



UNITAT 2

CONTINGUTS

- 2.1 Titulars de la potestat reglamentària**
- 2.2 Forma de les disposicions reglamentàries**
- 2.3 Tràmits que integren el procediment d'elaboració de les disposicions administratives de caràcter general**
 - 2.3.1 Procediment ordinari**
 - 2.3.2 Procediment d'urgència**
 - 2.3.3 Procediment simplificat d'elaboració de texts consolidats del reglament**
- 2.4 La potestat reglamentària dels consells insulars**



Els continguts d'aquesta activitat formativa són obra derivada del material *Procediment d'elaboració de les disposicions administratives de caràcter general*, elaborat per M^a Ángeles González Amate i M^a Antònia Marroig sota la llicència [Creative Commons Reconeixement-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License](#). M^a Ángeles González Amate n'ha fet l'actualització, sota la llicència [Creative Commons Reconeixement-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License](#)

Data d'elaboració: febrer de 2015

Data d'actualització: agost de 2022



2.1 TITULARS DE LA POTESTAT REGLAMENTÀRIA

La Constitució atribueix la potestat reglamentària al Govern de l'Estat:

Article 97

El Govern dirigeix la política interior i exterior, l'Administració civil i militar i la defensa de l'Estat. Exerceix la funció executiva i la potestat reglamentària d'acord amb la Constitució i les lleis.

L'establiment, en l'article 152.1 de la Constitució, d'un esquema bàsic d'organització institucional en els estatuts d'autonomia, en què apareix, d'una banda, l'Assemblea Legislativa, i de l'altra, un Consell de Govern "amb funcions executives i administratives", permet localitzar en aquest darrer òrgan la potestat reglamentària, seguint el paral·lelisme de l'organització estatal.

Article 152

1. *En els Estatuts aprovats pel procediment a què es refereix l'article anterior, l'organització institucional autònoma es basarà en una Assemblea Legislativa elegida per sufragi universal d'acord amb un sistema de representació proporcional que assegurí, a més, la representació de les diverses zones del territori; un Consell de Govern amb funcions executives i administratives, i un president, elegit per l'Assemblea d'entre els seus membres, i nomenat pel rei, a qui correspon la direcció del Consell de Govern, la suprema representació de la respectiva Comunitat.*

Així, els estatuts d'autonomia reconeixen la potestat reglamentària al Consell de Govern.

D'aquesta manera, l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears indica, en l'article 57.1, que el Govern de les Illes Balears és l'òrgan col·legiat que exerceix funcions executives i administratives i dirigeix la política general, i en l'article 58.2 preveu que el Govern té la potestat reglamentària en les seves competències.

En aquest curs ens centrarem en l'àmbit de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, i no entrarem en l'estudi de la potestat reglamentària de l'Estat ni dels ens locals.

L'article 46 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, el Govern de les Illes Balears, es refereix als titulars de la potestat reglamentària, en els termes que exposarem a continuació.



En primer lloc, s'indica que correspon al **Govern** exercir la potestat reglamentària en les matèries que li són pròpies, mitjançant l'aprovació pel Consell de Govern de disposicions de caràcter general, en els termes que estableix l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears.

En segon lloc, els **consellers** poden dictar disposicions reglamentàries en les matèries pròpies dels seus departaments, en els casos següents:

- Si aquests reglaments tenen per objecte regular l'organització i el funcionament dels serveis de la conselleria.
- Si ho autoritza una llei o un decret del Govern, i d'acord amb la legislació bàsica.

En tercer lloc, el **president de la comunitat autònoma** pot dictar reglaments en els casos següents:

- Creació i extinció de conselleries, inclosa la modificació de la denominació i de les competències que els corresponen i l'adscripció dels ens del sector públic instrumental.
- Determinació del règim de suplències dels consellers i de la secretaria del Consell de Govern.
- Determinació de l'estructura de la Presidència.
- Qualsevol altre cas que es prevegi en una norma amb rang de llei.

La potestat atribuïda directament per l'Estatut d'autonomia al Govern és una **potestat reglamentària originària**, ja que deriva del mateix Estatut d'autonomia i no és necessari que hi hagi una llei que li atorgui aquesta potestat.

Per contra, el president i els consellers només posseeixen **potestat reglamentària derivada**, que deriva d'una habilitació legal. L'Estatut d'autonomia no els atorga aquesta potestat, però tampoc no prohibeix que pugui atorgar-se per llei. En conseqüència, la Llei del Govern atribueix al president i als consellers potestat reglamentària en els supòsits que acabam d'estudiar.



2.2 FORMA DE LES DISPOSICIONS GENERALS

Les disposicions generals adopten les formes següents, atenent a l'òrgan que les dicta:

- **Decret:** les disposicions generals adopten la forma de decret si són aprovades pel Govern o pel president.
- **Ordre:** les disposicions generals adopten la forma d'ordre si són aprovades pels consellers.

Això es preveu en l'article 47 de la Llei de Govern de les Illes Balears, que, a més, regula altres qüestions relatives a la forma de les disposicions generals:

- Els decrets són signats pel president, o pel president i el conseller competent en la matèria.
- Les ordres són signades pel conseller competent.
- Les ordres que afecten més d'una conselleria són signades pel conseller encarregat de la secretaria del Consell de Govern.
- Les disposicions reglamentàries han d'incloure un preàmbul que expressi la finalitat de les mesures adoptades en la regulació i el marc normatiu en què s'insereix.

Hem de tenir en compte les diferències entre les disposicions generals i els actes administratius, els quals no hem de confondre, encara que puguin ser dictats pels mateixos òrgans.

Per tant, és convenient fer referència en aquest apartat a la forma dels actes administratius, segons l'article 42 de la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears:

- Els actes dictats pel president adopten la forma de **decret**.
- Els actes dictats pel Govern i per les comissions delegades adopten la forma d'**acord**.
- Els actes dictats pel vicepresident i pel conseller adopten la forma de **resolució**.
- Els actes dictats per altres òrgans han d'adoptar la forma de **resolució** i, si es tracta d'òrgans col·legiats, la d'**acord**.



2.3 TRÀMITS QUE INTEGREN EL PROCEDIMENT D'ELABORACIÓ DE LES DISPOSICIONS REGLAMENTÀRIES

La potestat reglamentària ha d'exercir-se mitjançant un procediment que, en la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, es regula en la Llei 1/2019, del Govern de les Illes Balears (article 53 i següents).

Aquest procediment d'elaboració normativa capítol s'ha de seguir en l'elaboració dels avantprojectes de llei, dels projectes de decret legislatiu i dels projectes de disposicions reglamentàries.

Estan exclosos d'aquest procediment el projecte de llei de pressuposts generals de la comunitat autònoma, els decrets llei i els projectes de disposicions reglamentàries de caràcter organitzatiu.

No obstant, per a l'aprovació de les disposicions reglamentàries de caràcter organitzatiu dictades pel Govern o pels consellers s'ha de dictar la resolució d'inici del procediment, els informes preceptius prevists legalment i, si n'és el cas, l'informe en relació amb la despesa pressupostària que generi.

El procediment d'elaboració de les disposicions administratives consta de diversos tràmits, que han de quedar documentats en l'expedient electrònic corresponent.

Dins el **procediment d'elaboració normativa**, la Llei del Govern distingeix:

- **Procediment ordinari.**
- **Procediment d'urgència.**
- **Procediment simplificat d'elaboració de texts consolidats de reglaments.**

L'article 55 de la Llei del Govern regula la **consulta prèvia** com un tràmit anterior a l'inici del procediment d'elaboració normativa. Disposa que, amb caràcter previ a l'elaboració del projecte de reglament, se substanciarà una consulta pública, d'acord amb la normativa bàsica estatal. A aquest efecte, el conseller competent per a l'inici del procediment ha d'ordenar la substanciació d'una consulta pública a través del lloc web, amb la finalitat que la ciutadania tenguí la possibilitat d'emetre la seva opinió durant un termini adequat a la naturalesa de la matèria i, en tot cas, no inferior a deu dies.

