

LA ORGANIZACIÓN DE LOS CONSELLS INSULARS EN LA LEY BALEAR 8/2000, DE 27 DE OCTUBRE*

Avel·lí Blasco Esteve

Catedrático de derecho administrativo
de la Universidad de las Illes Balears

Sumario

- I. Introducción.
- II. La nueva Ley de consells insulars.
- III. Las características del nuevo modelo.
- IV. El pleno del consell.
 - 1. Composición.
 - 2. Atribuciones.
 - 3. Forma de sus actos y régimen de recursos.
- V. El presidente.
 - 1. Elección.
 - 2. Atribuciones.
 - 3. Forma de sus actos y régimen de recursos.
- VI. La comisión de gobierno.
 - 1. Composición.
- 2. Atribuciones.
- 3. Forma de sus actos y régimen de recursos.
- VII. El vicepresidente.
- VIII. El consejo ejecutivo.
 - 1. Creación.
 - 2. Composición.
 - 3. Atribuciones.
 - 4. Forma de sus actos y régimen de recursos.
- IX. Los departamentos.
 - 1. Creación.
 - 2. Los consejeros ejecutivos.
 - 3. Las direcciones insulares.
 - 4. Las secretarías técnicas.
- X. Otros órganos.

I. Introducción

Los *consells insulars* fueron creados, seis meses antes de la Constitución, por el Real decreto ley que instauró la preautonomía balear, de 13 de junio de 1978, y por la Ley de elecciones locales de 17 de julio de 1978. Entre ambas normas se configuró un sistema de tres consells (Mallorca, Menorca, Eivissa-Formentera), como órganos de gobierno y administración de cada isla, y un Consejo General Interinsular, que hacía el papel de órgano de coordinación de aquéllos.

Posteriormente, el Estatuto de autonomía de 1983 reconoció los consells preexistentes, mediante un auténtico «pacto fundacional»: se creaba la Comunidad Autónoma, pero en ella los consells ejercerían el gobierno de cada isla (art. 36 EAIB) y dispondrían de un amplio abanico de competencias. Se operó por ello un salto cualitativo respecto a la configuración de los consells, permitiendo considerarlos no solo como entidades locales sino también como algo más, concretamente como instituciones de la propia Comunidad Autónoma.

La consideración de los consells como instituciones de la Comunidad en el Estatuto supuso una respuesta a las aspiraciones de autonomía y de participación en el

* Este trabajo constituye una versión reducida del texto que el autor aporta al volumen colectivo *Cuatro estudios sobre la Ley de Consejos Insulares*, Institut d'Estudis Autònoms (Govern de les Illes Balears), Palma, 2003.

autogobierno por parte de las distintas islas (en especial, las menores) y una compensación a los deseos de representación paritaria de las islas en el Parlament, demandas finalmente insatisfechas en la redacción final del Estatuto. Estas ideas llevaron finalmente al Estatuto a incorporar a los consells a la estructura institucional autonómica. Recordemos en este punto que, por una parte, el capítulo que regula los consells (cap. IV) se ubica en el título III del texto estatutario denominado «De las instituciones de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares»; y que, por otra, estos entes insulares se incluyen en el artículo 18 del Estatuto, precepto encargado de sistematizar globalmente las instituciones autonómicas con la siguiente redacción:

«1. La organización institucional autonómica está integrada por el Parlamento, el Gobierno y el Presidente de la Comunidad Autónoma.

»2. A los Consells Insulars les corresponderá el gobierno y la administración de las islas de Mallorca, Menorca y Eivissa-Formentera y sus islas adyacentes. Estos tres Consells se constituirán en los términos y con las competencias que resulten de la Constitución y del presente Estatuto.»

Ello comporta importantes consecuencias jurídicas en el propio Estatuto. De entrada, la identidad personal de los miembros del Parlament y de los consells (art. 37.1). Después, la atribución de iniciativa legislativa a los mismos (art. 26). También, la exigencia de una mayoría cualificada de cada isla para la aprobación por el Parlament de las normas que les afecten (art. 24.6). Finalmente, la posibilidad de asumir las funciones administrativas en la larga lista de competencias del art. 39.

En conclusión, del Estatuto se desprende claramente la doble naturaleza de los consells insulars, como entidades locales y como instituciones de la Comunidad balear a la vez. Esta doble conceptualización de los consells fue seguida por la Ley de consells insulars de 13 de abril de 1989, que fue la primera norma de desarrollo directo del Estatuto en la materia. De todo ello, resulta claro que los consells son, además de corporaciones locales, instituciones autonómicas también.

Los consells insulars tenían inicialmente una estructura organizativa de tipo corporativo, en cuanto entes locales. Pero a partir de la primera Ley de transferencia de competencias de la Comunidad Autónoma (el urbanismo, por la Ley 9/1990, de 27 de junio) empezaron a crearse órganos de tipo institucional-burocrático para la gestión de las competencias transferidas (como las comisiones insulares de urbanismo, o alguna de las comisiones insulares de patrimonio histórico-artístico). En el caso de las primeras, se plantearon diversos recursos contencioso-administrativos contra la composición de las mismas, recursos que fueron desestimados por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Baleares en varias sentencias, en las que se declara conforme a derecho dicha composición no obligadamente representativa. En concreto, la Sentencia de 30 de noviembre de 1991 —con texto prácticamente similar a las otras dos sentencias— concluye al respecto lo siguiente:

«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 (art. 6), dotan de relevancia jurídica (y no solo política) a la adscripción política de los representantes y que, en conse-

cuencia, esa adscripción no puede ser (jurídicamente) ignorada”, para que la composición no proporcional de la Comisión 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.»

Esta doctrina ha sido confirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 1998, la cual parte de la doble naturaleza de los consells insulars como entes locales y como instituciones autonómicas y declara —aunque *obiter dicta*— que para que los órganos de los consells deban respetar la composición pluralista de los órganos locales:

«[...] sería preciso que los órganos de trabajo de que se habla y en este caso la Comisión Insular de Urbanismo tuvieran una 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 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 se 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.»

Por tanto, para estos tribunales, los órganos que ejercitan las competencias transferidas por la Comunidad Autónoma *ex. art. 39 EAIB* pueden tener una composición distinta a la de los órganos locales (composición representativa).

Debemos pensar además, que estas sentencias decidían sobre meros reglamentos de organización aprobados por los consells insulars, y no sobre leyes autonómicas. Como es lógico, una ley autonómica tiene mucho mayor poder de libre decisión y de legitimidad que un mero reglamento de un consell insular: como es sabido, los reglamentos ejecutan o desarrollan las leyes, por lo que están muy condicionados por la ley que desarrollan, mientras que las leyes no «ejecutan» ninguna norma superior, ni siquiera la Constitución o los estatutos de autonomía; éstos, sólo establecen el «marco» dentro del cual actúa lícitamente la ley, marco dentro del cual la ley tiene un amplio margen de decisión legítima.

