



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



Régimen jurídico y funcionamiento de los consejos insulares

Jornades sobre el Projecte de Llei de consells insulars

Palma, Auditori del ParcBit

01/10/2021

Silvia Díez Sastre

Instituto de Derecho local de la UAM

Sumario

- 1. Régimen jurídico y funcionamiento en el PLCI**
- 2. Particularidades de los CI**
- 3. CI de régimen común y CI de régimen especial**
- 4. Normas de régimen jurídico y funcionamiento**
 - 4.1. Estatuto de los miembros del CI**
 - 4.2. Relación entre los órganos de gobierno**
 - 4.3. Funcionamiento**
 - 4.4. Sectores de actuación**
 - 4.5. Régimen de recursos y revisión**
 - 4.6. Entes instrumentales**

1. Régimen jurídico y funcionamiento en el PLCI

Ubicación sistemática

TÍTULO PRELIMINAR

TÍTULO I. LOS MIEMBROS DE LOS CONSEJOS INSULARES

Capítulo I. Adquisición y pérdida de la condición de miembro

Capítulo II. Derechos y deberes de los consejeros insulares

Capítulo III. Grupos políticos

TÍTULO II. ORGANIZACIÓN DE LOS CONSEJOS INSULARES

Capítulo I. Disposiciones generales

Capítulo II. Órganos de gobierno

Capítulo III. Órganos de administración

TÍTULO III. SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL INSULAR

TÍTULO IV. BUEN GOBIERNO

TÍTULO V. FUNCIONAMIENTO Y RÉGIMEN JURÍDICO

Capítulo I. Normas específicas de funcionamiento

Capítulo II. Reglas sobre el control de la acción de gobierno

Capítulo III. Régimen jurídico

TÍTULO VI. POTESTAD REGLAMENTARIA

Capítulo I. Reglas generales

Capítulo II. Procedimiento de elaboración

TÍTULO VII. COMPETENCIAS

Capítulo I. Funciones institucionales

Capítulo II. Competencias

TÍTULO VIII. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

Capítulo I. Colaboración y cooperación

Capítulo II. La coordinación

TÍTULO IX. RÉGIMEN ESPECIAL PARA LA ISLA DE FORMENTERA

¿Qué norma aplicar?

- **Art. 1 PLCI: Objeto de la Ley**

“de acuerdo con la Constitución, el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears y la legislación básica del Estado en materia de régimen jurídico de las administraciones públicas”

- **Art. 52.1 PLCI – Marco normativo (Título V. Funcionamiento y Régimen jurídico)**

“Los consejos insulares, en el marco de la legislación básica del Estado, adecúan su funcionamiento a lo dispuesto en este título y en el reglamento orgánico respectivo”.

[Después: arts. 54 y 55 PLCI: funcionamiento de órganos de gobierno]

- **Art. 64 PLCI – Régimen jurídico de la actividad de los consejos (Capítulo III. Régimen jurídico. Título V)**

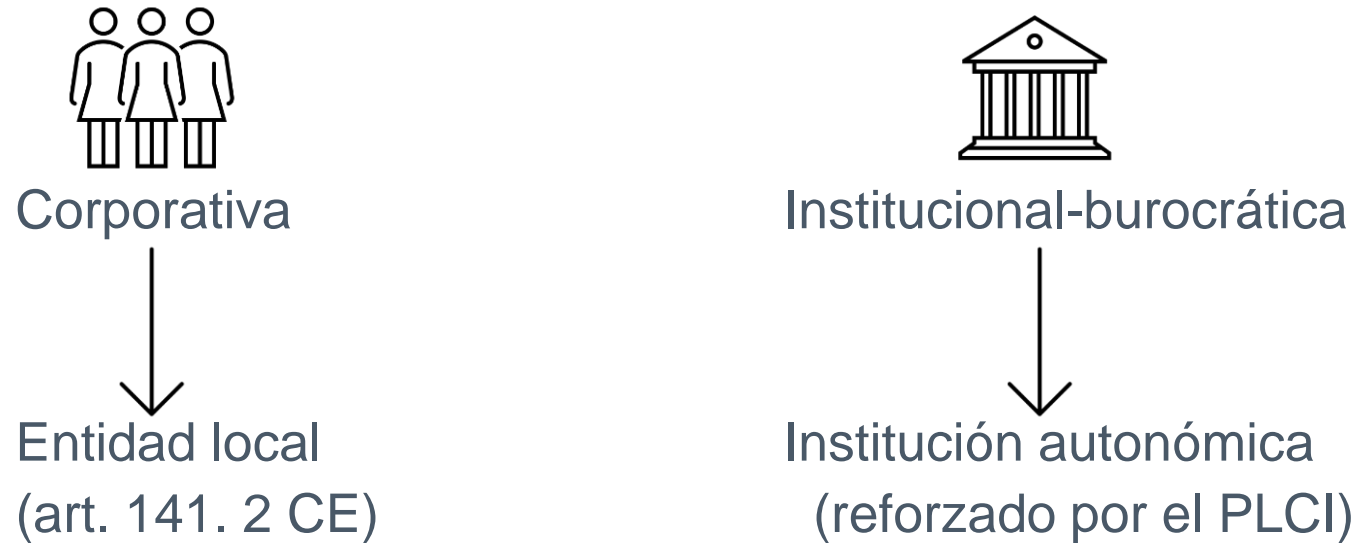
“1. Los consejos insulares ejercen sus competencias de acuerdo con esta ley, aplicando, en cada sector material de la acción pública, la legislación estatal y autonómica que corresponda.