Sobre la vinculatorietat del resultat d'aquesta consulta prèvia, en el Dictamen 40/2018, relatiu a l'avantprojecte de Llei del Govern de les Illes Balears, el Consell Consultiu va indicar:



[...] este Consejo Consultivo considera que el resultado de la participación solo tiene efectos administrativos internos preparatorios de la redacción de los proyectos de disposiciones normativas; consecuentemente, no son jurídicamente vinculantes las posibles opiniones manifestadas en dicho trámite preceptivo aunque sin duda, dependiendo de la reacción que pudiera tener una determinada propuesta normativa ante un concreto sector social o económico, sí pudiera tener el efecto de que el órgano impulsor de la norma se retractase de su iniciativa.

No és necessària la consulta prèvia en els casos següents:

- a) En les normes pressupostàries.
- b) En les normes organitzatives.
- c) Quan concorrin raons greus d'interès públic que ho justifiquen.
- d) Quan les normes tinguin una escassa incidència econòmica, jurídica o social.
- e) Quan les normes no imposin obligacions rellevants als destinataris.
- f) Quan les normes recullin aspectes parcials d'una matèria.
- g) Quan el contingut de la regulació vengui substancialment determinat per una norma de rang superior o per acords vinculants adoptats, d'acord amb la legislació bàsica, per òrgans mixts Estat - comunitat autònoma.
- h) En casos de tramitació urgent del procediment normatiu.

Pel que fa als supòsits prevists a les lletres c), d) i e), han de constar degudament justificats en l'expedient.

Sobre aquestes excepcions cal tenir en compte les consideracions del Consell Consultiu contingudes en l'esmentat Dictamen 40/2018:

[...] Los términos «graves», «escasa», «relevantes», etc. son conceptos jurídicos indeterminados que deberán concretarse en el caso en concreto mediante, a juicio de este Consejo Consultivo, un informe justificativo elaborado al efecto que, evidentemente, deberá incorporarse también al expediente.



2.3.1 PROCEDIMENT ORDINARI

Consta dels següents tràmits:

1. Resolució d'inici

El procediment d'elaboració dels projectes de disposicions reglamentàries s'inicia per resolució motivada del conseller competent per raó de la matèria, el qual ha de designar l'òrgan responsable de la tramitació del procediment.

Quan hi hagi més d'una conselleria amb competències en la matèria, en la resolució d'inici, signada pels consellers competents, s'ha de determinar la conselleria i l'òrgan responsable de la tramitació del procediment.

La resolució d'inici del procediment pot estar precedida dels estudis, de les consultes i de la redacció dels esborranys que s'encarreguin per garantir l'encert i la legalitat de la norma.

2. Mesures provisionals

L'article 57 preveu la possibilitat d'adoptar mesures provisionals.

Excepcionalment, en la resolució iniciadora del procediment o després d'haver-se dictat aquesta resolució, es pot encomanar a l'òrgan competent per raó de la matèria que adopti motivadament les mesures provisionals que consideri adequades i necessàries per assegurar l'eficàcia de la regulació que es preveu establir.

Aquestes mesures s'han d'implantar d'acord amb els principis d'igualtat, proporcionalitat, efectivitat i menor onerositat, en el marc de les previsions que estableix l'article 56 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i de la normativa sectorial aplicable en cada cas.

Sempre que no es tracti de supòsits d'urgència inajornable, les mesures s'han d'adoptar després de donar audiència a les persones directament afectades per un termini de deu dies.

Les mesures s'han de confirmar, modificar o extingir en funció del desenvolupament del procediment d'elaboració normativa i de la major o menor necessitat de protegir els interessos implicats. Això no obstant, el manteniment de les mesures una vegada transcorreguts dos mesos des de la seva adopció requereix un informe previ dels serveis jurídics.



En tot cas, les mesures provisionals s'extingeixen amb l'entrada en vigor del reglament o una vegada transcorreguts els terminis que s'hagin establert en adoptar-les.

3. Audiència i informació pública.

Una vegada redactat l'esborrany del projecte de reglament i la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu (sobre la qual ens pronunciarem més endavant), l'article 58 estableix que el Projecte de reglament s'ha de sotmetre als tràmits següents:

- **Consulta de les conselleries de l'Administració autonòmica**, per mitjà de les secretaries generals, quan resulti convenient a criteri de l'òrgan responsable de la tramitació del procediment. Aquesta consulta no serà sempre preceptiva sinó únicament quan l'òrgan tramitador, el responsable del procediment per encàrrec del conseller en la resolució d'inici, considera que és convenient. La conveniència o no s'haurà de justificar en l'expedient.
- **Audiència dels interessats**, directament o per mitjà de les entitats que els agrupin o els representin reconegudes per llei.
- **Consulta dels consells insulars**, quan la iniciativa els afecti.
- **Consulta dels ajuntaments**, directament o per mitjà de les organitzacions representatives d'aquestes entitats o dels òrgans de participació dels quals formin part, quan la iniciativa els afecti.
- **Informació pública**, quan resulti preceptiva o sigui convenient a criteri de l'òrgan responsable de la tramitació. A aquest efecte, s'ha de publicar un anunci en el Butlletí Oficial de les Illes Balears que indiqui el termini per fer suggeriments i el lloc web on es pot accedir al projecte normatiu.

L'audiència i la informació pública es poden impulsar de forma simultània i el seu termini ha de ser adequat a la naturalesa de la disposició i, en tot cas, no inferior a deu dies.

Es pot prescindir dels tràmits d'audiència i d'informació pública en el cas de normes pressupostàries o organitzatives, i, excepcionalment, quan concorrin raons d'interès públic que ho justifiquin, les quals han de constar en l'expedient.



La necessitat del tràmit d'audiència deriva de l'article 105 de la Constitució, que precisa que "la llei regularà l'audiència dels ciutadans directament o a través de les organitzacions i associacions reconegudes per la llei en el procediment d'elaboració de les disposicions administratives que els afectin".

En conseqüència, el tràmit d'audiència és necessari sempre que la disposició que es pretén aprovar afecti els drets i interessos legítims dels ciutadans i, precisament, mitjançant aquest tràmit es tracta de donar l'oportunitat a les persones interessades de defensar els seus drets o interessos legítims.

Així, es garanteix a través d'aquest procediment d'elaboració, la legalitat, l'encert i l'oportunitat de la disposició.

És evident que el tràmit d'audiència exigeix la notificació als interessats. Aquesta notificació s'ha d'ajustar a les normes generals de l'article 40 i següents de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques.

Pel que fa a l'audiència practicada per mitjà de les entitats reconegudes per la llei que els agrupin o els representin, en funció de l'objecte material de la norma reglamentària i la seva incidència en els sectors socials, caldrà consultar diferents tipus d'entitats representatives d'interessos col·lectius: associacions de consumidors i usuaris, col·legis professionals, associacions empresarials i professionals, etc.

Per altra banda, l'objectiu del tràmit d'informació pública consisteix a garantir que qualsevol persona pugui aportar els suggeriments, les dades i les al·legacions que puguin contribuir a la legalitat i l'encert de la disposició general, a diferència del tràmit d'audiència, que té com a objectiu que les persones interessades defensin els seus drets i interessos legítims.