II. La nueva Ley de consells insulars

La nueva Ley balear de consells insulars (Ley 8/2000, de 27 de octubre; LCI en adelante)¹ ha configurado un nuevo modelo de estructura organizativa para estas peculiares instituciones, a partir de varias ideas que acabamos de ver:

1. BOIB de 2 de noviembre de 2000.

- La idea inicial de que los consells tienen una doble naturaleza (instituciones autonómicas-entes locales), como proclama paladinamente el art. 4 de la Ley, al amparo de la regulación estatutaria;
- La confianza en la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma respecto de sus instituciones propias, entre las que se encuentran los consells (art. 147.2.c de la Constitución: «Los Estatutos de Autonomía deberán contener: [...] la denominación, *organización* y sede de las instituciones autónomas propias»), aunque los *consells* tengan al mismo tiempo la condición de entes locales; de la misma manera, también la confianza en la potestad de autoorganización de los propios *consells* (art. 49.3 EAIB);
- El dato de las continuadas y crecientes competencias transferidas por la Comunidad Autónoma: desde 1990 hasta ahora se han dictado ya 15 leyes de transferencias, conteniendo algunas de ellas varias materias a la vez,² lo que sitúa a los *consells* en un nivel competencial muy superior al de las diputaciones provinciales e, incluso, al de los cabildos canarios; y
- La insuficiencia de la organización administrativa local para gestionar debidamente ese importante volumen de competencias transferidas (especialmente en el caso de las islas menores, en que la mayoría puede estar formada por sólo siete miembros electos);³ esa insuficiencia postulaba la adop-

2. Las leyes de transferencia dictadas hasta el momento actual son las siguientes:

- a) Ley 9/1990, de 27 de junio: transferencia en materia de urbanismo y habitabilidad;
- b) Ley 8/1993, de 1 de diciembre: transferencia en materia de régimen local;
- c) Ley 9/1993, de 1 de diciembre: transferencia en materia de información turística;
- d) Ley 12/1993, de 20 de diciembre: transferencia en materia de servicios sociales y asistencia social;
- e) Ley 13/1993, de 20 de diciembre: transferencia en materia de inspección técnica de vehículos;
- f) Ley 6/1994, de 13 de diciembre: transferencia en materia de patrimonio histórico, promoción sociocultural, animación sociocultural, depósito legal de libros y deportes;
- g) Ley 8/1995, de 30 de marzo: transferencia en materia de actividades clasificadas y parques acuáticos;
- h) Ley 3/1996, de 29 de noviembre: transferencia en materia de ordenación turística;
- i) Ley 8/1997, de 18 de diciembre: transferencia en materia de tutela, acogimiento y adopción de menores;
- j) Ley 13/1998, de 23 de diciembre: transferencia en materia de transportes terrestres;
- k) Ley 7/1999, de 8 de abril: transferencia en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas;
- l) Ley 8/1999, de 12 de abril: transferencia en materia de agricultura, ganadería, pesca y artesanía;
- ll) Ley 2/2001, de 7 de marzo: transferencia en materia de ordenación del territorio;
- m) Ley 14/2001, de 29 de octubre: transferencia en materia de servicios sociales y seguridad social;
- n) Ley 16/2001, de 14 de diciembre: transferencia en materia de carreteras y caminos.

3. Esto es lo que ocurre en esta V Legislatura: en Menorca y en Eivissa-Formentera la mayoría gobernante está formada por 7 miembros electos frente a 6 de la oposición. Estos 7 electos son los que han de asumir casi todas las facultades de gestión (en la Presidencia, la Comisión de Gobierno y las consejerías delegadas) en caso de mantener la fórmula organizativa local. Pensemos, además, que al menos el 50 % de ellos son al mismo tiempo miembros del Parlamento balear, como luego veremos.

ción de un modelo mixto corporativo-burocrático de gestión, en la creencia de que la nueva organización implicará una mejora importante de la capacidad de gestión de los consells.⁴

Como bien dice la exposición de motivos de la Ley (apartado IV) «*Aquesta Llei, en desplegament dels articles 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 Balears 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'article 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.*»

4. A este respecto, puede verse el discurso del conseller de la Presidencia en el Parlamento balear en el debate de la enmienda a la totalidad presentada por la oposición (*Diari de Sessions del Ple* de 18 de abril de 2000, núm. 28, del 2000, pág. 1.171 y ss.). También en la misma sesión y en representación del Grupo Socialista, la Sra. Barceló Martí (presidenta del Consell de Menorca) sintetizó acertadamente las finalidades básicas de la nueva Ley (pág. 1.183 y ss.):

»*Què aporta, quina és la passa que volem que doni aquesta nova Llei de 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 de capacitat política i major eficàcia en la gestió de més i més àmplies competències. Significa simplement saber conjugar eficàcia amb democràcia. I aquesta llei, per tant, permet avançar amb fets i passes concretes:*

»*Primer el reconeixement 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.*

»*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.*»

III. Las características del nuevo modelo

El nuevo modelo se caracteriza esencialmente por permitir la creación de órganos de tipo institucional-burocrático para la gestión de las competencias ejecutivas o no normativas del *consell* (órganos entre los que destaca el consejo ejecutivo), integrados por personas que no son necesariamente miembros electos del consell, aunque siempre bajo la dependencia de órganos directamente representativos (el pleno, el presidente o la comisión de gobierno —que cambia su composición en este caso—). El legislador ha pensado seguramente que había que ir a un modelo mixto (corporativo, por una parte; institucional-burocrático, por otra) para gestionar adecuadamente las competencias transferidas; con clara preponderancia de los órganos directamente representativos sobre los burocráticos, pero sin dejar de instaurar éstos a fin de liberar los cargos representativos de la gestión estricta.

Otra característica central del modelo organizativo que sigue la LCI es la *flexibilidad*: se trata de un sistema muy flexible, que deja a cada consell la decisión sobre el modelo último organizativo que debe adoptar, posibilitando así un resultado final con dos grandes variantes, como luego veremos. Dos variantes, pero dentro de un marco jurídico común o básico, que cada consell puede desarrollar en uso de su autonomía.

Esa flexibilidad puede verse de entrada en el art. 7, que permite la existencia o no de consejo ejecutivo en cada consell según lo que decida el mismo, lo cual tiene trascendencia inmediata sobre la comisión de gobierno, como luego veremos. Se puede apreciar también en el art. 6.2, que permite la creación —a través del reglamento orgánico— de órganos complementarios, con grandes posibilidades de desconcentración a su favor: nada menos que las competencias atribuidas a los órganos de gobierno y administración diferentes del pleno. Y se observa asimismo en el art. 9.4, que prevé la posibilidad de que el reglamento orgánico desconcentre competencias del presidente, a propuesta del mismo, en los mismos órganos y con iguales limitaciones que la delegación de competencias.

El fundamento de esta gran flexibilidad que comentamos viene dado por un dato fáctico y por una consideración jurídica. El primero consiste en las eventuales diferentes necesidades organizativas de los tres consells insulars: aunque sus competencias son semejantes, su base poblacional (en definitiva, los destinatarios de sus servicios) es muy diferente,⁵ lo que puede llevar finalmente hacia la heterogeneidad organizativa, dada la previsible necesidad de estructuras más complejas en unos consells que en otros. La consideración jurídica deriva del principio de autonomía de cada consell, que postula un amplio margen de su capacidad de autoorganización, a fin de respetar su «autonomía en la gestión de los intereses propios» (art. 36 EAIB). Autonomía que no es, en el plano político, sino el reconocimiento de la pluralidad y de las diferencias de los pueblos que componen la Comunidad Autónoma balear.

5. Así, mientras que Mallorca tiene unos 800.000 habitantes, Eivissa tiene unos 90.000 y Menorca, sólo 80.000.

Por último, conviene observar que la citada flexibilidad se articula fundamentalmente (aunque no de modo exclusivo) a través del reglamento orgánico, como se deduce claramente de los art. 6.2, 7.1 ó 9.4 LCI: en todos los casos, es el referido reglamento el que ha de contener las opciones organizativas básicas (decidiendo si existe o no Consejo Ejecutivo, por ejemplo) y de desconcentración de competencias. Como dice la exposición de motivos de la Ley, «la capacidad de autoorganización de los Consejos descansa especialmente sobre el Reglamento orgánico. Será esta disposición, y gracias a las grandes posibilidades de desconcentración de las competencias de los órganos de gobierno diferentes del Pleno, la que lleve a cabo el reparto de atribuciones en cada materia». Vemos entonces cómo la potestad de autoorganización se canaliza a través del máximo exponente de las facultades normativas del consell (el reglamento orgánico), el cual se ejerce en todo caso por el Pleno de la entidad (art. 8.1.h LCI). Este dato le confiere un elemento innegable de legitimidad al sistema establecido por la Ley, ya que deja las grandes decisiones organizativas del consell en manos de un órgano electo como es el pleno.

