

El reglamento orgánico en la Ley 4/2022, de 28 de junio, de consejos insulares

ROSA SALORD OLEO

Funcionaria de Administración local con habilitación de carácter nacional.

Secretaria del Consejo Insular de Menorca (en comisión de servicios)

1. Introducción

2. El reglamento orgánico; la ordenación fundamental de la organización y el funcionamiento de la Administración insular

2.1. El papel del reglamento orgánico en la estructuración de los consejos insulares

2.1.1. *Estructura orgánica básica; margen de regulación*

2.1.2. *Creación de órganos; el reglamento orgánico y otros reglamentos organizativos. Los convenios*

2.1.3. *Estructuración de la Administración insular en departamentos; reglamento orgánico y decretos de presidencia*

2.2. El reglamento orgánico y la distribución de competencias entre los órganos. Delegación y desconcentración

2.2.1. *Concreción de las competencias de los órganos*

2.2.2. *Delegación y desconcentración de competencias*

2.3. El papel del reglamento orgánico en la determinación del funcionamiento de los órganos insulares

2.4. Otros aspectos destacados a regular por el reglamento orgánico

2.4.1. *Remisiones en la determinación del estatuto de los miembros del consejo insular*

2.4.2. *Concreción de los principios de buen gobierno y transparencia*

3. El reglamento orgánico y el resto de tipologías de reglamentos insulares

3.1. El reglamento orgánico y otras disposiciones organizativas

3.2. Las otras tipologías de disposiciones generales insulares

3.3. Las relaciones entre reglamentos

4. El procedimiento para aprobar y modificar el reglamento orgánico y las otras disposiciones de carácter organizativo

4.1. El reglamento orgánico

4.1.1. *En cuanto al contenido*

4.1.2. *En cuanto a la tramitación*

- 4.2. El resto de reglamentos diferentes de los reglamentos ejecutivos
- 4.3. Las disposiciones generales dictadas por la presidencia

1 Introducción

Los consejos insulares constituyen, sin duda, una construcción original dentro del panorama institucional y administrativo del conjunto del Estado, en cuya configuración juega un papel esencial la reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (en adelante, EAIB) operada por la Ley Orgánica 1/2007, de 1 de marzo. La Ley 4/2022, de 28 de junio, de consejos insulares (en adelante, LCI), supone la primera adaptación legislativa a la citada modificación estatutaria, superados los quince años desde su entrada en vigor.

Destacaré dos de los aspectos esenciales que comporta la regulación estatutaria de 2007, especialmente trascendentes para el presente trabajo:

a) Por un lado, la integración de los consejos insulares dentro del sistema institucional autonómico al mismo nivel que el Parlamento, el Gobierno o el Presidente, consideración que da pie a que los consejos insulares superen el modelo corporativo propio de la Administración local para acoger rasgos más próximos al modelo institucional burocrático propio de la Administración autonómica. En palabras de la exposición de motivos de la LCI: “el legislador estatutario, al modelar estos entes, ha abandonado definitivamente el marco de referencia de las diputaciones provinciales para optar por unas administraciones de características específicas que están dotadas de una amplia autonomía para la gestión de los intereses propios, que combinan rasgos propios de los ámbitos autonómico y local, que poseen una organización mixta —corporativa e institucional y burocrática— preparada para asumir una importante carga de competencias y que disponen de fuertes mecanismos de control interno de la administración insular”.

b) Por el otro, la atribución a los consejos insulares, directamente por vía estatutaria, de una serie de competencias con carácter de propias (artículo 70 EAIB), respecto de las cuales se les reconoce la potestad reglamentaria ejecutiva (artículo 72 EAIB), la potestad de fomento y la capacidad para fijar políticas propias y diferenciadas del Gobierno autonómico (artículo 73 EAIB).

