

ELS MUNICIPIS A LES ILLES BALEARS

Pere Antoni Mas Cladera

Secretari d'Administració local.
Advocat de l'Administració de les Illes Balears.
Magistrat

1. Introducció. La situació fàctica

L'objecte d'aquest estudi és oferir una panoràmica de la situació dels municipis a les Illes Balears en l'actualitat i, per això, sembla lògic començar amb l'exposició de diverses dades estadístiques i amb la descripció de la planta municipal, perquè aquesta és la realitat material de què hem de partir com a passa prèvia a qualsevol consideració. No tenim cap dubte que la diversitat de situacions que caracteritzen el món local és un element clau a l'hora de dissenyar i planificar polítiques adreçades a les entitats locals, i és aquest, precisament, un camp on l'acció normativa i executiva de les comunitats autònomes té un paper important, tenint com a punt de partida les dosis necessàries d'uniformitat recollides en la legislació bàsica de l'Estat.

Així, doncs, vegem algunes dades:

Illa	Mallorca	Menorca	Eivissa-Formentera	Total Balears
<i>N. municipis</i>	53	8	5+1	67
<i>N. habitants</i>				
+ 300.000 habitants	1 (Palma)	–	–	1
De 30.000 a 50.000	2	–	1	3
De 20.000 a 30.000	2	2	1	5
De 10.000 a 20.000	6	–	2	8
De 5.000 a 10.000	10	2	1	13
De 2.000 a 5.000	16	3	1	20
Menys de 2.000	16	1	–	17
<i>Superfície</i>				
Més de 100 km ²	10	4	4	18
De 50 a 100	13	1	1	15
De 20 a 50	20	2	–	22
Menys de 20	10	1	1	12
Zona costanera	23	8	6	37

D'aquestes dades, hem de destacar que la ciutat de Palma, per ella mateixa, concentra un percentatge altíssim de la població total de l'illa de Mallorca, i molt més encara si hi afegim les persones que viuen a la badia de Palma, incloent-hi els

municipis de Calvià, Lluçmajor i Marratxí. Així, resulta que ens trobam amb una concentració important de població que té una sèrie de demandes i serveis comuns, però que depèn de diversos municipis per a satisfer-les. Aquesta situació també provoca una desestabilització del fet poblacional entre aquest indret (d'espai territorialment reduït) i la resta de l'illa, que amb una extensió molt superior es veu sotmesa a menor pressió humana. A les illes menors la situació és distinta: a Menorca la població es concentra en els dos extrems (Maó i Ciutadella), encara que no d'una manera tan diferenciada amb la resta de l'illa; i a Eivissa, la població està molt més repartida i els serveis han d'atendre, així, demandes més disseminades.

Un altre fet a tenir en compte és que més de la meitat de municipis són de població inferior als 5.000 habitants (37 sobre un total de 67), la qual cosa implica que, en principi i en teoria, es tractaria d'entitats amb poca capacitat econòmica, necessitats d'assistència per part del Consell Insular (deim, però, que això no és més que la teoria, perquè el fet que realment fa que un municipi tingui més o menys activitat i mitjans és l'existència o no d'oferta turística de masses en el seu terme, amb independència d'altres factors). Per això hem reflectit el nombre de municipis que tenen zona costanera —que, per casualitat, són també 37—, els quals no coincideixen, però, amb els que tenen menor població. De fet dels 37 municipis amb costa només n'hi ha 7 que tinguin població inferior a 5.000 habitants (i, a més, tots menys dos pertanyen a la serra de Tramuntana i tenen un desenvolupament turístic menor, per simples raons de topografia). Per tant, i tancant aquest incís, l'element diferencial entre uns i altres municipis ve donat principalment pel seu grau de desenvolupament turístic i urbanístic, i aquest punt depèn, al mateix temps, de la seva ubicació vora la mar o en l'interior. Les problemàtiques i necessitats són distintes, sobretot perquè —a causa de l'estacionalitat— els primers veuen incrementada la població durant l'època de vacances en una quantitat de persones absolutament desproporcionada en relació amb la que hi resideix la resta de l'any; i això repercuteix en la mida dels serveis públics i de les infraestructures, les quals no solen ésser tan fàcils de flexibilitzar en la mateixa mida (vendrien a ésser una espècie de serveis *fixos discontinus*, més nombrosos a l'estiu que a l'hivern, la qual cosa, com és fàcil suposar, implica importants conseqüències d'ordre tècnic, jurídic, econòmic i social). Seria lògic que les normes i l'actuació dels poders públics tinguessin en compte aquest fet i aquí entra en joc el principi de varietat en el tractament i resolució dels temes locals i obri les portes a la inventiva i la imaginació dels legisladors autonòmics (fins ara desaprofitades, si s'ha de dir tot).

Quant a l'extensió superficial dels termes municipals, es pot comprovar que, en general, és bastant reduïda, ja que la immensa majoria no supera els 100 km². Ara bé, incidint en el que acabam de dir, resulta que, fruit de diversos processos urbanitzadors i del desenvolupament dels antics llogarets situats a vorera de mar, molts de municipis estan integrats per diversos nuclis de població, distribuïts en el si del terme municipal, la qual cosa també influeix en el nivell dels serveis i produeix diferències dintre dels mateixos municipis. En moltes ocasions el que ha succeït és que l'antic nucli de població que donava nom al municipi —el qual solia estar enfora de la mar— ha vist superada la seva població i importància econòmica en el propi terme municipal per part de nuclis d'estiueig, que han agafat

força amb el desenvolupament turístic dels darrers anys i han generat un distanciament notable entre l'antiga vila i els ports, cales, colònies o establits. En algunes ocasions aquestes diferències, importants fins i tot en l'aspecte sociològic, han provocat tensions i desitjos independentistes, els quals fins ara no han passat d'això.