El resultado final de esa flexibilidad consiste en la posibilidad de que se den dos modelos organizativos básicos:

a) El *modelo simple* o sin consejo ejecutivo, lo que supone mantener un modelo organizativo clásico, esencialmente similar al de las corporaciones locales, con una comisión de gobierno compuesta por el presidente y un número de consejeros libremente nombrados por aquél, aunque dando cuenta al pleno (art. 7.3 LCI). La única excepción a este modelo clásico es la posibilidad de que el reglamento orgánico cree direcciones insulares y secretarías técnicas, con titulares libremente designados y facultades resolutorias, aunque dependientes directamente del presidente o de los consejeros miembros de la comisión de gobierno, a fin de poder reconducir sus decisiones en última instancia a órganos electos: como luego veremos, contra los actos que dicten los titulares de dichos órganos cabe recurso de alzada ante el presidente del consell (art. 22.3 LCI).

b) El *modelo* que podemos llamar *complejo*, que es aquél en el que existe consejo ejecutivo, cuyos miembros son libremente designados y cesados por el presidente (art. 7.5 LCI), siguiendo el modelo burocrático (no corporativo) en la estructuración de los órganos de gobierno de la entidad. Esto provoca un cambio de la composición de la comisión de gobierno, que aquí será representativa de la del pleno (art. 7.3 LCI), perdiendo parte de sus funciones tradicionales como después analizaremos.

En el desarrollo normativo que se ha hecho hasta ahora de la Ley de consells insulars, sólo se ha aprobado hasta ahora un nuevo Reglamento orgánico, el del Consell de Mallorca, aprobado por el Pleno de la entidad el 2 de julio de 2001 (BOIB de 25 de agosto). Este Reglamento sigue el modelo *complejo* de que hemos hablado, es decir, con Consejo Ejecutivo, Comisión de Gobierno representativa y departamentos. Los consells de Menorca y el de Eivissa-Formentera mantienen en cambio la estructura anterior, es decir, el modelo *simple* (local), con la única particularidad de las comisiones insulares de urbanismo y de patrimonio histórico.

III. El pleno del consell

1. Composición

A) La Ley de consells insulars no entra en la composición del pleno, porque está definida en el art. 37 del Estatuto de autonomía y en la ley electoral de la CAIB (Ley 8/1986, de 26 de noviembre, modificada posteriormente varias veces). Recordemos únicamente que cada consell está integrado por los diputados elegidos para el Parlamento balear en las islas de Mallorca, Menorca, Eivissa y Formentera (que son las cuatro circunscripciones electorales existentes),⁶ aunque con dos matices: determinados cargos de la Comunidad Autónoma (como presidente de la misma) son incompatibles *ex lege* con el cargo de consejero insular, por lo que las personas electas sólo ocuparán aquellos cargos dejando libre el de consejero; por otra parte, los demás diputados/consejeros pueden optar entre mantener esa doble condición o bien elegir entre uno u otro cargo, renunciando a uno de ellos. En ambos casos, opera el límite de que los consejeros sustituidos en total no pueden superar el 50 % del número de electos en cada circunscripción. Como es lógico, la sustitución se hace a favor de aquellos candidatos que ocupen los lugares siguientes al último designado como tal en su lista electoral.

B) Esta composición es una de las características más peculiares del sistema político-institucional de la CAIB, a saber, la identidad personal entre los consejeros miembros de los consells y los diputados integrantes del Parlamento balear, identidad que en principio era prácticamente total, pero tras la reforma del Estatuto por la Ley 3/1999 se ha convertido en parcial, como vemos. Esto significa que la elección de estos representantes populares se hace en las elecciones «autonómicas», es decir, en las elecciones al Parlamento balear, y no en unas inexistentes elecciones «insulares» a los consells.

Esta original fórmula de identidad personal (al principio casi completa) entre consejeros y diputados se plasmó por los redactores del Estatuto balear de 1983 en aras a la *economía* (política y económica) que presuntamente se producía por la coincidencia de personas, así como a la *articulación* de las relaciones entre la Comunidad y las islas derivada de esa coincidencia. La fórmula funcionó acriticamente durante años, pero en los últimos tiempos ha sido cuestionada por los inconvenientes que presenta, planteándose como uno de los problemas importantes de la estructuración política de la Comunidad Autónoma balear.

La reforma del Estatuto de 1999, que efectuó una incompatibilización sólo parcial entre las listas, manteniendo la identidad de los restantes componentes, ha supuesto sólo atenuar alguno de los problemas existentes, pero conservando un modelo organizativo que presenta problemas en su articulación práctica.⁷

6. El art. 12 de la Ley electoral citada señala que «1. El Parlamento de las Islas Baleares está integrado por 59 Diputados elegidos en las cuatro circunscripciones insulares. 2. Las atribuciones de escaños en las distintas circunscripciones insulares es la siguiente: 33 en la isla de Mallorca, 13 en la de Menorca, 12 en la de Ibiza y 1 en la de Formentera.»

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. Atribuciones

A) Las atribuciones del pleno están enumeradas en el art. 8 de la LCI y son las mismas tanto si se adopta el modelo de organización que hemos llamado *simple* como el modelo *complejo*. La lista del art. 8 se basa claramente en la contenida para las diputaciones provinciales en la Ley de bases de régimen local, con algunas particularidades:

- Algunas atribuciones derivan de la condición de entidad de la Comunidad Autónoma que tienen los consells (art. 4.1 LCI), como por ejemplo, el ejercicio de la iniciativa legislativa ante el Parlamento (art. 8.1.d LCI);
- La potestad organizatoria interna está compartida entre el pleno y el presidente: a aquél le corresponde «aprobar el Reglamento orgánico del Consell, que incluirá los criterios mínimos de estructuración de la administración ejecutiva insular» (art. 8.1.h LCI), mientras que a éste se le asigna «dictar decretos que supongan la creación o la extinción de departamentos del Consejo Ejecutivo, en el marco del Reglamento orgánico, y fijar las atribuciones de los diferentes órganos de cada departamento» (art. 9.2.f LCI); por tanto, el Pleno fija las líneas básicas de la organización interna del consell (los «criterios mínimos de estructuración»), que son desarrolladas por el presidente mediante una competencia propia por la que participa en aquella potestad organizatoria interna. El sistema pretende reproducir el modelo existente en la Administración estatal y en las administraciones autonómicas, en las que el presidente del gobierno respectivo crea o suprime ministerios o consejerías, dentro del marco fijado por la normativa correspondiente.

»2. Els càrrecs de President de les Illes Balears, de President 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 incompatibles amb el de conseller insular.

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

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 tendran 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, de President del Parlament, de 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 respectiu 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.

»Així mateix, els consellers insulars podran renunciar a la condició de diputat sense perdre la condició de consellers.

Les renunciacions en un sentit o l'altre són irreversibles.

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

El abogado del Estado ha impugnado este precepto ante el Tribunal Constitucional porque atribuye al pleno la facultad de aprobar un reglamento orgánico que incluya la constitución del consejo ejecutivo. Si se admite, como consideramos aquí, la licitud de esta operación, la solución más lógica y la más congruente con la autonomía de la institución es que sea el propio consell quien lo cree, a través de su principal norma organizativa.

- Otra atribución del pleno va también más allá de lo establecido para las diputaciones en la Ley de bases de régimen local, ya que deriva del propio modelo *complejo* que se ha establecido: así, el art. 8.1.v LCI («resolver los recursos de alzada interpuestos contra los actos del Consejo Ejecutivo, exceptuando los casos en que la resolución corresponda a la Comisión de Gobierno»). En este punto, la Ley incurre en una cierta contradicción con el art. 10.2.a LCI, el cual atribuye con carácter general la resolución de dichos recursos a la comisión de gobierno; parece por ello que esta atribución genérica y global a esta comisión ha de prevalecer sobre la atribución residual del pleno.

El abogado del Estado ha impugnado también este precepto ante el TC, pero de nuevo habrá que estar a la valoración global que se haga de la constitucionalidad del modelo *complejo*. No obstante, la legitimidad de esta atribución se halla reforzada por la competencia exclusiva de la CAIB sobre «procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia» (art. 10.32 EAIB).