Precisamente los aspectos más innovadores de la LCI parten de esa regulación estatutaria, de los que, desde una visión general, destacaría los siguientes:

1. El establecimiento de un sistema organizativo común para todos los consejos insulares, reflejo del modelo mixto corporativo-institucional-buro-

crático, en algún aspecto inspirado en el régimen de los municipios de gran población, regulados por la normativa básica de régimen local, y en muchos otros en el modelo del Gobierno y Administración autonómica. Todo ello, con la pretensión de dejar suficiente margen de flexibilidad a cada consejo insular, para adaptar dicho modelo a las particularidades de cada isla, precisamente y fundamentalmente a través del reglamento orgánico.

2. Respecto del régimen jurídico y de funcionamiento, destacan los siguientes aspectos fundamentales:

- Se diferencian las reglas de funcionamiento del Pleno y de las comisiones del Pleno, del resto de órganos colegiados. En el primer caso, se efectúa una remisión en bloque a la normativa de régimen local, regulando algunas particularidades propias, y en el segundo, la remisión se efectúa a la legislación básica reguladora del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y al reglamento orgánico.
- Se establecen las reglas básicas de control y fiscalización de la acción de gobierno. En este aspecto la LCI regula un variado abanico de medios de control y fiscalización de la acción de gobierno, donde, otra vez más, se da un amplio margen de regulación a los reglamentos orgánicos.

Esa remisión también la encontramos en el desarrollo del estatuto de los miembros del consejo insular o en la regulación de los principios de buen gobierno y transparencia.

Efectuadas estas consideraciones generales, a continuación abordaré el papel del reglamento orgánico en la regulación y el desarrollo de todos estos extremos, para después referirme a este en relación con el resto de disposiciones generales de los consejos insulares, con una mención final al procedimiento de aprobación y modificación de los distintos reglamentos insulares.

2

El reglamento orgánico; la ordenación fundamental de la organización y el funcionamiento de la Administración insular

2.1

El papel del reglamento orgánico en la estructuración de los consejos insulares

2.1.1

Estructura orgánica básica; margen de regulación

De acuerdo con el artículo 14 LCI los órganos de los consejos insulares se estructuran en:

A. Órganos de gobierno: pleno, presidente, consejo ejecutivo y, en su caso, vicepresidencia o vicepresidencias.

En este apartado el reglamento orgánico puede:

- determinar la existencia de más de una vicepresidencia (artículo 24.2 LCI);
- prever y regular la existencia de las comisiones del pleno, teniendo en cuenta en este punto la existencia preceptiva de la Comisión Especial de Cuentas regulada en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

B. Órganos de administración, que a su vez se estructuran en:

a) Órganos superiores: los consejeros ejecutivos.

b) Órganos directivos; y dentro de estos últimos se distinguen:

- Las secretarías técnicas.
- Las direcciones insulares.
- La secretaría general, la intervención general y el titular de la tesorería. Aunque, en este caso, la ley prevé que el reglamento orgánico pueda establecer que estos órganos no tengan la consideración de directivos.
- El resto de órganos que determine el reglamento orgánico.

c) Cualquier otro establecido por ley o por el reglamento orgánico (artículo 14.2 LCI).

Es en la regulación de los órganos directivos donde la LCI otorga más margen de regulación al reglamento orgánico. En concreto:

- Prevé la posibilidad de prescindir de los secretarios técnicos; en cuyo caso, de acuerdo con el artículo 3.4 LCI, puede establecer que sus funciones sean asumidas, con carácter excepcional, por los directores insulares. Por el contrario, si se opta por no exceptuar la existencia de secretarios técnicos, la LCI prevé que se pueda crear, como órgano de soporte técnico del consejo ejecutivo, una comisión integrada por los secretarios técnicos de los diferentes departamentos, cuya presidencia y cuyo funcionamiento se tendrían que determinar también en el reglamento orgánico (artículo 35.3 LCI).
- Como ya he mencionado anteriormente, el reglamento orgánico puede prever que el secretario general, el interventor general y el tesorero no tengan carácter de órgano directivo (artículo 14.4.c LCI).
- Puede establecer la existencia de otros órganos directivos además de los establecidos en la ley (artículo 14.4.c LCI).
- Puede establecer la existencia de otros órganos de administración (artículo 14.2 LCI).