En canvi, és curiós que per donar resposta a aquestes diferències no existeixi més que una sola entitat local menor (Palmanyola, a l'illa de Mallorca, conseqüència d'un procés urbanitzador dels anys seixanta i setanta, en un municipi que no té costa, a més); en aquest sentit, hem de dir que aquest tipus d'entitats ha estat en els casos anteriors una passa prèvia per a la creació d'un nou municipi (exemples d'Ariany, a Mallorca, i d'Es Migjorn Gran, a Menorca, durant els anys vuitanta). En aquests moments, sense haver passat per la fase prèvia d'entitat local menor, s'està tramitant un expedient promogut a iniciativa veïnal per tal de provocar la creació d'un nou municipi a l'illa de Menorca, mitjançant la segregació de la zona de Fornells del municipi d'Es Mercadal (el qual ja va veure reduït el seu àmbit territorial per la segregació d'Es Migjorn Gran, que és el darrer municipi creat a les Illes). Les posicions estan enfrontades i la resolució depèn del Consell Insular de Menorca, encara que sembla que no existeix prou base per al naixement del novè municipi menorquí.

Un cas especial —únic, fins i tot, en l'àmbit estatal— és el de Formentera, terme municipal que està constituït tot ell per una illa, de manera que aquí els interessos municipals tenen el mateix àmbit territorial que els insulars. Per això, l'Estatut d'autonomia, en la seva disposició addicional quarta, ja va preveure la possibilitat que el Parlament acordàs que l'Ajuntament de Formentera podria assumir competències que l'Estatut reservava per als consells en el seu article 39. Aquesta disposició va ésser modificada l'any 1999, quan es va reformar l'Estatut, de manera que ara es preveu que el Consell Insular d'Eivissa i Formentera pot donar participació a l'Ajuntament de Formentera en la gestió de les competències d'aquell que els hi hagi atribuït el Parlament de les Illes Balears; la fórmula a seguir serà la d'encàrrec de gestió del Consell cap a l'Ajuntament, comptant amb l'acord d'ambdues institucions i amb l'adequada cessió de mitjans econòmics, humans i materials. Aquesta possibilitat, d'abast més limitat que la prevista inicialment en l'Estatut, encara no s'ha materialitzat a la pràctica, si bé, en la Llei 8/2000, de 27 d'octubre, de consells insulars, i en la Llei 14/2000, de 21 de desembre, d'ordenació territorial de les Illes Balears, es torna a tenir en compte la singularitat de la situació, des del punt de vista de l'ordenació i la planificació territorial de les Pitiüses.

Fruit d'aquesta situació peculiar de l'illa de Formentera n'és el Decret 39/1997, de 14 de març, aprovat pel Govern de la Comunitat Autònoma, amb la finalitat d'introduir diverses mesures especials envers aquell territori, per a pal·liar la situació de «doble insularitat» que pateix, a causa —entre d'altres raons— que no té aeroport i que depèn de l'illa d'Eivissa en moltes de les infraestructures i serveis. Aquest Decret va preveure algunes actuacions en matèria d'aigües, energia, residus, i d'altres infraestructures i equipaments. Tampoc, però, s'han anat desenvolupant aquestes actuacions de la manera prevista, si bé hem de dir que aquests darrers anys —pot ésser com a conseqüència de la importància electoral del vot del diputat electe per a l'illa de Formentera— sí que s'ha prestat una atenció especial a necessitats insulars

específiques, mitjançant actuacions i inversions tan del Govern com del Consell Insular.¹

Per acabar aquest comentari expositiu inicial, hem de dir, encara que sembli evident, que una de les circumstàncies que té molta importància en tots els aspectes de la vida municipal (organitzatiu, competencial, financer, etc.) és el fet insular, tan pel que fa a la pròpia realitat física, com pel que té a veure amb l'existència d'un govern i una administració en cada illa —el consell insular— molt apropiat als municipis i amb una evident projecció de futur. Sobre aquesta qüestió parlarem més endavant. Hem de destacar, de moment, que fins i tot entre les mateixes illes hi podem establir diferències quant al paper que, envers els ajuntaments, han de tenir els consells insulars respectius. Així, Menorca i Eivissa-Formentera, pel limitat nombre de municipis i per la seva mida, permeten fórmules de prestació de serveis i d'organització administrativa molt més properes als ciutadans i que poden resoldre de forma conjunta les demandes de serveis (és a dir, és la consideració de l'illa com a àmbit adequat per a afrontar i resoldre molt diverses problemàtiques). En aquesta qüestió és important destacar, fins i tot, les característiques similars que tenen els municipis de cada illa —tots ells amb zona costanera, poblacions no gaire elevades ni minses, problemàtiques semblants, etc.—, la qual cosa no succeeix a l'illa de Mallorca, on la varietat de situacions és més evident, a la vegada que la seva extensió dificulta actuacions globals i unitàries (en aquest sentit el planejament insular de Mallorca i les iniciatives que se'n deriven no poden tenir, en alguns casos, el mateix grau de detall que a Menorca i Eivissa, encara que això no vol dir que l'àmbit insular mallorquí no hagi d'ésser tingut en compte per a la realització i aplicació de polítiques comunes). El paper dels consells com a aglutinadors dels municipis és, així, més directe en el cas de les illes menors que en el de Mallorca, on, a més, coincideixen les seues de les institucions centrals del Govern de les Illes, la qual cosa provoca el que podríem denominar *inflació* de nivells administratius sobre un mateix territori (que no sempre redunda en millor gestió, sinó al contrari).