2. Con carácter general, y sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 54 y 55 de esta ley, los órganos de los consejos insulares aplican la legislación de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma en todo aquello no previsto en este capítulo”.

[Forma de los actos, régimen de recursos, revisión de oficio y declaración de lesividad, responsabilidad patrimonial y potestad sancionador]

2. Particularidades de los CI

Doble naturaleza de los CI



¿Cuál es el problema de fondo (STC 132/2012)? No es sustantivo, es organizativo
Cabe parlamentarización y burocratización (LMMGL), pero...
electos vs. no electos

[Este problema no se da en el CI de Formentera]

Límites a la organización en los CI

STC 32/2012: "siempre y cuando esa configuración estatutaria de los consejos insulares no suponga detrimento de su naturaleza de administración local de cada isla (...) ni merma de su autonomía para la gestión de los intereses propios de la isla" (FJ 3).

Naturaleza corporativa

- AUTONOMÍA LOCAL (art. 141.4 CE)
- PRINCIPIO DEMOCRÁTICO (STC 103/2013)
- "Carácter representativo de los órganos a los que corresponde la dirección política" (STC 32/2012, FJ 4) (art. 23 CE)
- El control último del Consejo ejecutivo debe ser del Pleno (STC 132/2012, FJ 5 a)

Naturaleza institucional-burocrática

- Separación de funciones
- Reglas básicas de régimen jurídico
- Respeto por el papel de los habilitados nacionales

La configuración de los CI en el EAIB ha aumentado su legitimidad y aligerado los límites constitucionales.

3. CI de régimen común y de régimen especial

Régimen común



Supramunicipal

Órganos de gobierno

Pleno
Presidente
Consejo Ejecutivo (electos y no electos)
Vicepresidente/s (no obligatorios)

Órganos de administración

Órganos superiores (consejeros ejecutivos)

Órganos directivos

- Secretarios técnicos
- Directores insulares
- Otros determinados por rglto. orgánico
- Habilitados nacionales

- **Previsión:** art. 62 EAIB – reserva de Ley
- **Ámbito de aplicación**
 - Mallorca
 - Menorca
 - Ibiza
- **Miembros**
 - Consejeros elegidos directamente
- **Marco normativo**
 - LBRL – régimen provincial
 - LRJSP y RJCAIB
- **Atribuciones** (arts. 17, 21, 22 y 28 PLCI)

Régimen especial



Unimunicipal

Órganos de gobierno

Pleno (Diputado al Parlamento, sin voto)
Presidente (competencia residual)
Vicepresidente/s (obligatorios)
Junta de Gobierno (LBRL - solo electos)

Órganos de administración

- Consejeros miembros de la Junta de Gobierno – competencias de rglto. orgánico y Pte.
- Direcciones insulares dependientes del Pte. o de un consejero miembro de la Junta de Gobierno (pueden formar parte de un departamento o no)

- **Previsión:** art. 63.2 EAIB (reserva de Ley) + arts. 129 ss. PLCI
- **Ámbito de aplicación**
Formentera
- **Miembros:**
Regidores del Ayto. de Formentera
- **Marco normativo**
LBRL – Constitución de los órganos,
Régimen municipal
LRJSP y RJCAIB
- **Atribuciones (art. 132.2 PLCI)**
Junta de Gobierno = Consejo Ejecutivo –
cabe atribución al Pleno por rglto. orgánico
Presidente: competencia residual (133.3
PLCI – ubicación mejorable) (Alcalde en
régimen común)
- **Régimen transitorio (D.A. 4ª PLCI -
personal)**

