

L'ORGANITZACIÓ DELS CONSELLS INSULARS A LA LLEI BALEAR 8/2000, DE 27 D'OCTUBRE*

Avel·lí Blasco i Esteve

Catedràtic de dret administratiu
de la Universitat de les Illes Balears

Sumari

- | | |
|--|--|
| I. Introducció | 2. Atribucions |
| II. La nova Llei de consells insulars | 3. Forma dels seus actes i règim de recursos |
| III. Les característiques del nou model | VII. El vicepresident |
| IV. El ple del consell | VIII. El consell executiu |
| 1. Composició | 1. Creació |
| 2. Atribucions | 2. Composició |
| 3. Forma dels seus actes i règim de recursos | 3. Atribucions |
| V. El president | 4. Forma dels seus actes i règim de recursos |
| 1. Elecció | IX. Els departaments |
| 2. Atribucions | 1. Creació |
| 3. Forma dels seus actes i règim de recursos | 2. Els consellers executius |
| VI. La comissió de govern | 3. Les direccions insulars |
| 1. Composició | 4. Les secretaries tècniques |
| | X. Altres òrgans |

I. Introducció

Els consells insulars van ser creats, sis mesos abans de la Constitució, pel Reial decret llei que va instaurar la preautonomia balear, de 13 de juny de 1978, i per la Llei d'eleccions locals de 17 de juliol de 1978. Entre ambdues normes es va configurar un sistema de tres consells (Mallorca, Menorca i Eivissa-Formentera), com a òrgans de govern i administració de cada illa i un consell general interinsular, que feia el paper d'òrgan de coordinació.

Posteriorment, l'Estatut d'autonomia de 1983 va reconèixer els consells preexistents, per mitjà d'un autèntic «pacte funcional»: es creava la Comunitat Autònoma, en la qual però els consells exercirien el govern de cada illa (art. 36 EAIB) i disposarien d'un ampli ventall de competències. Per això es va fer un salt qualitatiu respecte a la configuració dels consells, cosa que va permetre considerar-los no només entitats locals sinó també alguna cosa més, concretament institucions de la Comunitat Autònoma.

La consideració dels consells com a institucions de la Comunitat a l'Estatut va suposar una resposta a les aspiracions d'autonomia i de participació de l'autogovern

* Aquest treball és una versió reduïda del text que l'autor aporta al volum col·lectiu *Cuatro estudios sobre la Ley de consejos insulares*, Institut d'Estudis Autònomic (Govern de les Illes Balears), Palma, 2003.

per part de les diferents illes (en especial, les menors) i una compensació als desigs de representació paritària de les illes en el Parlament; aquestes demandes no van ser finalment satisfetes en la redacció final de l'Estatut. Aquestes idees, però, van portar l'Estatut a incorporar els consells a l'estructura institucional autonòmica. En aquest punt cal recordar que, d'una banda, el capítol que regula els consells (cap. IV) està en el títol III del text estatutari anomenat «De les institucions de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears» i, d'altra banda, que aquests ens insulars s'inclouen en l'art. 18 de l'Estatut, encarregat de sistematitzar globalment les institucions autonòmiques amb la redacció següent:

«1. L'organització institucional autonòmica està integrada pel Parlament, el Govern i el president de la Comunitat Autònoma.

»2. Als consells insulars els correspon el govern i l'administració de les illes de Mallorca, Menorca i Eivissa-Formentera i les seves illes adjacents. Aquests tres consells s'han de constituir en els termes i amb les competències que resultin de la Constitució i d'aquest Estatut.»

Això comporta conseqüències jurídiques importants en el mateix Estatut: la identitat personal dels membres del Parlament i dels consells (art. 37.1); la seva atribució d'iniciativa (art. 26); l'exigència d'una majoria qualificada de cada illa per a l'aprovació pel Parlament de les normes que les afecten (art. 24.6) i, finalment, la possibilitat d'assumir les funcions administratives a la llarga llista de competències de l'art. 39.

Es pot concloure que de l'Estatut es desprèn clarament la doble naturalesa dels consells insulars, és a dir, com a entitats locals i alhora com a institucions de la Comunitat balear. Aquest doble concepte dels consells va ser seguit per la Llei de consells insulars de 13 d'abril de 1989, que va ser la primera norma de desenvolupament directe de l'Estatut en la matèria. Per tant, queda clar que els consells, a més de corporacions locals, són també institucions autonòmiques.

Els consells insulars tenien inicialment una estructura organitzativa de tipus corporatiu, pel que fa als ens locals. Però a partir de la primera Llei de transferència de competències de la Comunitat Autònoma (l'urbanisme, per la Llei 9/1990, de 27 de juny) van començar a crear-se òrgans de tipus institucional i burocràtic per a la gestió de les competències transferides (com les comissions insulars d'urbanisme o alguna de les comissions insulars de patrimoni historicoartístic). En el cas de les primeres, es van plantejar diversos recursos contenciosos administratius contra la seva composició, els quals van ser desestimats per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Balears, en diverses sentències en què aquesta composició no obligadament representativa es declara d'acord amb el dret. En concret, la Sentència de 30 de novembre de 1991 —amb el text pràcticament similar a les altres dues sentències— conclou el següent:

«Así pues, si bien es claro, que la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 de la Constitución) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (artículo 6), dotan de relevancia jurídica (y no solo política) a la adscripción política de los representantes y que, en consecuencia, esa adscripción no puede ser (jurídicamente) ignorada, para que la composición no proporcional de la Comi-

sión Insular de Urbanismo resultare constitucionalmente inaceptable precisaría que fuera lo que no es, es decir, una parte del pleno del Consejo Insular, de manera que, por no serlo, no viene obligada —ni por supuesto, impedida— a adoptar una composición proporcional reproductora de la estructura política del Pleno.»

Aquesta doctrina ha estat confirmada per la Sentència del Tribunal Suprem de 26 de juny de 1998, que parteix de la doble naturalesa dels consells insulars com a ens locals i com a institucions autonòmiques i declara —tot i que *obiter dicta*— que perquè els òrgans dels consells hagin de respectar la composició plural dels òrgans locals:

«[...] sería preciso que los órganos de trabajo de que se habla y en este caso la Comisión Insular de Urbanismo tuvieran competencia análoga o idéntica a la propia de las Comisiones Informativas de los entes locales. Es decir, debe tratarse de unas Comisiones que preparen el trabajo o del Pleno, tomando conocimiento sus miembros integrantes de los asuntos que han de ser sometidos a debate a una sesión inmediata del mismo. Entiende esta Sala que a los efectos que ahora nos ocupan no es decisivo, contra lo que declara en los Fundamentos de Derecho de la sentencia apelada, que se incorporen a la Comisión junto con los representantes políticos algunos funcionarios técnicos. Pero sí lo es en cambio que el verdadero carácter y naturaleza del órgano, que se encuentra en función de las competencias que ejerce, sea idéntico o análogo a los propios de las Comisiones Informativas de los entes locales.»

Per tant, per a aquests tribunals, els òrgans que exerceixen les competències transferides per la Comunitat Autònoma *ex art. 39 EAIB* poden tenir una composició diferent a la dels òrgans locals (composició representativa).

A més, hem de pensar que aquestes sentències decidien sobre mers reglaments d'organització aprovats pels consells insulars i no sobre lleis autonòmiques. Com és lògic, una llei autonòmica té molt més poder de lliure decisió i de legitimitat que un mer reglament d'un consell insular: els reglaments executen o desenvolupen les lleis, per això estan molt condicionats per la llei que desenvolupen, mentre que les lleis no «executen» cap norma superior ni tan sols la Constitució o els estatuts d'autonomia; aquests només estableixen el «marc» dins del qual actua lícitament la llei, en què la llei té un ampli marge de decisió legítima.