2. El fet insular i els municipis

Com acabam de dir, un tema que té forta incidència en tot el que envolta l'Administració local de les Illes Balears és el fet insular i l'existència dels consells insulars com a entitats que s'encarreguen del seu govern i administració. La definició de quin ha d'ésser el seu paper en la nostra organització autonòmica ha estat un punt que, fins ara, ha romàs sense determinació i ha condicionat tota la resta del procés. És bo d'entendre que en un àmbit territorial tan limitat com són les Illes, l'articulació de qualsevol dels nivells administratius ha d'afectar els altres d'una manera important; més encara en el cas dels consells insulars que parteixen del seu doble component: local i autonòmic, i per això la seva posició definitiva té influència

1. Sobre la peculiar situació i característiques de Formentera, vegeu la ponència d'Isidor Torres i Cardona, titulada «El govern d'un municipi que és una illa», publicada amb els treballs de les Jornades sobre les perspectives del règim local a les Illes Balears, editats per l'Institut d'Estudis Autonòmics de les Illes Balears, en el número 2 de la col·lecció «Debats».

en el mateix mapa municipal, a més dels aspectes pròpiament d'organització autonòmica.

En aquest sentit, la Llei de consells insulars de l'any 1989 (Llei 5/1989, de 13 d'abril) no va implicar cap canvi ni alteració en l'*statu quo* anterior, sense tenir cap incidència en el món municipal balear, ja que va ésser una norma purament instrumental adreçada a articular el traspàs de competències des del Govern de la Comunitat als consells, però sense contenir cap regulació substantiva, ni fer quasi cap referència al paper institucional d'aquests en el si de l'organització de les administracions de les Illes. No va alterar, tampoc, el paper que la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, havia atribuït als consells insulars com a entitats encarregades de gestionar els interessos provincials en l'àmbit de cada illa (art. 1, 3, i 41.3, principalment). No oblidem, però, que durant la vigència d'aquella Llei autonòmica es va posar en marxa el procés de transvasament competencial des de la perspectiva autonòmica, i el Parlament de les Illes va aprovar *quinze* lleis que varen ampliar de forma important el camp d'acció dels consells insulars en moltes matèries (minvant, alhora, el del Govern de la Comunitat Autònoma, el qual, d'altra banda, ha seguit rebent competències des de l'Administració general de l'Estat, les quals han anat omplint el buit deixat per aquelles; la darrera més important, la de sanitat, al principi de l'any 2002).²

D'entre aquestes lleis d'atribució de competències als consells insulars n'hem de destacar, per la seva relació amb la temàtica que tractam, la Llei 8/1993, d'1 de desembre, d'atribució de competències als consells insulars en matèria de règim local. En aquest cas, es varen transferir als consells una sèrie de tasques relacionades amb les entitats locals, les quals havien estat assumides pel govern en temps de la preautonomia i tenien a veure amb funcions de control o intervenció de l'Administració de l'Estat sobre les corporacions locals; es referien a demarcació territorial (constituïció de noves entitats i la seva delimitació, denominació oficial), comissions gestores en el cas de nous municipis, disposició de béns patrimonials, agrupacions de

2. Les matèries sobre les quals s'han anat transferint competències són les següents:

- Llei 9/1990: urbanisme i habitabilitat.
- Llei 8/1993: règim local.
- Llei 9/1993: informació turística.
- Llei 12/1993: serveis socials i assistència social.
- Llei 13/1993: inspecció tècnica de vehicles.
- Llei 6/1994: patrimoni històric, promoció sociocultural, animació sociocultural, dipòsit legal de llibres i esports.
- Llei 8/1995: activitats classificades i parcs aquàtics.
- Llei 3/1996: ordenació turística (només per a Menorca i Eivissa i Formentera).
- Llei 8/1997: tutela, acolliment i adopció de menors.
- Llei 13/1998: transports terrestres (només per a Menorca i Eivissa i Formentera).
- Llei 7/1999: espectacles públics i activitats recreatives (només per a Menorca i Eivissa i Formentera).
- Llei 8/1999: agricultura, ramaderia, pesca i artesania (només per a Menorca i Eivissa i Formentera).
- Llei 2/2001: ordenació del territori.
- Llei 14/2001: serveis socials i seguretat social.
- Llei 16/2001: carreteres i camins.

municipis per al sosteniment en comú de llocs de funcionaris, resolució de qüestions de competència, expedients de municipalització en règim de monopoli, i autorització de les operacions de crèdit en els casos fixats per la normativa d'hisendes locals. Aquest conjunt de funcions es va afegir a les que ja tenien atribuïdes els consells insulars sobre assistència jurídica, tècnica i econòmica a les entitats locals del seu àmbit i sobre cooperació a les obres i serveis municipals (*ex* art. 31.2 i 36 de la Llei 7/1985). Implicava, de fet, la conversió dels consells insulars en les entitats que, dins de l'àmbit autonòmic, havien passat a ésser les que exercirien la funció executiva en matèria de règim local, mentre que la potestat normativa restava en mans del Govern i el Parlament de les Illes Balears. Conseqüència d'això va ésser que des d'aleshores els acords i actes dels ajuntaments es varen haver de trametre —a l'efecte de control de legalitat— als consells insulars, a més de la delegació del Govern i l'Administració autonòmica.