Por último, el nuevo Reglamento del Consell de Mallorca sólo dice, en este punto, que corresponden al Pleno las atribuciones que le otorga la legislación básica estatal y la legislación autonómica aplicables, así como las que expresamente le atribuya la legislación sectorial emanada del Estado o de la Comunidad Autónoma.

B) El Pleno puede *delegar* el ejercicio de sus atribuciones en el presidente y en la comisión de gobierno (art. 8.2 LCI) —mediante el correspondiente acto singular de delegación—, con alguna excepción que coinciden con las establecidas en la Ley de bases de régimen local (art. 33.4 de ésta), salvo la de las atribuciones que exigen una mayoría especial del pleno para adoptar acuerdos.

Con las mismas excepciones que para la delegación, el Reglamento orgánico puede *desconcentrar* las atribuciones del pleno en la comisión de gobierno cuando ésta tenga una composición representativa de la de aquél, es decir, en el caso del modelo *complejo* (art. 8.3 LCI). Por desconcentración debe entenderse la transferencia con carácter permanente de una competencia o atribución (titularidad más ejercicio) de un órgano superior a uno inferior de la misma persona jurídica, transferencia efectuada por una norma con rango suficiente para ello. La norma que con carácter general para todas las administraciones públicas habilita esta operación es el art. 12.2 de la Ley de procedimiento administrativo común,⁸ cuya amplitud da cobertura a mi juicio a la previsión de la LCI: si esta Ley admite la posibilidad de desconcentración a favor de los órganos inferiores con carácter general, ¿por qué no

8. Este precepto señala que «la titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquéllos en los términos y con los requisitos que prevean las propias normas de atribución de competencias».

admitirla para el pleno del consell a favor de la comisión de gobierno? Observemos además que es la propia ley atributiva de la competencia en cuestión (la Ley de consells insulars) la que efectúa la previsión de desconcentración que comentamos, de acuerdo con el inciso final del art. 12.2 LPAC citado («en los términos y con los requisitos que prevean las propias normas de atribución de competencias»). La finalidad de esta desconcentración no es difícil de señalar: la posibilidad de que la comisión de gobierno actúe aquí de manera más rápida y flexible que el pleno, cuya composición representativa mantiene en su seno.

3. *Forma de sus actos y régimen de recursos*

De acuerdo con el art. 20 LCI, los actos y normas que dicte el pleno del consell adoptarán la forma de reglamento orgánico, ordenanza, reglamento o acuerdo plenario, según corresponda.

En cuanto al régimen de recursos, los actos del pleno ponen fin a la vía administrativa (art. 22.1 LCI).

V. El presidente

1. *Elección*

La Ley se remite en este punto a la legislación electoral, al establecer que el presidente es elegido por el pleno de entre sus miembros, de acuerdo con la legislación electoral (art. 7.2 LCI).

2. *Atribuciones*

A) Como dice la exposición de motivos, la figura del presidente del consell queda reforzada en la Ley respecto de situaciones anteriores así como de sus homólogos de las diputaciones provinciales: «En consonancia con las tendencias organizativas actuales, de las cuales es una muestra significativa el denominado Pacto Local, la Ley pone un acento preferente en reforzar la atribución de competencias marcadamente ejecutivas en el presidente y en los órganos que de él dependen como vía de acercamiento a las exigencias del principio constitucional y estatutario de eficacia.» Ejemplo de ese refuerzo son determinadas atribuciones y, en especial:

- La potestad organizatoria de desarrollo, compartida con la originaria del pleno (art. 9.2.f LCI); en uso de esta potestad, la Presidencia del Consell Insular de Mallorca dictó el Decreto de 1 de octubre de 2001 (BOIB de 4 de octubre), por el que se determina la organización del Consell.
- La posibilidad de nombrar y cesar a los miembros del consejo ejecutivo o los directores insulares y secretarios técnicos (art. 9.2.g LCI);
- La facultad de plantear ante el pleno la cuestión de confianza y la de proponer debates generales ante el mismo (art. 9.2.i y j LCI);

- La facultad de resolver los recursos de alzada contra actos de los consejeros ejecutivos, secretarios técnicos y directores insulares (art. 9.2.u y art. 22.3 LCI).

El resto de atribuciones son similares a las de los presidentes de las diputaciones provinciales. De todos modos, puede decirse que estos rasgos conforman una figura del presidente más fuerte que la de la Ley de bases de régimen local, acercándolo de nuevo al modelo de gestión burocrática, en el que el jefe del ejecutivo dispone de amplios poderes de conformación. Una de las diferencias más importantes con los modelos tradicionales es la de resolver los recursos de alzada contra actos de los consejeros ejecutivos, secretarios técnicos y directores insulares (art. 9.2.u LCI), facultad que se dan tanto en el modelo *simple* (si existen directores insulares y secretarios técnicos) como en el *complejo*. Como es sabido, esta facultad no se da ni en la legislación local ni tampoco en los modelos burocráticos de la Administración del Estado o de las comunidades autónomas, pero el sentido de su introducción en el texto legal ha sido el de poder reconducir las decisiones de aquellos órganos subordinados a la consideración de un órgano con legitimación directa (y no derivada) como es el presidente.

El abogado del Estado, en su recurso de inconstitucionalidad contra la LCI, impugna en concreto el art. 9.2.u de la misma, porque los consejeros ejecutivos, secretarios técnicos y directores insulares «no son electos y, por tanto, no pueden incluirse constitucionalmente en ese órgano de representación [...]. Esos miembros no electos del Consejo Insular no pueden dictar actos administrativos constitucionalmente, por lo que tampoco cabe que una norma atribuya la competencia a un órgano para resolver su impugnación en alzada». Con esta tesis se infravalora de nuevo el sistema de gestión o administración institucional-burocrática, aplicado en la Administración estatal y en las administraciones autonómicas, y tan legítimo —desde un punto de vista democrático— como el sistema corporativo o representativo-directo: en mi opinión, no se puede acusar precisamente a este modelo organizativo de «déficit democrático», porque es nada menos que el modelo generalizado en todas las administraciones superiores —con más nivel de competencias— de las democracias europeas. Como confirmación de esta idea, el propio Tribunal Constitucional ha dicho —como no podía ser menos, por las razones aludidas— que no es inconstitucional la asignación de capacidad resolutoria a órganos burocráticos integrados por miembros no electos (ATC de 25 de agosto de 1992 y de 28 de septiembre de 1992), como bien recuerda el abogado de la Comunidad Autónoma en su escrito de alegaciones.

B) El presidente puede *delegar* el ejercicio de sus atribuciones en el vicepresidente, la comisión de gobierno o sus miembros y en el consejo ejecutivo o sus miembros. No obstante, la Ley exceptúa de esta posibilidad algunas atribuciones, ampliando incluso las previstas en la legislación local para los presidentes de las diputaciones provinciales (art. 34.2 LBRL).

C) La *desconcentración* de competencias del presidente está prevista en el art. 9.4 LCI. A diferencia de la delegación, que se efectúa por medio de una resolución del presidente, la desconcentración tiene que ser realizada por medio de una norma que es el Reglamento orgánico (aprobado como sabemos por el pleno), lo cual es lógico dada la mayor intensidad traslativa que supone la desconcentración frente a la

delegación. Ahora bien, a fin de evitar desconcentraciones «forzosas» que puedan ser impuestas por el pleno al presidente en contra de su voluntad —por mayorías eventualmente adversas—, la Ley establece que la desconcentración se ha de llevar a cabo «a propuesta previa» del presidente.