II. La nova Llei de consells insulars

La nova Llei balear de consells insulars (Llei 8/2000, de 27 d'octubre, en endavant LCI),¹ ha configurat un nou model d'estructura organitzativa per a aquestes instruccions peculiars, a partir de diverses idees que acabem de veure:

—La idea inicial que els consells tenen una doble naturalesa (institucions autonòmiques-ens locals), com proclama públicament l'art. 4 de la Llei, a l'empara de la regulació estatutària;

1. BOIB de 2 de novembre de 2000.

—La confiança en la potestat d'autoorganització de la Comunitat Autònoma respecte de les seves institucions pròpies, entre les quals hi ha els consells (art. 147.2.c de la Constitució: «Els estatuts d'autonomia han de contenir: [...] la denominació, organització i seu de les institucions autònomes pròpies»), encara que els consells tinguin alhora la condició d'ens locals; i també la confiança en la potestat d'autoorganització dels consells (art. 49.3 EAIB);

—La dada de les continuades i creixents competències transferides per la Comunitat Autònoma: des del 1990 fins ara s'han dictat ja 15 lleis de transferències, algunes de les quals contenen diverses matèries alhora,² cosa que situa els consells en un nivell competencial molt superior al de les diputacions provincials i, fins i tot, al dels consells canaris; i

—La insuficiència de l'organització administrativa local per gestionar degudament aquest important volum de competències transferides (especialment en el cas de les illes menors, en què la majoria pot estar formada per només set membres electes);³ aquesta insuficiència postulava l'adopció d'un model mixt corporatiu i burocràtic de gestió, en la creença que la nova organització implicarà una millora important de la capacitat de gestió dels consells.⁴

Com molt bé diu l'exposició de motius de la Llei (ap. IV) «Aquesta llei, en desplegament dels art. 5.2 i 18.2 del text estatutari, estableix les regles fonamentals del règim jurídic, l'organització i el funcionament dels consells insulars. Les Illes Bale-

2. Les lleis de transferència dictades fins a l'actualitat són les següents:

- Llei 9/1990, de 27 de juny: transferència en matèria d'urbanisme i habitabilitat.
- Llei 8/1993, d'1 de desembre: transferència en matèria de règim local.
- Llei 9/1993, d'1 de desembre: transferència en matèria d'informació turística.
- Llei 12/1993, de 20 de desembre: transferència en matèria de serveis socials i assistència social.
- Llei 13/1993, de 20 de desembre: transferència en matèria d'inspecció tècnica de vehicles.
- Llei 6/1994, de 13 de desembre: transferència en matèria de patrimoni històric, promoció sociocultural, animació sociocultural, dipòsit legal de llibres i esports.
- Llei 8/1995, de 30 de març: transferència en matèria d'activitats classificades i parcs aquàtics.
- Llei 3/1996, de 29 de novembre: transferència en matèria d'ordenació turística.
- Llei 8/1997, de 18 de desembre: transferència en matèria de tutela, acolliment i adopció de menors.
- Llei 13/1998, de 23 de desembre: transferència en matèria de transports terrestres.
- Llei 7/1999, de 8 d'abril: transferència en matèria d'espectacles públics i activitats recreatives.
- Llei 8/1999, de 12 d'abril: transferència en matèria d'agricultura, ramaderia, pesca i artesanía.
- Llei 2/2001, de 7 de març: transferència en matèria d'ordenació del territori.
- Llei 14/2001, de 29 d'octubre: transferència en matèria de serveis socials i seguretat social.
- Llei 16/2001, de 14 de desembre: transferència en matèria de carreteres i camins.

3. Això és el que passa durant aquesta cinquena legislatura: a Menorca i a Eivissa-Formentera la majoria que governa està formada per 7 membres electes enfront de 6 membres de l'oposició. Aquests 7 membres electes són els que han d'assumir quasi totes les facultats de gestió (a la Presidència, la Comissió de Govern i les conselleries delegades) en el cas de mantenir la fórmula organitzativa local. Pensem, a més, que almenys el 50 % són alhora membres del Parlament balear, com veurem més endavant.

4. Pel que fa a aquest tema es pot veure el discurs del conseller de la Presidència en el Parlament balear en el debat de l'esmena a la totalitat presentada per l'oposició (*Diari de Sessions del Ple* de 18 d'abril de 2000, núm. 28, del 2000, pàg. 1171 i següents). També en la mateixa sessió i en representació del Grup Socialista, la senyora Barceló Martí (presidenta del Consell de Menorca) va sintetitzar de manera encertada les finalitats bàsiques de la nova Llei (pàg. 1183 i següents):

ars estan habilitades a fer ús, com a expressió més genuïna de l'autonomia, de les seves facultats d'autoorganització, facultats que es fonamenten també sobre el títol de competències que figura a l'art. 11.2 de l'Estatut. D'altra banda, pocs dubtes planteja el fet que la posició central dels ens insulars va lligada a la intensitat dels poders normatius del Parlament, institució a la qual pertoca de fer la construcció del sistema administratiu balear i l'articulació dels diversos interessos territorials en cada un dels sectors de l'acció pública:

«Les solucions que incorpora aquesta Llei encaixen sense dificultat en el marc de la normació bàsica, el qual està integrat principalment per la legislació estatal de règim jurídic de les administracions públiques, en la qual s'inclouen les regles fonamentals de l'organització de les illes com a ens territorials. Es tracta d'un àmbit prou flexible que, a la llum dels preceptes estatutaris, permet al Parlament regular àmpliament l'organització i el funcionament dels consells, de manera que aquestes administracions puguin assumir adequadament la càrrega de competències que preveu l'article 39 del text estatutari i, al mateix temps, en resulti potenciada la capacitat d'autoorganització.»

III. Les característiques del nou model

El nou model es caracteritza essencialment perquè permet la creació d'òrgans de tipus institucional i burocràtic per a la gestió de les competències executives o no normatives del consell —òrgans entre els quals destaca el consell executiu—, integrats per persones que no són necessàriament membres electes del consell, tot i que sempre sota la dependència d'òrgans directament representatius (el ple, el president o la comissió de govern —que canvia la seva composició en aquest cas—). El legislador ha pensat segurament que calia anar cap a un model mixt (corporatiu, d'una banda, i institucional i burocràtic, de l'altra) per gestionar adequadament les competències transferides; amb la clara preponderància dels òrgans directament repre-

«Què aporta, quina és la passa que volem que doni aquesta nova Llei dels consells insulars? Fer front a la necessitat urgent de millora de l'instrument, posar-lo al dia per aconseguir fer real aquesta voluntat de màxima capacitat política i major eficàcia en la gestió de més i més amples competències. Significa simplement saber conjugar eficàcia amb democràcia. I aquesta llei, per tant, permet avançar amb fets i passes concretes:

»Primer, el reconeixement de la capacitat de ser govern, recordant que la primera funció de qualsevol executiu és tenir autonomia per a la seva pròpia organització. La capacitat d'autoorganització plena, sense interferències, ni controls d'oportunitats del Govern, sense comissaris polítics.

»En segon lloc, assegurar en matèria d'organització un marc jurídic comú per als tres consells insulars, el mateix. Aquesta era i és necessària encara, cadascun d'ells a partir del mateix marc jurídic comú podrà amb plena autonomia desenvolupar per tal de fer eficient el seu govern i administració.

»I tercer, aporta l'esforç, la imaginació, el coratge de desenvolupar les possibilitats que dona la Llei de Bases de Règim Local, tal com sona, perquè és aquesta llei la que dona l'oportunitat que en els consells insulars hi hagi executius no electes, i aquesta és la part en què amb imaginació, amb modernitat, hem d'avançar, comptabilitzant modernització administrativa, garanties democràtiques amb el desenvolupament d'òrgans complementaris per fer possible la millor gestió pública.

»En definitiva és el reconeixement polític que els consells insulars són govern, i necessiten preparar-se amb autonomia per rebre més i majors competències.»

sentatius sobre els burocràtics, però sense deixar d'instaurar aquests per alliberar els càrrecs representatius de la gestió estricta.

Una altra característica central del model organitzatiu que segueix la LCI és la *flexibilitat*: es tracta d'un sistema molt flexible, que deixa a cada consell la decisió sobre el model últim organitzatiu que ha d'adoptar, i així fa possible un resultat final amb dues grans variants, com veurem més endavant. Són dues variants, però, dins d'un marc jurídic comú o bàsic, que cada consell pot desenvolupar en ús de la seva autonomia.

Aquesta flexibilitat es pot veure d'entrada a l'art. 7, que permet l'existència o no de consell executiu en cada consell segons el que aquest decideixi, la qual cosa té una transcendència immediata sobre la comissió de govern, com veurem més endavant. Es pot apreciar també en l'art. 6.2 que permet la creació —a través del reglament orgànic— d'òrgans complementaris, amb grans possibilitats de desconcentració al seu favor: ni més ni menys que les competències atribuïdes als òrgans de govern i d'administració diferents del ple. I, de la mateixa manera, a l'art. 9.4, que preveu la possibilitat que el reglament orgànic desconcentri competències del president, a proposta seva, en els mateixos òrgans i amb iguals limitacions que la delegació de competències.

El fonament d'aquesta gran flexibilitat que comentem és donat per una dada fàctica i per una consideració jurídica. La primera consisteix en les eventuais diferents necessitats organitzatives dels tres consells insulars: encara que les competències són similars, la seva base poblacional (en definitiva, les persones destinatàries dels seus serveis) és molt diferent,⁵ la qual cosa pot portar finalment cap a una heterogeneïtat organitzativa, atesa la previsible necessitat d'estructures més complexes en uns consells que en uns altres. La consideració jurídica deriva del principi d'autonomia de cada consell, que postula un ampli marge de la seva capacitat d'autoorganització, per respectar la seva «autonomia en la gestió dels interessos propis» (art. 36 EAIB). Aquesta autonomia només és, en l'àmbit polític, el reconeixement de la pluralitat i de les diferències dels pobles que formen la Comunitat Autònoma balear.

