun d'aquests béns, i regulant l'article 125 les prerrogatives tradicionals que totes les administracions públiques tenen en relació als seus béns, com són la potestat d'investigació, la potestat de recuperar d'ofici la possessió dels béns quan aquesta possessió ha estat pertorbada, la potestat de delimitació, la potestat sancionadora i el desnonament administratiu. Els articles 126, 127 i 128 regulen l'alteració de la qualificació jurídica dels béns, la mutació demanial i la desafectació dels béns de domini públic. S'ha d'assenyalar únicament pel que fa a l'article 126 que aquest no només regula l'alteració de la qualificació jurídica dels béns de les entitats locals, sinó que també regula l'afectació dels béns locals al domini públic en l'article 126.2. Finalment els articles 129 i 130 regulen l'inventari de béns que obligatòriament han de formar tots els ens locals i la inscripció en el Registre de la Propietat de tots els béns immobles i drets reals de l'entitat local, inclosos els béns immobles i drets reals de domini públic els quals també són inscriptibles al Registre de la Propietat.

El capítol II del títol VI, regula l'adquisició i alienació dels béns de les entitats locals, òbviament dels béns patrimonials ja que els de domini públic són inalienables. Pel que fa a l'adquisició, l'article 132 permet qualsevol mitjà admès en l'ordenament jurídic. Pel que fa a l'alienació, l'article 133 estableix la necessària autorització del Consell Insular quan el valor del bé excedeixi el 25% dels recursos ordinaris. L'article 134 regula el cas específic de l'alienació de parcel·les sobrants, concepte que no està definit i que s'hauria de definir per evitar confusions o interpretacions contradictòries. L'article 135 admet el pagament diferit a les entitats locals sempre que aquest no s'estableixi per un període superior a 10 anys. L'article 136 permet la permuta de béns, l'article 137 regula la constitució i posterior cessió per part dels ens locals d'un dret de superfície sobre els seus béns sempre que la cessió d'aquest dret de superfície no sigui superior a 50 anys, i l'article 138 prohibeix, amb caràcter general, que les entitats locals cedeixin de forma gratuïta els seus béns, excepte que ho facin en favor d'institucions públiques o entitats sense ànim de lucre i aquesta cessió gratuïta produeixi beneficis als habitants del terme municipal. Finalment, l'article 139 regula l'adscripció o aportació de béns a organismes, entitats i societats locals.

El capítol III del títol VI, regula l'aprofitament i tutela dels béns de les entitats locals, tant els de domini públic com els patrimonials, regulant-ne, en definitiva, el seu ús. L'article 140, regula l'ús o aprofitament dels béns de domini públic, distingint l'ús comú, que pot ser general o especial i l'ús privatiu. L'ús especial pot estar sotmès a llicència, mentre que l'ús privatiu està sotmès a llicència amb caràcter obligatori, arribant-se a exigir l'atorgament de concessió administrativa quan l'ús privatiu exigeixi la implantació d'instal·lacions fixes i permanents i excedeixi de 10 anys. L'article 141 regula l'aprofitament

o ús dels béns de domini públic comunals i l'article 142 l'ús dels béns patrimonials que ha de regular-se per la pròpia entitat local d'acord amb criteris de rendibilitat. Finalment, l'article 143 no regula l'aprofitament dels béns de les entitats locals, sinó la seva tutela i protecció. En concret, l'article 143 regula l'obligació dels ens locals d'exercir totes les accions necessàries en defensa del seu patrimoni, en cas de que les entitats locals no exerceixin les accions qualsevol veí podrà exercir-les en el seu nom, tractant-se d'un cas de subrogació del veí en el lloc de l'entitat local regulant-se així una vertadera acció pública, aquesta acció pública es preveu en l'article 68 de la LBRL. L'article 143 regula també la recuperació d'ofici de la possessió dels béns locals quan aquesta possessió ha estat pertorbada.

