



# Organización de los consejos insulares

---

idl



Grant Agreement number: 823961  
— LoGov — H2020-MSCA-RISE-2018

# Los colores

---

Autonómico

Local

Gobierno

Administración

# Evolución

- **Dos dogmas fundacionales:**

- Los *Consells* son “instituciones” de la CAIB
  - Además de entidades locales
  - Dualidad:
    - Orgánica
    - Competencial
- Los *Consells* son “corporaciones”
  - Gobernados por cargos electos

- **Evolución (proyecto LIC)**

- Entidades locales propias y singulares
- Quiebra de la dualidad
  - Competencias autonómicas transferidas
  - Organización local especial
    - Protagonismo del pleno
- Tensión con los dogmas fundacionales: Dictamen Consell Consultiu 53/2021

# Secuencia de un problema (I)

- **Estatuto balear 1983:**

- Institución **autonómica** (5) y local (39)
- Posible función ejecutiva (39, 46.5)
- Coordinación y dirección del Govern CAIB (40)
- Consell como organización de gobierno insular (5.1; 18)
- “**Corporativa**”: parlamentarios insulares (38)

- **LBRL: modelo provincial** (41.3)

- Estructura “**corporativa**”: gobierno de concejales electos
- Distribución de poder pleno – presidencia

- **Ley 5/1989, Consells Insulares**

- Institución autonómica (6)
- Competencias propias y de **ejecución autonómica** (12)
- Potestad reglamentaria dual (13)
- Estructura **corporativa**

- **Ley balear 8/2000:**

- Dualidad autonómica-local
- Comisión de gobierno vs consejo ejecutivo (7. 2 y 5)
- Miembros **no electos** del consejo ejecutivo (7)
- Competencias de **directores insulares**
- Delegaciones del pleno al consejo ejecutivo

# Secuencia de un problema (II)

- **Normalización estatutaria (2007)**
- **Dramatización constitucional: STC 132/2012**
  - Conexión **autonomía local** – competencias del pleno
  - Esencia local: **“gobierno corporativo”**
    - ¿Qué entiende el TC por corporativo?
    - Gobierno por electos
    - Consejo ejecutivo no electo – menos competencias
  - Paradojas:
    - Junta de Gobierno de MM Gran población (STC 103/2013):
      - Todos electos
      - Más competencias
    - Consejo ejecutivo insular (STC 132/2012)
      - No todos electos
      - Menos competencias
- **Proyecto de Ley:**
  - Modelo **moderadamente “plenario”**
    - Entre el pleno municipal común y el pleno municipal de gran población
    - Alejado del modelo provincial LBRL
    - Alta capacidad de reconfiguración del pleno: **desconcentraciones** por RO
  - *Conseil Consultiu*: excesivamente “ejecutivo”

# Posibilidades regulatorias

¿Doble naturaleza, local y autonómica?

“Instituciones propias de la CA”  
(39 y 61 EAIB)  
y “entidades locales”  
(141.3 CE y STC 132/2012, 3)

Posibles regulaciones autonómicas

Entidades **locales** singulares  
(141. 4 CE + LBRL + EAIB + LIC)

Entidades **mixtas**: autonómico-locales: 141-4 + EAIB

Administración autonómica

# Límites: naturaleza de entidades locales (I)

- **Regulación estatal ex art. 149.1.18 CE**

- Leyes administrativas generales (LRJSP: remisión del 13.1 LCI)
- Legislación básica de régimen local: ¿Cuál?

- **¿Régimen organizativo provincial? (41.3 LBRL)**

- STC 31/2010 (EAC): vinculación a la legislación básica estatal
- Art. 41.3 LBRL: organización provincial
- STC 132/2012, FJ 3:
  - El EAIB puede regular los consejos como instituciones *mixtas*.
  - El EAIB puede regular la organización insular de forma *singular* (no necesariamente la provincial), siempre que “no suponga detrimento de su naturaleza de administración local de cada isla”

3. Los Consejos Insulares de las Islas Baleares, a los que son de aplicación las normas de esta ley que regulan la **organización** y funcionamiento de las **Diputaciones provinciales**, asumen sus competencias de acuerdo con lo dispuesto en esta ley y las que les correspondan de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Baleares

