

# Treball Final de Grau



Universitat de les Illes Balears

Facultat de Dret

## **ELS MEMBRES NO ELECTES DELS CONSELLS INSULARS**

**Per:**

**PAU NICOLAU MOREY**

**ANY ACADÈMIC 2012/2013**

# INDEX

1.Introducció.....	pàg. 4
2. L'evolució normativa referent a la naturalesa jurídica del consells insulars .....	pàg. 5
2.1. L'evolució normativa dels consells insulars .....	pàg. 7
2.1.1. 1978-1990 La constitució dels consells.....	pàg. 7
2.1.2. 1990-2000 El desenvolupament dels consells.....	pàg. 8
2.1.3. 2000-2007 La culminació dels consells .....	pàg. 9
2.2. El consell Executiu .....	pàg. 9
2.3. Trets importants de la nova reforma de la LRBRL .....	pàg. 12
2.3.1 Referència als ajuntaments dels municipis de gran població .....	pàg. 12
3. La naturalesa jurídica dels consells insulars segons la jurisprudència .....	pàg. 14
3.1. La sentència de 26 de juny de 1998.....	pàg. 14
3.2. La interlocutòria de 20 d'octubre de 2005 .....	pàg. 15
3.3. Les interlocutòries de 31 de gener de 2008 i 6 d'octubre de 2011 .....	pàg. 17
4. Pronunciament del Tribunal Constitucional fent Referència als membres no electes dins del Consell Executiu.....	pàg. 18
5. Conclusió final .....	pàg. 24
6. Fonts bibliogràfiques .....	pàg. 29

## ABREVIATURES UTILIZADES

CAIB .....	Comunitat Autònoma de les Illes Balears
CCAA.....	Comunitats Autònomes
CE .....	Constitució Espanyola de 1978
EAIB .....	Estatut d'Autonomia de les Illes Balears
LRBRL.....	Llei Reguladora de Bases de Règim Local
LCI .....	Llei dels Consells Insulars
STS.....	Sentència del Tribunal Suprem
STC .....	Sentència del Tribunal Constitucional
TC.....	Tribunal Constitucional
TS .....	Tribunal Suprem
TSJIB.....	Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears

## 1. INTRODUCCIÓ:

El Consell Insular és una institució pròpia de les illes de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera amb la qual exerceixen un cert nivell d'autogovern, amb unes competències establertes prèviament per l'estatut d'Autonomia de les Illes Balears.

Durant el període de la transició democràtica hi hagué una certa resistència cap a n'aquesta institució davant el procés de democratització de les institucions i el corrent autonomista. El 1976, quan el procés cap a la democràcia ja era inqüestionable, la Diputació era la institució més immobiliària i reaccionària. Encara que aquesta institució es dissolgué finalment el 4 de maig de 1979, després dels primers comicis preautonòmics del 3 d'abril de 1979, arran de la constitució del Consell General Interinsular, va obrir les portes a la creació dels tres consells insulars de Mallorca, Menorca i Eivissa i Formentera. Creats per la Llei d'eleccions locals de 1978, aquests consells naixien primer com a organismes de l'Administració local.

Posteriorment, el 1983, els consells insulars queden definits i configurats com a institucions de la Comunitat Autònoma per l'EAIB, el qual els hi encarrega el govern i l'administració de les illes de Mallorca, Menorca i Eivissa i Formentera. Cal dir que a partir de l'aprovació de l'EAIB de 2007 va néixer el Consell de Formentera que és la institució d'autogovern en l'àmbit de l'illa de Formentera, que exerceix les funcions d'ajuntament i de consell insular.

Com ja s'ha dit abans els Consells es varen crear sis mesos abans de la Constitució, pel Reial Decret Llei que va instaurar la preautonomia balear, de 13 de juny de 1978, i per la Llei d'eleccions locals de 17 de juliol de 1978. Entre les dues normes es va configurar un sistema de tres consells (*Mallorca, Menorca, Eivissa-Formentera*), com a òrgans de govern i administració de cada illa, i un Consell General Interinsular, que feia el paper d'òrgan de coordinació dels tres consells. A partir de l'EAIB de 1983 li va donar el reconeixement als tres consells a través d'un pacte fundacional un gran ventall de competències, d'aquesta manera es va donar un gran salt qualitatiu respecte a la seva configuració ja que va permetre considerar-los no sols com a entitats locals sinó com a institucions de la comunitat autònoma. Això és així ja que tenim, ara ja parlant de l'EAIB del 2007, un Capítol que regula els consells (*capítol IV*) del Títol IV batejat amb "*De les institucions de la comunitat autònoma de les Illes Balears*". Concretament tenim l'article 61.3 de l'EAIB que ens diu que "*Els consells també són institucions de la*

*comunitat autònoma de les Illes Balears*”. En els articles 39 i 61 de l’EAIB els consells passen a formar part del sistema institucional autonòmic (*article 39*) i, a més, a l’article 61 es proclama amb contundència que “*els consells insulars són també institucions de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears*”.

## **2. L’EVOLUCIÓ NORMATIVA REFERENT A LA NATURALES A JURÍDICA DELS CONSELLS INSULARS**

Una de les novetats més importats introduïdes per la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de reforma de l’EAIB, ha consistit en una major interiorització dels consells insulars dins de la Comunitat Autònoma, de tal manera que aquests òrgans de govern insular s’han convertit en veritables institucions d’autogovern de les Illes Balears. No es tracta d’una interiorització impròpia (*és a dir, la regulació dels consells insulars en l’Estatut d’autonomia*), sinó que es tracta de la qualificació dels consells insulars com a institucions pròpies de la Comunitat Autònoma<sup>1</sup> i, per tant, en l’atribució a la Comunitat Autònoma de la competència sobre aquests òrgans de govern. Fonamenten aquesta conclusió en el pronunciament que fa l’article 39 EAIB<sup>2</sup>.

Aquest precepte es complementa amb l’article 30 EAIB, que atribueix a la Comunitat Autònoma la competència exclusiva en relació amb: “*1. Organització i règim de funcionament de les seves institucions pròpies en el marc d’aquest Estatut*”. Ara bé, és important remarcar que les competències exclusives de la Comunitat Autònoma ho són, d’acord amb el mateix article 30, “*sens perjudici del que disposa l’article 149.1 de la Constitució*” i, per tant, s’han de respectar les bases del règim jurídic de les administracions públiques.

---

<sup>1</sup> Sobre la identificació que es fa entre «institucions d’autogovern» i «institucions autònomes pròpies», *vid.* Blasco Esteve, Avel·lí «Comentari a l’article 61», *Comentaris a l’Estatut d’Autonomia de les Illes Balears*, 1ª edició, Navarra, Thompson Civitas, 2008, p. 869.

<sup>2</sup> El sistema institucional autonòmic està integrat pel Parlament, el Govern, el president de la comunitat autònoma i els consells insulars de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera sens perjudici de la seva autonomia constitucionalment garantida.

L'article 39 esmentat, l'hem de posar en relació amb l'article 61 EAIB, que disposa el següent: “1. *Els consells insulars són les institucions de govern de cada una de les illes [...] 2. Els consells insulars gaudiran d'autonomia en la gestió dels seus interessos d'acord amb la Constitució, aquest Estatut i el que estableixen les lleis del Parlament. 3. Els consells insulars també són institucions de la comunitat autònoma de les Illes Balears.*”

L'apartat primer d'aquest article 61, a la vegada, l'hem de relacionar amb l'article 8.1, també de l'Estatut: “*La comunitat autònoma articula la seva organització territorial en illes i en municipis. Les institucions de govern de les illes són els consells insulars, i les dels municipis, els ajuntaments.*”

Per tant, l'article 61.1 EAIB es refereix als consells insulars com a òrgans de govern i administració d'unes entitats locals que són les illes. No podem oblidar que les illes es troben incloses en la CE (*i també a la LRBRL*) dins de les entitats que integren l'Administració local.