Es tracta d'un tràmit obert a qualsevol ciutadà, tant si té la condició d'interessat com si no la té, i el compareixent en aquest tràmit no adquireix aquesta condició d'interessat pel fet de comparèixer ni la perd per no fer-ho, si bé qui presenta al·legacions té dret a obtenir una resposta raonada de l'Administració.

Per tant, el tràmit d'informació pública en cap cas no pot substituir el tràmit d'audiència dels interessats (ja sigui directament o per mitjà de les seves organitzacions representatives), que és de compliment obligatori.

Això no obstant, ja hem dit que el tràmit d'audiència s'ha de notificar de conformitat amb el que disposa la Llei 39/2015. Així doncs, quan no



constin determinats els titulars dels drets o interessos afectats i els destinataris siguin una pluralitat indeterminada de persones, es pot substituir la notificació per la publicació, de conformitat amb el que estableix l'article 45.

4. Informes i dictàmens preceptius.

Els projectes de reglament s'han de sotmetre preceptivament als informes i dictàmens següents, que es poden impulsar de manera simultània:

- **El dictamen del Consell Econòmic i Social**, en els casos que preveu la normativa reguladora.

D'acord amb l'article 2.1.a de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, aquest òrgan ha d'emetre dictamen preceptiu i no vinculant sobre els avantprojectes de decret que regulin de forma directa i estructural matèries socioeconòmiques, laborals i d'ocupació. En canvi, els projectes d'ordres que regulin matèries socioeconòmiques, laborals i d'ocupació, són objecte de dictamen facultatiu i no vinculant.

- **L'informe d'avaluació d'impacte de gènere**, en els termes que preveu la normativa sobre igualtat.

En aquest sentit, l'article 5 de la Llei autonòmica 11/2016, de 28 de juliol, d'igualtat de dones i homes, regula la perspectiva de gènere i l'avaluació de l'impacte de gènere. Així, disposa que la perspectiva de gènere s'ha d'incorporar en totes les polítiques dels poders públics de les Illes Balears. Als efectes d'aquesta Llei, s'entén per perspectiva de gènere la presa en consideració de les diferències entre dones i homes en un àmbit o una activitat per a l'anàlisi, la planificació, el disseny i l'execució de polítiques, tenint en compte la manera en què les diverses actuacions, situacions i necessitats afecten les dones. Per aquest motiu, l'apartat 3 d'aquest article 5 disposa que, en el procediment d'elaboració de les lleis i de les disposicions de caràcter general dictades, en el marc de les seves competències, per les administracions públiques de les Illes Balears, s'hi ha d'incorporar un informe d'avaluació d'impacte de gènere, que tindrà per objecte, com a mínim, l'estimació de l'impacte potencial del projecte normatiu en la situació de les dones i dels homes com a col·lectiu, i també l'anàlisi de les repercussions positives o adverses, en matèria d'igualtat, de l'activitat projectada. De conformitat amb l'informe d'avaluació d'impacte de gènere, el projecte normatiu ha de respectar la igualtat de sexes, mitjançant



la reducció o l'eliminació de les desigualtats detectades, i ha d'incloure les mesures adreçades a neutralitzar-ne el possible impacte negatiu en la situació de les dones i els homes considerats com a col·lectiu.

En conseqüència, s'ha de sol·licitar aquest informe a l'Institut Balear de la Dona.

- En cas de regular un supòsit en què els **efectes del silenci administratiu siguin desestimatoris**, un **informe que motivi les raons d'interès general** que ho justifiquen.

Si bé la Llei 1/2019 exigeix aquest informe preceptiu als avantprojectes de llei, el projectes de decret legislatiu i els projectes de reglament (article 59.1), cal tenir en consideració que només per norma amb rang de llei, i per raons imperioses d'interès general, o per norma de dret comunitari, es pot establir el caràcter desestimatori del silenci administratiu (article 51.b de la Llei 3/2003, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears).

- Quan s'estableixin **limitacions per a l'accés a activitats econòmiques i serveis o mesures que restringeixin la llibertat d'establiment**, un **informe que motivi que hi concorren raons d'interès general i que es respecten els principis de necessitat i proporcionalitat**, en el marc del que disposa la legislació bàsica estatal en matèria de lliure accés a les activitats de serveis i de garantia de la unitat de mercat.
- **Altres informes o dictàmens** que resultin preceptius de conformitat amb la normativa sectorial aplicable.

Sobre aquests informes caldrà tenir en compte, entre d'altres, els següents:

- a) **Informe d'impacte sobre l'orientació sexual i la identitat de gènere**

D'acord amb l'article 32 de la Llei autonòmica 8/2016, de 30 de maig, per garantir els drets i llibertats de lesbianes, gais, trans, bisexuals i intersexuals i per erradicar l'LGTFBfòbia, s'haurà d'incorporar a l'expedient un informe d'impacte sobre l'orientació sexual i la identitat de gènere.



b) Informe d'impacte de la normativa en la infància i l'adolescència.

Segons l'article 11 de la Llei 9/2019, de 19 de febrer, de l'atenció i els drets de la infància i l'adolescència de les Illes Balears, les memòries d'anàlisi de l'impacte normatiu que s'han d'adjuntar als projectes de disposicions generals han d'incloure l'impacte de la normativa en la infància i l'adolescència.

c) Informe d'impacte sobre la família.

L'article 34 de la Llei 8/2018, de 31 de juliol, de suport a les famílies exigeix que en l'elaboració de projectes de llei (no menciona els projectes de reglament) els òrgans competents han d'emetre l'informe d'impacte familiar, que té caràcter preceptiu, amb la finalitat de considerar l'impacte social i econòmic de les polítiques a llarg termini en el conjunt de les famílies.

Tot i que la llei autonòmica no exigeix un informe d'impacte sobre les famílies, cal tenir en compte que la disposició addicional desena de la Llei estatal 40/2003, de 18 de novembre, de protecció a les famílies nombroses, preveu, amb caràcter bàsic que «Les memòries de l'anàlisi d'impacte normatiu que han d'acompanyar els avantprojectes de llei i els projectes de reglaments han d'incloure l'impacte de la normativa en la família». En conseqüència, i atès que aquesta disposició té caràcter bàsic, cal també incorporar en els expedients relatius a projectes de reglaments l'esmentat informe d'impacte.

d) Informe d'impacte sobre el canvi climàtic, amb la finalitat d'analitzar la repercussió del projecte en la mitigació i l'adaptació al canvi climàtic, de conformitat amb l'article 18 de la Llei 10/2019, de 22 de febrer, de canvi climàtic i transició energètica.

- **Informe dels serveis jurídics.**

Finalment, la Llei del Govern preveu que, una vegada emesos els informes i els dictàmens anteriors, la versió resultant dels projectes de reglament s'haurà de sotmetre a un informe dels serveis jurídics competents, en el qual s'ha d'incloure l'examen del procediment seguit.

La Llei 1/2019 ha suprimit l'exigència d'informe de secretaria general de la conselleria competent, sobre la correcció del procediment seguit i la valoració de les al·legacions presentades, que sí exigia l'anterior Llei del Govern de 2001.



- **Dictamen del Consell Consultiu**, en els supòsits que preveu l'article 18.7 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, del Consell Consultiu de les Illes Balears:

Projectes de disposicions reglamentàries del Govern i l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears, excepte els següents:

- a) Els de caràcter organitzatiu o les seves modificacions.
- b) Els projectes d'ordre de conseller que es limitin a desplegar el contingut de decrets que ja hagin estat objecte de dictamen.
- c) Les ordres de conseller per les quals s'aproven les bases reguladores de subvencions.
- d) Els projectes reglamentaris en relació amb texts consolidats de caràcter reglamentari, excepte els harmonitzats en els termes prevists en l'article 62.4 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears.