- I) El Títol VII regula les obres, serveis i l'activitat econòmica de les entitats locals en els articles 145 a 171, dividint-se aquest títol en tres capítols. Pel que fa a aquesta matèria s'ha de tenir en compte, a més de l'aplicació dels articles 84 a 87 de la LBRL, l'aplicació supletòria del Reglament (estatal) de Serveis de les Corporacions Locals, aprovat per Decret de 17 de juny de 1955.

El capítol I del títol VII inclou les disposicions generals regulant, d'una banda, les obres públiques locals en els articles 145 a 147 i d'altra banda es regulen les disposicions generals sobre els serveis públics locals als articles 148 a 154.

Els articles 145 a 147 estableixen la definició de les obres públiques locals definint-se com aquelles que realitzin els ens locals, si bé només es regularan per aquest Avantprojecte i, supletòriament, pel Reglament de serveis de les Corporacions Locals, les obres de caràcter ordinari, ja que les obres d'urbanització, és a dir, aquelles

que són conseqüència de l'execució del planejament urbanístic es regiran per la legislació urbanística. L'article 146 regula els requisits per l'execució d'obres locals, fent referència al projecte tècnic o a la necessitat d'elaborar i aprovar el projecte d'obres corresponents. Finalment l'article 147 estableix que l'aprovació de projecte d'obres inclosos en els plans d'obres i serveis locals duen implícita la declaració d'utilitat pública i la necessitat d'ocupació a efectes de l'expropiació forçosa.

Els articles 148 a 154 regulen els serveis públics locals. L'article 148 defineix els serveis públics locals com aquells que presten els ens locals. L'article 149 en regula la seva creació exigint que l'acord de creació tingui caràcter exprés i que es regulin mitjançant reglament abans d'iniciar-los, si bé en aquest cas l'article 149 hauria de parlar d'ordenances ja que els reglaments de serveis tenen efectes "ad extra" i, segons exigeix el propi article 98 de l'Avantprojecte, s'haurien d'anomenar ordenances i no reglaments. L'article 150 regula la possibilitat que els serveis essencials es puguin prestar en règim de monopoli, de la mateixa manera que preveu l'article 86.3 de la LBRL. Finalment, els articles 151 a 154 regulen la direcció i control dels serveis, l'accés als mateixos, l'exigència de la continuïtat de la prestació del servei i la possibilitat d'establir la obligatorietat de la recepció i ús dels serveis reservats a les entitats locals.

El capítol II del títol VII regula les formes de gestió dels serveis públics en els articles 155 a 169. Els articles 155 i 156 enuncien i defineixen les formes i modalitats de gestió dels serveis públics locals, distingint la gestió directa i la gestió indirecta. La gestió directa es la que es realitza per la pròpia entitat local, per organisme autònom local, per entitat pública empresarial o per societat mercantil de capital íntegrament local. Es recull així, l'adaptació que ja va fer l'article 85.2

a) de la LBRL al títol III de la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat (LOFAGE). La LOFAGE regula com a ens instrumentals o organismes públics de l'Estat els organismes autònoms per a la gestió d'activitats administratives i les entitats públiques empresarials per a la gestió d'activitats econòmiques susceptibles de contraprestació. Pel que fa a la gestió indirecta dels serveis públics, l'article 156.2 (tot i que erròniament s'assenyala amb una lletra "a") de l'Avantprojecte, a l'igual que fa l'article 85.2 b) de la LBRL es remet a modalitats contractuals de gestió de serveis públics previstes en la Llei de contractes de les administracions públiques 2/2002, de 16 de juny, és a dir, la concessió, la gestió interessada, el concert i les societats mercantils d'economia mixta.

Els articles 158 a 166 regulen precisament cadascuna d'aquestes modalitats de gestió dels serveis públics. Respecte de la possibilitat previst en l'article 160, s'hauria d'aclarir que l'activitat econòmica que fa l'administració local pot tenir la "forma" d'una societat mercantil, però que no constitueix una activitat mercantil pròpia, és a dir, que no hi ha afany de lucre.