Sobre la controvertida naturalesa dels consells insulars<sup>3</sup> cal assenyalar que la doctrina es troba dividida en dos corrents:

- a) D'una part, estan els autors que consideren que els consells insulars són fonamentalment institucions autonòmiques i solament residualment administracions locals<sup>4</sup>.
- b) D'una altra part, estan els autors que opinen que els consells insulars són òrgans de govern d'una entitat local (*l'illa*) i, a més, institucions de la comunitat

---

<sup>3</sup> Arran de l'entrada en vigor de la reforma de l'Estatut d'Autonomia, el Consell Insular d'Eivissa va sol·licitar del Consell Consultiu de les Illes Balears l'emissió d'un dictamen sobre la naturalesa dels consells insulars. La resposta va ser la següent: “*No hay entre las funciones de este órgano consultivo la de elaborar estudios teóricos como el cual plantea el Consejo Insular de Ibiza sobre la cuestión de la naturaleza jurídica de los consejos insulares*” (Dictamen 10/2009).

<sup>4</sup> El màxim exponent d'aquest corrent doctrinal és el catedràtic de Dret administratiu Blasco Esteve Avel·lí; veure el seu comentari als articles 61 a 68 (*dedicats als consells insulars*) en l'obra *Comentarios a l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears*, 1ª edició,, Thomson/Civitas (Navarra 2008).

autònoma<sup>5</sup>. Així aquests autors consideren que els consells insulars són institucions d'autogovern, però de les seves respectives illes (*article 141.4 CE, article 8.1 i 61.1 EAIB i Article. 3 i 41.3 LRBRL*), que són entitats locals territorials. La qual cosa fa que no puguin ser institucions d'autogovern de la Comunitat Autònoma<sup>6</sup>.

## 2.1 L'EVOLUCIÓ NORMATIVA DELS CONSELLS

Sense cap dubte, es pot observar que les institucions de les Illes Balears que més han evolucionat des de l'inici de la democràcia són els consells insulars. Per arribar fins a n'aquest punt podem dividir l'evolució dels consells en tres etapes:

### 2.1.1 1978-1990 DE LA CONSTITUCIÓ DELS CONSELLS:

Gràcies al Decret llei preautonòmic (*juny de 1978*) i a la Llei d'eleccions locals (*juliol de 1978*), es varen constituir el Consell General Interinsular i els tres consells insulars, fet que va facilitar que la CE (*desembre de 1978*) constitucionalitzàs els consells insulars en l'article 141.3.

L'organització dels consells en aquesta etapa era igual a la de qualsevol diputació, amb un ple, un President, una comissió de Govern i comissions informatives. Tenien les competències de les diputacions, a més de les competències que els va delegar el Consell General Interinsular.

L'Estatut de 1983 considera els consells insulars com a institucions de la Comunitat Autònoma, si bé a un nivell distint del de les institucions d'autogovern

---

<sup>5</sup> Representant qualificat d'aquest sector doctrinal és l'ex president del Congrés dels Diputats Félix PONS IRAZAZÁBAL; veure el seu treball "*Els consells insulars com a institucions de la Comunitat Autònoma*", (*Revista Jurídica dels Illes Balears*), n.º 6 (2008), pàgs. 103-129.

<sup>6</sup> Com va dir F. PONS IRAZAZÁBAL —"Els consells insulars com a institucions de la Comunitat Autònoma". *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 6 (2008), p. 107—, "*Cap comunitat no inclou entre les institucions d'autogovern els ens territorials (...) Tota la peculiaritat dels Territoris Històrics, emparada constitucionalment, no és suficient per incloure'ls entre les institucions que exerceixen els poders d'autogovern*".

(*Article 18*), i inclou una llista de competències executives que tenen la facultat d'assumir en el seu característic article 39.

Finalment la Llei 5/1989, de dia 13 d'abril, de Consells Insulars regula els consells insulars de Mallorca, Menorca, d'Eivissa i Formentera, on els hi reconeix la seva condició d'Institucions de la Comunitat Autònoma, a més del seu paper com a òrgans d'Administració Local. Aquesta llei precisa els seus diversos nivells competencials, particularment precisant les competències pròpies i delegades, i assegura la seva igualtat jurídica com a punt de partida en els transvasaments competencials, a més d'establir els procediments que regiran quant a l'atribució de competències; i en fi, fixa el Consell Insular com a element clau de l'organització territorial de l'Estat amb finalitats pròpies de govern i administració de la illa i que, a més ostentarà al seu territori insular la representació ordinària de la Comunitat Autònoma.

### **2.1.2 1990-2000 EL DESENVOLUPAMENT DELS CONSELLS.**

La segona etapa, de 1990 a 2000, és de desenvolupament. Es promulguen dotze primeres lleis d'atribució de competències, i algunes creen comissions decisòries, com les d'urbanisme o patrimoni històric, que configuren una organització complementària dels consells insulars dins el marc de la Llei bàsica de règim local. Mitjançant aquestes lleis, es varen atribuir a tots els consells competències tan importants com urbanisme, règim local, activitats classificades, menors, serveis socials, patrimoni històric, promoció sociocultural, animació sociocultural, dipòsit legal de llibres, esports, i, a més, als consells de Menorca i Eivissa i Formentera, ordenació turística, transport per carretera, espectacles públics i activitats recreatives, agricultura, ramaderia, pesca i artesania. La majoria, en concepte de pròpies i unes quantes com a delegades.

A partir del 2000, s'obre una nova etapa de consolidació dels consells, els quals, amb la promulgació de la segona Llei de Consells Insulars (*Llei 8/2000, de 27 d'octubre de Consells Insulars*), ja tindran un consell executiu i crearan una administració burocràtica. En aquesta etapa es dicten quatre lleis que atribueixen noves competències als consells insulars: ordenació del territori, carreteres i camins i serveis socials i



seguretat social per a tots els consells, i, a més, joventut i oci per a Menorca i Eivissa i Formentera.

### **2.1.3 2000-2007 LA CULMINACIÓ DELS CONSELLS.**

La reforma de l'Estatut de 2007 culmina l'evolució iniciada a l'any 1978 en traçar les línies mestres de l'organització i el funcionalment dels consells insulars; en definitiva, el que fa la reforma és recollir, racionalitzar, blindar i potenciar el model que ja anunciava l'autonòmica llei de consells de l'any 2000; passen a ser, no tan sols institucions pròpies sinó institucions d'autogovern de la Comunitat Autònoma. L'elecció dels membres dels consells ja es fan en llista separada de la del Parlament, i es crea el Consell Insular de Formentera.

Pel que fa a les competències, s'atribueixen directament i simultàniament vint competències pròpies als tres consells grans. A més, els consells insulars podran assumir la funció executiva i la gestió sobre onze competències que es descriuen, i qualsevol altre que sigui d'interès insular, atribució, aquesta, que s'haurà de fer, com abans, per llei.

## **2.2 EL CONSELL EXECUTIU**

Les raons de la creació d'aquest òrgan de tipus institucional-burocràtic es fonamenta en el principi d'eficàcia, segons l'Exposició de motius de la LCI *“Com a tret més innovador, es preveu que en tots els Consells hi ha d'haver un consell executiu, a no ser que el Reglament orgànic disposi altre cosa. Aquesta òrgan, cridat a ser l'element motor del govern i de l'administració executiva dels Consells, queda sotmesa al president i, en la seva composició, s'entén que ha de prevaler el principi d'eficàcia”*. Per tant, pareix que es cerca un òrgan cohesionat, subordinat per complet al cap de l'executiu insular (*el President*), i que actuï segons el principi constitucional d'eficàcia (*article 103.1 CE*), en un clar intent de reforçar els òrgans executius insulars.