Tornant, però, al paper dels consells insulars en el si de l'edifici institucional balear, s'ha de dir que l'aprovació de la Llei 8/2000, de 27 d'octubre —de consells insulars—, ha vengut a inaugurar una nova situació en aquest sentit, apostant, decididament, per la seva posició com a institucions autonòmiques més que locals, i introduint novetats importants en matèria organitzativa, adreçades a convertir cada un dels consells en el vertader *Govern* insular. És aquest un camí emprès fa massa poc temps per poder opinar sobre els seus resultats pràctics i sobre —pel que ens afecta— quina ha d'ésser la seva influència en el món municipal.³

El tancament d'aquest debat, encara que sigui de manera provisional, a l'espera del que ha que dir el Tribunal Constitucional sobre els articles de la Llei 8/2000 que han estat objecte de recurs d'inconstitucionalitat per part de l'Administració de l'Estat, aquest tancament, deim, ha dut com a conseqüència lògica que es plantegi ara la conveniència d'abordar la regulació dels ajuntaments de les Illes i, per extensió, del que en deim règim local. I a aquesta conveniència, fent ús de les competències assolides per la Comunitat Autònoma l'any 1999, ha anat adreçat un projecte de llei municipal i de règim local de les Illes Balears que s'està tramitant.

3. L'ordenament jurídic local a les Illes Balears

Les competències de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears en matèria de règim local van sofrir un canvi important amb l'entrada en vigor de la Llei orgànica 3/1999, de 8 de gener, de reforma de l'Estatut d'autonomia. Fins en aquesta data, la Comunitat Autònoma únicament tenia competències exclusives per a alteracions dels termes municipals i, en general, les funcions que corresponien a l'Administració de l'Estat sobre les corporacions locals, la transferència de les quals fos autoritzada per la legislació sobre règim local (és a dir, aquelles a les quals va fer referència la disposició addicional primera de la Llei 7/1985, envers el conjunt de comunitats autònomes d'autonomia diferida, i que eren de molt limitat abast). O

3. Sobre aquest tema vegeu el llibre *Veinticinco años de autonomía balear*, del professor Bartomeu Colom Pastor, a la sèrie «Monografías Jurídicas» de la Llibreria Marcial Pons, editat per l'Institut d'Estudis Autonòmics i la Universitat de les Illes Balears.

sigui, l'Administració autonòmica sols podia exercir algunes funcions executives de control i potestats normatives en la determinació de l'organització i la planta municipal.

Però, des de l'any 1999, les Illes Balears van veure ampliat el seu camp d'acció en aquesta matèria, ja que, a la competència sobre alteracions de termes municipals i denominació oficial de municipis i topònims (que apareix com a exclusiva en l'apartat 2 de l'art. 10 de l'Estatut) s'hi va afegir la competència de desplegament legislatiu i d'execució de la legislació bàsica de l'Estat en matèria de règim local (tal com figura a l'apartat segon de l'art. 11). És a dir, la nostra comunitat va assolir, així, majors nivells competencials en aquesta matèria únicament delimitats per la normativa bàsica de l'Estat, constituïda, principalment, per la Llei 7/1985 i per la Llei 39/1988. Les possibilitats d'actuació —tant en el pla normatiu, com en l'executiu— es veren, d'aquesta manera, fortament ampliades, movent-se en la coneguda relació *bases-desenvolupament*.

Les normes sobre règim local que fins aleshores la Comunitat Autònoma havia anat publicant eren molt escasses i fragmentàries, sense haver-se abordat una regulació de conjunt, a diferència del que varen fer algunes comunitats autònomes que gaudien del mateix sostre competencial que el nostre (casos de la Rioja, Múrcia o Aragó, en els quals hem de dir, encara que sigui de passada, que es tractava de normes amb poc contingut substantiu, a causa de l'àmbit limitat en què es podien moure, que era la disposició addicional primera de la Llei 7/1985 ja esmentada). A les Balears es va optar per no abordar les qüestions municipals en el seu conjunt com a matèria específica, sinó que s'anaren aprovant durant els anys vuitanta i noranta algunes normes que resolien problemes concrets. El tema candent era —i és, encara— la definició dels consells insulars.

D'aquesta forma, en aquest camp, l'única norma amb rang de llei que es va aprovar a les Illes en aquest període va ésser la Llei 5/1991, de 27 de febrer, de mancomunitats de municipis (a la qual podríem sumar la Llei 10/1988, de 26 d'octubre, de coordinació de policies locals, però que derivava d'un altre títol competencial, encara que afectàs molt directament els municipis). A aquestes hi podem afegir algunes normes reglamentàries sobre llibres d'actes, resolucions i registre de les corporacions locals, sobre escuts i banderes de les entitats locals, i sobre funcionaris amb habilitació de caràcter nacional (són els decrets 154/1984, de 6 de desembre; 7/1988, d'11 de febrer; 82/1988, de 20 d'octubre; i 75/1994, de 26 de maig, entre d'altres); però res més pràcticament.

Deixam de banda aquí les lleis que es refereixen als consells insulars, de les quals n'hem comentat alguna abans, per la seva especificitat, i, sobretot, perquè no estan fonamentades en el títol competencial corresponent a l'Administració local.

Segons el que hem dit, resulta que els ajuntaments de les Illes Balears —i la resta d'entitats locals— s'han continuat regint quasi exclusivament durant tots aquests anys per la normativa estatal, bàsica i no bàsica, a causa de la manca de normes autonòmiques; i segueixen a hores d'ara regint-se de la mateixa manera. Però, com a conseqüència de la reforma estatutària de l'any 1999, que permet un desplegament integral de la legislació bàsica estatal, sembla que aquesta situació canviarà i prova d'això és la iniciativa presa pel Govern de les Illes Balears, el qual ha promogut la redacció del projecte de llei municipal i de règim local del qual passam a parlar.