# Límites: naturaleza de entidades locales (II)

- **Régimen organizativo local común:**

- Garantía de autonomía organizativa (4.1 a LBRL)
  - Amplias remisiones al Reglamento orgánico
- 1 a 10 (Disposiciones generales), 46 a 78 (Régimen de funcionamiento, relaciones interadministrativas, régimen de electos), 92 a 104 bis (empleados locales)
- La LBRL no tiene una organización local común: amplio margen para LCI

- **¿Límites estatuarios?**

- 39 y 61 EAIB: Posible “entidad mixta”:
  - Vinculación orgánica o funcional a la CAIB
- Posible entidad plenamente local, con régimen singular (por ley autonómica)
  - Sin subordinación o dependencia del Gobierno y AP balear

# Modelos organizativos disponibles

## Modelo estatal/autonómico

- Forma de gobierno parlamentaria
- Administración dirigida por Gobierno
- Departamentos
- Descentralización funcional
- Desconcentraciones

Consejo ejecutivo  
Admon instrumental  
Departamentalidad

## Proyecto de Ley Consejos insulares

- Pleno fuerte (con competencias administrativas)
- Desconcentraciones
- Departamentalidad
- Órganos administrativos propios con competencias decisorias
- Descentralización funcional

## Modelos locales

### Modelo provincial Corporativo

### Régimen municipal común

- Corporativo: pleno + alcaldía
- Pleno con competencias administrativas
- JGL débil
- Delegaciones

### Modelo municipal de gran población

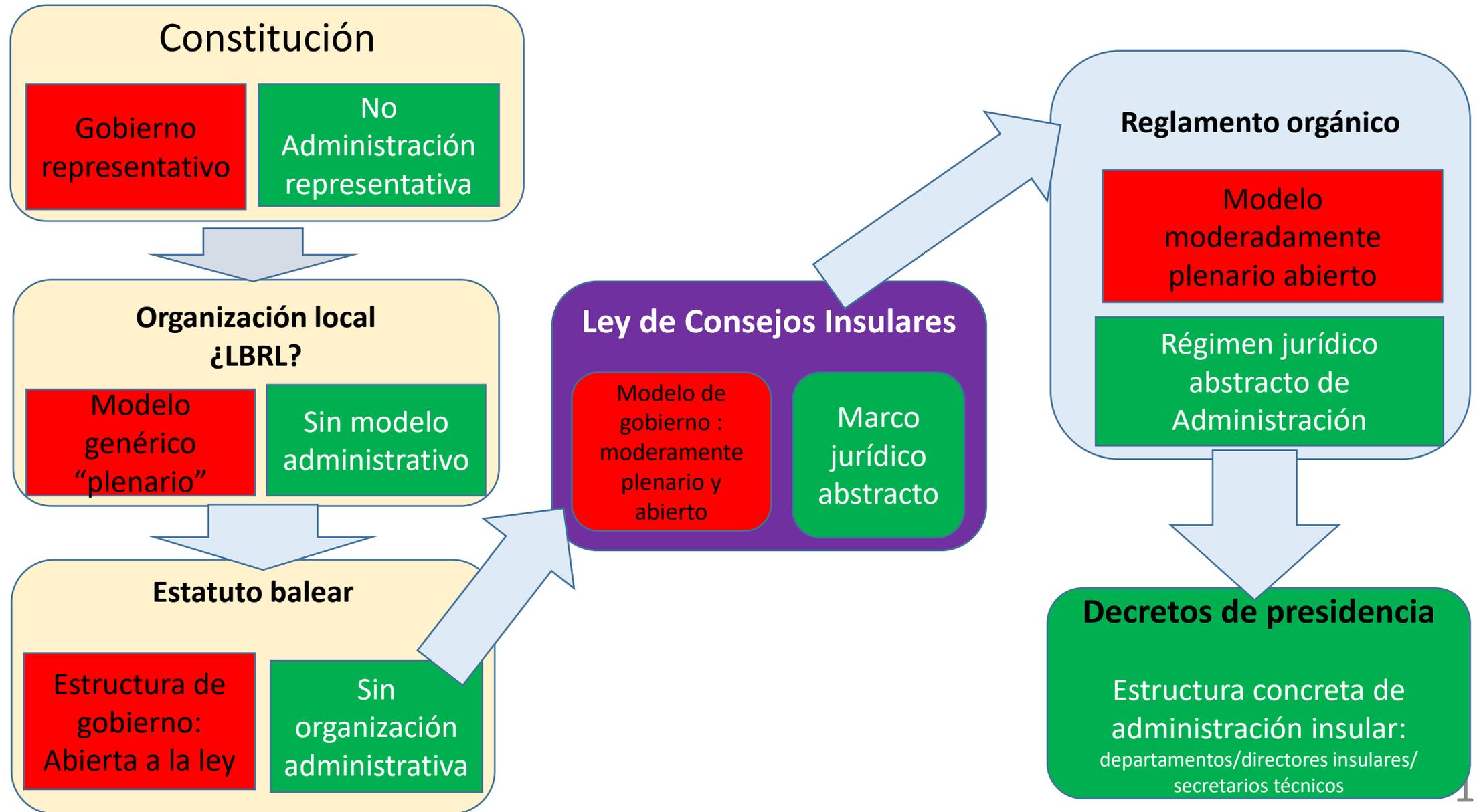
- Parlamentarización: Pleno + JGL
- Alcaldía política
- Delegaciones