El Consell Executiu ha de ser creat a través del Reglament orgànic ja que d'acord amb l'article 7 de la LCI *“En tots els consells insulars ha d'haver-hi un president, un o més vicepresidents, el Ple, la Comissió de Govern i el Consell Executiu,*

*tret que el Reglament orgànic no disposi la constitució d'aquest últim òrgan.*” Per tant, pareix que en principi el Consell Executiu és un òrgan obligatori en els Consells, a no ser que el Reglament orgànic disposi el contrari.

Per justificar l'existència del Consell Executiu es poden seguir diferents camins. En primer lloc, pot invocar-se l'article 32.3 LRBRL. Aquest precepte, en relació amb els òrgans complementaris de les Diputacions Provincials determina que “ *les lleis de les comunitats autònomes podran establir una organització complementaria a la prevista en aquest text legal*”. Per altre banda, els articles 5.2 i 36 de l'EAIB de 1983, expressen amb rotunditat la potestat de autoorganització de la CAIB. En conseqüència, pareix que el sistema emprat resulta perfectament respectuós amb l'ordenament jurídic, tant estatal com autonòmic i també, com no podia ser d'altre manera, amb el principi representatiu dels ens locals territorials, ja que les decisions que adopti són susceptibles de recurs d'alçada davant del Ple (article 8.1.v), el President (article 9.2.u), o la Comissió de Govern (article 10.2.a)<sup>7</sup>.

El Consell Executiu estarà compost pel President, el Vicepresident que és designat per aquell i, com a mínim, per tres consellers<sup>8</sup>. Aquests, que s'anomenen consellers executius, “*són lliurement designats i separats pel President*”, per tant, podran ser persones no electes. Aleshores els consellers executius poden tenir o no la condició de membres electes del Consell, i al mateix temps estem parlant que aquests són els titulars dels diferents Departaments existents a l'entitat<sup>9</sup>. També se'ls aplica el règim de incompatibilitats establert per als membres del Govern i alts càrrecs de la CAIB<sup>10</sup>. Per tant, la LCI introdueix un òrgan de tipus institucional-burocràtic dins de l'estructura del Consell, per a la gestió de les competències executives o no normatives del Consell, els quals, com ja s'ha dit abans, integrats per persones que no són necessàriament membres electes del Consell, encara que aquest estarà sotmès al control d'un òrgan amb legitimació representativa directa com és el Ple, el President o la Comissió de Govern, el quals podran anular, si es dóna el cas, les decisions que aquell

---

<sup>7</sup> Torres Bonet, Maria, entre d'altres, *Cuatro Estudios Sobre la Ley de Consejos Insulares*, Leonard Muntaner, Palma, 2003, pàg.105

<sup>8</sup> Article 7.5 LCI

<sup>9</sup> Article 13.1 LCI

<sup>10</sup> Article 13.5 LCI

prengui, al resoldre els recursos d'alçada interposats contra els seus actes. D'aquesta manera es veu com el legislador ha obert camí cap a un model d'administració mixt (*corporatiu per una banda; institucional-burocràtic, per altre*) per poder gestionar adequadament les competències dels òrgans directament representatius sobre els burocràtics<sup>11</sup>. Per tant, la LCI atribueix a n'aquest òrgan l'exercici de les funcions relatives a les competències atribuïdes per la Comunitat Autònoma als Consells Insulars.

L'apartat 1 de l'article 63 EAIB determina l'estructura organitzativa mínima dels Consells, amb excepció del Consell de Formentera: el Ple, el President i el Consell Executiu. Aquesta organització mínima podrà ser desenvolupada per la Llei de Consells i pel reglament orgànic de cada institució, però l'EAIB ja fixa així l'esquelet orgànic indisponible de cada consell. Així doncs, la reforma adopta caràcter necessari la fórmula de Consell Executiu introduïda per la LCI; però, a diferència d'aquesta (article 7.1), el Consell Executiu és un òrgan obligatori en tot cas, excepte per Formentera, i no potestatiu. D'aquesta manera la reforma es decanta clarament per una fórmula d'un consell de govern fort, lliurament designat pel president del Consell Insular<sup>12</sup>, reforçant així el paper del president, i separant-se de les estructures organitzatives locals, on la totalitat o la majoria de membres de les comissions de govern han de ser membres electes pertanyents a la corporació de què es tracti. Aquí tenim un exemple de l'acostament de la figura del consells insulars a fórmules d'administració burocràtica enfront de fórmules d'administració corporativa<sup>13</sup>. Tot això degut a que els Consells Insulars inicialment tenien una estructura organitzativa de tipus corporatiu, ja que són considerats ens locals. Però a partir de la primera Llei de transferència de competències de la Comunitat Autònoma (*d'urbanisme, per la Llei 9/1990, de 27 de juny*) es varen començar a crear òrgans de tipus institucional-burocràtic per a la gestió de les competències transferides.

Per altre banda, els membres del Consell Executiu encapçalaran els corresponents departaments, que podran estructurar-se en direccions insulars i

---

<sup>11</sup> Blasco Esteve, Avel·lí, *Los Consejos Insulares*, Tirant lo Blanch, València, 2005, pàg. 63

<sup>12</sup> Article 66.2 de l'EAIB

<sup>13</sup> Blasco Esteve, Avel·lí, *Els Consells Insulars en l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears*, Leonard Muntaner, 2007, Palma, pàg. 29.

secretaries tècniques, al capdavant de les quals hi haurà un titular que eventualment disposarà de facultats resolutòries i que serà lliurement designat pel President del Consell. Si no es preveu el Consell Executiu, la Llei autoritza la creació de direccions insulars i de secretaries tècniques en termes anàlegs als exposats, si bé dependents directament del President o d'un membre de la Comissió de Govern.

### **2.3. TRETS IMPORTANTS DE LA NOVA REFORMA DE LA LRBRL.**

Ja que aquest treball fa referència als membres no electes dels consells insulars, és interessant tenir en compte la nova regulació que s'ha dut a terme a través de la *Llei 57/2003, de 16 de desembre, de Mesures per a la Modernització del Govern Local*, que fa referència al règim d'organització dels municipis de gran població, on ha introduït la possibilitat de que formin part de la Junta de Govern membres no electes. La novetat més important que introdueix la Llei 57/2003 són els canvis orgànics-funcionals prevists per als Ajuntaments als quals és aplicable el nou títol X, que la Llei introdueix en la Llei 7/85 Reguladora de les Bases de Règim Local.

S'ha de tenir en compte que el títol X s'aplicarà necessàriament als municipis de més de 250.000 habitants o de més de 175.000 si són capitals de província (*Article 121.1.a) i b)*), així com als cabildos insulars amb algunes peculiaritats, per a això tots ells havien d'adaptar els seus reglaments orgànics en el termini de sis mesos (*des de l'1 de gener de 2004*), segons la disposició transitòria primera de la Llei de modernització del govern local.