4. El projecte de llei municipal i de règim local de les Illes Balears

Aquest projecte va començar a preparar-se durant l'any 2000, de manera que va ser redactat un primer esborrany per una comissió de tècnics experts en la matèria, el qual esborrany va ésser sotmès a consultes i audiència a les entitats i institucions afectades.⁴ Durant l'any 2001 es varen continuar aquestes consultes, transformant l'esborrany en un avantprojecte, fins que, el passat mes de juliol de 2002, el Consell de Govern de la Comunitat Autònoma va aprovar el projecte i acordà la seva remissió al Parlament per a la corresponent tramitació. Veurem si hi ha temps perquè sigui aprovat abans de les properes eleccions, encara que, de totes maneres, sembla que existeix ampli consens sobre el contingut del text sotmès a tramitació —però, mai se sap.

El projecte té per destinataris, bàsicament, els municipis i les entitats supramunicipals, i d'aquí el mateix títol de la llei, el qual ho intenta deixar clar des d'un principi, però també ha de tenir alguna aplicació als consells insulars, en la seva vessant d'ens locals. Amb aquest mètode, els consells es regeixen de forma quasi exclusiva per la seva pròpia llei i, en alguns aspectes, per la de règim local. La qüestió que, sens dubte, plantejarà problemes a la pràctica serà determinar quins són aquests aspectes o punts en què juga la norma local i no l'altra; és un tema a abordar des de la realitat del dia a dia, i que en casos puntuals provocarà situacions de difícil solució.

A part d'això, el text tracta d'ésser el codi que reuneixi tot el règim local de Balears, que desplegui la legislació bàsica estatal (la qual, en algunes ocasions i per raons de pura tècnica legislativa, no va quedar més remei que incorporar literalment). Per facilitar-ne l'ús, la sistemàtica del projecte està basada en la que segueix la Llei 7/1985, procurant que una i altra regulació encaixin sense dificultats.

El contingut del projecte no esgota, però, la regulació material de totes les qüestions, sinó que pretén ésser plenament respectuós amb l'autonomia local, deixant prou camp per a l'autonormació de les entitats locals en tot allò que afecti més directament l'àmbit dels seus interessos respectius, en consonància amb els pronunciaments del Tribunal Constitucional sobre aquest principi cabdal de la Constitució.

Alguns aspectes concrets del projecte que podem deixar apuntats aquí serien els següents:

- En línia amb els principis de la legislació bàsica, per a evitar l'excessiu fraccionament del territori, i per a garantir un nivell adequat en la prestació dels serveis, s'estableix un mínim poblacional per a constituir municipi independent (en concret, 3.000 habitants).
- En matèria d'organització es reconeix l'important paper que ha de tenir cada reglament orgànic, com a forma més intensa de manifestació de l'autonomia local, si bé es donen algunes regles per a garantir el funcionament de les corporacions en cas de manca d'aquest reglament.

4. El mes de setembre de 2000, l'Institut d'Estudis Autònoms de les Illes Balears va organitzar unes Jornades sobre les perspectives del règim local a les Illes, on es tracta, entre d'altres punts, de l'esmentat esborrany.

- Les competències i serveis dels municipis es veuen ampliades i reforçades, procurant anar en el sentit de l'anomenat *pacte local*,⁵ amb la finalitat d'aconseguir que siguin les administracions més properes les que donin solució a les demandes ciutadanes més bàsiques. De totes maneres, aquest és un tema que no es pot abordar parcialment, sinó en el conjunt d'actuacions de tot tipus que una reordenació competencial comporta.
- Es preveu la possibilitat d'aprovar règims especials per a petits municipis, capitalitat i Formentera, tenint en compte la singularitat de cadascuna d'aquestes situacions; aquests règims han de menester una altra norma legal que els concreti.
- En l'apartat d'altres entitats locals —distintes del municipi— s'hi inclouen les entitats locals menors, les mancomunitats i els consorcis locals (aquests darrers com a fórmula de col·laboració personificada entre un consell insular i alguns o tots els municipis de l'illa, per a aconseguir la gestió comuna d'algun servei o la realització d'activitats d'interès municipal i insular alhora).
- Es determina el procediment per a resoldre conflictes d'atribucions i de competències entre òrgans de les entitats locals, i es desplega en aquest sentit el que estableix la normativa bàsica estatal.
- La regulació de l'estatut dels membres de les corporacions locals i dels grups polítics és un tema que probablement hauria pogut tenir un tractament més detallat, però és aquesta una qüestió que està molt interioritzada per les entitats i, per això, es deixa en mans dels respectius reglaments municipals.
- La part relativa a transferència, delegació i encomanda de gestió de competències en els municipis està molt connectada amb el tema del pacte local i amb la manera com aquests han de passar a tenir major protagonisme. Implica, d'alguna manera, una redefinició del paper que cada nivell administratiu ha de tenir en el si de les Illes Balears.
- El projecte conté, també, regulació substantiva sobre béns, obres, activitats i serveis locals, i complementa la norma bàsica estatal, procurant no haver d'acudir al text refós de l'any 1986. Com a aspectes innovadors, podem destacar la substitució de la llicència municipal per una simple comunicació a l'ajuntament, en alguns casos, o la determinació de la quantia de les sancions per incompliment d'ordenances municipals, que es fixa igual per a tots ells amb independència del nombre d'habitants.
- Quant a personal es determinen els llocs que poden ésser ocupats per personal laboral, seguint la línia de la Llei 30/1984, la jurisprudència constitucional i la Llei de funció pública autonòmica.
- En la part d'hisenda local, tot i el limitat paper que hi té la Comunitat Autònoma, es crea el Fons de Compensació Interinsular, amb la finalitat d'aconseguir reduir desequilibris mitjançant l'atribució de fons incondicionats.