4. Normas de régimen jurídico y funcionamiento

4.1. Estatuto de los miembros de los CI (I)

Derechos vinculados al control (art. 23 CE)

- Libertad de expresión – principio de proporcionalidad
 - Derecho a intervenir en los debates, de forma individual o a través del Portavoz del grupo – se regula en el rglto. orgánico (art. 7.2 LPCI)

- Derechos de información y control (art. 9 PLCI) - se concreta en el rglto. orgánico
 - Acceso a la información – núcleo del derecho fundamental de participación política
 - Solicitud al Presidente – 5 días para resolver – silencio positivo (9.2 LPCI)
 - Derecho a obtener copias: cuando la información sea de acceso libre y cuando se autorice por el Alcalde (art. 15 ROF) – ponderación entre el volumen de documentación y perturbación para el funcionamiento de la entidad

- Impugnación de acuerdos (STC 173/2004) – legitimación *ex lege* vinculada a su cargo representativo

4.1. Estatuto de los miembros de los CI (II)

Retribuciones e indemnizaciones (art. 8 PLCI)

Consejeros electos – Miembros del CI	Miembros del consejo ejecutivo
<ul style="list-style-type: none"> • Las que se acuerden con el límite de la legislación básica estatal Arts. 73 y 73 bis LBRL Pte. CI art. 73 bis 2 LBRL • Acuerdos plenarios y resoluciones del Pte. sobre retribuciones, régimen de dedicación y asistencia (publicidad BOIB y web del CI) 	<ul style="list-style-type: none"> • No se dice nada. • Dictamen 42/2015 C. Consultivo: La retribución debe ser igual, porque prevalece la dedicación a tareas de dirección sobre el carácter electo o no

Declaraciones de actividades y bienes (art. 11 PLCI) – convenios para doble inscripción en registro del CI y registro de OPLCIB

4.1. Estatuto de los miembros de los CI (III)

Incompatibilidades (art. 10 PLCI)

Consejeros electos – Miembros del CI	Miembros del consejo ejecutivo
<ul style="list-style-type: none">• Art. 63.4 EAIB, LOREG y legislación básica del Estado<ul style="list-style-type: none">• CONSEJEROS EN EXCLUSIVA: también regulación de altos cargos CAIB• Deber de informar de posibles causas de incompatibilidad• Competencia del Pleno: declarar incompatibilidades de Pte., miembros del Pleno y consejeros ejecutivos no electos (art. 17.1 y) PLCI)• Competencia del Consejo Ejecutivo: declarar incompatibilidades de titulares de órganos directivos y empleados públicos del CI (art. 28.1 l) PLCI)	<ul style="list-style-type: none">• Art. 27 LPCI<ul style="list-style-type: none">• Ejercen EN EXCLUSIVA• Incompatibilidades de consejeros electos en exclusiva y altos cargos CAIB• No pueden ejercer otras funciones que las derivadas de su cargo

4.1. Estatuto de los miembros de los CI (IV)

Derechos de los miembros no adscritos

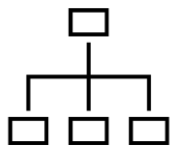
- Se regulan de forma escueta los grupos políticos (art. 12 PLCI), con una remisión al rglto. orgánico
- No se hace referencia en el PLCI al estatuto de los miembros no adscritos a los grupos políticos del Pleno o que abandonan dichos grupos (art. 73.3 LBRL) – Dictamen C. Consultivo 53/2021: debería incluirse.

STC 246/2012:

- a) Derechos ligados a su función representativa – son intangibles
- b) Derechos que no afectan a esa función - pueden modularse o suprimirse
- c) Derechos económicos y políticos vinculados a la adscripción a un grupo político – pueden modularse o suprimirse

4.2. Relación entre los órganos de gobierno

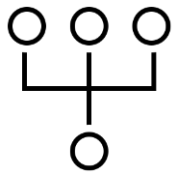
Régimen común



JERARQUÍA - ¿de qué tipo? - ¿cabrían instrucciones?

No hay un reparto a 3 puro, como en los municipios de gran población, por el principio democrático

¿Problemas para gobiernos en minoría?



Régimen especial

COMPETENCIA – hay un reparto a 3, aquí no hay problema de principio democrático

4.3. Funcionamiento (I)

Pleno y Comisiones del Pleno

- Art. 54 PLCl: remisión a la legislación de régimen local y el reglamento orgánico
- Periodicidad, carácter público de las sesiones y transparencia
- No electos: con voz y sin voto en asuntos de su departamento

Consejo Ejecutivo y otros órganos colegiados

- Art. 55 PLCl: remisión a la legislación básica de régimen jurídico de las AAPP, con modulaciones para el Consejo Ejecutivo [modelo del art. 15 Ley 1/2019, del Gobierno de Illes Balears]

4.3. Funcionamiento (II)

Moción de censura y cuestión de confianza

- Remisión al régimen de LOREG
- Modulación puntual para cuestión de confianza (art. 66.3 EAIB, que lo asemeja al régimen aplicable a la Comunidad Autónoma).