#### **2.3.1 REFERÈNCIA ALS AJUNTAMENTS DELS MUNICIPIS DE GRAN POBLACIÓ.**

La Llei 7/85 LRBRL a partir de l'entrada en vigor de la Llei 57/2003, trenca amb l'excessiu uniformisme que ha caracteritzat al nostre règim local, hereu del model continental d'administració local en el qual s'insereix de manera evident (*Exposició de Motius*). A més l'exposició de motius de la llei afirma que la possibilitat d'incorporar externs en la Junta de Govern Local “*ve així a reforçar el perfil executiu d'aquest òrgan*”, per tant es permet una configuració mixta. Configuració que, tornant a les

paraules de l'exposició de motius, “*resulta totalment incardinable en el model legal europeu de govern local, dissenyat en els seus aspectes essencials en la Carta Europea de l'Autonomia Local*”. En concret, a l'article 3.2 de la Carta Europea de l'Autonomia Local, segons el qual les assemblees o consells electius locals “*poden disposar d'òrgans executius responsables davant ells mateixos*”. Així doncs, la preocupació del legislador per trencar amb aquest uniformisme, li ha portat no solament a realitzar un repartiment de competències diferents entre els òrgans dels Ajuntaments segons que s'apliqui el règim comú, o el règim especial del Títol X, sinó que per incidir en la diferència, li ha canviat la denominació a l'òrgan que ha sofert una modificació més important:

- Ple - Alcalde - Comissió de Govern

- Ple - Alcalde - Junta de Govern Local

Aquest òrgan és el protagonista del nou model organitzatiu que es regula en el Títol X de la LRBRL; la Llei, ho perfila com un òrgan “fort”, dotat d'àmplies funcions de naturalesa executiva i que, sota la presidència de l'Alcalde, es constitueix com un òrgan col·legiat essencial de col·laboració en la direcció política de l'Ajuntament. La nova Llei atribueix a l'Alcalde la competència exclusiva de nomenar i separar lliurement als membres que formen part de la Junta Govern Local, la qual cosa en definitiva suposa una major autonomia en la gestió. Encara que aquesta competència ja la tenia en l'article 23 de la Llei 7/85 respecte als membres de la Comissió de Govern, ara pot nomenar a persones no Regidors (*i per tant no imposades en les llistes electorals*) fins a un terç dels membres de l'òrgan de govern<sup>14</sup>.

La composició de la Junta de Govern Local ha suscitat dubtes sobre la seva constitucionalitat<sup>15</sup>. Potser aquests dubtes hagin motivat que la Llei exigeixi per a la vàlida constitució de la Junta que el nombre de membres que ostenti la condició de Regidor presents sigui superior al nombre de membres presents que no ostenten aquesta condició. Alguns Ajuntaments han fet ús d'aquesta possibilitat i han designat membres de la Junta de Govern a persones que no han estat triades pels ciutadans (*Sevilla, València...*).

---

<sup>14</sup> Article 126.2 LRBRL

<sup>15</sup> L'article 140 de la Constitució estableix que el Govern i l'Administració dels Municipis corresponen als seus respectius Ajuntaments, integrats pels Alcaldes i Regidors, si bé la mesura la recolza l'Exposició de Motius de la Llei 57/2003 en l'article 3.2 de la Carta Europea d'Autonomia Local.

Dit això, cal fer referència a que els Cabildos canaris, d'acord amb la Disposició Addicional catorzena de la LRBRL, també se'ls hi atorga la possibilitat d'incorporar al Consell de Govern Insular, i anomenats pel seu President, a persones que no ostenten la condició de Consellers, sempre que el seu nombre no superi un terç dels seus membres.

### **3. LA NATURALESA JURÍDICA DELS CONSELLS INSULARS SEGONS LA JURISPRUDÈNCIA.**

En aquest apartat s'intenta posar de manifest la naturalesa jurídica del consells insulars d'acord amb la jurisprudència més destacada que ha tractat aquest tema, on hi trobem arguments a favor i en contra sobre el fet de si ens trobem davant d'una Administració de naturalesa local o autonòmica.

#### **3.1. LA SENTÈNCIA DE 26 DE JUNY DE 1998<sup>16</sup>**

En aquesta sentència el Tribunal Suprem va declarar el següent:

*“Siguiendo esta línea hay que convenir con los apelantes citados en que los Consejos Insulares de las Islas Baleares tienen la doble naturaleza de órganos representativos y de gobierno y administración de una Entidad Local y simultáneamente el de órganos autonómicos. [...] No es menos cierto sin embargo, que siendo exclusiva la competencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para la ordenación de su territorio a tenor del artículo 10.3 de su Estatuto, y articulándose la administración de aquella Comunidad de modo que respeta la diversidad insular y reconoce funciones de autoadministración a las islas, los Consejos también tienen el carácter de órganos autonómicos, aunque no se trate de órganos de autogobierno en el sentido de la dicción literal del artículo 148.1.1ª de la Constitución, extremo en el que tanto insisten los apelantes.*

*Esta doble naturaleza debe llevarnos a la conclusión de que, sin perjuicio de que lógicamente se atengan asimismo a la legislación autonómica al tener la*

---

<sup>16</sup> Tribunal Suprem (Sala de lo Contenciós-Administratiu, Secció 4ª) Sentencia de 26 juny 1998 RJ 1998\6091

*Comunidad Autónoma potestad legislativa sobre la materia, los Consejos Insulares se rijan por la legislación sobre Administración Local”.*

Aquesta sentència per una banda admet la doble naturalesa dels consells insulars, i per l'altra nega que siguin institucions d'autogovern, tot afirmant (*i això encara és més important*) que es regeixen, tret del que disposi la legislació sectorial autonòmica, per la normativa local. Tot això, i atès que la normativa autonòmica ha de respectar la legislació local bàsica, fa que el caràcter de doble naturalesa dels consells resti gairebé sense virtualitat.

### **3.2. LA INTERLOCUTÒRIA DE 20 D'OCTUBRE DE 2005<sup>17</sup>.**

La Comissió Insular d'Urbanisme d'Eivissa i Formentera, per acord de dia 22 de novembre de 1999, va informar desfavorablement una sol·licitud d'autorització d'obres per construir un habitatge aïllat en sòl no urbanitzable. Contra aquest acord es va interposar recurs contenciós administratiu. La Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears, per interlocutòria de dia 7 de juliol de 2000, va sostenir que:

*“(…) la resolución ha sido dictada por una entidad que si bien merece la condición de “corporación local”, no es menos cierto que en el caso que nos ocupa, lo hace asumiendo competencias propias de la Comunidad Autónoma (en urbanismo y vivienda), por lo que a efectos de determinar el órgano judicial competente, debe atenderse a la naturaleza de dicha actividad en gestión de urbanismo.*

*(…) En el caso que nos ocupa, la resolución procede del Consell Insular en ejercicio de competencias propias de la Comunidad Autónoma y cuya función ejecutiva y gestión se asume al amparo de lo previsto en el artículo 39.8 del Estatuto de Autonomía. Por ello, y al entenderse como “acto de ente u órgano de la Comunidad*

---

<sup>17</sup> Tribunal Suprem (Sala de lo Contenciós-Administratiu, Secció 1<sup>a</sup>) Auto de 20 d'octubre 2005 RJ 2006\140

*Autónoma” y no incardinarse dentro de los supuestos del artículo 8.2ª de la Ley 29/98, procede ratificar el auto del Juzgado y aceptar la competencia de esta Sala”.*

Per a la Sala es tracta d'un acte aprovat per un òrgan de la Comunitat Autònoma, essent, per tant, competent per conèixer del recurs contenciós administratiu. En canvi, pel Tribunal Suprem:

*“En el presente caso, pues, el procedimiento tramitado en la Instancia giró en torno a la impugnación de la Resolución de la Comisión Insular de Urbanismo, órgano dependiente de la Entidad Local Consejo Insular de Ibiza y Formentera, dictada (aun cuando la resolución administrativa recurrida no lo menciona expresamente), de acuerdo con las disposiciones antes enunciadas y en ejercicio de sus competencias, atribuidas legalmente como propias, en materia de urbanismo, y no en ejercicio de competencias propias de la Comunidad Autónoma.*

*(...) Así, ni la Comisión Insular de Urbanismo puede ser considerada un órgano de los mencionados en el artículo 8.3 de la Ley Jurisdiccional, ni tampoco la denegación de la solicitud formulada puede asimilarse a la denegación de una licencia urbanística de las mencionadas en el artículo 8.1.c) de la Ley Jurisdiccional, sino que el acto administrativo recurrido, aunque por distintas razones a las argumentadas por la Sala de Instancia en el Auto de 7 de julio de 2000, debe incardinarse entre los que, por disposición del artículo 10.1.a) de la Ley Jurisdiccional<sup>18</sup>, determinan la competencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia (...).”.*

Per al TS, l'òrgan competent és la Sala del TSJIB, però no per tractar-se d'un òrgan autonòmic, sinó perquè es tracta d'un òrgan dependent d'una entitat local (*en aquest cas, el Consell Insular d'Eivissa i Formentera*), ja que les competències, que han estat atribuïdes com a pròpies als consells insulars, ja no són de la Comunitat Autònoma.