Aquesta sol·licitud de dictamen al Consell Consultiu, signada pel conseller proponent, s'efectua per mitjà del president de les Illes Balears.

5. Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu

L'òrgan que tramita el procediment ha d'elaborar una memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu, com a document dinàmic, que s'ha d'anar actualitzant amb la incorporació dels aspectes rellevants resultants de les diferents fases de la tramitació, des de l'acord d'inici fins a la finalització del procediment d'elaboració normativa.

El Consell Consultiu, en el Dictamen 78/2019, ha assenyalat el següent sobre l'actualització de la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu:

[...] Sobre aquest caràcter viu i la necessitat que la MAIN es vagi actualitzant, el Consell Consultiu considera que la memòria s'ha d'anar refent a mesura que el procediment es vagi tramitant, amb el benentès que no és necessari incloure cada vegada les valoracions realitzades inicialment. És a dir, si es comença un procediment amb una MAIN amb un contingut concret, no cal que aquest contingut es repeteixi cada vegada que s'amplia o es completa aquest document. En cas contrari la lectura de la MAIN es torna carregosa, i es fa difícil



haver de discernir el que és nou i s'acaba d'incorporar del que és una mera repetició[...].

La memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu ha d'incorporar els continguts següents (article 60 de la Llei 1/2019):

- **Oportunitat de la proposta normativa:** justificació de la necessitat de regulació i del rang normatiu, i adequació de la regulació als objectius i finalitats de la norma.

- **Contingut:** marc normatiu en què s'insereix la proposta, relació de disposicions vigents que afecta o deroga, adequació a l'ordre de distribució de competències i relació amb l'ordenament estatal i europeu.

- **Anàlisi dels impactes següents:**

1.- Impacte econòmic, que ha d'avaluar les conseqüències de l'aplicació sobre els sectors, col·lectius o agents afectats per la norma, inclòs l'efecte sobre la competència, la unitat de mercat i la competitivitat.

En **Dictamen 33/2018** el Consell Consultiu es refereix a l'anàlisi de l'impacte econòmic:

[...] L'estudi econòmic no resulta suficient, perquè es limita bàsicament als aspectes pressupostaris i no analitza l'impacte econòmic que la norma pot tenir respecte del sector directament afectat, i es limita a dir que «[...] no implica la creació de nous serveis administratius, ni la modificació dels existents i no genera cap despesa ni efecte econòmic extraordinari per a l'Administració a l'hora que no té implicacions pressupostàries per a la Comunitat Autònoma, ja que no suposa noves consignacions pressupostàries [...] L'aprovació d'aquest Decret no implica cap despesa ni té cap efecte econòmic pel sector de referència». Per tant, amb caràcter d'observació essencial, hem de tenir en compte el que dèiem en el Dictamen 6/2016, en què consideràvem, en un cas en què s'havia fet el dit estudi de manera incompleta, el criteri següent:

És a dir, l'estudi econòmic va més enllà del cost pressupostari i ha de reflectir la repercussió econòmica de la norma sobre el sector o l'activitat que regula. Dit d'una altra manera, correspon als òrgans responsables d'elaborar projectes normatius esbrinar, descriure i valorar els punts de la norma que tenen incidència econòmica en la societat destinatària.



En conseqüència, la memòria econòmica analitzada resulta, a judici del Consell Consultiu, insuficient i s'ha de completar i corregir abans que s'aprovi el Projecte[...].

2.- Impacte pressupostari, amb referència a la incidència eventual de la norma en els ingressos i en les despeses del sector públic.

Sobre aquest impacte, el Consell Consultiu en el **Dictamen 40/2018**, ha manifestat:

[...] Al hilo de las consideraciones realizadas en relación con las funciones presupuestarias del secretario general —ex artículo 14 de la LRJAIB— este informe de impacto presupuestario debería venir elaborado, cuando menos, convalidado o ratificado por el secretario general [...].

3.- Càrregues administratives que comporta la proposta.

Cal tenir en compte l'Acord de Consell de Govern de 16 de març de 2012 (BOIB núm. 42, de 23 de març), pel qual es determinen el contingut i el sistema d'elaboració de l'estudi de càrregues administratives i la Guia per a l'elaboració de l'estudi de càrregues administratives, dictada per desenvolupar l'esmentat acord.

- **Anàlisi i valoració resumida de les alegacions** presentades en els tràmits d'audiència i informació pública, i dels informes emesos, i el seu reflex en el text de la proposta, si escau.

Sobre la importància d'aquesta valoració, cal assenyalar el que va indicar el Consell Consultiu en el **Dictamen 40/2018**:

[...] Uno de los elementos más relevantes del procedimiento de elaboración normativa es la memoria o informe final que ha de recoger y discutir (no sólo resumir) las alegaciones más relevantes aportadas durante la fase de participación (lo que es conocido en la doctrina como el principio de notice and comment). No basta con exponer un resumen de las aportaciones, alegaciones, sugerencias o recomendaciones. La finalidad de este trámite es la de facilitar la ulterior interpretación y aplicación de la norma por parte de la Administración así como su control por los tribunales. También contribuye a un mejor pronunciamiento de nuestros dictámenes pues a través de este trámite el Consejo Consultivo (antes de la aprobación de la norma) y en su caso los tribunales (después) tienen a su alcance los asuntos que han centrado el debate, las razones por las que esos asuntos se resolvieron de una determinada manera y



los motivos por los que no se llegaron a atender las consideraciones, observaciones y alegaciones relevantes.

La previsión contenida en el Anteproyecto de ley, al contemplar sólo un resumen, es muy limitada y debe circunscribirse también a su análisis y discusión, lo que debería quedar reflejado en el texto de la norma. Caso contrario, la participación a través de la consulta previa, la audiencia y la información pública quedarían relegadas a un mero trámite que vulneraría el artículo 105 de la Constitución.

- **Referència al procediment d'elaboració normativa**, amb la constància, si escau, de la tramitació urgent.

- **Avaluació del compliment dels principis de bona regulació.**

El Govern de les Illes Balears, en l'exercici de la potestat reglamentària, ha d'actuar d'acord amb els principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, eficiència, qualitat i simplificació, establerts en la normativa estatal bàsica (article 129 de la Llei 39/2015 del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques). La justificació del compliment d'aquests principis ha de quedar plasmada en la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu.

- **Qualsevol altre aspecte**, inclosos els de caràcter lingüístic, que resulti rellevant a criteri de l'òrgan que tramita el procediment, així com altres avaluacions d'impacte previstes en la legislació vigent.

6. Redacció definitiva del projecte de disposició.

Finalment, s'introdueixen les modificacions pertinents, en vista dels informes i dictàmens recaptats.

Cal destacar que, tenint en compte si s'esmenen o no les deficiències que hagi pogut observar el Consell Consultiu, s'ha d'emprar la fórmula "d'acord amb el Consell Consultiu" o "oït el Consell Consultiu".

7. Aprovació de la disposició general

Una vegada ultimada la redacció del projecte de disposició, cal distingir si es tracta d'una ordre o d'un decret:

- **Ordre**

El conseller competent aprovarà l'ordre.

- **Decret**



Es tramet el projecte de decret al Consell de Govern perquè l'aprovi.

La Comissió de Secretaris Generals, regulada pel Decret 53/2016, de 26 d'agost, com a òrgan encarregat de preparar les deliberacions i els acords del Consell de Govern, s'ha de pronunciar, amb caràcter previ, sobre l'aprovació de la disposició general.