Por lo demás, la desconcentración puede recaer en los mismos órganos y con las mismas limitaciones o excepciones que la delegación. Llegado a este punto, se plantea la cuestión de si es legalmente posible desconcentrar competencias del presidente en los directores insulares y secretarios técnicos. Según el artículo que comentamos (el 9.4) no parece factible, ya que los citados órganos no están mencionados en el art. 9.3, al que se remite aquél; por el contrario, según el art. 6.2 y el art. 14.1 —que habla de «facultades resolutorias» de dichos órganos— sí que sería posible. En esta alternativa y a mi juicio, debemos otorgarle preferencia al precepto más específico —que es el art. 9.4— sobre los más genéricos, por lo que entiendo finalmente que la operación que comentamos no sería legalmente posible.

En este punto de la desconcentración de atribuciones del presidente, el Reglamento orgánico del Consell de Mallorca va un paso más allá que la Ley al establecer un mandato general de desconcentración de las atribuciones del presidente a favor de los consejeros ejecutivos (art. 20.3).⁹ Esta amplia opción desconcentradora se concreta después en el apartado siguiente (art. 31.2), que ya contiene una lista de atribuciones de los consejeros ejecutivos, lista que es desarrollada pormenorizadamente en el Decreto de la Presidencia de 1 de octubre de 2001, al amparo de la habilitación contenida en el art. 9.2.f de la Ley («Dictar Decretos que supongan la creación o la extinción de departamentos del Consejo Ejecutivo, en el marco del Reglamento orgánico, y fijar las atribuciones de los diferentes órganos de cada departamento»). Se trata así de un reglamento (el Decreto de la Presidencia) que desarrolla el reglamento orgánico, aunque con ciertos límites: no olvidemos que, si se trata de funciones que tenía el presidente, la desconcentración de las mismas en los consejeros ejecutivos tiene que hacerse fundamentalmente por medio del reglamento orgánico (art. 9.4 LCI), sin perjuicio de su concreción por los decretos organizativos de la Presidencia, dictados al amparo del 9.2.f de la Ley.

3. *Forma de sus actos y régimen de recursos*

De acuerdo con el art. 20 LCI, los actos y las normas del presidente del *consell* adoptarán la forma de «Decretos de la Presidencia del Consell Insular».

En cuanto al régimen de recursos, los actos del presidente ponen fin a la vía administrativa (art. 22.1 LCI).

9. Art. 20.3 Regl. CIM: «Con carácter general, las atribuciones conferidas a la Presidencia del Consell de Mallorca por el artículo 9.2 de la Ley de Consells Insulars que puedan ser objeto de desconcentración serán ejercidas mediante este régimen por los Consejeros Ejecutivos. Los Decretos de la Presidencia dictados en materia de organización del Consell de Mallorca contendrán el alcance de esta desconcentración a favor del titular de cada Departamento».

VI. La comisión de gobierno

1. *Composición*

A) La figura de la comisión de gobierno es una de las creaciones más originales de la LCI, porque se permite un doble sistema a elección de cada consell:

a) En el modelo *simple*, esta comisión sigue el esquema clásico de la legislación local y está compuesta por el presidente y un número de consejeros no superior al tercio del total, libremente nombrados por aquél, dando cuenta al pleno (art. 7.3 LCI). Por tanto, ello posibilita una comisión monocolor o, al menos, una comisión en la que no estén presentes todos los grupos políticos, dejándose a la presidencia la designación concreta de los miembros de la comisión, que es o puede ser así el órgano que centralice las funciones ejecutivas de la entidad.

b) En el modelo *complejo*, la comisión es representativa del pleno y el presidente ha de nombrar los representantes que designe cada grupo político para formar parte de ella (art. 7.3 LCI). El proyecto de ley establecía además un sistema de voto ponderado en el seno de la comisión, pero finalmente se eliminó esa previsión durante la tramitación parlamentaria.

Por su novedad e importancia, conviene explicar este modelo, que se basa en dos tipos de razones: 1) así como en el modelo *simple*, la comisión de gobierno será de ordinario el principal órgano ejecutivo de la entidad, en el modelo *complejo* ese papel se desplaza al consejo ejecutivo, como luego veremos. Con ello, la comisión se quedaba prácticamente sin funciones si se hubieran mantenido su composición y atribuciones clásicas en los entes locales, lo cual impulsaba ya a reformar la estructura de la comisión; 2) por otra parte, la existencia de un consejo ejecutivo del que pueden formar parte consejeros no electos requería arbitrar un sistema de revisión final de sus actos (a través de un recurso de alzada), ejercido por un órgano compuesto por personas electas, es decir, un órgano con representatividad directa. Este órgano podía ser ciertamente el pleno, pero como sabemos sus modos y procedimientos de actuación son lentos y un tanto rígidos, pudiendo dar lugar a la aplicación frecuente del silencio administrativo. De ahí que la LCI haya optado por configurar la comisión de gobierno como un «mini-pleno» o pleno reducido, mucho más operativo y flexible que el pleno, que pueda resolver con rapidez los recursos de alzada que se interpongan contra los actos del consejo ejecutivo. Estas son a mi juicio las dos razones fundamentales por las que la Ley crea esta novedosa comisión de gobierno.

Sobre su constitucionalidad, me remito al trabajo de L. Parejo en este mismo libro. De todos modos, frente a la afirmación del abogado del Estado en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de que la LCI modifica la «composición necesaria» de la comisión de gobierno establecida por la Ley de bases de régimen local, quiero añadir que, en esta Ley, la comisión no tiene una composición «necesaria», ya que el presidente de la corporación puede optar tanto por una composición que recoja sólo representantes de los grupos de la mayoría como por una composición

en la que estén representados todos los grupos políticos de la corporación (así ocurre por ejemplo en algunos municipios pequeños).

B) Aunque no lo diga la Ley, parece lógico que sea el reglamento orgánico el que establezca las reglas necesarias para que en la comisión de gobierno se respete la composición del pleno.

El nuevo Reglamento orgánico del Consell de Mallorca así lo hace y señala al respecto (art. 25) que los grupos políticos representados en el Consell participarán en la Comisión con un número de consejeros proporcional a su representación en el Pleno. La designación de los titulares y suplentes corresponde a cada grupo en el plazo de tres días desde que son requeridos por el presidente a tal efecto y posteriormente éste los nombra mediante decreto. De la misma manera, los miembros de la Comisión no pueden ser cesados sin consentimiento expreso y escrito del grupo al que representen.

Vemos entonces como el nombramiento y cese de los miembros de la Comisión depende por completo del grupo al que representan, siendo por ello un *acto debido* de la Presidencia.

2. Atribuciones

A) En el modelo *simple*, la comisión de gobierno tiene las mismas funciones que las de los entes locales (art. 10.1 LCI), con una adición importante (art. 10.3): la comisión ejercitará con carácter general las competencias transferidas o delegadas por la comunidad autónoma, salvo que el pleno acuerde otra cosa. La Ley establece así una auténtica competencia residual a favor de este órgano para el ejercicio de dichas competencias, susceptible de ser excepcionada o modulada por acuerdo plenario (por ejemplo, creando una comisión específica para ello, como puede ser la Comisión Insular de Urbanismo): convenía establecer una regla general para el ejercicio de las competencias transferidas o delegadas, sin perjuicio de que el pleno pueda variarla. En esta hipótesis, el acuerdo plenario de que se trate debería incorporarse finalmente al reglamento orgánico si se acuerda la creación de órganos nuevos, como comisiones insulares específicas.

B) En el modelo *complejo*, las funciones de la comisión de gobierno se amplían notablemente (art. 10.2 LCI). Además de las habituales de las comisiones de gobierno de los entes locales, les corresponde:

a) La resolución de los recursos de alzada interpuestos contra actos del consejo ejecutivo: ya hemos explicado la razón de esta atribución.

b) El estudio, informe y propuesta en los asuntos que hayan de ser sometidos al pleno, salvo que el reglamento orgánico prevea otra cosa: aquí la existencia del consejo ejecutivo obligaba a la remodelación de las funciones de los restantes órganos y la Ley ha considerado preferible concentrar esta función de informe y propuesta en la comisión de gobierno, sustituyendo así a las tradicionales comisiones informativas de los entes locales. La comisión de gobierno se constituye así en una especie de (única) comisión informativa general.