Nuevos medios de control

- Comisiones de investigación (art. 61 PLCI)
- Comunicaciones (art. 62 PLCI)
- Comparecencias (art. 63 PLCI)

4.4. Sectores de actuación (I)

Responsabilidad patrimonial (art. 68 PLCI)

Actuaciones del CI

- PLENO: = o > 500.000€
- CONSEJO EJECUTIVO: por debajo
[Se puede modificar por rglto. orgánico]
[Se aleja del modelo del art. 69.1 Ley 3/2003, que atribuye la competencia a los consejeros y, en parte, del modelo de la LBRL]

Actuaciones de entes instrumentales

- PLENO: = o > 500.000€
- Órganos establecidos en el Estatuto

Potestad sancionadora (art. 69 PLCI)

Infracciones muy graves

- CONSEJO EJECUTIVO, salvo que se establezca algo distinto por Ley o rglto. orgánico
[Como en municipios de gran población, art. 127.1 l) LBRL]

Competencia por defecto

- CONSEJERO EJECUTIVO competente en razón de la materia
[Antes era el Presidente del CI, art. 9.2 Ley 8/2000, como en el régimen común de municipios, art. 21.1 n) LBRL]
[Se sigue el modelo del art. 68 la Ley 3/2003]

4.4. Sectores de actuación (II)

Atribuciones en contratos públicos PLCI (todas delegables y desconcentrables)

PLENO

- Aprobar los PCAG de los contratos públicos (Art. 8.1 u) PLCI)

[Antes se atribuía competencia por remisión al art. 33.2 l) LBRL, derogado por la LCSP 2007 / Ahora se proyecta la D.A. 2ª apdo. 2 LCSP]

PRESIDENTE DEL CI

- Órgano de contratación en los casos que prevea el rglto. orgánico y firmar los contratos que se formalicen en el ámbito de competencias del Pleno y del Consejo ejecutivo (art. 21.1 k) PLCI)

[Antes, competencia cuando no la tuviera el Pleno]

CONSEJO EJECUTIVO

- Órgano de contratación para cualquier contrato = Junta de Gobierno Local en municipios de gran población, sin perjuicio de competencias atribuidas por rglto. orgánico a Presidente o Consejeros Ejecutivos cuando sean contratos de valor (estimado) <250.000€ y duración no >4 años (art. 28.1 h) PLCI)

[D.A. 2ª apdo. 4 LCSP en relación con la competencia en municipios de gran población – pero, ¿el umbral para atribuir a órganos unipersonales?]

[Se aleja del modelo autonómico donde el consejero es el órgano de contratación (art. 63 Ley 3/2003). No se dice nada de las entidades instrumentales]

SECRETARIOS TÉCNICOS

- Gestión de la contratación y firma de los contratos menores (art. 34.2 j) PLCI)

4.5. Régimen de recursos (I)

STC 32/2012: "ninguna de las funciones legalmente atribuidas a esos órganos ejecutivos (...) les permite adoptar decisiones basadas exclusivamente en criterios de naturaleza esencialmente política, que, como ya hemos apuntado con anterioridad, constituyen el núcleo esencial de la autonomía local, correspondiéndoles tan solo la ejecución de las normas y directrices aprobadas por el Pleno del consejo insular, dirigiendo o gestionando los correspondientes servicios administrativos" (FJ 4).

Régimen común (art. 66 PLCI)

Fin de la vía administrativa:

- Pleno
- Presidente
- Resolución de rec. de alzada

Recurso de reposición o rec. cont.-admvo.

Recurso de alzada:



Para el C. Consultivo, debería haber alzada al Pleno por actos de órganos desconcentrados y entes instrumentales

4.5. Régimen de recursos (II)

Régimen especial (art. 134 PLCI)

Fin de la vía administrativa:

- Pleno (art. 52.2 a) LBRL)
- Presidente (art. 52.2 a) LBRL)
- Junta de Gobierno (art. 52.2 a) LBRL)
- Consejeros miembros de la Junta de Gobierno (art. 52.2 c) LBRL)

Desaparece el fin de la vía administrativa para actos de órganos colegiados creados para ejercer competencias desconcentradas.