Finalment, convé observar que la flexibilitat esmentada s'articula fonamentalment (tot i que no de manera exclusiva) a través del reglament orgànic, com es dedueix clarament dels art. 6.2, 7.1 o 9.4 de la LCI: en tots els casos, el reglament esmentat és el que ha de contenir les opcions organitzatives bàsiques —dient si hi ha o no consell executiu, per exemple— i de desconcentració de competències. Com diu l'exposició de motius de la Llei, «la capacitat d'autoorganització dels consells descansa especialment sobre el reglament orgànic. Gràcies a les grans possibilitats de desconcentració de les competències dels òrgans de govern diferents del ple, aquesta disposició serà la que dugui a terme el repartiment d'atribucions en cada matèria». Veiem llavors com la potestat d'autoorganització es canalitza a través del màxim exponent de les facultats normatives del consell (el reglament orgànic), el qual en tot cas és exercit pel ple de l'entitat (art. 8.1.ª LCI). Aquesta dada li confereix un element innegable de legitimitat al sistema establert per la Llei, ja que deixa

5. Així, mentre que Mallorca té uns 80.000 habitants, Eivissa en té uns 90.000 i Menorca, només 80.000.

les grans decisions organitzatives del consell en mans d'un òrgan electe com és el ple.

El resultat final d'aquesta flexibilitat consisteix en la possibilitat que es donin dos models organitzatius bàsics:

a) El *model simple* o sense consell executiu, la qual cosa suposa mantenir un model organitzatiu clàssic, essencialment similar al de les corporacions locals, amb una comissió de govern formada pel president i un nombre de consellers lliurement nomenats per ell, però donant-ne compte al ple (art. 7.3 LCI). L'única excepció a aquest model clàssic és la possibilitat que el reglament orgànic creï direccions insulars i secretaries tècniques, amb titulars lliurement designats i facultats resolutòries, tot i que dependents directament del president o dels consellers membres de la comissió de govern, per poder reconduir les seves decisions en última instància a òrgans electes: com veurem més endavant, es pot interposar recurs d'alçada davant del president del consell contra els actes que dictin els titulars dels òrgans esmentats.

b) El *model complex*, en el qual hi ha consell executiu; els seus membres són lliurement designats i cessats pel president (art. 7.5 LCI), seguint el model burocràtic (no corporatiu) en l'estructuració dels òrgans de govern de l'entitat. Això provoca un canvi de la composició de la comissió de govern, que serà representativa de la del ple (art. 7.3 LCI), amb la pèrdua d'una part de les seves funcions tradicionals, com analitzarem més endavant.

En el desenvolupament normatiu que s'ha fet fins ara de la Llei de consells insulars, només s'ha aprovat un nou reglament orgànic, el del Consell de Mallorca, aprovat pel Ple de l'entitat el 2 de juliol de 2001 (BOIB de 25 d'agost). Aquest Reglament segueix el model *complex* de què hem parlat, és a dir, amb consell executiu, comissió de govern representativa i departaments. El Consell de Menorca i el d'Eivissa-Formentera mantenen en canvi l'estructura anterior, és a dir, el model *simple* (local), amb l'única particularitat de les comissions insulars d'Urbanisme i de Patrimoni Històric.

IV. El ple del consell

1. Composició

A) La Llei de consells insulars no entra en la composició del ple, perquè està definida a l'art. 37 de l'Estatut d'autonomia i en la Llei electoral de la CAIB (Llei 8/1986, de 26 de novembre, posteriorment modificada diverses vegades). Recordem només que cada consell està integrat pels diputats elegits per al Parlament balear a les illes de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera (que són les quatre circumscripcions electorals existents),⁶ tot i que amb dos matisos: determinats càrrecs

6. L'art. 12 de la Llei electoral esmentada assenyala que: «1. El Parlament de les Illes Balears està integrat per 59 diputats en les quatre circumscripcions insulars. 2. Les atribucions d'escons en les diferents circumscripcions insulars és la següent: 33 a l'illa de Mallorca, 13 a Menorca, 12 a Eivissa i 1 a Formentera.»

de la Comunitat Autònoma (com el de president) són incompatibles *ex lege* amb el càrrec de conseller insular. Per això les persones electes només poden ocupar aquells càrrecs si deixen lliure el de conseller; d'altra banda, la resta de diputats i consellers poden optar entre mantenir aquesta doble condició o bé elegir entre un o altre càrrec, renunciant-ne a un. En ambdós casos, el total dels consellers substituïts no pot superar el 50 % del nombre d'electes en cada circumscripció. Com és lògic, la substitució es fa a favor d'aquells candidats que ocupin els llocs següents a l'últim designat com a tal en la seva llista electoral.

B) Aquesta composició és una de les característiques més peculiars del sistema politicoinstitucional de la CAIB, tenint en compte la identitat personal entre els consellers membres dels consell i els diputats integrants del Parlament balear, que en principi era pràcticament total, però després de la reforma de l'Estatut per la Llei 3/1999 s'ha convertit en parcial, com veiem. Això significa que l'elecció d'aquests representants populars es fa en les eleccions «autonòmiques», és a dir, en les eleccions al Parlament balear i no en unes innexistents eleccions «insulars» als consells.

Aquesta original fórmula d'identitat personal (al principi quasi completa) entre consellers i diputats va ser plasmada pels redactors de l'Estatut balear de 1983 en funció de l'*economia* (política i econòmica) que presumptament es produïa per la coincidència de persones, i també de l'*articulació* de les relacions entre la Comunitat i les illes derivada d'aquesta coincidència. La fórmula va funcionar acríticament durant anys, però en els últims temps ha estat qüestionada pels inconvenients que presenta, i es planteja com un dels problemes més importants de l'estructuració política de la Comunitat Autònoma balear.

La reforma de l'Estatut de 1999, que va efectuar una incompatibilitat només parcial entre les llistes i va mantenir la identitat de la resta dels components, ha suposat només atenuar algun dels problemes existents, però conservant un model organitzatiu que presenta problemes en la seva articulació pràctica.⁷

7. Art. 37 EAIB:

«1. Cadascun dels consells insulars serà integrat pels diputats elegits per al Parlament a les illes de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera.

»2. Els càrrecs del president de les Illes Balears, del Parlament, de membre del Govern, de senador de la Comunitat Autònoma i de portaveu de grup parlamentari, excepte el del Grup Mixt, si n'és el cas, són compatibles amb el de conseller insular.

»La incompatibilitat subsistirà en cas de cessament, per qualsevol causa, en l'exercici dels càrrecs incompatibles amb el de conseller insular.

»Al Consell que els correspongui seran substituïts per aquells candidats que ocupin el lloc següent al del darrer elegit a les llistes electorals corresponents. Els consellers insulars substituïts no tindran la condició de diputats.

»3. El membre d'un consell insular que resulti elegit per ocupar el càrrec vacant de president de les Illes Balears, del president del Parlament, del membre del Govern, de senador de la Comunitat Autònoma o de portaveu de grup parlamentari cessarà en la condició de conseller insular, i la vacant que deixi al propi Consell serà coberta per aquell candidat que ocupi el lloc següent al de l'últim designat com a tal a la llista electoral pròpia.

»4. Els diputats podran renunciar a ser membres del consell insular respecte sense perdre la condició de diputat. En aquest supòsit, per la Junta Electoral de les Illes Balears es procedirà a expedir la credencial corresponent a aquell candidat que ocupi el lloc següent al de l'últim designat com a tal a la seva llista electoral.

2. Atribucions

A) Les atribucions del ple estan enumerades en l'art. 8 de la LCI i són les mateixes tant si s'adopta el model d'organització que hem anomenat *simple* com el model *complex*. La llista de l'art. 8 es basa clarament en la continguda per a les diputacions provincials a la Llei de bases de règim local, amb algunes particularitats:

- Algunes atribucions deriven de la condició d'entitat de la comunitat autònoma que tenen els consells (art. 4.1. LCI), com per exemple, l'exercici de la iniciativa legislativa davant del Parlament (art. 8.1 LCI);
- La potestat d'organització interna està compartida entre el ple i el president: al primer, li correspon «aprovar el reglament orgànic del consell, que inclourà els criteris mínims d'estructuració de l'administració executiva insular» (art. 8.1.b LCI), mentre que al segon se li assigna «dictar decrets que suposin la creació o l'extinció de departaments del consell executiu, en el marc del reglament orgànic, i fixar les atribucions dels diferents òrgans de cada departament» (art. 9.2.f LCI); per tant, el ple fixa les línies bàsiques de l'organització interna del consell (els «criteris mínims d'estructuració»), que són desenvolupades pel president per mitjà d'una competència pròpia per la qual participa en aquella potestat d'organització interna. El sistema pretén reproduir el model existent en l'Administració estatal i en les administracions autonòmiques, en les quals el president del govern respectiu crea o suprimeix ministeris o conselleries, dins del marc fixat per la normativa corresponent.