---

<sup>18</sup> Aquest article 10.1.a) disposa que: les sales contencioses administratives dels tribunals superiors de justícia coneixeran en única instància dels recursos que es dedueixin en relació amb els actes de les entitats locals (*i de les administracions de les comunitats autònomes*), el coneixement dels quals no estigui atribuït als jutjats contenciosos administratius.



Aquesta sentència encara limita més la doble naturalesa dels consells insulars. Condició que el TS, com hem vist, i precisament en relació amb la composició de les comissions insulars d'urbanisme, havia admès en declarar que els consells també tenien el caràcter d'òrgans autonòmics, encara que no fossin òrgans d'autogovern.

### **3.3. LES INTERLOCUTÒRIES DE 31 DE GENER DE 2008 I 6 D'OCTUBRE DE 2011<sup>19</sup>**

El TS començà per platejar la qüestió de si les previsions estatutàries sobre els consells insulars, que els configuren no sols com a administracions locals, sinó també com a institucions de la Comunitat Autònoma, i la progressiva assumpció de competències, justifiquen una transmutació de la seva naturalesa jurídica per convertir-los en alguna cosa distinta a una corporació local. Després d'examinar els articles 39 i 61 de l'EAIB, l'alt tribunal declara que :

*“Tal previsión estatutaria que conceptúa formalmente a los Consejos Insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma no ha de interpretarse, no obstante, en el sentido de considerar a los mismos como auténticas instituciones de autogobierno autonómico (...), sino que, tal previsión quiere destacar la trascendencia autonómica que, en el plano funcional, adquieren tales Administraciones que, no por ello, pueden ser privadas de su naturaleza local”.*

El TS arriba a n'aquesta conclusió: *“la consideración plena de los Consejos Insulares como Entes locales”*. Tot seguit, afirma que aquesta conclusió no entra en contradicció amb la seva doctrina sobre la consideració jurídica dual dels òrgans propis dels territoris històrics, quan va assimilar els seus actes i disposicions als propis d'entitats locals, quan exerceixen competències de règim comú, o als de les comunitats autònomes, quan exerceixen competències de règim foral, atès que:

---

<sup>19</sup> En les interlocutòries esmentades a l'epígraf corresponen als recursos núm. 1732/2005 i 3184/2006; la segona posa fi al recurs núm. 5424/2010.

*“A este respecto ha de recordarse que la regulación de la Isla dentro del Capítulo dedicado a la Administración Local en el Título VIII de la CE, relativo a la organización territorial del Estado (artículo 141.4 CE) supone el reconocimiento de la Isla como Entidad local y de los Cabildos o Consejos como su órgano de gobierno. Ahora bien, los Territorios Históricos encuentran su reconocimiento constitucional fuera del Título VIII de la CE, en la Disposición Adicional Primera de la misma, lo que pone de manifiesto la peculiaridad de los mismos y de sus órganos de gobierno y la dificultad de asimilarlos, ni siquiera por aproximación, a las figuras contempladas con carácter general en el citado Título VIII; circunstancia que ya de por sí excluye la existencia de contradicción entre el tratamiento aplicable a los Territorios Históricos del País Vasco y el que se aplique a Administraciones Insulares, dadas las diferencias existentes en cuanto a la naturaleza jurídica de unas y Entidades y otras.”*

En definitiva, el TS no té cap dubte sobre el caràcter prevalent dels consells insulars com a òrgans de govern local i, a més, resol la polèmica doctrinal sobre si era o no possible assimilar les illes als territoris històrics del País Basc.

#### **4. PRONUNCIAMENT DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FENT REFERÈNCIA ALS MEMBRES NO ELECTES DINS DEL CONSELL EXECUTIU.**

Per començar s’ha de tenir en compte que la pròpia LCI va ser impugnada pel President del Govern espanyol per diversos motius de inconstitucionalitat, entre els quals si trobaven Arts. relacionats amb la integració de membres no electes dintre dels Consells Insulars, i als quals es retreu la vulneració dels articles 23<sup>20</sup> i 141<sup>21</sup> de la CE,

---

<sup>20</sup> **Article 23**

1. Els ciutadans tenen el dret a participar en els afers públics, directament o per mitjà de representants lliurement elegits en eleccions periòdiques per sufragi universal.
2. Tenen també el dret d’accedir en condicions d’igualtat a les funcions i als càrrecs públics, amb els requisits que les lleis assenyalin.

<sup>21</sup> **Article 141**

1. La província és una entitat local amb personalitat jurídica pròpia, determinada per l’agrupació de municipis i la divisió territorial per al compliment de les activitats de l’Estat. Qualsevol alteració dels límits provincials haurà de ser aprovada per les Corts Generals per mitjà d’una llei orgànica.

doncs el caràcter burocràtic d'aquests òrgans de lliure creació pels Consells Insulars seria contrari a la reserva constitucional del govern i administració a favor d'òrgans de caràcter representatiu, així com de l'article 149.1.18 CE, per infracció de la LRBRL, que no contempla la possibilitat que existeixin aquests òrgans. Aquests preceptes legals s'impugnaren essencialment perquè els demandants entenien que s'atribueixen funcions pròpies del govern i administració dels consells insulars a uns òrgans (*els consells executius, les direccions insulars i les secretaries tècniques*) on els membres de les quals o titulars no cal que tinguin la condició d'electes, la qual cosa, en la seva opinió, contravindria el bloc de constitucionalitat en la matèria, integrat per les disposicions constitucionals relatives a l'Administració local, en relació amb l'article 23 CE, i els Arts. de l'EAIB concretament dedicats als Consells Insulars.

Amb la finalitat de donar l'adequada resposta al problema suscitat en aquest procés constitucional el TC en la **STC 132/2012, de 19 de juny**, va manifestar que la proclamació constitucional de l'autonomia serveix, principalment, amb el propòsit de garantir l'autogovern de la comunitat local en els assumptes que li afectin. És per això que pot parlar-se de la similitud de la noció d'autonomia local elaborada pel TC des de la primerenca STC 32/1981, de 28 de juliol (*RTC 1981,32*), amb l'acolliment en la Carta Europea d'Autonomia Local, feta a Estrasburg el 15 d'octubre de 1985 (*RCL 1989/412*), i ratificada per l'Estat espanyol mitjançant Instrument de 20 de gener de 1988, que el seu apartat primer defineix aquella com “*el dret i la capacitat efectiva de les Entitats locals d'ordenar i gestionar una part important dels assumptes públics, en el marc de la Llei, sota la seva pròpia responsabilitat i en benefici dels seus habitants*”.

D'altra banda, el mateix TC ens ve a dir que en el si d'aquests ens locals que és compatible l'existència d'òrgans on la integració dels quals no es troba exclusivament reservada als membres electes de la corporació, en prevaler en ells el perfil executiu. Encara que s'ha de tenir en compte que aquests hauran de respondre de la seva acció davant aquells, que, precisament per reunir la condició d'òrgans representatius, són els únics facultats per dirigir l'acció de les Administracions locals en exercici d'aquest nucli de l'autonomia local que, segons la STC 193/1987, de 9 de desembre, (*RTC 1987,193*) F.