Finalment, mereix una especial atenció l'article 167 que recull com a modalitat de gestió indirecta la figura de l'arrendament, que es regula també en el Reglament de Serveis de les Corporacions Locals. Pel que fa a l'admissió de l'arrendament com a forma de gestió indirecta dels serveis públics, s'ha de tenir en compte que s'han plantejat dubtes sobre si les formes de gestió indirecta que assenyala la LBRL són les úniques que poden existir, o bé la comunitat autònoma pot establir-ne d'altres en la seva pròpia legislació. La mateixa exposició de motius de l'Avantprojecte manifesta de forma expressa els dubtes sobre la vigència de la figura de l'arrendament, de tota manera, la

regulació d'aquesta figura s'ha mantingut en aquest article 167, facilitant així que no s'hagin de modificar els arrendaments vigents en l'actualitat per reconvertir-los en una de les modalitats dels contractes de gestió de serveis públics.

El capítol III del títol VII, regula les activitats econòmiques en els articles 170 i 171 de l'Avantprojecte. Es tracta de regular les situacions en què l'ens local participa en l'activitat econòmica assumint el paper d'un particular més i entrant en el mercat sota el principi de la lliure concurrència. Aquesta regulació pràcticament reproduïx els articles 86.1 i 2 de la LBRL.

- J) El Títol VIII regula la intervenció administrativa en l'activitat privada en els articles 172 a 182 dividint-se aquesta regulació en dos capítols.

El capítol I del títol VIII regula l'activitat de foment de les entitats locals en els articles 172 a 174, fent una menció expressa a les subvencions, com a mecanisme de foment per excel·lència, i a l'acció concertada o possibilitat que els ens locals estableixin concerts amb els particulars.

El capítol II, regula les modalitats d'intervenció en els articles 175 a 182. En aquest capítol és on es regula pròpiament l'activitat d'intervenció administrativa clàssica, és a dir, l'activitat de policia de l'administració o activitat mitjançant la qual es limiten els drets dels ciutadans. L'article 175 enumera les modalitats d'intervenció dels ens locals en l'activitat dels ciutadans d'una manera similar a l'enumeració que fa l'article 84 de la LBRL. Així, els ens locals poden intervenir en l'activitat dels ciutadans mitjançant la promulgació d'ordenances i bans, és a dir, exercint la potestat reglamentària, mitjançant l'exigència de llicència o d'altres actes preventius, com poden ser

autoritzacions o permisos per tal de poder exercir determinades activitats, mitjançant l'emissió d'ordres de mandat o prohibició i mitjançant l'exercici de la potestat sancionadora. Un cop establertes les modalitats d'intervenció dels ens locals en l'activitat dels ciutadans, els articles 176 a 180 regulen les llicències, autoritzacions i altres actes de control preventiu, i l'article 182 l'exercici de la potestat sancionadora. Pel que fa a les modalitats d'intervenció s'ha d'aclarir, amb coherència al text de l'avantprojecte, que l'activitat sancionadora no pot tenir com a font un Band municipal i s'han entendre derogables els casos en què això succeeixi. En relació a la subjecció a l'autorització o llicència hauria de revisar-se tenint en compte l'avantprojecte de llei del règim del sòl i de l'habitatge que incorpora una nova concepció del silenci administratiu. Quant a la regulació prevista en l'article 179.1, hem de cridar l'atenció respecte del tràmit d'expedient de caducitat el qual és necessari amb aquests casos. Pel que fa a la disposició prevista en l'article 180, entenem que atès que moltes de les instal·lacions que fa referència són aèries s'hauria de preveure un termini d'adaptació i que les adaptacions es fessin a càrrec de les companyies subministradores.