Recurso de reposición potestativo o rec. cont.-admvo.

[¿Se aplica el recurso especial en materia de contratación ante la Junta Consultiva balear del art. 64 Ley 3/2003?]

4.5. Régimen de recursos (III)

Régimen transitorio (D.Tr. 1ª apdo. 1 PLCI)

“No obstante, el régimen de recursos se debe adecuar a las previsiones de esta ley, aunque el recurso se haya interpuesto antes de la entrada en vigor de esta”.

[D.Tr. 1ª apdo. 4 LCSP: diferencia entre supuestos:

- Revisiones y procedimientos de recurso iniciados previamente a la entrada en vigor, se rigen por la norma anterior
- Procedimientos abiertos antes de la entrada en vigor, pero actos dictados con posterioridad a esta: nuevo régimen de recursos]

4.5. Régimen de revisión (I)

Régimen común (art. 67 PLCI)

REVISIÓN DE OFICIO

- Competencia para iniciar e instruir (art. 67.1 PLCI): remisión al rgto. orgánico
¿La competencia para iniciar es distinta de la competencia para resolver? (art. 106 LPACAP) (art. 54 Ley 3/2003, RJCAIB)

- Competencia para resolver (art. 67.2 PLCI):

PLENO

Sus propios actos y disposiciones
Actos de órganos colegiados
Procedimientos tributarios
instrumental

CONSEJO EJECUTIVO

Sus propios actos y disposiciones
Actos de la administración insular
Actos de los entes del SP

DECLARACIÓN DE LESIVIDAD

- Competencia para resolver (art. 67.3 PLCI): **PLENO**: actos de los consejos insulares y del SP instrumental
- El rgto. orgánico podría atribuir la propuesta al Pleno de otros órganos, aunque no se diga.

[Se aleja del modelo de la LBRL, que se interpreta en el sentido de que el Pleno es competente para revisiones de oficio / Pero también del modelo autonómico (arts. 54 y 55 Ley 3/2003, que atribuye la competencia a los consejeros competentes y al Consejo de Gobierno)]

4.5. Régimen de revisión (II)

Régimen especial

- El PLCI guarda silencio – parece que rige la misma regla que en el régimen común, pero en recursos se establece un régimen distinto
- Arts. 4.1 g) y 53 LBRL – potestad de revisión de oficio
 - El Alcalde/Presidente puede proponer declaración de lesividad al Pleno en materias de su competencia (art. 21.1 l) LBRL; art. 34.1 j) LBRL)
 - Competencia del Pleno para la declaración de lesividad de los actos del Ayuntamiento (art. 23.2 k) LBRL; art. 33.2 j) LBRL; art. 107.5 LPACAP)
 - Hay que deducir competencia del Pleno para la revisión de oficio (art. 22.2 a) LBRL)
 - Gestión tributaria (art. 110 LBRL)

4.6. Entes instrumentales (I)

Arts. 40 ss. PLCI: tipología de entes y régimen jurídico básico

- Tipos: O.A., E.P.E. y Consorcios (jurídico-públicos); Sociedades mercantiles públicas y fundaciones públicas (jurídico-privadas)
- En personas jurídico-públicas: órganos directivos los titulares de órganos superiores unipersonales
- Creación por el Pleno a propuesta del Consejo Ejecutivo:
 - Plan de actuación inicial + Estatutos (modelo de la Ley 7/2010, de 21 de julio, del SP instrumental de la CAIB)
 - En la CAIB la creación depende de la Comisión de Gobierno
- Tendencia a la autofinanciación de E.P.E. y sociedades (art. 43.4 PLCI)

4.6. Entes instrumentales (II)

Sociedades mixtas (art. 46 PLCI) – público-públicas / servicios de contenido económico

- Art. 118.1 f) PLCI: es una forma de colaboración entre CAIB y CI para ejercer iniciativa pública en la economía (antes aparecían también los consorcios con ese fin, ahora no)
- Llama la atención que no se trate de la creación de medios propios de control conjunto
- Esto no excluye la posible creación de sociedades mixtas público-privadas para la prestación de servicios en el marco de la LCSP

Conexión necesaria con el artículo 85 LBRL: prestación de servicios públicos locales

- Art. 17.2 PLCI: se atribuye al Pleno por mayoría absoluta la aprobación de prestación de servicios públicos y actividades económicas en régimen de monopolio

MUCHAS GRACIAS

Silvia Díez Sastre

silvia.diez@uam.es



Calle Kelsen, 1 - 28049 Madrid



(+34) 91 497 75 75



idluam@uam.es



idluam.org



UAM

Universidad Autónoma
de Madrid