3. *Forma de sus actos y régimen de recursos*

De acuerdo con el art. 20 LCI, los actos de la comisión de gobierno adoptarán la forma de «Acuerdo de la Comisión de Gobierno».

En cuanto al régimen de recursos, los actos de la comisión de gobierno ponen fin a la vía administrativa (art. 22.1 LCI).

VII. El vicepresidente

El vicepresidente o los vicepresidentes son libremente designados por el presidente de entre los miembros de la comisión de gobierno (art. 7.4 LCI), tanto si se adopta el modelo *simple* como el modelo *complejo*.

Sus funciones son la sustitución del presidente en casos de vacante, ausencia o enfermedad (art. 11) y ejercitan además las funciones delegadas por el presidente (art. 9.3 y 11), así como las que les asigne el reglamento orgánico por desconcentración (art. 9.4 y 11).

El único matiz importante que aporta a la regulación legal el nuevo Reglamento orgánico del Consell de Mallorca consiste en que en los supuestos de sustitución del presidente por razones de ausencia o enfermedad, el vicepresidente no podrá revocar las delegaciones que hubiera otorgado aquél (art. 22.3), lo cual es una limitación totalmente razonable.

VIII. El consejo ejecutivo

Este es sin duda el órgano más novedoso de la Ley de consells insulars, lo que nos obliga a un análisis detallado del mismo. Como hemos dicho anteriormente, sólo se da en el modelo que venimos llamando *complejo*, ya que su existencia es precisamente lo que caracteriza este modelo.

1. *Creación*

El consejo ejecutivo se ha de crear por el reglamento orgánico dado el tenor literal del art. 7 LCI: «En todos los Consells Insulars debe haber [...] el Consejo Ejecutivo, a no ser que el Reglamento orgánico no disponga la constitución de este último órgano». Por tanto, en principio el consejo ejecutivo parece un órgano “obligatorio” en los consells, salvo que el reglamento orgánico disponga lo contrario: en la práctica, es más bien opcional (el consell puede adoptarlo o no) y sólo es obligatorio en el modelo *complejo*.

2. *Composición*

El consejo ejecutivo está compuesto por el presidente, el vicepresidente que designe aquél (uno sólo, por tanto) y, como mínimo, por tres consejeros (art. 7.5 LCI). Estos, que se llaman *consejeros ejecutivos*, «son libremente designados y cesa-

dos por el Presidente»; por consiguiente, pueden ser personas no electas. El secretario del consejo es el consejero que designe el presidente (art. 15.2 LCI). Los consejeros ejecutivos pueden entonces tener o no la condición de miembros electos del consell, y son los titulares de los diversos departamentos existentes en la entidad (art. 13.1 LCI). Se les aplica el régimen de incompatibilidades establecido para los miembros del Gobierno y altos cargos de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (que en la actualidad está establecido en la Ley 2/1996, de 19 de noviembre, art. 13.5 LCI).

Vemos entonces que la Ley sigue el modelo de las administraciones superiores (Estado y comunidades autónomas), con libre designación y cese por el presidente, de la misma manera que los miembros del Gobierno estatal o de los gobiernos autonómicos no precisan formar parte de los respectivos parlamentos, y a semejanza también de las diputaciones forales de los territorios históricos vascos. Con ello, la Ley introduce un órgano de tipo institucional-burocrático en la estructura del consell, sometido eso sí al control de un órgano con legitimación representativa directa como es la comisión de gobierno, que podrá anular en su caso las decisiones que aquél tome, al resolver los recursos de alzada interpuestos contra sus actos. La LCI apuesta así en este modelo *complejo* por imitar en parte el sistema de las administraciones superiores, dado el sistema de nombramiento (libre designación), posición en la Administración (cabeza del respectivo departamento) y estatus (incompatibilidades) de los consejeros ejecutivos.

Las razones de la creación de este órgano de tipo institucional-burocrático estriba en el principio de eficacia, según la exposición de motivos de la propia Ley: «Como rasgo más innovador, se prevé que en todos los Consells debe haber un consejo ejecutivo, a no ser que el Reglamento orgánico disponga otra cosa. Este órgano, llamado a ser el elemento motor del gobierno y de la administración ejecutiva de los Consells, queda sometido al presidente y, en su composición, se entiende que debe prevalecer el principio de eficacia.» Se busca, pues, un órgano cohesionado, subordinado por completo al jefe del ejecutivo insular (el presidente), y que actúe según el principio constitucional de eficacia (art. 103.1 CE), en un claro intento de reforzar los órganos ejecutivos insulares.

Y la finalidad última de este modelo organizativo, en palabras de la Ley, es que «estas administraciones puedan asumir adecuadamente la carga de competencias que prevé el artículo 39 del texto estatutario» (exposición de motivos IV): como es sabido, este artículo prevé la transferencia de competencias ejecutivas y de gestión por la Comunidad Autónoma a los consells en numerosas materias (la mayoría de las que tiene la Comunidad Autónoma). Pues bien, el volumen de competencias transferidas a gestionar así como la complejidad organizativa que ello puede requerir han llevado a la nueva Ley a huir del esquema de gestión por meros órganos representativos, típico de las corporaciones locales, para implementar un *momento burocrático* en el seno de la organización insular. Por lo demás, observemos que la figura no es un órgano necesario sino contingente, ya que depende en última instancia de la voluntad del propio consell (art. 7.1 LCI).

En conclusión, vemos cómo la creación de esta figura no responde a una decisión caprichosa o voluntarista del legislador balear, sino que se trata de una medida

proporcionada, tendente a dotarse de los instrumentos organizativos necesarios para gestionar de una manera adecuada y eficaz el elevado volumen de competencias que les han sido transferidas a los consells.

3. *Atribuciones*

El art. 12 LCI contiene las atribuciones que le competen al consejo ejecutivo, aunque ello sea «bajo la dirección del Presidente y sin perjuicio de las atribuciones conferidas a otros órganos de gobierno». Esta precisión inicial es de gran importancia, porque deja a salvo claramente las atribuciones encomendadas por la propia Ley o por otras leyes a los demás órganos de gobierno y, en concreto, al pleno y al presidente; en especial, las competencias del nuevo órgano no afectan a las del pleno, que ni siquiera puede delegar ni desconcentrar atribuciones en el consejo ejecutivo por prescripción legal.

La primera atribución del consejo ejecutivo es «la función ejecutiva en relación con las competencias del Consell Insular y, en especial, de las transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma». La Ley establece aquí una asignación general de las competencias ejecutivas del consell a este órgano (en especial, de las transferidas o delegadas al amparo del art. 39 EAIB, pero no sólo de ellas), aunque no olvidemos que esto se hace «sin perjuicio de las atribuciones conferidas a otros órganos de gobierno», lo que significa, por ejemplo, que las competencias de carácter ejecutivo que le correspondan al pleno o al presidente no se ven afectadas o reducidas por la cláusula general que comentamos. No hay así contradicción entre esta cláusula y los artículos 8.1 y 9.2, que asignan competencias de tipo ejecutivo a aquellos órganos. Pensemos además que, en lo que respecta al presidente, el consejo ejecutivo es designado y dirigido por él, por lo que no deberán plantearse problemas competenciales entra ambos órganos.