5. El dia 25 d'abril de 1999, com a conseqüència d'aquest pacte, es varen aprovar les lleis orgàniques 7/1999, 8/1999, 9/1999, 10/1999 i 11/1999, les quals modificaren, respectivament, les del Tribunal Constitucional, règim electoral general, dret de reunió, dret a l'educació i protecció de la seguretat ciutadana; i la Llei ordinària 11/1999, de modificació de la Llei reguladora de les bases del règim local.

Aquests són alguns dels trets fonamentals del projecte que està tramitant-se en el Parlament de les Illes Balears, el contingut del qual pot sofrir, com és lògic, canvis i alteracions en el decurs de la seva discussió i aprovació, que pot ésser que es produeixi abans de les properes eleccions de maig de 2003. Si no fos així, restaria pendent —com tantes d'altres— dels resultats electorals, la correlació de forces i les seves intencions sobre aquest tema.

5. conflicte en defensa de l'autonomia local

A banda del punt anterior, un altre punt a considerar, en el marc de les relacions entre els ajuntaments de les Illes i els poders de la Comunitat Autònoma, és el fet que diverses corporacions (setze ajuntaments pertanyents a les illes d'Eivissa i Mallorca) van promoure l'any 2000 un conflicte en defensa de l'autonomia local contra l'article 17 de la Llei autonòmica 12/1999, de 23 de desembre, el qual va modificar la Llei 8/1995, de 30 de març, en el sentit d'establir que determinades actuacions d'execució d'activitats programades en un pla territorial parcial o en un pla director sectorial, les quals incloguin la seva qualificació, instal·lació, obertura i funcionament, no estaran subjectes a llicències, autoritzacions i informes en matèria d'activitats classificades. La norma implicava, doncs, la substracció de l'àmbit de competències dels ajuntaments d'aquest tipus d'activitats, típicament municipals, si bé ho feia només en alguns casos determinats, per raons d'interès supramunicipal, expressats en figures de planejament territorial. Els ajuntaments esmentats ho van considerar com un atac a l'autonomia local, a causa del caràcter genèric en què estava redactada la norma.

Aquest conflicte, que creim va ésser el primer que es va promoure en tot Espanya després de la introducció d'aquesta figura en el nostre ordenament, mitjançant la modificació de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional duta a terme per la Llei orgànica 7/1999, de 21 d'abril, es va plantejar amb el dictamen favorable del Consell Consultiu, i pretén que es declari que el precepte que hem esmentat vulnera l'autonomia local, des del moment en què exclou de la necessitat d'obtenció de llicència aquelles actuacions emparades en algun dels plans que hem fet menció.

El tema està, encara, pendent de pronunciament del Tribunal Constitucional, i ha suposat un cas d'enfrontament al més alt nivell entre algunes corporacions locals de les Illes i el poder legislatiu autonòmic, basat en discrepàncies de tipus jurídic; però, com és lògic, dotat d'un fort component d'oportunitat política.

D'altra banda, el text de la Llei es va veure alterat a través de la nova redacció que li va donar la Llei 9/2000, de 27 d'octubre, el contingut de la qual tenia com a finalitat delimitar millor el camp d'acció de l'exempció de llicència, per tractar d'ésser més respectuós amb l'autonomia local, fent-se ressò de les peticions realitzades en aquest sentit per la Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears. Sembla ésser que algunes corporacions han tornat a prendre acords en la línia de plantejar un nou conflicte contra aquesta Llei, però en aquest cas no han comptat amb el dictamen positiu del Consell Consultiu.⁶

6. Els dictàmens del Consell Consultiu a què hem fet referència són el 22/2000, de 3 de maig, i el 44/2001, de 24 de maig.

6. L'associacionisme municipal

Una altra manera d'afrontar la problemàtica local és la que ho fa des de la perspectiva de la col·laboració i la conjunció d'esforços; és el que denominam *associacionisme municipal*.

En aquest apartat ens referirem a dos temes en els quals els municipis decideixen actuar de manera conjunta, per tal de fer front a problemes i necessitats comuns: les mancomunitats i les federacions i associacions de municipis.

A) Les mancomunitats de municipis, com ja hem vist, varen ésser l'únic camp en què va legislar la Comunitat Autònoma, prova que es tracta d'una qüestió que es va considerar prioritària, a causa, probablement, que és una fórmula molt adient per a donar solució a determinades qüestions i per a prestar alguns serveis públics. Precisament, la Llei 5/1991, de mancomunitats de les Illes Balears va significar un punt important en la política de potenciació de les mancomunitats, ja que els va atribuir totes les potestats habitualment reconegudes a les administracions territorials (reglamentària, tributària, d'expropiació forçosa, sancionadora, etc.) i va preveure algunes mesures de foment, com el deure que s'imposà al Govern autonòmic i als consells insulars de prestar especial assessorament i atenció a les mancomunitats, les obres i serveis de les quals passaren a tenir caràcter prioritari en els plans i programes insulars i autonòmics. A més d'això, la Llei determina quin ha d'ésser el contingut dels estatuts de les mancomunitats i tots els aspectes procedimentals per a la seva constitució, modificació o dissolució.