L'advocat de l'Estat ha impugnat aquest precepte davant del Tribunal Constitucional perquè atribueix al ple la facultat d'aprovar un reglament orgànic que inclogui la constitució del consell executiu. Si s'admet —com considerem aquí— la licitud d'aquesta operació, la solució més lògica i la més congruent amb l'autonomia de la institució és que sigui el mateix consell qui el creï, a través de la seva norma organitzativa principal.

Una altra atribució del ple també va més enllà del que s'estableix per a les diputacions a la Llei de bases de règim local, ja que deriva del model *complex* que s'ha establert: art. 8.1.v LCI («resoldre els recursos d'alçada interposats contra els actes del consell executiu, exceptuant els casos en què la resolució correspongui a la comissió de govern»). En aquest punt, la Llei incorre en una certa contradicció amb l'art. 10.2.a LCI, el qual atribueix amb caràcter general la resolució dels esmentats recursos a la comissió de govern; sembla per això que aquesta atribució genèrica i global a aquesta comissió ha de prevaler sobre l'atribució residual del ple.

»Així mateix els consellers insulars podran renunciar a la condició de diputat sense perdre la condició de consellers. Les renúncies en un sentit o l'altre són irreversibles.

»5. Les renúncies a què fa referència l'apartat anterior queden limitades que el conjunt de càrrecs incompatibles, establerts a l'apartat 2, i el de les renúncies voluntàries no superin el cinquanta per cent dels electes de cada candidatura a cada circumscripció electoral. No queda afectat per la limitació el limitat elegit per la circumscripció de Formentera.»

L'advocat de l'Estat ha impugnat també aquest precepte davant del TC, però novament dependrà de la valoració global que es faci de la constitucionalitat del model *complex*. No obstant això, la legitimitat d'aquesta atribució està reforçada per la competència exclusiva de la CAIB sobre «procediment administratiu derivat de les especialitats de l'organització pròpia» (art. 10.32 EAIB).

Finalment, el nou Reglament del Consell de Mallorca només diu, en aquest punt, que corresponen al ple les atribucions que li atorga la legislació bàsica estatal i la legislació autonòmica aplicables, i també les que expressament li atribueixi la legislació sectorial que emana de l'Estat o de la Comunitat Autònoma.

B) El ple pot delegar l'exercici de les seves atribucions en el president i en la comissió de govern (art. 8.2 LCI) —mitjançant el corresponent acte singular de delegació— amb alguna excepció, que coincideixen amb totes les establertes a la Llei de bases de règim local (art. 33.4), llevat la de les atribucions que exigeixen una majoria especial del ple per adoptar acords.

Amb les mateixes excepcions que per a la delegació, el reglament orgànic pot *desconcentrar* les atribucions del ple en la comissió de govern quan aquesta en tingui una composició representativa, és a dir, en el cas del model *complex* (art. 8.3 LCI). Per desconcentració cal entendre la transferència amb caràcter permanent d'una competència o atribució (titularitat més exercici) d'un òrgan superior a un inferior de la mateixa persona jurídica, o sigui, efectuada per una norma amb rang suficient per fer-ho. La norma que amb caràcter general per a totes les administracions públiques habilita aquesta operació és l'art. 12.2 de la Llei de procediment administratiu comú,⁸ l'amplitud de la qual crec que dóna cobertura a la previsió de la LCI: si aquesta llei admet la possibilitat de desconcentració a favor dels òrgans inferiors amb caràcter general per què no es pot admetre per al ple del consell a favor de la comissió de govern? Es pot observar, a més, que és la llei atributiva de la competència en qüestió (la Llei de consells insulars) la que efectua la previsió de desconcentració que comentem, d'acord amb l'incís final de l'art.12.2 LPAC esmentat («en els termes i amb els requisits que prevegin les pròpies normes d'atribució de competències»). La finalitat d'aquesta desconcentració és la possibilitat que la comissió de govern actuï aquí de manera més ràpida i flexible que el ple, la composició representativa del qual manté en el seu si.

3. Forma dels seus actes i règim de recursos

D'acord amb l'article 20 LCI, els actes i les normes que dicti el ple del consell han d'adoptar les formes de reglament orgànic, ordenança, reglament, o acord plenari, segons correspongui.

Pel que fa al règim de recursos, els actes de ple posen fi a la via administrativa (art. 22.1 LCI).

8. Aquest precepte assenyala que «la titularitat i l'exercici de les competències atribuïdes als òrgans administratius poden ser desconcentrades en altres que en depenguin jurídicament en els termes i amb els requisits que prevegin les pròpies normes d'atribució de competències».

V. El president

1. Elecció

Pel que fa a aquest punt la Llei es remet a la legislació electoral, en establir que el president és elegit pel ple d'entre els seus membres, d'acord amb la legislació electoral (art. 7.2 LCI).

2. Atribucions

A) Com diu l'exposició de motius, la figura del president del consell queda reforçada en la Llei respecte de situacions anteriors i també dels seus homòlegs de les diputacions provincials: «En consonància amb les tendències organitzatives actuals, de les quals és una mostra significativa l'anomenat pacte local, la Llei posa un accent preferent a reforçar l'atribució de competències marcadament executives en el president i en els òrgans que en depenen com a via d'apropament a les exigències del principi constitucional i estatutari d'eficàcia.» L'exemple d'aquest reforç són determinades atribucions i, en especial:

- La potestat organitzatòria de desenvolupament, compartida amb l'originària del ple (art. 9.2.f LCI); en ús d'aquesta potestat, la Presidència del Consell Insular de Mallorca va dictar el Decret d'1 d'octubre de 2001 (BOIB de 4 d'octubre), pel qual es determina l'organització del Consell;
- La potestat d'anomenar i cessar els membres del consell executiu o els directors insulars i secretaris tècnics (art. 9.2.g LCI);
- La facultat de resoldre els recursos d'alçada contra actes dels consellers executius, secretaris tècnics i directors insulars (art. 9.2.u i art. 22.3 LCI).

La resta d'atribucions són similars a les dels presidents de les diputacions provincials. De tota manera, pot dir-se que aquests trets conformen una figura del president més forta que la de la Llei de bases de règim local, apropant-lo novament al model de gestió burocràtica, en el qual el cap de l'executiu disposa d'amplis poders de conformació. Una de les diferències més importants amb els models tradicionals és la de resoldre els recursos d'alçada contra actes dels consellers executius, secretaris tècnics i directors insulars (art. 9.2.u LCI); aquesta facultat es dona tant en el model *simple* (si existeixen directors insulars i secretaris tècnics) com en el *complex*. Aquesta facultat no es dona ni en la legislació local ni en els models burocràtics de l'Administració de l'Estat o de les comunitats autònomes, però el sentit de la seva introducció en el text legal ha estat el de poder reconduir les decisions d'aquells òrgans subordinats a la consideració d'un òrgan amb legitimitat directa (i no derivada) com és el president.

L'advocat de l'Estat, en el seu recurs d'inconstitucionalitat contra la LCI, n'impugna en concret l'art. 9.2.u, perquè els consellers executius, els secretaris tècnics i els directors insulars «no són electes i, per tant, no poden incloure's constitucionalment en aquest òrgan de representació, per la qual cosa tampoc s'inclou que una norma atribueixi la competència a un òrgan per resoldre la seva impugnació en alçada». Amb aquestes tesis s'infravalora de nou el sistema de gestió o d'administra-

ció institucional i burocràtica, aplicat en l'Administració estatal i en les administracions autonòmiques i tan legítim —des d'un punt de vista democràtic— com el sistema corporatiu o representatiu directe: al meu parer no es pot acusar precisament aquest model organitzatiu de «dèficit democràtic», perquè és precisament el model generalitzat en totes les administracions superiors —amb més nivell de competències— de les democràcies europees. Com a confirmació d'aquesta idea, el Tribunal Constitucional ha dit —per les raons esmentades— que no és inconstitucional l'assignació de capacitat resolutòria a òrgans burocràtics integrats per membres no electes (ATC de 25 d'agost de 1992 i de 28 de setembre de 1992), com recorda l'advocat de la Comunitat Autònoma en el seu escrit d'al·legacions.

B) El president pot delegar l'exercici de les seves atribucions en el vicepresident, en la comissió de govern o els seus membres i en el consell executiu o els seus membres. No obstant això, la Llei exceptua d'aquesta possibilitat algunes atribucions, ampliant fins i tot les previstes en la legislació local per als presidents de les diputacions provincials (art. 34.5 LBRL).

C) La *desconcentració* de competències del president és prevista a l'article 9.4 LCI. A diferència de la delegació, que es realitza per mitjà d'una resolució del president, la desconcentració ha de ser realitzada per mitjà d'una norma que és el reglament orgànic (aprovat com sabem pel ple), la qual cosa és lògica atesa la major intensitat traslativa que suposa la desconcentració enfront a la delegació. Ara bé, per evitar desconcentracions «forçoses» que puguin ser imposades pel ple del president en contra de la seva voluntat —per majories eventualment adverses— la Llei estableix que la desconcentració s'ha de dur a terme «amb la proposta prèvia» del president.