8. Publicació

A continuació, la disposició general es publica íntegrament en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*, perquè entri en vigor i produeixi efectes jurídics.

Cal recordar que la publicitat és un requisit d'eficàcia. Per tant, si la disposició general no es publica, no produirà efectes jurídics.

Així mateix, en el lloc web específic de l'administració autonòmica s'han de publicar les normes autonòmiques degudament actualitzades.

2.3.2 PROCEDIMENT D'URGÈNCIA

D'acord amb l'article 61 de la Llei del Govern, el conseller competent pot acordar la tramitació urgent del procediment d'elaboració d'avantprojectes de disposicions reglamentàries del Govern quan es doni alguna de les circumstàncies següents:

- Quan sigui necessari perquè la norma entri en vigor en el termini exigint per a la transposició de directives comunitàries o l'establert en altres lleis o normes del dret de la Unió Europea.
- Quan es donin circumstàncies excepcionals degudament acreditades que requereixin l'aprovació i l'entrada en vigor urgent de la disposició.

La tramitació per via d'urgència implica que:

- Els terminis prevists per a la realització dels tràmits del procediment d'elaboració es redueixen a la meitat.
- Els terminis de les audiències i de la informació pública es redueixen a cinc dies.

Les circumstàncies que motiven la tramitació urgent del procediment han de constar degudament justificades a la resolució d'inici.



2.3.3 PROCEDIMENT SIMPLIFICAT D'ELABORACIÓ DE TEXTS CONSOLIDATS DE REGLAMENTS

Text consolidat d'un reglament és el que reuneix en una única versió el text inicial del reglament, amb la substitució de les disposicions modificades, l'eliminació de les derogades expressament i la incorporació de les addicionades.

L'article 62 de la Llei del Govern regula el tràmits que s'ha de seguir per l'aprovació dels texts consolidats de reglaments.

El procediment l'inicia el conseller competent per raó de la matèria, el qual ha de designar l'òrgan responsable de la tramitació del procediment i ha de justificar la necessitat de dur a terme la consolidació. També ha d'indicar, quan ho consideri adient, la possibilitat d'harmonitzar, aclarir i regularitzar les disposicions del text consolidat.

Els projectes de texts consolidats únicament s'han de sotmetre als tràmits i als informes següents:

- **Informe de la secretaria general de la conselleria** corresponent, que s'ha de referir a l'adequació del procediment seguit, d'acord amb la limitació i els tràmits procedimentals que estableix aquest article.
- **Informe d'impacte de gènere**, en els casos en què de les normes objecte de consolidació no s'hagués emès aquest informe en el moment en què es tramitaren. Aquest informe s'ha d'emetre en el termini de deu dies hàbils.

Quan els projectes de texts consolidats incloguin l'harmonització, l'aclariment o la regularització dels reglaments que es consoliden, serà també preceptiu el dictamen del Consell Consultiu.

Els reglaments que s'aprovin per mitjà d'aquest procediment han d'incloure la denominació «text consolidat» en el títol de la disposició i s'han de publicar en el Butlletí Oficial de les Illes Balears.

Abans d'acabar aquest apartat, és convenient **puntualitzar una sèrie de qüestions relatives al procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general:**

- **Exigència del Pla Anual Normatiu**

Des de la Sentència del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de maig (publicada en el BOE núm. 151, de 22 de juny de 2018) no és preceptiu per a les comunitats autònomes tenir un pla anual normatiu (previst a l'article 132 de la Llei 39/2015



del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques), ja que el Tribunal Constitucional ha considerat contrari al repartiment constitucional de competències que se'ls exigeixi aquest pla.

La Llei 1/2019 no ha previst tampoc aquest tràmit, per la qual cosa no resulta exigible.

- **El contingut del preàmbul.**

L'article 47.4 de la Llei 1/2019 exigeix que les disposicions reglamentàries incloguin un preàmbul que expressi la finalitat de les mesures adoptades en la regulació i el marc normatiu en què s'insereix.

El Consell Consultiu, en els Dictàmens 40/2018 i 78/2019 ha advertit de la necessitat que el preàmbul s'elabori amb rigor:

— Pel que fa a la finalitat de les mesures que es pretenen regular, el Consell Consultiu considera que aquesta s'ha d'exposar sintèticament, però amb claredat, i que no és suficient limitar-se a formular la necessitat sense cap més explicació.

— Sobre el marc normatiu, el Consell Consultiu ha advertit que s'ha d'elaborar amb una menció expressa de la normativa autonòmica relacionada amb la matèria i, si escau, de la normativa bàsica estatal.

Malgrat que la Llei 1/2019 no ho exigeix literalment, el Consell Consultiu estima que, dins aquest marc normatiu, s'han d'incloure els articles de l'Estatut d'autonomia que atorguen la competència a la Comunitat Autònoma i que la legitimen per a la tramitació de la iniciativa normativa proposada, ja que és evident que aquests preceptes estatutaris s'integren en el marc normatiu del Projecte.

També considera que en aquest marc normatiu caldrà incloure les disposicions que habilitarien els consellers, si fos el cas, per aprovar les ordres del seu departament. A més, s'haurà d'incloure en el preàmbul la justificació del compliment dels principis de bona regulació i la fórmula ritual relativa a la intervenció del Consell Consultiu.

La motivació no pot ser ni general ni superficial, sinó que ha de ser concreta i rigorosa. No són suficients les al·lusions generals al compliment d'aquests principis.

- **La transparència i la participació**



L'article 51 regula la transparència i la participació ciutadana en el procediment d'elaboració normativa, a través del lloc web, i exigeix que en el lloc web de l'Administració autonòmica hi hagi un espai específic en el qual es puguin consultar les iniciatives normatives i l'estat de la tramitació, així com les consultes prèvies a l'elaboració de l'esborrany, a fi de garantir que els ciutadans disposin d'accés permanent a la informació que, a la vegada, faciliti la participació i la presentació de suggeriments per mitjans telemàtics.

El compliment d'aquest requisit es garanteix en aquest cas mitjançant un certificat del cap del Servei de Qualitat, que en dona fe.

També s'ha de tenir en compte l'article 7 de la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que estableix, amb caràcter bàsic segons la disposició addicional vuitena de la mateixa Llei:

Article 7. Informació de rellevància jurídica

Les administracions públiques, en l'àmbit de les seves competències, han de publicar:

[...]

c) Els projectes de reglaments la iniciativa dels quals els correspongui. Quan sigui preceptiva la sol·licitud de dictàmens, la publicació s'ha de produir una vegada que aquests hagin estat sol·licitats als òrgans consultius corresponents sense que això suposi, necessàriament, l'obertura d'un tràmit d'audiència pública.

a) Les memòries i informes que conformin els expedients d'elaboració dels textos normatius, en particular, la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu [...].

Aquesta publicitat s'ha de plantejar com a diferent de l'exigida per la Llei del Govern. La Llei autonòmica es refereix a la transparència de les iniciatives normatives, a l'estat de la tramitació i a les consultes prèvies. La Llei estatal, bàsica en aquest article, exigeix la publicitat dels projectes reglamentaris (en aquest cas és «una vegada que els dictàmens hagin estat sol·licitats als òrgans consultius») i també de les memòries i informes que conformin els expedients, especialment la MAIN.

- **Què s'entén per disposició de caràcter organitzatiu?**

Hem comprovat que la tramitació d'una disposició de caràcter organitzatiu és més ràpida i senzilla, ja que d'acord amb l'article 53 de la Llei del Govern estan excloses del procediment d'elaboració normativa que acabam d'estudiar. Únicament s'ha de dictar la resolució d'inici del procediment, els informes



preceptius prevists legalment i, si n'és el cas, l'informe en relació amb la despesa pressupostària que generi.