Quant a la posició dels ajuntaments, hem de dir que a les Illes Balears, el fenomen de les mancomunitats començà a prendre força, igual que a la resta de l'Estat, durant els anys vuitanta i ho va fer, generalment, lligat a la prestació d'un servei determinat, l'embrió del qual ha servit de base, en ocasions, per al futur creixement de l'entitat així originada, la qual ha anat assumint noves finalitats.

Les dues primeres mancomunitats varen ésser la del *Pla de Mallorca* i la d'*Es Raiguer* (també de Mallorca), les quals agrupaven un nombre important de municipis de l'interior de l'illa de Mallorca relativament petits i amb problemàtiques semblants. Es tracta de mancomunitats basades sobre estructures comarcals prou definides, en el sentit que es componen de municipis que tenen molt en comú (14 municipis la primera, amb 28.832 habitants, i 11 municipis la segona, que agrupen 68.917 habitants). En els dos casos, el fet que va servir per a posar en marxa la mancomunitat va ésser la necessitat de disposar un servei de recollida de fems, és a dir, una necessitat bàsica, la cobertura de la qual exigia d'elevades despeses, difícils d'assolir de forma individual. El que ha succeït, però, és que, partint d'aquest punt inicial, aquestes mancomunitats han anat assumint nous serveis i guanyant importància creixent (aquest fet és sobretot constatable en el cas de la Mancomunitat del Pla de Mallorca, la qual s'ha caracteritzat per una gran dinamicitat en el seu funcionament i actuació).

En concret, aquesta mancomunitat va ésser la que va pretendre iniciar la prestació del servei de policia local mancomunada, al final dels anys vuitanta, per la qual cosa va aprovar un projecte d'actuació —amb el suport del Govern autonòmic— que va quedar aturat a causa de la Sentència del Tribunal Constitucional 49/1993, sobre la Llei de coordinació de policies locals de les Illes Balears, que permetia, de

forma expressa, aquestes mancomunitats en la seva disposició addicional primera. Aquest Tribunal va considerar que no era possible prestar el servei policial per compte de municipis que, individualment, no estaven legalment habilitats per a tenir cos de policia local, segons el que estableix la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat, de manera que aquesta norma legal s'erigia, així, en obstacle insalvable per als cossos policials mancomunats, ja que segons el Tribunal Constitucional els cossos policials només podien dependre dels municipis, però no d'altres entitats locals (hem de deixar constància, però, que el Tribunal Suprem amb anterioritat havia considerat ajustada a dret aquesta iniciativa en una sentència que havia dictat sobre l'acord de posar en marxa aquest servei conjunt, quan es va pronunciar, en concret, sobre la iniciativa de la Policia Rural Mancomunada del Pla de Mallorca, en la STS de 21 de maig de 1992). La decisió del Tribunal Constitucional, però, va posar fi a aquesta iniciativa.

Quant a la resta de mancomunitats, podem dir que a Mallorca n'hi ha quatre més —Tramuntana, Migjorn de Mallorca, Sud Mallorca i Zona Nord de Mallorca—, les quals agrupen un nombre inferior de municipis i responen a necessitats més concretes i determinades, de manera que el seu grau d'implantació i l'abast de les seves funcions és més reduït.

Ressenyem, també, que a Eivissa existeix una mancomunitat per a la gestió de l'escorxador, la qual agrupa tots els municipis de l'illa; té una finalitat molt concreta i el seu origen està lligat a la necessitat d'adequar les instal·lacions de l'escorxador d'Eivissa a les exigències d'higiene i salubritat, la qual cosa exigia importants desemborsaments, als quals era més senzill fer front tots els ajuntaments de l'illa junts.

En qualsevol cas, el que cal destacar és el fet que la iniciativa per a constituir una mancomunitat ha comptat sempre amb el suport d'instàncies insulars o autonòmiques, de manera que els ajuts i la cooperació que han prestat el consell insular o el Govern han estat determinants per al naixement i arrelament de la nova entitat. Això no vol dir que s'hagin tractat d'actuacions de tutela o control, sinó més aviat de cooperació i col·laboració, impulsant aquestes fórmules associatives amb la finalitat d'aconseguir millors resultats econòmics i prestacionals.

D'altra banda, els processos constitutius de les mancomunitats i el mateix funcionament diari dels seus òrgans de govern han tingut un paper important com a camp d'aprenentatge entre les distintes forces polítiques, de manera que s'han hagut de buscar —i trobar— necessaris punts d'equilibri, en els quals prenen part molts d'elements a considerar, tant de tipus personal i partidista, com de representació territorial. Això ha pogut servir, en ocasions, com a contrapunt o equilibri entre els partits polítics, la qual cosa, fins i tot des del punt de vista de salut democràtica, s'ha d'avaluar positivament.

B) L'altra forma d'associacionisme municipal està representada per la Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears (FELIB), sorgida a l'empara de les previsions de la disposició addicional cinquena de la Llei 7/1985, que disposa que les entitats locals poden constituir associacions, d'àmbit estatal o autonòmic, per a la protecció i promoció dels seus interessos comuns; les entitats així constituïdes es regeixen pels seus estatuts i per la normativa que regula les associacions en general. És a dir, no és més que la manifestació del dret constitucional a associar-se traslladat a l'àmbit de les entitats locals: aquestes, com qualsevol altre subjecte de dret, tenen la possibilitat

d'associar-se, de manera voluntària, amb altres ens semblants, sempre que compleixin les condicions que estableixen l'article 22 de la Constitució i la resta de l'ordenament jurídic.

La Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP) és un exemple d'aquest tipus d'entitats associatives, la qual va néixer abans de la mateixa Llei 7/1985, com a forma d'aglutinar els interessos de les entitats locals enfront de les altres administracions (en principi la de l'Estat i, més endavant, les autonòmiques, que, en aquells temps, estaven encara emergint). Doncs bé, la FELIB es va constituir el mes de juny de l'any 1989, després de una llarga gestació, iniciada per les corporacions sorgides de les eleccions locals de l'any 1983 i continuada després de les de l'any 1987.

El seu àmbit territorial és definit per la seva denominació, i mantén vinculació amb la FEMP mitjançant dos representants en el Consell Federal d'aquesta Federació. En un principi es varen integrar en la FELIB tots els ajuntaments de les Illes i els tres consells insulars, és a dir, l'associació va néixer amb vocació d'ésser l'interlocutor vàlid de tota l'Administració local de les Illes i així va continuar durant molts d'anys, però a partir del mes de desembre de l'any 2001 diversos ajuntaments governats pel Partit Popular s'han anat desvinculant de la Federació, perquè no estan d'acord amb la línia empresa pels seus òrgans directius envers algunes actuacions del Govern autonòmic. Això ha generat tensions d'ordre polític que han anat derivant en aquells abandons. Les corporacions que han deixat la FELIB han manifestat que tenen la intenció de constituir una nova associació de municipis de les Balears, però fins ara aquest anunci no ha fructificat, encara que hagi servit per a debilitar —si més no, des del punt de vista polític— la posició de la Federació.

Els objectius de la FELIB són, segons els seus estatuts, la defensa i promoció dels interessos generals, el foment i la defensa de l'autonomia de les entitats associades; el foment i la defensa de la llengua i la cultura de les Illes en la vida local; la representació dels interessos genèrics de les col·lectivitats locals davant les instàncies polítiques, jurisdiccionals i administratives; la promoció d'estudis sobre problemes i qüestions que afectin els associats; i la difusió del coneixement de les institucions municipals i insulars, encoratjant la participació dels ciutadans.

Des del seu naixement, el paper de la Federació en la vida política i administrativa de les Illes s'ha anat reforçant, de manera que s'ha convertit en un referent de la posició de les entitats locals en relació amb diversos temes i qüestions que han preocupat els ciutadans i les institucions insulars. Podríem dir, d'alguna manera, que la FELIB s'ha anat fent un lloc entre la frondositat del bosc administratiu de les Illes, que compta amb molts i molt semblants ens i institucions, que actuen en un àmbit territorial reduït. Ara bé, el fet de no tractar-se d'una entitat de caràcter públic (sinó d'associació privada, encara que integrada per ens públics), la qual cosa implica la manca de potestats i poders exorbitants, juntament amb els problemes sorgits darrerament, poden conduir a un cert estancament de la FELIB de cara al futur.

7. Consideració final

Acabam així aquesta exposició descriptiva de l'estat i situació dels municipis a les Illes Balears en l'actualitat, quan pot ésser que comenci una nova etapa, arran de

la Llei autonòmica que vendrà a establir un nou marc d'actuació; a més, el fet que ara es torni a parlar de pacte local i de donar major protagonisme a les administracions locals ha de suposar, necessàriament, un impuls per als ajuntaments de les Illes. En aquest canvi, com és lògic, serà important el paper que passin a tenir els consells insulars i la definició del seu espai polític; i també és un punt a tenir en compte el contingut dels futurs plans territorials insulars que s'estan redactant en cada illa, ja que de les seves determinacions depenen decisions importants en matèria de política territorial, que han de condicionar l'activitat dels municipis i les seves possibilitats de desenvolupament.⁷ Estam, així, en un moment clau per a la societat en general, i per a les administracions locals en particular, sobretot si tenim en compte les iniciatives polítiques sorgides darrerament de donar nou impuls a l'anomenada *segona descentralització*.⁸

Aquesta nova descentralització ha de suposar la redefinició de l'àmbit competencial dels distints nivells administratius (en el nostre cas, ajuntaments, consells insulars, Govern autonòmic i Administració estatal), sempre tenint present el mandat constitucional i estatutari de descentralitzar al màxim. Sembla que en aquest tema és fonamental el paper de l'Administració autonòmica —com a prestadora actual de molts dels serveis susceptibles d'ésser gestionats pels municipis— però també l'Estat hi té alguna cosa a dir, com a titular de la potestat legislativa en moltes matèries que en podrien resultar afectades (educació, seguretat pública, sanitat, etc.). Sense oblidar, d'altra banda, que el caràcter insular, el territori limitat i l'economia d'escala aconsellen, en ocasions, no situar en l'escaló territorial més petit la gestió de determinats serveis i la resolució d'alguns problemes necessitats d'una altra visió.

A la vista de tot això, el futur es presenta, doncs, interessant i encisador.

Palma, octubre de 2002

7. Aquestes figures de planejament estan previstes en les lleis 6/1999, de 3 d'abril, de les directrius d'ordenació territorial i de mesures tributàries, 14/2000, de 21 de desembre, d'ordenació del territori, i 2/2001, de 7 de març, d'atribució de competències als consells insulars en matèria d'ordenació del territori.

8. En aquests moments es parla d'ampliar l'abast competencial dels municipis, de manera que algunes matèries que actualment gestionen les comunitats autònomes passin a ésser-ho pels ajuntaments, proposant els centres de decisió als ciutadans encara més.