Pel que fa a la resta, la desconcentració pot recaure en els mateixos òrgans i amb les mateixes limitacions o excepcions que la delegació. Arribat a aquest punt, es planteja la qüestió de si és legalment possible desconcentrar competències del president en els directors insulars i els secretaris tècnics. Segons l'article que comentem (el 9.4) no sembla factible, ja que els òrgans citats no estan esmentats en l'art. 9.3 al qual es remet; al contrari, segons els art. 6.2 i el 14.1 —que parla de «facultats resolutòries» d'aquests òrgans— sí que seria possible. Al meu parer, en aquesta alternativa hem d'atorgar preferència al precepte més específic —que és l'art. 9.4— sobre els més genèrics, per la qual cosa considero que l'operació que comentem no seria legalment possible.

En aquest punt de la desconcentració d'atribucions del president, el Reglament orgànic del Consell de Mallorca fa un pas més enllà que la Llei en establir un mandat general de desconcentració de les atribucions del president a favor dels consellers executius (art. 20.3).⁹ Aquesta àmplia opció de desconcentració es concreta després en l'apartat següent (art. 31.2) que ja conté una llista d'atribucions dels

9. Art. 20.3 Reglament del Consell Insular de Mallorca: «Amb caràcter general, les atribucions conferides a la presidència del Consell de Mallorca per l'article 9.2 de la Llei de consells insulars que puguin ser objecte de desconcentració han de ser exercides per mitjà d'aquest règim pels consellers executius. Els decrets de la presidència dictats en matèria d'organització del Consell de Mallorca han de contenir l'abast d'aquesta desconcentració a favor del titular de cada departament.»

consellers executius, que és desenvolupada detalladament en el Decret de la presidència d'1 d'octubre de 2001, a l'empara de l'habilitació continguda en l'art. 9.2.f de la Llei («Dictar decrets que suposin la creació o l'extinció de departaments del consell executiu, en el marc del reglament orgànic, i fixar les atribucions dels diferents òrgans de cada departament»). Es tracta així d'un reglament (el Decret de la presidència) que desenvolupa el reglament orgànic, tot i que amb uns certs límits: no podem oblidar que, si es tracta de funcions que tenia el president, la desconcentració d'aquestes en els consellers executius ha de fer-se fonamentalment per mitjà del reglament orgànic (art. 9.4 LCI), sense perjudici de la seva concreció pels decrets organitzatius de la presidència, dictats a l'empara de l'art. 9.2.f de la Llei.

3. *Forma dels seus actes i règim de recursos*

D'acord amb l'art. 20 LCI, els actes i les normes del president del consell han d'adoptar la forma de «Decrets de la presidència del consell insular».

Pel que fa al règim de recursos, els actes del president posen fi a la via administrativa (art. 22.1 LCI).

VI. La comissió de govern

1. *Composició*

A) La figura de la comissió de govern és una de les creacions més originals de la LCI, perquè es permet un doble sistema a elecció de cada consell:

a) En el model *simple*, aquesta comissió segueix l'esquema clàssic de la legislació local i està formada pel president i un nombre de consellers no superior al terç total, lliurement nomenats per ell, donant-ne compte al ple (art. 7.3 LCI). Per tant, això possibilita una comissió monocolor o, almenys, una comissió en què no hi hagi representats tots els grups polítics, deixant a la presidència la designació concreta dels membres de la comissió, que és o pot ser així l'òrgan que centralitzi les funcions executives de l'entitat.

b) En el model *complex*, la comissió és representativa del ple i el president ha de nomenar els representants que designi cada grup polític per formar-ne part (art. 7.3 LCI). El Projecte de Llei establia, a més, un sistema de vot ponderat en el si de la comissió, però finalment es va eliminar aquesta precisió durant la tramitació parlamentària.

Per la seva novetat i importància, convé explicar aquest model, el qual es basa en dos tipus de motius: 1) Així com en el model *simple* la comissió de govern ha de ser de manera ordinària el principal òrgan executiu de l'entitat, en el model *complex* aquest paper es desplaça al consell executiu, com veurem més endavant. D'aquesta manera, la comissió es quedava pràcticament sense funcions si s'haguessin mantingut la seva composició i les seves atribucions clàssiques en els ens locals, cosa que ja impulsava a reformar l'estructura de la comissió; 2) D'altra banda, l'existència d'un

consell executiu del qual poden formar part consellers no electes requeria arbitrar un sistema de revisió final dels seus actes (a través d'un recurs d'alçada), exercit per un òrgan format per persones electes, és a dir, un òrgan amb representativitat directa. Aquest òrgan podia ser certament el ple, però, com sabem, els seus modes i els seus procediments d'actuació són lents i tan rígids, i poden donar lloc a la freqüent aplicació del silenci administratiu. D'aquí que la LCI hagi optat per configurar la comissió de govern com un *mini ple* o ple reduït, molt més operatiu i flexible que el ple, que pugui resoldre amb rapidesa els recursos d'alçada que s'interposin contra els actes del consell executiu. La meua opinió és que aquestes són les dues raons fonamentals per les quals la Llei crea aquesta nova comissió de govern.

Sobre la seva constitucionalitat, em remeto al treball de L. Parejo en aquest mateix llibre. De tota manera, davant de l'afirmació de l'advocat de l'Estat en el recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei que la LCI modifica la «composició necessària» de la comissió de govern establerta per la Llei de bases de règim local, vull afegir que, en aquesta Llei, la comissió no té una composició «necessària», ja que el president de la corporació pot optar tant per una composició que reculli només representants dels grups de la majoria com per una composició en què estiguin representats tots els grups polítics de la corporació (així passa, per exemple, en alguns municipis petits).

B) Tot i que la Llei no ho diu, sembla lògic que sigui el reglament orgànic el que estableixi les regles necessàries perquè en la comissió de govern es respecti la composició del ple.

El nou Reglament orgànic del Consell de Mallorca així ho fa i assenyala a aquest respecte (art. 25) que els grups polítics representats en el consell han de participar en la comissió amb un nombre de consellers proporcional a la seva representació en el ple. La designació dels titulars i dels suplents correspon a cada grup en el termini de tres dies des que són requerits pel president a aquest efecte i posteriorment aquest els nomena per decret. De la mateixa manera, els membres de la comissió no poden ser cessats sense el consentiment exprés i escrit del grup al qual representen.

Veiem llavors com el nomenament i el cessament dels membres de la comissió depèn completament del grup al qual representen i, per això, és un *acte degut* de la presidència.

2. Atribucions

A) En el model *simple*, la comissió de govern té les mateixes funcions que les dels ens locals (art. 10.1 LCI), amb una addició important (art. 10.3): la comissió ha d'exercir amb caràcter general les competències transferides o delegades per la comunitat autònoma, llevat que el ple acordi una altra cosa. La Llei estableix així una autèntica competència residual a favor d'aquest òrgan per a l'exercici de les competències esmentades, susceptible de ser considerada excepció o modulada per acord plenari (per exemple, creant una comissió específica amb aquesta finalitat, com pot ser la Comissió Insular d'Urbanisme): convenia establir una regla general per a l'exercici de les competències transferides o delegades, sense perjudici que el ple pugui variar-la. Segons aquesta hipòtesi, l'acord plenari de què es tracti hauria

d'incorporar-se finalment al reglament orgànic si s'acorda la creació d'òrgans nous, com a comissions insulars específiques.

B) En el model *complex*, les funcions de la comissió de govern s'amplien notablement (art. 10.2 LCI). A més de les funcions habituals de les comissions de govern dels ens locals, els correspon:

a) La resolució dels recursos d'alçada interposats contra actes del consell executiu: ja hem explicat la raó d'aquesta atribució.

b) L'estudi, l'informe i la proposta en els assumptes que hagin de ser sotmesos al ple, llevat que el reglament orgànic estableixi una altra cosa: aquí l'existència del consell executiu obligava a la remodelació de les funcions de la resta d'òrgans i la Llei ha considerat preferible concentrar aquesta funció d'informe i de proposta en la comissió de govern, substituint així les tradicionals comissions informatives dels ens locals. D'aquesta manera, la comissió de govern es constitueix en una espècie d'(única) comissió informativa general.

3. *Forma dels seus actes i règim de recursos*

D'acord amb l'art. 20 LCI, els actes de la comissió de govern han d'adoptar la forma d'«Acord de la comissió de govern».

Pel que fa al règim de recursos, els actes de la comissió de govern posen fi a la via administrativa (art. 22.1 LCI).

VII. El vicepresident

El vicepresident o els vicepresidents són lliurement designats pel president d'entre els membres de la comissió de govern (art. 7.4 LCI), tant si s'adopta el model *simple* com el *complex*.

Les seves funcions són la substitució del president en casos de vacant, absència o malaltia, i a més exerceix les funcions delegades pel president (art. 9.3 i 11) i les que li assigni el reglament orgànic per desconcentració (art. 9.4 i 11).