Per tant, és important determinar què s'entén per disposició de caràcter organitzatiu.

El Tribunal Suprem ha declarat en nombroses sentències què s'entén per disposició organitzativa. A tall d'exemple, podem citar la Sentència de 29 d'abril de 2010 (secció 7a):

“En cuanto a los denominados reglamentos organizativos, la sentencia de 6 de abril de 2004 (casación 4004/01) declara que: “Esta Sala ha considerado exentos del dictamen del Consejo de Estado tales disposiciones cuando se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los Servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley.

La sentencia de 14 de octubre de 1997 resume la jurisprudencia en la materia declarando que se entiende por disposición organizativa aquella que, entre otros requisitos, no tienen otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competente para prestar el Servicio que pretende mejorarse. En el mismo sentido, la sentencia de 27 de mayo de 2002, recurso de casación número 666/1996, afirma que los reglamentos organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. Gr., sentencia 18/1982 fundamento jurídico 4), pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados”.

En definitiva, si la disposició té efectes *ad extra*, és a dir, si pot afectar els interessos dels ciutadans, no es pot considerar com a merament organitzativa.

En aquest sentit s'ha pronunciat també la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears, en diverses sentències (núm. 580, de 28 de juny de 2010; núm. 828, de 29 de setembre de 2010, o la núm. 904, de 6 d'octubre de 2010), mitjançant les quals ha anul·lat diverses disposicions generals que l'Administració considerava de caràcter organitzatiu (i no les va sotmetre a dictamen del Consell Consultiu) però que, una vegada analitzat el seu contingut, el tribunal va considerar que es tractava de disposicions generals amb efectes *ad extra*.



- **Conseqüències de la infracció del procediment d'elaboració de disposicions generals**

La vulneració dels límits substancials i formals als quals està subjecta l'aprovació dels reglaments n'origina la invalidesa i és opinió majoritària que la invalidesa dels reglaments ho és sempre en el seu grau màxim; és a dir, de nul·litat absoluta o de ple dret. Així es desprèn de l'article 47.2 de la Llei 39/2015, que imposa la nul·litat de ple dret de les disposicions administratives que vulnereu la Constitució, les lleis o altres disposicions administratives de rang superior, les que regulin matèries reservades a la llei, i les que estableixin la retroactivitat de disposicions sancionadores no favorables o restrictives de drets individuals.

Però, evidentment, cal distingir la irregularitat comesa i el grau d'infracció del procediment d'elaboració de disposicions generals.

Pel que fa a l'omissió de tràmits, el Tribunal Suprem entén:

Por lo que se refiere a la omisión de trámites, la jurisprudencia (contenida, entre otras, en las sentencias de 10 de octubre de 1991 (RJ 1991, 6953) , recurso 658/1990, de 14 de octubre de 1992 (RJ 1992, 7698) , recurso 4484/1990, de 15 de octubre de 1997 (RJ 1997, 7457) , recurso 1483/1993, de 17 de marzo de 2000 (RJ 2000, 3501) , recurso 2686/1996, de 19 de febrero de 2002 (RJ 2002, 2957) , recurso 184/1999, de 28 de diciembre [sic] de 2005 (RJ 2006, 2018) , recurso 5129/2002, de 24 de febrero de 2010 (RJ 2010, 4080) , recurso 6861/04 , y de 6 de julio de 2010 (RJ 2010, 6065) , recurso 446/2008), subraya que para que proceda la nulidad prevista en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/92 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) modificada por la Ley 4/99 (RCL 1999, 114) , es preciso que se haya prescindido totalmente de los trámites del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de estos trámites por importante que pudiera resultar, de suerte que la omisión procedimental ocasionada debe ser no solo manifiesta, es decir, palpable y a todas luces evidente e inequívoca, sino también total y absoluta, esto es, que denote una inobservancia de las normas de procedimiento que afecte en su conjunto a la sustanciación del mismo, de manera global y no meramente parcial o accidental.

Respecte a l'omissió d'informes preceptius, el Tribunal Suprem té en compte la seva finalitat i la transcendència de la seva absència:

De modo que por lo que se refiere a los informes preceptivos, afirma la citada sentencia de 23 de enero de 2013 (RJ 2013, 1908) , debemos



atender a la finalidad que estos cumplen y la trascendencia de su ausencia, pues su finalidad es contribuir al acierto y legalidad de texto que se aprueba, propiciando que se tengan en cuenta todos los puntos de vista desde el que la cuestión objeto de regulación puede ser analizada y enriqueciendo dicha disposición mediante las observaciones de los sectores, personas o entidades consultadas, por estar afectados los intereses representados por ellas.

Por ello, solo cuando la omisión de trámites del procedimiento previsto para la elaboración de las disposiciones generales o su defectuoso cumplimiento se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, conllevará la nulidad de la disposición que se dicte.

Esta finalidad se traduce en una garantía ad extra, en la que se inscriben tanto la audiencia a los ciudadanos, directa o a través de las organizaciones o asociaciones reconocidas por la Ley, prevista en el artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997 (RCL 1997, 2817) , como la necesidad de una motivación de la regulación que se adopta, en la medida necesaria para evidenciar que el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria, y en una garantía interna, encaminada a asegurar tanto la legalidad como el acierto de la regulación reglamentaria, en la que se inscriben los informes y dictámenes preceptivos a que se refiere el artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997 (RCL 1997, 2817) (SSTS de 13 de noviembre de 2000 (RJ 2001, 65) , rec. 513/1998, de 23 de septiembre de 2003 (RJ 2003, 7608) , rec. 43/2002, de 26 de septiembre de 2003 (RJ 2003, 8105) , re. 46/2002, de 29 de septiembre de 2003 (RJ 2003, 9071) , rec. 45/2002, de 17 de diciembre de 2004 (RJ 2005, 388) , rec. 2371/2001 , y de 6 de mayo de 2009 (RJ 2009, 5425) , rec. 1883/2007 , entre otras).

Por tanto, el nivel de exigencia y rigor con que ha de valorarse el incumplimiento de alguno de sus trámites debe atemperarse a las circunstancias concretas que concurran en cada caso en cada una de las disposiciones en las que se obliga a cumplir con este procedimiento, exigencia que compete respetar a quienes elaboren la norma, y en ello influirán de modo decisivo el objeto de cada disposición y las finalidades que cumplan (STS de 6 de mayo de 2009 (RJ 2009, 5425) , rec. 1883/2007).

La jurisprudència sí que ha considerat la manca de l'informe del Consell Consultiu, si aquest és preceptiu, com a causa de nul·litat de la disposició en concret i ja hem vist en l'apartat anterior que el Tribunal Superior de Justícia ha anul·lat diverses disposicions generals per aquest motiu.



En aquest sentit, el Tribunal Suprem ha manifestat: *“Por consiguiente, la ausencia del dictamen preceptivo del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de una disposición general debe reputarse un vicio sustancial que determina la nulidad de pleno derecho de la disposición general que lo padezca, tal y como ha reiterado nuestra jurisprudencia (SSTS de 17 de julio de 2009 (RJ 2010, 514) , Rec. 1031/2007, de 24 de noviembre de 2009 (RJ 2010, 328) , Rec. 11/2006 , y de 1 de junio de 2010 (RJ 2010, 5464) , Rec. 3701/2008 , entre otras)”*.