La potestat sancionadora que es regula en l'article 182 mereix una especial atenció, ja que degut al principi de legalitat que en matèria sancionadora s'estableix en l'article 25 de la Constitució, les entitats locals han tingut, tradicionalment, problemes per fer complir la seva normativa, ja que les entitats locals al no tenir potestat legislativa no podien establir infraccions ni sancions. Aquests problemes sorgien sobretot quan no existien lleis estatals o autonòmiques que establissin un règim d'infraccions o sancions sobre una matèria sobre la que les entitats locals exercien competències ja que, en aquests casos, no podien ni modular infraccions i sancions perquè no existien. És per aquest motiu que, recents sentències del Tribunal Constitucional, han

modulat el principi de legalitat penal en l'àmbit dels municipis, permetent que els ens locals estableixin infraccions i sancions només en el cas que no existeixin lleis estatals o autonòmiques que regulin la matèria. Aquesta modulació del principi de legalitat, s'ha justificat en el caràcter polític i en la legitimitat democràtica dels municipis. A aquestes consideracions, respon l'article 182 de l'Avantprojecte, i també el títol XI de la LBRL en què aquest article es fonamenta i que ha estat introduït per la important reforma que es va efectuar a la LBRL a través de la llei de mesures per a la modernització del govern local del 2003. Pel que fa a les infraccions i sancions, s'ha de tenir en compte l'Avantprojecte de llei del règim del sòl i de l'habitatge que hem esmentat.

- K) El Títol IX de l'Avantprojecte regula la contractació en els articles 183 i 184. S'ha de tenir en compte que tota la contractació local, a l'igual que tota la contractació administrativa, es regeix, principalment, per la Llei de Contractes de les Administracions Públiques 2/2000, de 16 de juny, establint, per tant, l'article 184 de l'Avantprojecte sota la rúbrica de normes generals les poques especialitats aplicables en l'àmbit local. Hem de cridar l'atenció que l'activitat econòmica de les administracions locals, a través d'empreses en forma societària, ha de respectar el principi de lliure concurrència i produir-se en condicions d'igualtat amb l'empresa privada, sense impossibilitar la presència d'aquestes.
- L) El Títol X regula el règim del personal de les entitats locals, si bé s'ha d'assenyalar que, juntament amb el que s'estableix en aquest títol, el personal de les entitats locals es regirà sobretot pels articles 89 i següents de la LBRL, els articles 126 i següents del TRRL i també per la normativa bàsica en matèria de funció pública, especialment per la Llei de Mesures per a la Reforma de la Funció Pública de 1984.

M) El Títol XI regula les Hisendes Locals en els articles 199 a 206, regulant l'article 198 el principi de suficiència financera de les entitats locals, com a vessant econòmica del principi d'autonomia local d'acord amb el que disposa l'article 142 de la Constitució. A més dels preceptes que estableix l'Avantprojecte les Hisendes Locals, es remet o es traducció aplicativa del Text refós de la Llei reguladora de les Hisendes locals 2/2004 de 5 de març.

Pel que fa a les clàusules finals de l'Avantprojecte, la disposició addicional estableix la possibilitat de l'actualització de les sancions administratives de multa, la disposició transitòria estableix la irretroactivitat de l'avantprojecte sobre els procediments iniciats abans de la seva entrada en vigor, s'estableix un disposició derogatòria que determina l'abast derogador de la vigència normativa de la nova norma, la disposició final primera habilita al Govern a dictar les normes reglamentàries necessàries per desenvolupar la Llei i determina que, en el mateix termini, les entitats locals hauran de dictar les disposicions de desplegament a aquesta Llei i, finalment, la disposició final segona regula l'entrada en vigor de la Llei.

V. Conclusions

Al llarg del dictamen s'han donat les diverses opinions d'aquest Consell sobre l'Avantprojecte de Llei municipal i de règim local de les Illes Balears.

Vist i plau

El secretari general

El president

Pere Aguiló Crespí

Francesc Obrador Moratinos

Palma, 27 de març de 2006