L'únic matís important que el nou Reglament orgànic del Consell de Mallorca aporta a la regulació legal és el fet que en els supòsits de substitució del president per raons d'absència o malaltia, el vicepresident no pot revocar les delegacions que hagi atorgat el president (art. 22.3), la qual cosa és una limitació totalment raonable.

VIII. El consell executiu

El consell executiu és sens dubte l'òrgan més nou de la Llei de consells insulars, cosa que ens obliga a una anàlisi detallada. Com hem dit anteriorment, només es dona en el model que anomenem *complex*, ja que la seva existència és precisament el que caracteritza aquest model.

1. *Creació*

El consell executiu s'ha de crear pel reglament orgànic atès el tenor literal de l'art. 7 LCI: «En tots els consells insulars ha d'haver-hi [...] el consell executiu, a no ser que el reglament orgànic no disposi la constitució d'aquest últim òrgan.» Per tant, en principi el consell executiu sembla un òrgan «obligatori» en els consells, llevat que el reglament orgànic disposi el contrari: a la pràctica, és més aviat opcional (el consell pot adoptar-lo o no) i només és obligatori en el model complex.

2. *Composició*

El consell executiu està format pel president, el vicepresident que el president designi (per tant, només un) i, com a mínim, per tres consellers (art. 7.5 LCI). Aquests, que s'anomenen consellers executius, «són lliurement designats i cessats pel president»; per tant, poden ser persones no electes. El secretari del consell és el conseller que designi el president (art. 15.2 LCI). Els consellers executius llavors poden tenir o no la condició de membres electes del consell, i són els titulars dels diversos departaments existents en l'entitat (art. 13.1 LCI). Se'ls aplica el règim d'incompatibilitats establert per als membres del Govern i per als alts càrrecs de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears que actualment està establert en la Llei 2/1996, de 19 de novembre, art. 13.5 LCI.

Veiem llavors que la Llei segueix el model de les administracions superiors (Estat i comunitats autònomes), amb la lliure designació i el cessament pel president, de la mateixa manera que els membres del Govern estatal o dels governs autonòmics no necessiten formar part dels respectius parlaments i de manera semblant també dels membres de les diputacions forals dels territoris històrics bascos. Així, la Llei introdueix un òrgan de tipus institucional i burocràtic en l'estructura del consell, sotmès però al control d'un òrgan amb legitimació representativa directa com és la comissió de govern, que si es dóna el cas podrà anul·lar les decisions que aquell prengui en la resolució dels recursos d'alçada interposats contra els seus actes. En aquest model *complex* la LCI aposta per imitar en part el sistema de les administracions superiors, atès el sistema de nomenament (lliure designació), posició en l'administració (cap del departament respectiu) i estatus (incompatibilitats) dels consellers executius.

Les raons de la creació d'aquest òrgan de tipus institucional i burocràtic estan en el principi d'eficàcia segons l'exposició de motius de la Llei: «Com a tret més innovador, es preveu que en tots els consells ha d'haver-hi una consell executiu, a no ser que el reglament orgànic disposi una altra cosa. Aquest òrgan, cridat a ser l'element motor del govern i de l'administració executiva dels consells, queda sotmès al president i, en la seva composició, s'entén que ha de prevaler el principi d'eficàcia.» Es busca, doncs, un òrgan cohesionat, subordinat completament al cap de l'executiu insular (el president) i que actuï segons el principi constitucional d'eficàcia (art. 103.11 CE), en un intent clar de reforçar els òrgans executius insulars.

I la Llei diu textualment que la finalitat última d'aquest model organitzatiu és que «aquestes administracions puguin assumir adequadament la càrrega de competències que preveu l'article 39 del text estatutari» (exposició de motius IV): aquest article preveu la transferència de competències executives i de gestió per la

Comunitat Autònoma als consells en nombroses matèries (la majoria de les quals té la Comunitat Autònoma). Doncs bé, el volum de competències transferides que cal gestionar i també la complexitat organitzativa que això pot requerir han portat a la nova llei a fugir de l'esquema de gestió per simples òrgans representatius, típic de les corporacions locals, per incorporar un aspecte burocràtic en el si de l'organització insular. Pel que fa a la resta, cal observar que la figura no és un òrgan necessari sinó contingent, ja que depèn en última instància de la voluntat del consell (art. 7.1 LCI).

En conclusió, veiem que la creació d'aquesta figura no respon a una decisió capritxosa o voluntària del legislador balear, sinó que es tracta d'una mesura proporcionada, que tendeix a dotar-se dels instruments organitzatius necessaris per gestionar d'una manera adequada i eficaç l'elevat volum de competències que han estat transferides als consells.

3. *Atribucions*

L'art. 12 LCI conté les atribucions que són competència del consell executiu, tot i que sigui «sota la direcció del president i sense perjudici de les atribucions conferides a altres òrgans de govern». Aquesta precisió inicial és de gran importància, perquè salva clarament les atribucions encomanades per la Llei o per altres lleis a la resta d'òrgans de govern i, en concret, al ple i al president; en especial, les competències del nou òrgan no afecten les del ple, ni tan sols pot delegar ni desconcentrar atribucions en el consell executiu per prescripció legal.

La primera atribució del consell executiu és «la funció executiva en relació amb les competències del consell insular i, en especial, de les transferides o delegades per la comunitat autònoma». La Llei estableix aquí una assignació general de les competències executives del consell a aquest òrgan (en especial, però no només, de les transferides delegades a l'empara de l'art. 39 EAI); tot i que no s'ha d'oblidar que això es fa «sense perjudici de les atribucions conferides a altres òrgans de govern», la qual cosa significa, per exemple, que les competències de caràcter executiu que corresponen al ple o al president no es veuen afectades o reduïdes per la clàusula general que comentem. Així no hi ha contradicció entre aquesta clàusula i els art. 8.1 i 9.2, que assignen competències de tipus executiu a aquells òrgans. A més, cal tenir en compte que el president designa i dirigeix el consell executiu, per la qual cosa no s'han de plantejar problemes de competència entre ambdós òrgans.

Ara bé, convé recordar que, seguint el model de la legislació local, la LCI en l'art. 9.2 atorga al president les competències més usuals d'ordre executiu, sense deixar a penes espai per a altres òrgans diferents (excepte les que corresponen al ple), cosa que fa que ens preguntem pel veritable abast de la clàusula general que estem comentant. La meua opinió és que el precepte té bàsicament dues virtualitats:

a) D'entrada, constitueix una clàusula residual d'atribució de competències a favor del consell executiu quan es tracti de competències transferides o delegades: així ho ha entès el Reglament orgànic del Consell de Mallorca, que diu: «en relació amb les competències transferides o delegades per la comunitat autònoma, el consell executiu exercirà les atribucions que no siguin assignades

específicament a altres òrgans» (art. 9.1.x LCI), ja que podem entendre que aquella clàusula residual del reglament és un supòsit en què la competència està «expressament conferida a un altre òrgan», per la qual cosa seria d'aplicació preferent.

b) En segon lloc, el precepte suposa a més una directriu o un mandat a favor del consell executiu pel que fa a les competències transferides o delegades, que afecta sobretot les relacions entre president (titular de la major part de competències executives) i el consell, del qual el president forma part. Partint d'aquesta directriu, el repartiment concret d'atribucions entre ambdós òrgans s'ha de resoldre en el reglament orgànic i en els decrets del president a què fa referència l'art. 9.2.f; aprofitant la seva possibilitat de desconcentració de competències prevista a l'art. 9.4 i al 12.b: aquestes normes haurien de definir amb precisió la distribució d'atribucions entre president i consell executiu en cada tipus d'actuació (per exemple, en la realització de contractes o en l'adquisició de béns, etc.).

Tot això encaixa amb la segona atribució que preveu l'art. 12 LCI (correspon al consell executiu «la resta d'atribucions que li siguin assignades en el reglament orgànic, i també les delegades o les que són objecte d'encàrrec per altres òrgans»), de manera que a través d'aquesta segona atribució s'aconsegueix dotar de contingut substantiu la primera. D'altra banda, el precepte recull simplement una possibilitat ja prevista en altres articles, a fi de rebre competències transferides, delegades o encomanades.

4. *Forma dels seus actes i règim de recursos*

D'acord amb l'article 20 LCI, els actes del consell executiu han d'adoptar la forma d'«Acords del consell executiu».