Respecte del tràmit d'audiència, hem vist que es tracta d'un tràmit essencial i que la finalitat d'aquest tràmit és proporcionar a l'òrgan administratiu corresponent les dades necessàries perquè la decisió que prengui sigui la més convenient. Així, es garanteixen els drets i interessos dels possibles afectats i l'interès públic. Però no s'ha d'incórrer en una aplicació mecànica de l'ordenament jurídic que condueixi a declarar la nul·litat d'una disposició general sense cap altra anàlisi que no sigui la comprovació de l'absència del tràmit en qüestió, sinó que cal que en cada cas, sempre que sigui possible, s'analitzi si l'omissió de l'audiència dels interessats ha suposat una frustració de la finalitat perseguida amb el tràmit indicat.



2.4 LA POTESTAT REGLAMENTÀRIA DELS CONSELLS INSULARS

D'acord amb l'article 39 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears (Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears), el sistema institucional autonòmic està integrat pel Parlament, el Govern, el president de la Comunitat Autònoma i els consells insulars de Mallorca, de Menorca, d'Eivissa i de Formentera.

Mitjançant la reforma de l'Estatut d'autonomia de 2007 es va reforçar el paper dels consells insulars com a institucions autonòmiques i es va introduir com a novetat l'atribució als consells insulars de la potestat reglamentària en les competències pròpies.

Així, l'article 70 de l'Estatut d'autonomia estableix una llista de matèries que són competències pròpies dels consells insulars, que tanca amb la previsió següent:

“Quan entri en vigor aquest Estatut d'autonomia s'han de transferir les competències atribuïdes com a pròpies als consells insulars, mitjançant un decret de traspàs acordat en comissió mixta de transferències”.

A continuació, l'article 72 es refereix a la potestat reglamentària, i estableix que en les competències que són atribuïdes com a pròpies als consells insulars, aquests exerceixen la potestat reglamentària.

Això sense perjudici del que estableix l'article 58 de l'Estatut d'autonomia, segons el qual, en les competències que, d'acord amb l'Estatut, els consells insulars hagin assumit com a pròpies, el Govern de les Illes Balears pot establir els principis generals sobre la matèria, i garantir l'exercici de la potestat reglamentària dels consells insulars. I del que estableix l'article 72.2, quan afirma que la coordinació de l'activitat dels consells insulars en tot allò que pugui afectar els interessos de la Comunitat Autònoma correspon al Govern.

En un primer moment es va plantejar el problema de determinar, en les matèries atribuïdes als consells insulars com a competències pròpies, a qui corresponia, en l'àmbit de la nostra Comunitat Autònoma, l'exercici de la potestat reglamentària, i l'abast que s'havia de donar a la previsió de l'article 58 de l'Estatut.

El Consell Consultiu es va pronunciar sobre aquesta qüestió amb ocasió de l'aprovació per part del Govern de les Illes Balears de disposicions generals en matèries que l'article 70 de l'Estatut atribuïa als consells insulars.

Així, en el **dictamen núm. 101/2007** va establir el següent:

“A l'entrada en vigor de la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, la potestat reglamentària del Govern ha quedat restringida, amb caràcter general, per l'existència d'un àmbit normatiu propi que correspon als consells insulars en les matèries a què es refereix l'article



70, com es dedueix dels articles reproduïts. En conseqüència, el Govern, en la matèria d'activitats classificades, espectacles públics i activitats recreatives i ordenació turística, només té, d'una banda, la potestat d'establir principis generals sobre la matèria que permetin un desplegament detallat per cada consell insular i adequat al seu àmbit territorial i, de l'altra, la capacitat de coordinar l'activitat dels consells insulars en assumptes d'interès autonòmic, amb participació dels ens insulars esmentats”.

D'altra banda, en el dictamen esmentat s'indica que els consells insulars tenen la potestat reglamentària sense necessitat d'esperar el decret de traspàs.

El Consell Consultiu reitera aquesta doctrina en diversos dictàmens (92, 93, 101 i 104 de 2007, i 124, 127 i 142 de 2008), i la sintetitza en el **Dictamen núm. 149/2008**, sobre el Projecte de decret pel qual es regula la pesca amb arts de tirada tradicionals en aigües de les Illes Balears, en els termes següents:

“A) Des de l'entrada en vigor de la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears (EAIB), la potestat reglamentària del Govern ha quedat restringida, amb caràcter general, per l'existència d'un àmbit normatiu propi que correspon als consells insulars en les matèries a què es refereix l'article 70. En conseqüència, el Govern en aquestes matèries només té, d'una banda, la potestat d'establir principis generals que permetin que cada consell insular en faci un desplegament detallat i adequat al seu àmbit territorial i, de l'altra, la facultat de coordinar l'activitat dels consells insulars en assumptes d'interès autonòmic i en l'exercici de les competències pròpies, amb la participació d'aquests. Aplicant, *mutatis mutandis*, als «principis generals normatius autonòmics» les regles establertes pel Tribunal Constitucional sobre la normativa bàsica estatal i la de desenvolupament autonòmic, resulta: a) els principis generals només es poden establir per decret del Govern, amb menció expressa del fet que es tracta d'una norma de principis; b) correspon, potestativament, al Govern de la Comunitat Autònoma la definició dels principis generals normatius, però no es pot obligar els consells insulars a esperar que el govern determini aquests principis; c) els principis generals han de constituir un mínim denominador normatiu comú a tot el territori autonòmic, de manera que no poden esgotar la matèria i han de deixar un marge ampli a la reglamentació dels consells insulars; d) els decrets reguladors de principis generals no són susceptibles de plantejament de conflicte en defensa de l'autonomia local, perquè no són disposicions amb rang de llei; e) els reglaments dels consells insulars requereixen el dictamen previ i preceptiu del Consell Consultiu; i f) la relació entre reglaments autonòmics de principis generals i els reglaments insulars és de competència i no de jerarquia.

B) Les competències enumerades en l'article 70 de l'EAIB, des de l'entrada en vigor d'aquest, són pròpies dels consells insulars, que poden exercir-hi la potestat reglamentària sense necessitat d'esperar l'aprovació d'un decret



de traspàs acordat a la Comissió Mixta de Transferències, perquè, en termes generals, la potestat esmentada és inherent a la titularitat de la competència. S'assoleix aquesta conclusió, sense dificultat, traslladant a l'àmbit Govern-consells insulars la doctrina establerta pel Tribunal Constitucional en relació amb els reials decrets de traspàs de l'Estat a les comunitats autònomes, doctrina que la Sentència 240/2006, de 20 de juliol (FJ 12) resumeix així:

Los reales decretos de transferencia no atribuyen ni reconocen competencias, sino que traspasan servicios, funciones e instituciones. No son, en consecuencia, normas determinantes del sistema constitucional de distribución de competencias, compuesto por la Constitución y los estatutos de autonomía, cuyas prescripciones no pueden ser alteradas ni constreñidas por las disposiciones de los decretos de traspasos (SSTC 113/1983, 102/1985, 56/1989, 103/1989, 147/1991, entre otras).

Desde esta perspectiva, pues, aunque el Real Decreto de traspaso pudiera tener cierto valor interpretativo, como ya en otras ocasiones hemos declarado (SSTC 48/1985, 149/1985, 158/1986, 86/1989, 225/1993), este valor interpretativo no puede en modo alguno prevalecer sobre las previsiones constitucionales y estatutarias» (por todas, STC 132/1998, de 18 de junio, FJ 3). También hemos declarado (en la misma STC 132/1998 últimamente citada) que: La Constitución y los estatutos son, por lo general, las únicas fuentes del orden constitucional de competencias (STC 28/1983 y otras).”

Així mateix, cal destacar la **Sentència de la Sala contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears núm. 782, de 14 de setembre de 2010**, que va avalar la doctrina del Consell Consultiu en aquesta matèria, i va declarar no conforme a dret i nul el Decret 62/07, de 18 de maig, sobre activitats secundàries de música, entreteniment o oci desenvolupades en terrasses, espais, recintes o similars a l'aire lliure.