### Madrid

- Parlamentarización
- Desconcentraciones

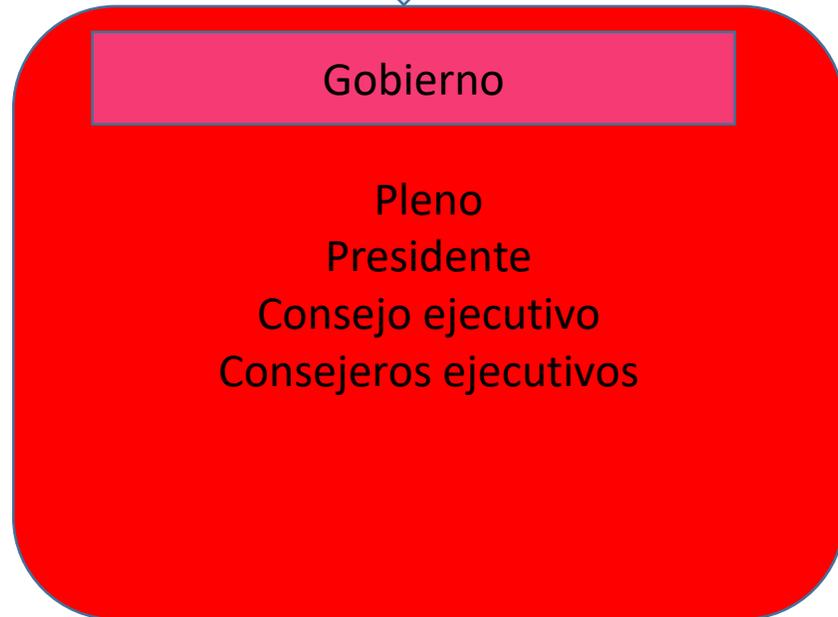
- **Distinción gobierno vs administración**
  - 13 LCI: “los consejos insulares se estructuran en órganos de gobierno y órganos de administración”
  - Sin reserva de Admón para concejales (140 CE + STC 103/2013, FJ 6)
- **Sistema corporativo *corregido***
  - 3 LCI: “integran los consejos insulares los consejeros elegidos”
- **Modelo no cerrado: reglamento orgánico**