Pel que fa al règim de recursos, contra els actes dictats pel consell executiu és possible el recurs d'alçada davant la comissió de govern, independentment de quin sigui el títol atribuït de la competència (art. 22.2 LCI). Ja hem explicat la raó d'aquesta atribució de control de l'òrgan executiu ordinari per un òrgan format per persones electes, com és la comissió de govern: d'aquesta manera la Llei ha volgut reconduir els actes d'un òrgan de composició eventualment no representativa a un òrgan amb legitimitat democràtica directa, amb presència de tots els grups polítics. Aquest recurs recull una observació del Consell Consultiu de les Illes Balears, en el seu Dictamen 1/2000, de 5 de gener, sobre un avantprojecte de llei anterior i diferent al qual després va donar lloc a la LCI.¹⁰

10. Sobre aquest punt el Dictamen diu que «cal inclinar-se per la tesi, assumida aquí, que els òrgans creats pel ple, en el si de la pròpia Administració, d'acord amb la llei de règim jurídic de les administracions públiques, estaran jeràrquicament situats en un nivell inferior als que ocupen el president, el ple i la comissió de govern del consell insular corresponent, en el benentès que es procedirà a la implantació d'un sistema de recursos que, un cop acabada la via administrativa, faci possible el control pel president, el ple i la comissió de govern esmentats, segons correspongui, dels actes administratius decisoris dels citats òrgans de nova creació» (cons. jurídica 10).

Finalment cal observar que el recurs és contra els actes del consell executiu i no contra els actes dels membres dels consellers executius), en el cas dels quals els recursos es presenten davant del president.

IX. Els departaments

En el model *complex*, l'Administració insular s'organitza en departaments, que corresponen als diferents sectors de l'activitat administrativa (art. 13.1 LCI), seguint l'esquema d'estructura burocràtica de les administracions territorials superiors (Administració estatal i administracions autonòmiques).

1. Creació

Per a la creació de departaments el reglament orgànic ha de determinar els «criteris mínims d'organització» (art. 13.4 i 8.1.b. LCI); i el president ha de desenvolupar aquests criteris per mitjà de decret determinant «amb la precisió de les atribucions dels diversos òrgans de cada departament» (art. 13.4 i 9.2.f. LCI). Així la potestat d'organització interna està compartida entre el ple (que aprova el reglament orgànic) i el president: el ple té la potestat *primària*, mentre que el president té la potestat *derivada* o *secundària*. Com es pot veure, es tracta d'una fórmula en què ressalta novament la importància del reglament orgànic (la LCI li deixa una gran llibertat a aquest respecte) i, en definitiva, l'autonomia organitzativa del consell.

El Reglament del Consell de Mallorca de 2001 es pronuncia en aquests paràmetres. El Reglament preveu en abstracte l'organització de departaments (art. 29), però remet la creació efectiva corresponent a decrets de la presidència;¹¹ aquest Decret és de l'1 d'octubre de 2001 (BIOB de 4 d'octubre). Així se segueix un sistema semblant al que existeix en l'Administració de l'Estat i en les administracions autonòmiques, en les quals la norma corresponent (una llei en aquests darrers casos) preveu en abstracte els diferents òrgans de l'Administració respectiva, mentre que la seva creació efectiva es remet a una decisió del cap de l'executiu corresponent.

Al capdavant de cada departament ha d'haver-hi un conseller executiu, que lògicament és membre del consell. Internament els departaments poden estructurar-se en direccions insulars i tenir una secretaria tècnica, si així ho estableixen els reglaments organitzatius (art. 13.2 LCI). Aquest és l'esquema que ha adoptat el Consell de Mallorca: 10 departaments,¹² integrats internament per 13 direccions insulars

11. Art. 29.2: «La creació, extinció i modificació del nombre, denominació i atribucions dels Departaments es farà per Decret de la Presidència. En aquests Decrets s'establiran amb precisió les atribucions dels òrgans de cada departament, incloses, si escau, les de caràcter resolutori pel que fa als Consellers Executius, Directors Insulars i Secretaris Tècnics. El contingut de les dites resolucions serà publicat en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears* i comunicat al Plenari en la seva primera sessió.»

12. En el Decret de la Presidència d'1 d'octubre de 2001, els departaments en què s'ha estructurat el Consell de Mallorca són els següents:

— Obres Públiques i Urbanisme, amb tres direccions insulars: Urbanisme, Patrimoni Històric i Litoral; Carreteres; Obres i Manteniment i Activitats Classificades.

en total i amb una secretaria tècnica tots menys un, formada alhora per serveis i seccions (art. 30).¹³

2. *Els consellers executius*

Ja hem dit que els consellers executius formen part del consell executiu —sense necessitat que siguin membres electes del consell— i dirigeixen el departament respectiu. Així els corresponen les funcions típiques dels titulars dels centres directius (direcció i inspecció dels serveis; formular programes d'actuació i fixar objectius; proposar el nomenament dels alts càrrecs del seu departament; proposar a l'òrgan competent l'adopció d'acords; la direcció del personal del departament; autoritzar les despeses i signar els contractes que els corresponguin, etc.).

L'article 31 del Reglament orgànic del Consell de Mallorca de 2001 ha sistematitzat aquestes atribucions, que no consten a la LCI, amb caràcter genèric.¹⁴ Cal

-
- Cultura, amb dues direccions insulars: Cultura i Patrimoni; Joventut i Relacions Culturals.
 - Hisenda i Pressupostos, amb una direcció insular del mateix nom.
 - Cooperació Local.
 - Ordenació del Territori, amb una direcció insular del mateix nom.
 - Funció Pública, amb una direcció insular del mateix nom.
 - Serveis Socials, amb dues direccions insulars: Acció Social; Protecció al Menor i Atenció a la Família.
 - Promoció i Ocupació.
 - Medi Ambient i Natura, amb una Direcció Insular de Medi Ambient.
 - Presidència, amb dues direccions insulars: Esports i Sistemes d'Informació.
- Tots els departaments tenen una secretaria tècnica, excepte el de Funció Pública.

13. Article 30: Estructura de cada departament:

«1. Cada Departament del Consell de Mallorca es podrà estructurar internament en una o més Direccions Insulars, que són òrgans directius als quals correspon la gestió, sota la direcció del respectiu Conseller Executiu, de les diverses àrees funcionalment homogènies que conformen el respectiu Departament. Cada Direcció Insular estarà dirigida per un Director Insular, que serà lliurement nomenat per la Presidència, a proposta del titular del Departament. Els Directors Insulars podran ser cessats per la Presidència.

«2. Igualment podrà existir en cada Departament del Consell de Mallorca una Secretaria Tècnica, que és l'òrgan directiu per a la gestió, sota l'autoritat del Conseller Executiu, dels serveis comuns del Departament corresponent, la Secretaria Tècnica de cada Departament serà exercida per un Secretari Tècnic, que serà lliurement nomenat i cessat per la Presidència, atenent a criteris de competència i experiència professionals.

«3. Les Direccions Insulars seran creades, suprimides i modificades per Decrets de la Presidència. Aquests Decrets i els relatius a designació i cessament dels Directors Insulars i Secretaris Tècnics seran publicats en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears* i comunicats al Plenari en la primera sessió que celebri.

«4. Cada Departament s'organitzarà internament en Serveis i Seccions, segons les seves necessitats, i a tenor del que es derivi del contingut de les plantilles orgàniques i relacions de llocs de treball del seu personal.»

14. Article 31:

«Els Consellers Executius, com a caps dels seus Departaments, exerceixen amb caràcter genèric les següents atribucions, que inclouen la facultat de dictar actes administratius que afectin tercers:

«a) Desenvolupar l'acció de govern a les àrees de la seva responsabilitat, i exercir la iniciativa, direcció i inspecció de tots els serveis del seu Departament, així com dels organismes autònoms, fundacions o societats que poguessin ser-hi adscrits.

destacar que el Reglament preveu expressament la possibilitat que aquests consellers tinguin facultats resolutòries externes («dictin actes administratius que afectin tercers», art. 31.2).

Ara bé, la majoria d'aquestes atribucions requerien més precisions que les estipulades en el Reglament i d'aquí que el mateix Reglament remeti per a aquest tema als decrets organitzatius del president, en l'art. 31.1: «els consellers executius han d'exercir en règim de desconcentració les atribucions assignades a la presidència que tinguin aquesta condició d'acord amb l'art. 9.2 de la Llei de consells insulars, en els termes i amb l'abast que es determini en els decrets d'organització del Consell de Mallorca en departaments.» Com a conseqüència d'això, el Decret de la presidència d'1 d'octubre desenvolupa àmpliament la llista d'atribucions d'aquests consellers en el seu article 3, a l'empara de l'habilitació conferida per l'art. 9.2.f de la Llei, amb la qual cosa concreta la desconcentració de funcions del president prevista en els art. 20.3 i 31 del Reglament orgànic.

Pel que fa a la seva responsabilitat, l'art. 13.1 preveu que els consellers executius responen de la seva gestió davant del president i també davant del ple quan aquest li ho requereix. Amb aquesta finalitat, l'art. 15.1 LCI preveu la possibilitat que els consellers executius que no siguin electes puguin intervenir en les sessions del ple, amb veu i sense vot, en assumptes estrictament relacionats amb el seu departament i a requeriment del president.

Quant al seu estatus personal, els consellers executius —a l'igual que els directors insulars i els secretaris tècnics— tenen l'estricta règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs de la comunitat autònoma (art. 13.5 LCI) definit actualment a la Llei 2/1996, de 19 de novembre.