---

2. El govern i l'administració autònoma de les províncies seran encomanats a diputacions o altres corporacions de caràcter representatiu.

3. Es podran crear agrupacions de municipis diferents de la província.

4. En els arxipèlags, les illes tindran, a més, administració pròpia en forma de *cabildos* o consells.

4, “consisteix, fonamentalment en la capacitat de decidir lliurement, entre diverses opcions legalment possibles, d'acord amb un criteri de naturalesa essencialment política ( STC 4/1981(RTC 1981,4) fonament jurídic 3)”. Aquesta compatibilitat figura, igualment, en la pròpia Carta Europea de l'Autonomia Local on a l'article 3.2 assenyala que el dret a l'autogovern local “s'exerceix per Assemblees o Consells integrats per membres triats per sufragi lliure, secret, igual, directe i universal i que poden disposar d'òrgans executius responsables davant ells mateixos”.

Per tant, tal com ens diu la STC 132/2012, de 19 de juny, no es pot considerar inconstitucional la possibilitat que existeixin consellers executius que no tinguin la condició de membres electes del consell insular. Això és així perquè el legislador autonòmic ha optat per reforçar el perfil executiu de la figura del consell executiu, contrapesant-ho amb l'establiment d'una sèrie d'instruments de control i fiscalització de l'acció dels consellers executius i, en última instància, del president, qui designa i separa lliurement als restants membres del consell executiu<sup>22</sup>. Per tant es tracta d'una opció que el TC entén que no contradiu la legislació bàsica en matèria de règim local i que resulta perfectament legítima, tenint en compte que es garanteix que la direcció i control de l'acció dels consells insulars correspongui al Ple, com a òrgan de caràcter representatiu, i tenint molt present que els consells insulars “*també són institucions de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears*”, segons estableix l'article 61.3 de l'EAIB.

La singularitat del fet o fenomen insular explica l'especial tractament que a les illes es dispensa en els corresponents textos estatutaris dels arxipèlags canari i balear (*article 143.1 CE*), constituïts en Comunitats Autònomes. Al mateix temps s'ha de tenir en compte que, de la mateixa manera que l'illa no substitueix a la província a l'Arxipèlag Balear, tampoc les institucions a les quals correspon l'administració de les illes (*els consells insulars en el cas balear*) poden ser caracteritzades com a una còpia de les diputacions provincials, sinó com a ens específics per expressa voluntat del poder constituent plasmada en l'article 141.4 CE. Dit d'una altra manera, si bé la consideració constitucional de la illa en els arxipèlags canari i balear com a ens local amb administració pròpia en forma de cabildos o consells resulta indisponible per al legislador estatutari, la CE no s'oposa de cap manera al fet que els consells insulars (*o, en el cas canari, els cabildos*) es configuren com a institucions autonòmiques a l'Estatut

---

<sup>22</sup> Article 66.2 de l'EAIB i articles 7.3 i 9.2 g) de la LCI

d'Autonomia, “*norma institucional bàsica*” de la Comunitat Autònoma (*article 147.1 CE*), sempre que aquesta configuració estatutària dels consells insulars no suposi detriment de la seva naturalesa d'administració local de cada illa (*o agrupacions d'illes*), ni minvament de la seva autonomia per a la gestió dels interessos propis de la illa. Dins d'aquests límits, l'article 141.4 CE atorga un ampli marge de decisió al legislador estatutari per regular el règim jurídic dels consells insulars com a administració pròpia de la illa i al seu torn (*i si escau*) com a institució bàsica autonòmica, atenent a la singularitat del fenomen insular<sup>23</sup>.

S'ha de tenir en compte que actualment sobre la Llei 57/2003 hi ha pendants tres recursos d'inconstitucionalitat, la resolució de la qual no té un per què afectar al present assumpte, ja que només en un d'ells, el núm. 1523-2004, s'impugna la previsió<sup>24</sup> conforme a la qual l'Alcalde pot nomenar com a membres de la Junta de govern local a persones que no tinguin la condició de regidors, previsió que semblaria guardar una certa relació amb la impugnació de diversos preceptes de la Llei de Consells Insulars que atribueixen funcions pròpies del govern i administració dels Consells Insulars a uns òrgans (*els consells executius, les direccions insulars i les secretaries tècniques*) els membres de les quals o titulars no cal que tinguin la condició d'electes. Ara bé, tal i com ens diu la jurisprudència del TC en la STC 132/2012, “*a més de que no cal equiparar automàticament els Consells Insulars als ajuntaments, ha d'assenyalar-se que aquesta regulació dels Consells Insulars constitueix una singularitat pròpia del seu règim jurídic que no atempta contra l'autonomia local, concretada en l'autogovern de la illa com a entitat local a través de corporacions de caràcter representatiu.*”

---

<sup>23</sup> FJ 3, STC 132/2012, de 19 de juny.

<sup>24</sup> Previsió continguda en l'article 126.2, paràgraf segon, LBRL, a la redacció donada per la Llei 57/2003: “*Correspon a l'Alcalde nomenar i separar lliurement als membres de la Junta de Govern Local, el nombre del qual no podrà excedir d'un terç del nombre legal de membres del Ple, a més de l'Alcalde.*”

*L'Alcalde podrà nomenar com a membres de la Junta de Govern Local a persones que no ostentin la condició de regidors, sempre que el seu nombre no superi un terç dels seus membres, exclòs l'Alcalde. Els seus drets econòmics i prestacions socials seran els de els membres electius.*

*En tot cas, per a la vàlida constitució de la Junta de Govern Local es requereix que el nombre de membres de la Junta de Govern Local que ostenten la condició de regidors presents sigui superior al nombre d'aquells membres presents que no ostenten aquesta condició.*

*Els membres de la Junta de Govern Local podran assistir a les sessions del Ple i intervenir en els debats, sense perjudici de les facultats que corresponen al seu President”*

Així doncs, el caràcter representatiu dels òrgans als quals correspon la direcció política dels ens locals constitueix una exigència inherent a aquest concepte d'autonomia local. Una exigència que, en el plànol normatiu, es tradueix amb l'atribució constitucional del govern i administració municipal a batlles i regidors electes d'acord amb l'article 140 de la CE i del govern de les províncies a corporacions “*de caràcter representatiu*” (article 141.2 CE). D'altra banda, aquesta mateixa exigència és compatible amb l'existència, en el si d'aquests ens locals, d'òrgans on la integració dels quals no es trobi completament reservada als membres electes de la corporació, en prevaler en ells el perfil executiu. Tot això entenent que aquests hauran de respondre de la seva acció davant els membres electes de la corporació, que, precisament per reunir la condició d'òrgans representatius, són els únics facultats per dirigir l'acció de les Administracions locals en exercici d'aquest nucli de l'autonomia local<sup>25</sup>. Aquesta compatibilitat figura, igualment, en la pròpia Carta Europea de l'Autonomia Local anteriorment esmentada, a l'article 3.2 s'assenyala que el dret a l'autogovern local “*s'exerceix per Assemblees o Consells integrats per membres triats per sufragi lliure, secret, igual, directe i universal i que poden disposar d'òrgans executius responsables davant ells mateixos*”.