# Formación secuencial de la organización insular



# Gobierno vs administración insular

## Modelo "local" (LBRL)



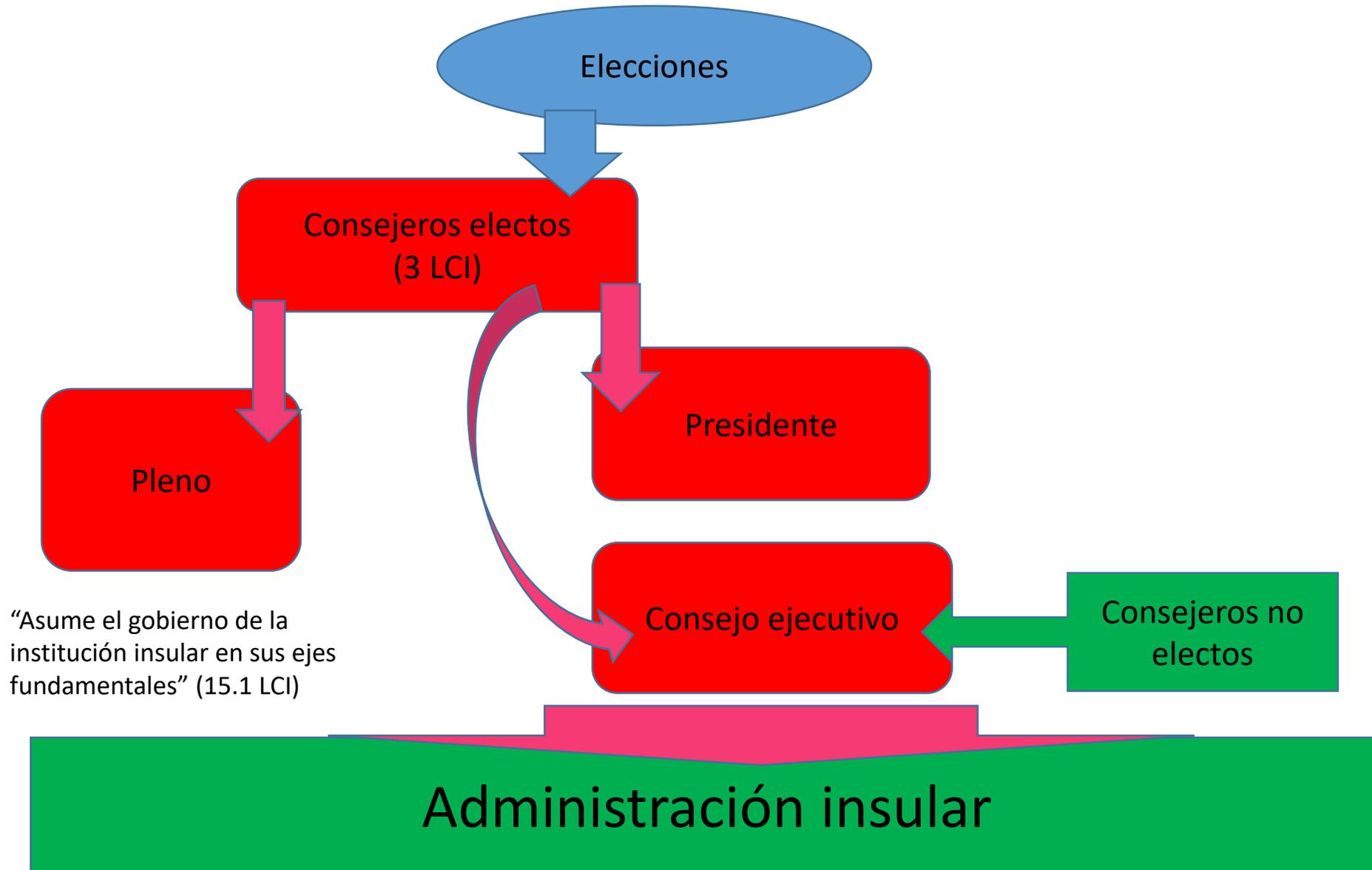
## LRJSP + Modelo autonómico

Ley 3/2003, de 26 de marzo, de régimen jurídico de la Administración de Illes Balears  
Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears  
administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears

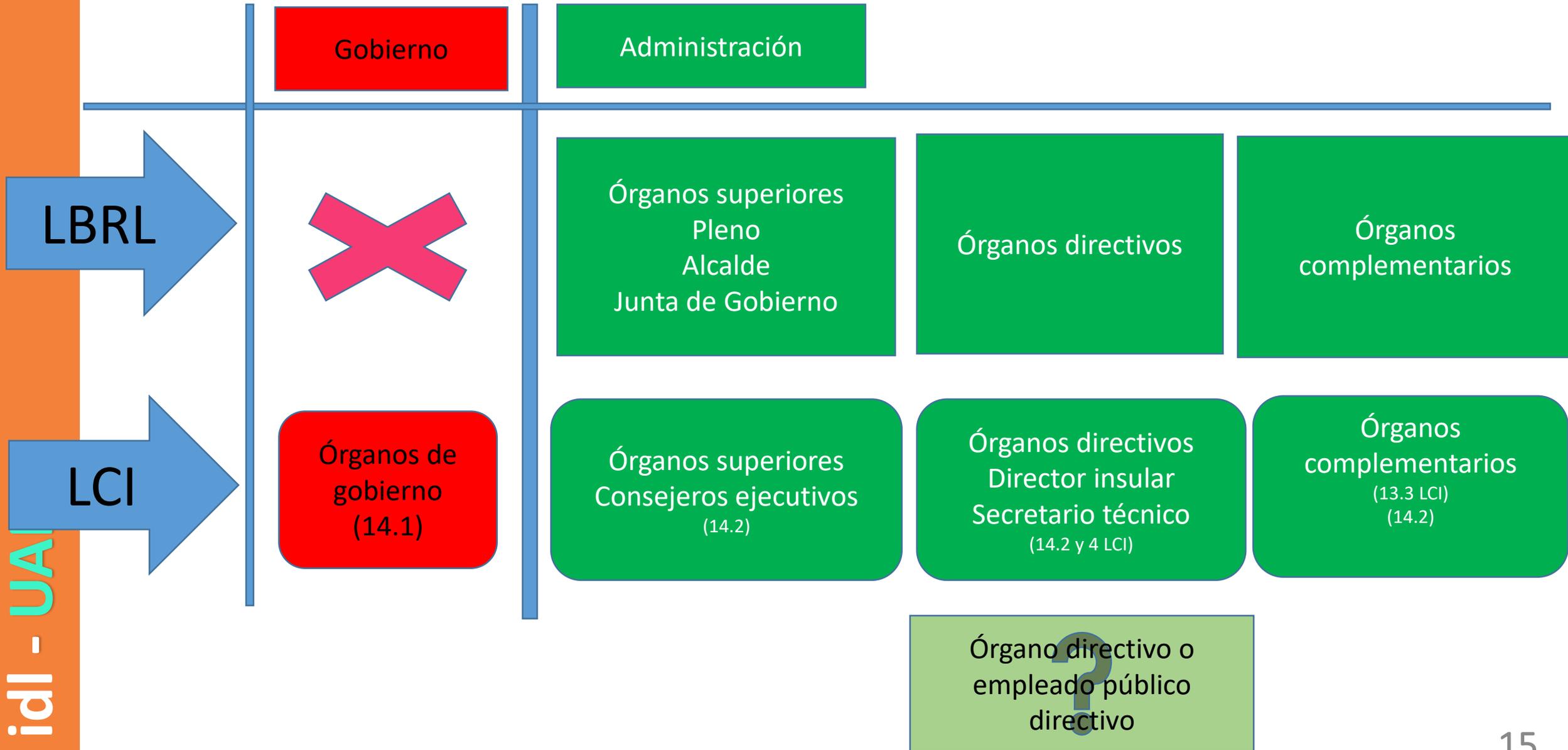


- Menos margen de regulación del "gobierno insular": ocupado por la LBRL
- Más margen de regulación de la Administración insular: EA + LRJSP

# Estructura corporativa corregida



# Comparación LBRL vs LCI



# Reglamento orgánico

- **Más espacio normativo:**
  - Decidir órganos directivos (secretario gral/ interventor/ tesorero) (14.5)
  - Determinar competencias:
    - Del Consejo ejecutivo sobre responsabilidad patrimonial (28.1)
    - Competencias gubernativas transferidas por CAIB (28.2 q)
    - Posible alteración de la cláusula residual del Consejo ejecutivo (28.2 s)
    - Decidir competencias sancionadoras de consejeros ejecutivos (32.2 o)
    - Determinar competencias de directores insulares (35.2 f)
    - “Concretar las atribuciones” (38.1 a)
  - Desconcentraciones: (13.3 LIC)
    - Desconcentrar competencias del pleno (38.1 b)
  - Prohibir o limitar delegaciones de consejeros ejecutivos en sec/tec y dir/ins (32.3)
- **Riesgo de petrificación organizativa**

# Desconcentración (13.3 LCI)

- Remisión al régimen general: ¿8 LRJSP?