Ahora bien, conviene recordar que, siguiendo el modelo de la legislación local, la LCI otorga al presidente en el art. 9.2 las competencias más usuales de orden ejecutivo, sin dejar apenas espacio para otros órganos distintos (salvo las que corresponden al Pleno), por lo que debemos preguntarnos por el verdadero alcance de la cláusula general que estamos comentando. En mi opinión, el precepto tiene básicamente dos virtualidades:

- a) De entrada, constituye una cláusula residual de atribución de competencias a favor del consejo ejecutivo cuando se trate de competencias transferidas o delegadas: así lo ha entendido el Reglamento orgánico del Consell de Mallorca, que dice al respecto que «en relación con las competencias transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma, el Consejo Ejecutivo ejercerá las atribuciones que no sean asignadas específicamente a otros órganos» (art. 28); esta cláusula residual no es incompatible con la que encomienda al presidente «ejercer aquellas otras atribuciones que la legislación asigne al Consell insular y que no estén expresamente conferidas a otros órganos» (art. 9.1.x LCI), ya que podemos entender que aquella cláusula residual del Reglamento constituye un supuesto en el que la competencia está «expresamente conferida a otro órgano», por lo que sería de aplicación preferente.

b) En segundo lugar, el precepto supone además una directriz o mandato a favor del consejo ejecutivo en cuanto al ejercicio de las competencias transferidas o delegadas, que afecta sobre todo a las relaciones entre el presidente (titular de la mayor parte de competencias ejecutivas) y el propio consejo, del que aquél forma parte. Partiendo de esa directriz, el concreto reparto de atribuciones entre ambos órganos deberá resolverse en el reglamento orgánico y en los decretos del presidente a que se refiere el art. 9.2.f, aprovechando la posibilidad de desconcentración de competencias de éste prevista en el art. 9.4 y en el 12.b: dichas normas tendrían que definir con precisión la distribución de atribuciones entre presidente y consejo ejecutivo en cada tipo de actuación (por ejemplo, en la celebración de contratos, o en la adquisición de bienes, etc.).

Lo que se acaba de decir encaja con la segunda atribución que contempla el art. 12 LCI (corresponde al Consejo Ejecutivo «el resto de atribuciones que le sean asignadas en el reglamento orgánico, así como las delegadas u objeto de encomienda por otros órganos»), de modo que a través de esta segunda atribución se logrará dotar de contenido sustantivo a la primera. Por otra parte, el precepto recoge simplemente una posibilidad ya prevista en otros artículos, a fin de recibir competencias transferidas, delegadas o encomendadas.

4. *Forma de sus actos y régimen de recursos*

De acuerdo con el art. 20 LCI, los actos del consejo ejecutivo adoptarán la forma de «Acuerdos del Consejo Ejecutivo».

En cuanto al régimen de recursos, contra los actos dictados por el consejo ejecutivo cabe el recurso de alzada ante la comisión de gobierno, cualquiera que sea el título atributivo de la competencia (art. 22.2 LCI). Ya hemos explicado la razón de esta atribución de control del órgano ejecutivo ordinario por un órgano compuesto por personas electas, como es la comisión de gobierno: la Ley ha querido así reconducir los actos de un órgano de composición eventualmente no representativa a un órgano con legitimidad democrática directa, con presencia de todos los grupos políticos. Este recurso recoge una observación del Consell Consultiu de las Illes Balears, en su Dictamen 1/2000, de 5 de enero, sobre un anteproyecto de ley anterior y distinto al que luego dio lugar a la LCI.¹⁰

Hay que observar por último que el recurso es contra los actos del consejo ejecutivo y no contra los actos de sus miembros (los consejeros ejecutivos), en cuyo caso los recursos se residencian ante el presidente.

10. El Dictamen dice sobre este punto que «hay que inclinarse por la tesis, aquí asumida, de que los órganos que se creen por el Pleno, en el seno de la Administración propia de la institución, acomodados a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, estarán jerárquicamente emplazados en nivel inferior al de los que ocupan Presidente, Pleno y Comisión de Gobierno del respectivo Consell Insular, en el bien entendido de que procederá implantar un sistema de recursos que culminando la vía administrativa, haga posible el control por lo susodichos Presidente, Pleno y Comisión de Gobierno, según corresponda, de los actos administrativos decisorios de los expresados órganos de nueva creación» (Cons. Jurídica 10ª).

IX. Los departamentos

En el modelo *complejo*, la Administración insular se organiza en departamentos, que corresponden a los diferentes sectores de la actividad administrativa (art. 13.1 LCI), siguiendo el esquema de estructura burocrática propio de las administraciones territoriales superiores (Administración estatal y administraciones autonómicas).

1. Creación

Para la creación de departamentos, el reglamento orgánico ha de determinar los «criterios mínimos de organización» (art. 13.4 y 8.1.b LCI); y el presidente ha de desarrollar estos criterios mediante decreto, determinando «con precisión las atribuciones de los diversos órganos de cada Departamento» (art. 13.4 y 9.2.f LCI). De manera que la potestad organizatoria interna está compartida entre el pleno (que aprueba el reglamento orgánico) y el presidente: aquél tiene la potestad *primaria*, mientras que éste tiene la potestad *derivada* o *secundaria*. Como puede verse, una fórmula ésta en la que resalta de nuevo la importancia del reglamento orgánico (la LCI le deja gran libertad al respecto) y, en definitiva, la autonomía organizativa del consell.

En esos parámetros se pronuncia el Reglamento del Consell de Mallorca de 2001. El Reglamento prevé en abstracto la organización de departamentos (art. 29), pero remitiendo en concreto la efectiva creación de los mismos a decretos de la Presidencia,¹¹ Decreto que se ha dictado el 1 de octubre de 2001 (BIOB de 4 de octubre). Se sigue así un sistema semejante al que existe en la Administración del Estado y en las administraciones autonómicas, en las que la norma correspondiente (una ley en estos últimos casos) prevé en abstracto los distintos órganos de la respectiva Administración, mientras que su efectiva creación se remite a una decisión del jefe del ejecutivo correspondiente.

Al frente de cada departamento ha de haber un consejero ejecutivo, que es miembro lógicamente del consejo del mismo nombre. Internamente, los departamentos pueden estructurarse en direcciones insulares y tener una secretaría técnica, si así lo establecen los reglamentos organizativos (art. 13.2 LCI). Este es el esquema que ha adoptado el Consell de Mallorca: 10 departamentos,¹² integrados

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. Los departamentos en que se ha estructurado el Consell de Mallorca en el Decreto de la Presidencia de 1 de octubre de 2001 son los siguientes:

- Obras Públicas y Urbanismo, con tres direcciones insulares: Urbanismo, Patrimonio Histórico y Litoral; Carreteras; Obras y Mantenimiento y Actividades Clasificadas.
- Cultura, con dos direcciones insulares: Cultura y Patrimonio; Juventud y Relaciones Culturales.
- Hacienda y Presupuestos, con una dirección insular del mismo nombre.
- Cooperación Local.
- Ordenación del Territorio, con una dirección insular del mismo nombre.
- Función Pública, con una dirección insular del mismo nombre.

internamente por 13 direcciones insulares en total y con una secretaría técnica todos ellos menos uno, compuestas a su vez de servicios y secciones (art. 30).¹³

2. *Los consejeros ejecutivos*

Ya hemos dicho que los consejeros ejecutivos forman parte del consejo ejecutivo —sin necesidad de que sean miembros electos del consell—, y dirigen el departamento respectivo. En cuanto tales les corresponden las funciones típicas de los titulares de centros directivos (dirección e inspección de los servicios; formular programas de actuación y fijar objetivos; proponer el nombramiento de los altos cargos de su departamento; proponer al órgano competente la adopción de acuerdos; la dirección del personal del departamento; autorizar los gastos y firmar los contratos que le correspondan, etc.).

El art. 31 del Reglamento orgánico del Consell de Mallorca de 2001 ha sistematizado estas atribuciones, que no figuran en la LCI, con carácter genérico.¹⁴ Hay

—Servicios sociales, con dos direcciones insulares: Acción Social; Protección al Menor y Atención a la Familia.

—Promoción y ocupación,

—Medio Ambiente y Naturaleza; con una Dirección Insular de Medio Ambiente

—Presidencia, con dos direcciones insulares: Deportes y Sistemas de Información.

Todos los departamentos tienen Secretaría Técnica menos el de Función Pública.