Per tant la LCI no reserva als membres electes del consell insular la condició de membres de l'òrgan col·legiat (*consell executiu*) ni la titularitat dels òrgans unipersonals (*direccions insulars i secretaries tècniques*) (article 15.1 a)). Però aquesta particularitat del règim dels consells insulars ni contradiu la legislació bàsica sobre administració local, ni comporta, per les raons ja apuntades, una vulneració de l'autonomia local concretada en l'autogovern de l'entitat local (*en aquest cas l'illa*) a través de corporacions de caràcter representatiu (articles 137, 140 i 141.4 de la CE). Aleshores, convé tenir present que l'opció legislativa que resulta de diversos preceptes de la LCI, segons la qual no cal que els membres o titulars d'aquests òrgans executius dels Consells Insulars tinguin la condició d'electes, no contravé la legislació bàsica en matèria de règim local. D'acord amb el mandat constitucional d'assegurar que en els arxipèlags les illes tinguin la seva administració pròpia “*en forma de Cabildos o Consells*” (article 141.4 CE), a més l'article 41.3 LRBRL determina expressament que els consells insulars de les Illes Balears “*als quals són aplicable les normes d'aquesta*

---

<sup>25</sup> D'acord amb la jurisprudència continguda a la STC ( STC 4/1981 [RTC 1981, 4], fonament jurídic 3 “*consisteix, fonamentalment en la capacitat de decidir lliurement, entre diverses opcions legalment possibles, d'acord amb un criteri de naturalesa essencialment política*”)

*Llei que regulen l'organització i funcionament de les Diputacions provincials, assumeixen les seves competències d'acord amb el que es disposa en aquesta Llei i les que els corresponguin de conformitat amb l'Estatut d'Autonomia de Balears”<sup>26</sup>.*

Encara que literalment la remissió a l'EAIB i a les Lleis que els corresponguin que es conté en l'article 41.3 LRBRL per a la regulació dels Consells Insulars només faci referència a les competències, la veritat és que aquesta cridada al text estatutari resulta capital als efectes que ens ocupen, atès que l'article 141.4 CE confereix al legislador estatutari un ampli marge de decisió per regular el règim jurídic dels consells insulars com a administració pròpia de la illa i al mateix temps com a “*institucions autonòmiques pròpies*” (article 147.2 c) CE), en consideració a la singularitat del fenomen insular, de la mateixa manera que el TC ha reconegut que la finalitat de “*atendre a la singularitat del sistema institucional*” establert per determinades Comunitats Autònomes en els seus Estatuts d'Autonomia cal vincular-la a la “*peculiaritat*” d'aquestes Comunitats<sup>27</sup>. En coherència amb això, el vigent EAIB, que atribueix a la Comunitat Autònoma competència exclusiva en matèria de “organització, règim i funcionament de les seves institucions pròpies (article 30.1) i de “procediment administratiu derivat de les especialitats de l'organització pròpia” (article 30.36), així com competències de desenvolupament legislatiu i execució en el marc de la legislació bàsica estatal en matèria de “*règim local*” (article 31.13), conté la regulació essencial de l'organització i competències dels consells insulars, configurats com a institucions de la CAIB (article 61.3) sense detriment de la seva condició d'Administració pròpia de les illes de l'arxipèlag balear com a entitats locals (article 61.1), remetent a la LCI el desenvolupament de l'organització i funcionament dels mateixos (articles 62, 63.1, 67.4 i 68).

---

<sup>26</sup> En termes semblants es pronuncia l'article 41.1 LRBRL respecte dels Cabildos Insulars Canaris.

<sup>27</sup> STC 31/2010, de 28 de juny (RTC 2010, 31), F. 141, que al seu torn cita la STC 109/1998, de 21 de maig (RTC 1998, 109), F. 7.

## 5. CONCLUSIÓ FINAL.

Per començar, i pel que fa a la naturalesa jurídica dels consells insulars, cal tenir en comte el pronunciament de la Sala Contenciosa Administrativa del TSJIB que ens ve a dir que no sols s'ha acceptat la doctrina de la doble naturalesa dels consells insulars, sinó que s'ha pronunciat a favor del caràcter prevalent d'institució autonòmica davant la vessant d'òrgan de govern d'una entitat local. Dóna la sensació que aquesta Sala ha cregut que donar prevalença al caràcter d'institució autonòmica, en detriment del caràcter d'entitat local, significava reforçar el paper dels consells insulars, que, per dir-ho en paraules d'un dels seus membres, “*passaren de simple administració local d'escasses competències a ser la vertadera administració de les illes, buidant cada vegada més les competències del Govern*”<sup>28</sup>.

Per tant el que determina el pes d'una entitat pública territorial són les competències que té i l'autonomia de què gaudeix per poder exercir-les. Aquí hem d'esmentar que l'EAIB és molt generós amb els consells insulars, ja que els atribueix, amb el caràcter de pròpies, les competències més importants que la comunitat autònoma té assumides amb caràcter d'exclusives. A més, mitjançant lleis de transferència o delegació, els poden atribuir la funció executiva de la resta de competències autonòmiques. Però això, segons el TS, no significa la transmutació d'un òrgan de govern d'una entitat local en un òrgan autonòmic, ja que això afectaria la seva autonomia. Llevat que es vulgui fragmentar el poder executiu de la comunitat en cinc poders executius (*quatre consells i el Govern*), però això podria requerir modificar l'Estatut i la CE<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Socías Fuster, F. «Els consells insulars en la doctrina del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears». *Els consells insulars en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*. Palma: Lleonard Muntaner, Editor, 2007, pàg. 138

<sup>29</sup> Sobre aquest tema tenim les opinions del Sr. Blasco Esteve, A: “*En este punto hay que llamar la atención sobre una de las principales novedades introducidas en la reforma estatutaria de 2007, a saber la partición del poder ejecutivo originario de la Comunidad Autónoma entre el Gobierno autonómico y los Consejos Insulares [...] Esta regulación es plenamente acorde con la Constitución.*”; *vid.* aquest text a “Comentario al artículo 61”, en l'obra col·lectiva *Comentarios al Estatut d'Autonomia de les Illes Balears*, *cit.*, p. 868, 1<sup>a</sup> edició, Thomson/Civitas (Navarra 2008).. Per altre banda tenim l'opinió del Sr. Calafell Ferrà, V: “*La distribución del poder ejecutivo de la Comunidad Autónoma entre el poder central*”



De tot el que s'ha exposat anteriorment, i entrant en el nucli del treball que tracta dels membres no electes dins dels consells insulars, podem concloure que l'imperatiu constitucional establert a l'article 23 de la CE es refereix a l'exigència de l'organització necessària dels consells insulars, com administració territorial, sigui representativa, doncs, en cas contrari, es podria estar adulterant greument el Dret de participació dels ciutadans en els assumptes públics.

Ara bé, no hi ha res que impedeixi que en el si de les organitzacions corporatives, com és el cas dels Consells Insulars, ja que parlem d'una administració territorial, existeixin òrgans de caire burocràtic i competències resolutòries que donen compliment al principi també constitucional de funcionament eficaç de l'Administració, sempre que les seves decisions, com és en el cas dels consells insulars, siguin revisables pels òrgans superiors de la Institució de la qual depenen. A més, de la indicada particularitat del règim jurídic dels consells insulars podem entendre que no existeix una vulneració de l'autonomia local concretada en l'autogovern de la illa com a entitat local a través de corporacions de caràcter representatiu, ja que el Ple del consell insular, que conserva totes les potestats decisòries i el control polític de l'ens, només està integrat per membres electes.