2. 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

- Dos tipos:

- Dentro de un mismo órgano de gobierno:

- De pleno a comisiones del pleno (18.4 LCI)
    - De un órgano de gobierno a otro (38.1 a) y 21.3 LCI)

- Competencias desconcentrables:

- Del pleno a comisiones, presidente o consejo ejecutivo (38.1 a) LCI)
  - Del presidente al consejo ejecutivo o consejeros (21.3 LCI)
    - ¿Conforme con el modelo tripartito LCI?

- Reglamento orgánico (18.4 LCI)

- Pleno
  - Mayoría absoluta: petrificación (consejos ejecutivos minoritarios)
  - Riesgo de alteración del orden competencial

- Delegaciones de competencias desconcentradas

# Delegaciones

- **Del pleno** (18.3):
  - A comisiones del pleno
  - A otros órganos:
    - Presidente
    - Al consejo ejecutivo
  - ¿Decorporativización? (STC 132/2012)
- **Del presidente** (21.2)
  - Consejo ejecutivo
  - Consejeros ejecutivos
- **Consejo ejecutivo** (28. 2)
  - Presidente
  - Consejeros ejecutivos
- **Consejeros ejecutivos** (32.3)
  - Directores insulares y secretarios técnicos
- ¿Directores ins y sec. Técnicos? (9 LRJSP)

# Pleno (I)

- **Protagonismo competencial interno:**
  - “Asume el gobierno de la institución insular en sus líneas fundamentales” (15.1)
  - **Control universal**
    - Consejo ejecutivo/ consejeros/ Administración (15.1; 17. 1 b)
  - **Competencias administrativas**
    - Calificación jurídica bienes de dominio público; cesión gratuita (17.1 t)
    - Aprobación de pliegos de CAG (17.1 u)
    - Declaración BIC (17.1 v).
- **Muchos traslados competenciales posibles**
  - Desconcentraciones (38.1 b)
  - Delegaciones (18)
- **Mucha mayorías absolutas** (17.2)
- **Escasa relación con CAIB**
  - Iniciativa legislativa (17.1 e)

# Presidencia

- Competencias de dirección política (21.1, a), b)...
- Poder organizativo
  - Decretos de creación de departamentos (21.1. g)
    - En el marco del RO: modelo LOFAGE/LRJSP
- Funciones administrativas
  - Impropias de alcaldía de MGP
  - Ampliamente delegables (21.2 LBRL)
  - Ejemplos:
    - Contratación (21.1 k)
    - Ordenación de pagos (21.1 p)

# Consejo ejecutivo

- “Ejerce la función ejecutiva general” <sup>(26.1)</sup>
  - Funciones ejecutivas en materias autonómicas transferidas (28.1 q)
    - No excluye la regulación de ejercicio por el pleno.
- Competencias <sup>(28)</sup>
  - Menos que JGL en municipios de gran población
    - Competencias administrativas de presidencia
    - Competencias administrativas del pleno
  - Más que JGL en municipios de régimen común
- Reforzable mediante
  - Desconcentraciones del pleno
  - Delegaciones del pleno

# Relación pleno – consejo ejecutivo

- Distribución legal de competencias
  - No “primacía” del pleno
- Competencias plenarias que limitan las del consejo ejecutivo:
  - Transferencias, delegaciones y encomiendas a otras AAPP (17.1 h)
    - No en materias del consejo ejecutivo
  - Creación de entidades instrumentales (17.1 s)
    - Respetando las competencias administrativas del pleno y el consejo ejecutivo
  - Participación en consorcios y fundaciones asociativas (17.1 q)
  - Desconcentraciones por reglamento orgánico (38)
  - “Potestad reglamentaria” (17.1 g)
    - Respetando las competencias propias de presidente, consejo ejecutivo

# Consejeros ejecutivos

- Modelo ministerial/consejería
- Competencias
  - Propias (32.2)
    - “Ad intra”
    - “Ad extra” (32.2 i), j), k), l), m), o)
    - Delegables: en Sec Técnicos y Dir. Insulares
  - Por delegación del consejo ejecutivo (28.2)
  - Desconcentradas