En aquesta Sentència es conclou que les competències pròpies dels consells insulars, recollides en l'article 70 de l'Estatut, les atribueixen i s'entenen assumides, per ministeri de l'Estatut d'autonomia, sense que el fet que l'article 70 indiqui que les competències atribuïdes com a pròpies als consells insulars es transferiran mitjançant un decret de traspàs, alteri aquesta conclusió.

Pel que fa a la previsió continguda en l'article 58 de l'Estatut, que permet al Govern de les Illes Balears establir els principis generals sobre la matèria en les competències que, d'acord amb l'Estatut, els consells insulars hagin assumit com a pròpies, la Sentència esmentada afirma que:

“Aquesta potestat reglamentària del Govern, que naturalment conviu amb l'activitat legislativa en cada matèria, és per tant d'interpretació restrictiva i, en



tot cas, primer, ha de deixar marge a la potestat reglamentària del Consell Insular i, segon, la seva falta d'exercici no impedirà al Consell Insular exercitar la seva”.

Cal tenir en compte que la Sentència de la Sala ha estat revocada pel Tribunal Suprem, mitjançant **Sentència de 25 de novembre de 2014**, en considerar que malgrat el contingut del decret impugnat és en part una normativa que es pot qualificar com a ordenació del turisme, l'examen d'aquest contingut revela que les competències primordials són les relatives a regulació d'empreses i dels establiments turístics (article 30.11 de l'Estatut d'Autonomia) i al procediment administratiu (article 30.36), cap de les quals estan compreses entre les corresponents als Consells Insulars en l'article 70.

En conseqüència, en aquest cas concret, el Tribunal Suprem ha considerat que l'Administració de la Comunitat Autònoma era competent per dictar aquest decret.

Amb posterioritat, el Consell Consultiu ha matisat aquesta qüestió, i, per exemple, en el **dictamen núm. 193/2010 de 26 de novembre de 2010**, relatiu al projecte de decret de principis generals per a la concessió d'ajudes econòmiques de pagament únic recollides en l'article 27 de la Llei orgànica 1/2004, de 28 de desembre, de mesures de protecció integral contra la violència de gènere, reitera el que ja s'ha manifestat en dictàmens anteriors sobre la potestat reglamentària dels consells insulars en les matèries que l'article 70 de l'Estatut d'autonomia els atribueix com a pròpies, però fa referència a l'abast que s'ha de concedir a la facultat del Govern de les Illes Balears d'establir principis generals, matisant en cert sentit la doctrina anterior.

Aquest dictamen considera que diversos articles del projecte que informa no podien considerar-se principis generals, i es remet al **Dictamen 114/2010**, en el qual indicava el següent:

“Per això, excepcionalment i per raons d'interès general, el Consell Consultiu entén que el Govern pot incloure, en decrets de principis generals, normes reglamentàries que no tinguin la vocació d'imposar-se incondicionalment a cada una de les illes. Dit d'una altra manera, aquests decrets poden incloure, d'una banda, principis generals normatius i, de l'altra, disposicions i regles complementàries o connexes, les quals poden ser desplaçades, a cada illa, per la normativa que el consell insular competent dicti en execució de les lleis aprovades pel Parlament balear (articles 72 i 84.2 de l'Estatut d'autonomia)”.

I, així, conclou que *“d'acord amb aquesta doctrina, els articles indicats han de ser considerats disposicions o regles complementàries o connexes que poden ser desplaçades, a cada illa, per la normativa que el consell insular respectiu dicti a aquest”.*



En dictàmens més recents, com el **Dictamen 33/2018** i el **Dictamen 63/2014**, el Consell Consultiu reitera la doctrina que ha anat construint sobre els decrets de principis generals i els seus límits:

Des de l'entrada en vigor de la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, la potestat reglamentària del Govern ha quedat restringida, amb caràcter general, per l'existència d'un àmbit normatiu propi que correspon als consells insulars en les matèries a què es refereix l'article 70. En conseqüència, el Govern en aquestes matèries només té, d'una banda, la potestat d'establir principis generals que permetin que cada consell insular en faci un desplegament detallat i adequat al seu àmbit territorial i, de l'altra, la facultat de coordinar l'activitat dels consells insulars en assumptes d'interès autonòmic i en l'exercici de les competències pròpies, amb la participació d'aquests. Aplicant, mutatis mutandis, als «principis generals normatius autonòmics» les regles establertes pel Tribunal Constitucional sobre la normativa bàsica estatal i la de desenvolupament autonòmic, resulta: a) els principis generals només es poden establir per decret del Govern, amb menció expressa del fet que es tracta d'una norma de principis; b) correspon, potestativament, al Govern de la Comunitat Autònoma la definició dels principis generals normatius, però no es pot obligar els consells insulars a esperar que el govern determini aquests principis; c) els principis generals han de constituir un mínim denominador normatiu comú a tot el territori autonòmic, de manera que no poden esgotar la matèria i han de deixar un marge ampli a la reglamentació dels consells insulars; d) els decrets reguladors de principis generals no són susceptibles de plantejament de conflicte en defensa de l'autonomia local, perquè no són disposicions amb rang de llei; e) els reglaments dels consells insulars requereixen el dictamen previ i preceptiu del Consell Consultiu, i f) la relació entre reglaments autonòmics de principis generals i els reglaments insulars és de competència i no de jerarquia.

En definitiva, d'acord amb la doctrina del Consell Consultiu, les competències enumerades en l'article 70 de l'Estatut d'autonomia, des de l'entrada en vigor d'aquest, són pròpies dels consells insulars, que poden exercir-hi la potestat reglamentària sense necessitat d'esperar l'aprovació d'un decret de traspàs acordat a la Comissió Mixta de Transferències, perquè es considera que la potestat esmentada és inherent a la titularitat de la competència.

Per tant, el Govern de les Illes Balears no és competent per regular mitjançant decret o ordre una matèria que l'Estatut atribueix com a pròpia als consells insulars, encara que no s'hagi aprovat el corresponent decret de traspàs.

No obstant això, el Govern pot establir els principis generals sobre la matèria, i garantir l'exercici de la potestat reglamentària dels consells insulars. I a més, pot incloure, en decrets de principis generals, normes reglamentàries que no tinguin la vocació d'imposar-se incondicionalment a cadascuna de les illes.



La Llei 4/2022, de 28 de juny, de consells insulars regula la potestat reglamentària dels consells insulars. Cal destacar l'article 74, el qual fa referència a la potestat reglamentària dels consells insulars i als principis generals normatius i estableix el següent:

- La potestat reglamentària en les matèries de l'article 70 de l'Estatut d'Autonomia correspon als consells insulars, sens perjudici de la facultat del Govern d'establir els principis generals en la matèria que li atorga l'article 58.3 de l'Estatut d'Autonomia.
- Els principis generals tenen caràcter normatiu, s'han de fixar mitjançant un decret aprovat en el Consell de Govern, han d'estar justificats en la necessitat d'una regulació comuna basada en els interessos generals de la comunitat autònoma i han de permetre el desplegament reglamentari suficient i diferenciat, si s'escau, per part dels consells insulars.
- En el procediment d'elaboració dels decrets que contenguin principis generals s'ha de justificar expressament la necessitat d'una regulació comuna en la matèria i s'han d'identificar els interessos de caràcter suprainsular que fonamenten aquesta regulació.

Finalment, a l'article 79 i següents es regula el procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries dels consells insulars, de forma similar al procediment d'elaboració previst en la Llei del Govern.