És evident que el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra la LCI l'advocat de l'Estat impugna en concret aquesta configuració del consell executiu, perquè els consellers executius *“no són electes i, per tant, no poden incloure'ls constitucionalment en aquest òrgan de representació...Aquests membres no electes del consell insular no poden dictar actes administratius constitucionalment...”* Amb aquesta tesi es pot considerar que s'infravalora el sistema de gestió o administració institucional-burocràtica, aplicat a l'administració estatal i a les administracions autonòmiques. Per tant, entenc que no es pot acusar aquest model organitzatiu de *“dèficit democràtic”*, ja

---

*(el Gobierno) y los poderes territoriales (los Consejos Insulares) es una cuestión ciertamente capital y compleja. [...] Sin embargo, la modificación normativa consistente en dar a los Consejos Insulares el rango de Instituciones de autogobierno [...] no es por sí sola suficiente para dar por zanjada la siempre delicada cuestión del diseño institucional. No hay que olvidar que el sujeto jurídico-político que personifica el autogobierno es la comunidad autónoma (las Illes Balears), no cada una de las islas.”; vid. “Comentario al artículo 39”, en l'obra *Comentarios a l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears*, 1ª edició, Thomson/Civitas (Navarra 2008).*

que és el model generalitzat a totes les administracions superiors de les democràcies europees. De tot això en tenim una bona prova a la nova regulació que dona la Llei 57/2003, on ha introduït en el règim d'organització dels municipis de gran població, permetent que fins un terç dels membres de la Junta de Govern local puguin ésser persones que no ostenten la condició de regidors i siguin designats lliurement per l'alcalde.

Per tant, cap de les funcions legalment atribuïdes a n'aquests òrgans executius (*consells executius, direccions insulars i secretaries tècniques*) els permet adoptar decisions basades exclusivament en criteris de naturalesa essencialment política, que constitueixen el nucli essencial de l'autonomia local, corresponent-los tan sols l'execució de les normes i directrius aprovades pel Ple del consell insular, dirigint o gestionant els corresponents serveis administratius<sup>30</sup>. Cal destacar també que la potestat més expressiva de l'autonomia reconeguda als consells insulars, la normativa, es troba exclusivament reservada al Ple de la corporació<sup>31</sup>. D'altra banda, la major complexitat organitzativa que presenten els consells insulars quan es comparen amb les diputacions provincials, es correspon amb la major extensió de les competències que el propi Estatut d'Autonomia reserva als consells insulars.

Per tant, tenim que la LCI, amb la finalitat de donar plena aplicació al principi d'eficàcia, que ha d'inspirar l'actuació de totes les Administracions públiques, crea, al costat dels òrgans necessaris, una sèrie d'òrgans complementaris (*consell executiu, direccions insulars i secretaries tècniques*) que contribueixen a facilitar i fer possible la gestió dels interessos respectius de cada Consell Insular. L'actuació d'aquests òrgans no té per què suposar el minvament del principi representatiu perquè els seus membres són designats pel President del consell insular (*entitat d'indubtable caràcter presidencialista*), les seves actuacions poden ser revisades pels òrgans integrats per membres electes, els membres electes podran integrar-se en els òrgans necessaris d'acord amb la normativa bàsica, que seguiran existint en tot cas i exercint les competències que els atribueix aquesta mateixa normativa bàsica. Convé recordar, en aquest sentit, que l'article 41.3 LRBRL determina que “*els Consells Insulars de les Illes Balears, als quals són aplicable les normes d'aquesta Llei que regulen l'organització i*

---

<sup>30</sup> Articles 67.2 de l'EAIB en relació amb el consell executiu, i 13.3 de la LCI, pel que fa a les direccions insulars i les secretaries tècniques.

<sup>31</sup> Article 67.1 de l'EAIB, i en el mateix sentit l'Article 8.1 i) de la LCI.

*funcionament de les Diputacions provincials, assumeixen les seves competències d'acord amb el que es disposa en aquesta Llei i les que els corresponguin de conformitat amb l'Estatut d'Autonomia de Balears”.*

També hem de tenir en compte que tots aquests òrgans executius responen de la seva gestió davant els òrgans de caràcter representatiu. L'article 65.1 de l'EAIB estableix que, entre altres funcions, el Ple del consell insular “*controla l'acció de govern del Consell Executiu, tria i cessa al President*”, al mateix temps tenim l'article 65.5 el qual ens diu que “*el Ple exercirà el control i la fiscalització de l'acció del President i del Consell Executiu, mitjançant la moció de censura al President, la votació sobre la qüestió de confiança que aquest plantegi i els debats, les preguntes, les interpel·lacions i les mocions sobre la seva actuació i unes altres que s'estableixin*”; i, en termes similars, l'article 8.1 b) de la LCI li encomana al Ple la funció de “*exercir el control i la fiscalització dels òrgans de govern, a través de debats, preguntes i mocions sobre la seva actuació i uns altres que s'estableixin*”. Per tant ens trobem amb mecanismes amb els quals es pretén assegurar que el control últim de les decisions i la funció directiva de l'entitat correspongui a l'òrgan representatiu per excel·lència, que no és un altre que el Ple del consell insular corresponent, i d'aquesta manera salvaguardat el nucli inherent a la funció representativa que constitucionalment correspon als membres d'una corporació local (*en aquest cas insular*), integrat per les facultats de participació en l'activitat de control del govern local, d'intervenció en les deliberacions del Ple de la corporació i de votació en els assumptes sotmesos a aquest mateix òrgan.

També és important tenir en compte que si existeix la possibilitat de que els ajuntaments de municipis de gran població tenen la facultat d'introduir membres no electes dins la Junta de Govern, i que d'acord amb la disposició addicional catorzena, que s'addiciona a la LRBRL, la delimitació de l'àmbit subjectiu d'aplicació del règim especial dels municipis de gran població es completa amb l'extensió de l'esmentat règim a un altre tipus d'ens locals diferents del municipi, en concret, encara que parcialment, s'aplica als cabildos insulars canaris, crec que aquesta possibilitat atorgada per la llei dóna fonaments, encara que la llei no ho digui explícitament, a que els consells insulars també tinguin aquesta facultat, ja que no hem d'oblidar que els consells insulars, al igual que els cabildos canaris, també són administracions locals que acaparen un gran nucli de població, i per tant entenc que és més que justificat que la llei autonòmica que regula els consells insulars hagi previst també que aquests puguin introduir a membres

no elegits per la ciutadania per a dur a terme la direcció executiva. A més, és important no oblidar que tenint en compte la particularitat del règim jurídic dels consells insulars entenc que no existeix una vulneració de l'autonomia local concretada en l'autogovern de la illa com a entitat local a través de corporacions de caràcter representatiu, ja que el Ple del consell insular, que conserva totes les potestats decisòries i el control polític de l'ens, només està integrat per membres electes.

## 6. FONTS BIBLIOGRÀFIQUES:

**Blasco Esteve, Avel·lí** (Director), *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears*, 1<sup>a</sup> edició, Navarra, Thompson Civitas, 2008.

**L.Parejo, Alfonso; Blasco Esteve, Avel·lí; Torres Bonet, M<sup>a</sup> L.; Baño León, J.M<sup>a</sup>**, *Cuatro Estudios Sobre la Ley de Consejos Insulares*, 1<sup>a</sup> edició, Palma de Mallorca, Leonard Muntaner, 2003.

**Pons Irazábal, Fèlix; Blasco Esteve, Avel·lí ; de España Fortuny, Carmen; Munar Fullana, Jaume; Mas Rigo, Jeroni M.; Colom Pastor, Bartomeu; Socias Fuster, Fernando; de Oleza y Serra de Gayetana, Gabriel; Baño León, José M<sup>a</sup>; Segura Ginard, Lluís J.; Argullol Murgadas, Enric; Vicens Mir, Bartomeu J.**, *Els consells insulars en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, 1<sup>a</sup> edició, Palma (Mallorca), Leonard Muntaner, 2007.

**Blasco Esteve, Avel·lí; Parejo Alfonso, Luciano; Carro, José L.; Segura Ginard, Lluís J.; Ortega, Luis, Munar Fullana, Jaume; Barceló Llompart, Miquel; Lasagabáster, Iñaki**, *Los Consejos Insulares*, 1<sup>a</sup> edició, València, Tirant lo Blanch, 2005.