Contra els actes dels consellers executius procedeix el recurs d'alçada davant el

»b) Formular els programes d'actuació i fixar els objectius del Departament, als efectes d'elaboració de l'avantprojecte de pressupostos i de la plantilla orgànica del Consell de Mallorca.

»c) Proposar el nomenament i cessament dels alts càrrecs dependents del seu Departament.

»d) Preparar i presentar per a la seva aprovació per l'òrgan competent, a través del procediment establert, els projectes de Reglaments o Ordenances insulars relatius a qüestions del seu Departament.

»e) Preparar i proposar al Plenari, a la Comissió de Govern, al Consell Executiu i a la Presidència del Consell l'adopció dels acords escaients respecte de les matèries atribuïdes al seu Departament i d'acord amb la competència de cada òrgan esmentat.

»f) L'organització interna i la direcció directa del personal adscrit al Departament, de conformitat amb el contingut de les plantilles orgàniques i relació de llocs de treball aprovats pel Consell de Mallorca.

»g) Dirimir els conflictes entre les distintes seccions del Departament i suscitar conflictes d'atribucions amb altres departaments.

»h) Autoritzar i disposar les pròpies dels serveis del Departament dins els límits de la seva competència i de l'import dels crèdits autoritzats, així com reconèixer i liquidar les obligacions subsegüents, i interessar del Departament d'Hisenda l'ordenació dels pagaments corresponents.

»i) Signar en nom del Consell de Mallorca els contractes relatius a assumptes propis del seu Departament que li corresponguin, amb la prèvia habilitació expressa de la presidència o de l'òrgan col·legiat corresponent.

»j) Resoldre dins la via administrativa, quan no correspongui a una autoritat inferior ni a una altre òrgan del Consell de Mallorca, les peticions promogudes pel ciutadans; i

»k) Qualsevol altra atribució que els sigui conferida per alguna disposició legal o reglamentària.»

president del consell (art. 22.3 LCI), amb a qual cosa —a l'igual que en el cas dels actes del consell executiu— es reconduïxen en última instància els seus actes a un òrgan amb representativitat directa.

Finalment, els actes dels consellers executius han d'adoptar la forma de «Resolució del conseller» (art. 20.5 LCI).

3. *Les direccions insulars*

La Llei preveu la possibilitat (no l'obligació) que els departaments s'estructurin internament en direccions insulars, que són els òrgans directius per a la gestió d'àrees funcionalment homogènies (art. 13.2 i 3 LCI). Això és el que han fet en concret el Reglament orgànic del Consell de Mallorca i el Decret de la presidència d'1 d'octubre de 2001, amb la creació de 13 direccions insulars.

Al capdavant de cada direcció hi ha el director insular. Aquest és nomenat i cessat lliurement pel president del Consell atenent a criteris de competència i d'experiència professionals (art. 13.2 LCI). El Reglament orgànic del Consell de Mallorca ha afegit que el nomenament ha de ser a proposta del titular del departament (art. 30.1), la qual cosa és una precisió lògica. A més, el Reglament enumera les atribucions d'aquests òrgans,¹⁵ sense atorgar-los facultats resolutòries —malgrat que hagués estat legalment possible segons l'art. 13.4 LCI. El Decret de la presidència d'1 d'octubre de 2001 només afegeix la possibilitat (implícita en la relació d'atribucions del Reglament orgànic) que els directors insulars puguin dictar circulars i instruccions per dirigir l'activitat de les unitats que en depenguin.

Cal recordar que, per acabar, les direccions insulars i les secretaries tècniques són possibles també en el model *simple* (quan no hi hagi consell executiu), dependents directament del president o dels consellers membres de la comissió de govern i que poden arribar a tenir facultats resolutòries (art. 14 LCI). També aquí aquests òrgans són lliurement nomenats pel president del consell. D'aquesta manera la Llei ha volgut introduir la possibilitat de crear aquests tipus d'òrgans, formats per personal de lliure designació, fins i tot en els cas que es mantingui l'estructura organitzativa clàssica (local) dels consells, tot i que totalment subordinats a un membre executiu electe.

Contra els actes dels directors insulars (quan tinguin facultats resolutòries) és procedent el recurs d'alçada davant el president del consell (art. 22.3 LCI). El Reglament orgànic del Consell de Mallorca no els atorga facultats resolutòries.

15. Art. 32. Atribucions dels directors insulars:

«Els Directors Insulars tindran les atribucions següents:

»a) Dirigir i gestionar els serveis del seu Departament dels quals exerceixen la prefectura.

Vigilar i fiscalitzar les dependències al seu càrrec.

»c) Proposar al Conseller Executiu la resolució que consideri procedent en els assumptes de la seva competència, la tramitació dels quals correspongui a la Direcció Insular.

Establir el règim interior dels serveis que depenguin d'ella.

»d) Presentar anualment un informe al Conseller Executiu sobre el curs, cost i rendiments dels serveis al seu càrrec;

»e) Totes les atribucions que els assenyalin les lleis i els reglaments.»

4. *Les secretaries tècniques*

Els departaments també poden comptar amb una secretaria tècnica per a la gestió dels serveis comuns del departament de què es tracti (art. 13.2 i 3 LCI), dirigida pel secretari tècnic. Aquest també és nomenat pel president del consell d'una manera lliure, tot i atendre criteris de competència i experiència professionals. El Reglament orgànic del Consell de Mallorca preveu la constitució efectiva d'aquests òrgans i en detalla les atribucions,¹⁶ i el Decret de la Presidència d'1 d'octubre de 2001 crea una Secretaria Tècnica a tots els departaments menys en el de Funció Pública.

Contra els actes dels secretaris tècnics (quan tinguin facultats resolutòries) també escau el recurs d'alçada davant el president del consell (art. 22.3 LCI).

X. **Altres òrgans**

Segons l'article 6.2 LCI, cada consell pot crear òrgans complementaris dels previstos a la Llei a través del seu reglament orgànic i desconcentrar-hi competències atribuïdes als òrgans de govern diferents del ple. Per tant, els consells poden completar la seva organització per mitjà de nous òrgans, dotant-los de competències que en l'esquema de la Llei corresponguin al president, a la comissió de govern, al consell executiu o als consellers executius: aquests òrgans veuen així reduïdes les seves atribucions en benefici d'aquells òrgans complementaris. La capacitat d'autoorganització dels consells és, així, màxima, llevat de les competències del Ple, que només es poden desconcentrar en la comissió de govern (art. 8.3 LCI).

L'actuació o la posada en pràctica d'aquesta possibilitat depèn llavors de cada consell i del seu reglament orgànic. L'únic consell que ha fet ús d'aquesta facultat després de la LCI ha estat el de Mallorca, mentre que el de Menorca i el d'Eivissa-Formentera mantenen la seva estructura clàssica, és a dir, el model *simple* o local, tot i que amb l'addició de la Comissió Insular d'Urbanisme i la de Patrimoni Històric. Vegem-los breument.

16. Article 33. Atribucions del secretari tècnic:

«Els Secretaris Tècnics exerciran les funcions següents:

»a) Gestionar els serveis comuns del seu Departament.

»b) Elaborar els programes de necessitats del Departament.

»c) Donar assistència tècnica i administrativa al Conseller Executiu.

»d) Proposar reformes encaminades a perfeccionar el funcionament dels diversos serveis del Departament, i, molt especialment, promoure estudis per tal de millorar l'organització, mètodes de treball, rendiments i disminució dels seus costos.

»e) Proposar la normativa que ha de presidir l'adquisició de material, el seu control i el seu ús.

»f) Tenir cura de les publicacions tècniques, periòdiques o no periòdiques, que pugui editar el Departament.

»g) Preparar i editar texts de les disposicions que afectin el seu Departament, i proposar la revisió dels que es considerin oportuns.

»h) Dirigir i promoure l'elaboració d'estadístiques corresponents al seu Departament,

»i) La resta de facultats que les disposicions vigents els atribueixin.»

Per mitjà del seu Reglament orgànic aprovat el 2001, el Consell de Mallorca ha adaptat la seva organització complementària a la LCI i ha configurat en concret els òrgans complementaris següents: la Comissió Insular d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Patrimoni Històric; la Comissió Insular d'Activitats Classificades; les comissions informatives i la Junta de Portaveus.

El Consell de Menorca i el d'Eivissa-Formentera, per la seva banda, mantenen de moment la seva anterior estructura local, si bé amb la particularitat que suposa l'existència de comissions insulars específiques que actuen com a òrgans desconcentrats amb facultats resolutòries. Al Consell de Menorca, hem d'esmentar la Comissió Insular d'Urbanisme i la Comissió de Patrimoni Històric. Pel que fa al d'Eivissa-Formentera, cal esmentar les comissions insulars següents: Urbanisme, Patrimoni Historicoartístic, Activitats Classificades i Protecció de Menors.