13. Art. 30: «*Estructura interna 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 treballs del seu personal.»*

14. Art. 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.*

»b) *Formular els programes d'actuació i fixar els objectius del Departament, als efectes d'elaboració de l'avantprojecte de pressuposts 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.*

que destacar que el Reglamento contempla expresamente la posibilidad de que estos consejeros tengan facultades resolutorias externas («dicten actos administrativos que afecten a terceros»: art. 31.2).

Ahora bien, la mayoría de estas atribuciones requerían mayores precisiones que las estipuladas en el Reglamento orgánico y de ahí que el propio Reglamento remita para ello a los decretos organizativos del presidente, en el art. 31.1: «los consejeros ejecutivos ejercerán en régimen de desconcentración las atribuciones asignadas a la Presidencia que tengan esta condición conforme al artículo 9.2 de la Ley de Consells Insulars, en los términos y con el alcance que se determine en los Decretos de organización del Consell de Mallorca en Departaments.» Como consecuencia de ello, el Decreto de la Presidencia de 1 de octubre de 2001 desarrolla ampliamente la lista de atribuciones de estos consejeros en su art. 3, al amparo de la habilitación conferida por el art. 9.2.f de la Ley, con lo que concreta la desconcentración de funciones del presidente prevista en los art. 20.3 y 31 del Reglamento orgánico.

Por lo que respecta a su responsabilidad política, el art. 13.1 LCI prevé que los consejeros ejecutivos responden de su gestión ante el presidente y también ante el pleno cuando éste se lo requiera. A este fin, el art. 15.1 LCI contempla la posibilidad de que los consejeros ejecutivos que no sean electos puedan intervenir en las sesiones del pleno, con voz y sin voto, en asuntos estrictamente relacionados con su departamento y a requerimiento del presidente.

En cuanto a su estatus personal, los consejeros ejecutivos —al igual que los directores insulares y los secretarios técnicos— tienen el estricto régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Comunidad Autónoma (art. 13.5 LCI), definido en la actualidad en la Ley 2/1996, de 19 de noviembre.

Contra los actos de los consejeros ejecutivos procede el recurso de alzada ante el presidente del consell (art. 22.3 LCI), con lo que —al igual que en el caso de los actos del Consejo Ejecutivo— se reconducen en última instancia sus actos a un órgano con representatividad directa.

Finalmente, los actos de los consejeros ejecutivos adoptarán la forma de «Resolución del Consejero» (art. 20.5 LCI).

»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 despeses 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, 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 un altre òrgan del Consell de Mallorca, les peticions promogudes pels ciutadans; i*

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

3. *Las direcciones insulares*

La Ley prevé la posibilidad (no obligación) de que los departamentos se estructuren internamente en direcciones insulares, que son los órganos directivos para la gestión de áreas funcionalmente homogéneas (art. 13.2 y 3 LCI). Eso es lo que han hecho en concreto el Reglamento orgánico del Consell de Mallorca y el Decreto de la Presidencia de 1 de octubre de 2001, creando 13 direcciones insulares.

Al frente de cada dirección se sitúa el director insular. Este es libremente nombrado y cesado por el presidente del consell atendiendo a criterios de competencia y experiencia profesionales (art. 13.2 LCI). El Reglamento orgánico del Consell de Mallorca ha añadido que el nombramiento ha de ser a propuesta del titular del departamento (art. 30.1), lo cual es una precisión lógica. Además, el Reglamento enumera las atribuciones de estos órganos,¹⁵ sin otorgarles facultades resolutorias —a pesar de que hubiera sido legalmente posible a tenor del art. 13.4 LCI. El Decreto de la Presidencia de 1 de octubre de 2001 sólo añade la posibilidad (implícita en la relación de atribuciones del Reglamento orgánico) de que los directores insulares pueden dictar circulares e instrucciones para dirigir la actividad de las unidades que de ellos dependan.

Hay que recordar, por último, que las direcciones insulares y las secretarías técnicas son posibles también en el modelo *simple* (cuando no exista consejo ejecutivo), dependientes directamente del presidente o de los consejeros miembros de la comisión de gobierno, y que pueden llegar a tener facultades resolutorias (art. 14 LCI). También aquí estos órganos son libremente nombrados por el presidente del consell. La Ley ha querido así introducir la posibilidad de crear este tipo de órganos, compuestos por personal de libre designación, incluso en el caso de que se mantenga la estructura organizativa clásica (local) de los consells, aunque totalmente subordinados a un miembro ejecutivo electo.

Contra los actos de los directores insulares (cuando tengan facultades resolutorias) procede el recurso de alzada ante el presidente del consell (art. 22.3 LCI). El Reglamento orgánico del Consell de Mallorca no les otorga facultades resolutorias.

4. *Las secretarías técnicas*

Los departamentos pueden contar también con una secretaría técnica para la gestión de los servicios comunes del departamento de que se trate (art. 13.2 y 3 LCI), dirigida por el secretario técnico. Este es igualmente nombrado por el presi-

15. «Article 32.- Atribucions dels Directors Insulars:
 »Els Directors Insulars tindran les atribucions següents:
 »a) Dirigir i gestionar els serveis del seu Departament dels quals exerceixin la prefectura.
 »b) 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.
 »d) Establir el règim interior dels serveis que depenguin d'ella.
 »e) Presentar anualment un informe al Conseller Executiu sobre el curs, cost i rendiments dels serveis al seu càrrec;
 »f) Totes les atribucions que els assenyalin les lleis i els reglaments.»

dente del consell de modo libre, aunque atendiendo a criterios de competencia y experiencia profesionales. El Reglamento orgánico del Consell de Mallorca prevé la constitución efectiva de estos órganos y detalla sus atribuciones,¹⁶ y el Decreto de la Presidencia de 1 de octubre de 2001 crea una secretaría técnica en todos los departamentos menos en el de Función Pública.

Contra los actos de los secretarios técnicos (cuando tengan facultades resolutorias) también procede el recurso de alzada ante el presidente del consell (art. 22.3 LCI).

X. Otros órganos

Según el art. 6.2 LCI, cada consell puede crear órganos complementarios de los previstos en la propia Ley a través de su reglamento orgánico, y desconcentrar en ellos competencias atribuidas a los órganos de gobierno distintos del pleno. Por tanto, los consells pueden completar su organización mediante nuevos órganos, dotándolos de competencias que en el esquema de la Ley correspondan al presidente, a la comisión de gobierno, al consejo ejecutivo o a los consejeros ejecutivos: éstos verán así reducidas sus atribuciones en beneficio de aquellos órganos complementarios. La capacidad de autoorganización de los consells es así máxima, con la salvedad de las competencias del pleno, que sólo pueden ser desconcentradas en la comisión de gobierno (art. 8.3 LCI).

La actualización o puesta en práctica de esta posibilidad depende entonces de cada consell y de su reglamento orgánico. El único consell que ha hecho uso de esta facultad después de la LCI ha sido el de Mallorca, mientras que Menorca y Eivissa-Formentera mantienen su estructura clásica, es decir, el modelo *simple* o local, aunque con la adición de las Comisiones insulares de Urbanismo y de Patrimonio Histórico. Veamos brevemente cada uno de ellos.

Por medio de su Reglamento orgánico aprobado en 2001, el Consell de Mallorca ha adaptado su organización complementaria a la LCI y ha configurado en concreto los siguientes órganos complementarios: la Comisión Insular de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Patrimonio Histórico; la Comisión Insular de Actividades Clasificadas; las Comisiones Informativas y la Junta de Portavoces.

16. Art. 33. Atribuciones del secretario técnico:

«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.»*

Los consells de Menorca y de Eivissa i Formentera, por su parte, mantienen por el momento su anterior estructura local, si bien con la particularidad que supone la existencia de comisiones insulares específicas que actúan como órganos desconcentrados con facultades resolutorias. En Menorca debemos citar la Comisión Insular de Urbanismo y la Comisión de Patrimonio Histórico. Por lo que respecta a Eivissa y Formentera, deben reseñarse las siguientes comisiones insulares: Urbanismo, Patrimonio Histórico-Artístico, Actividades Clasificadas y Protección de Menores.