C. Otros órganos complementarios (artículo 13.3 LCI); después de señalar que los consejos insulares se estructuran en órganos de gobierno y administración, este precepto establece que cada consejo insular, de acuerdo con su reglamento orgánico, pueda crear otros órganos complementarios; regular su estructura y funcionamiento, desconcentrar competencias atribuidas a los órganos de gobierno y administración, excepto el pleno, con los límites previstos legalmente.

2.1.2

Creación de órganos; el reglamento orgánico y otros reglamentos organizativos. Los convenios

La siguiente cuestión a resolver es si todos estos órganos, diferentes de los previstos por la ley con carácter obligatorio, deben regularse necesariamente a través del reglamento orgánico.

El artículo 39 LCI¹, que lleva por título: “Creación y regulación de órganos”, en su apartado primero, dedicado a enumerar las funciones que corresponden al reglamento orgánico, establece que corresponde a este último la creación de órganos, distinguiendo dos tipos:

- los órganos específicos para el ejercicio de las competencias de los consejos insulares y para desconcentrar competencias atribuidas a otros órganos de gobierno y administración con los límites previstos legalmente (artículo 39.1.d LCI);
- los órganos colegiados a los que se atribuyen funciones decisorias, de propuesta, de emisión de informes preceptivos o de seguimiento y control de otros órganos de la Administración insular, en los que también se pueden desconcentrar las competencias atribuidas a otros órganos de gobierno y de administración, con los límites previstos legalmente (artículo 39.1.e LCI).

No obstante, solo los previstos en el primer grupo tienen que crearse necesariamente por el reglamento orgánico, ya que el artículo 39.2 LCI establece que la creación de órganos colegiados que realicen exclusivamente funciones diferentes de las que establece la letra d) del artículo 39.1 LCI se puede llevar a cabo también por acuerdo de pleno, por acuerdo del consejo ejecutivo o por convenio.

1. Único artículo de la sección 3.ª, dedicada al reglamento orgánico, dentro del capítulo III, relativo a los órganos de administración, del título II, relativo a la organización de los consejos insulares.

La dificultad estriba en determinar cuál es la diferencia entre unos y otros.

De entrada podemos afirmar que los órganos unipersonales de administración de carácter directivo se incluyen en el primer grupo (artículo 39.1.d LCI), puesto que el apartado e) del mismo artículo se refiere únicamente a órganos colegiados.

Las comisiones del pleno, en cambio, encajarían en el supuesto del artículo 39.1.e) LCI, si atendemos a la descripción de las funciones reguladas en este apartado, que son coincidentes con las que el artículo 18.3 LCI atribuye a estas comisiones, en concreto: estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos al pleno; seguimiento de la gestión del presidente, del consejo ejecutivo y de sus miembros; ejercicio de las competencias atribuidas por el reglamento orgánico y las competencias delegadas por el pleno de acuerdo con la ley. A todas estas funciones hay que añadir las que, de acuerdo con el artículo 17.3 LCI, pueden recibir por desconcentración del pleno.

En una primera aproximación, y atendiendo a los principales órganos existentes actualmente en los consejos insulares, y particularmente en el Consejo Insular de Menorca, podríamos aventurarnos a clasificarlos en uno u otro grupo.

A. Órganos que deberían crearse necesariamente por reglamento orgánico:

- Los órganos de administración de carácter directivo.
- Las comisiones de Urbanismo y de Patrimonio Histórico (en el Consejo Insular de Menorca, las comisiones técnicas asesoras de Urbanismo y Patrimonio Histórico). Estas comisiones, que se caracterizan por no tener una composición representativa del pleno, tienen encomendadas funciones ejecutivas en las materias citadas, atribuidas inicialmente por la comunidad autónoma, mediante ley de atribución de competencias², y recogidas con posterioridad en el artículo 70 EAIB, en el listado relativo a las competencias propias de los consejos insulares. En el caso del Consejo Insular de Menorca, estas comisiones, en principio, no tienen atribuidas funciones resolutorias, a diferencia de las comisiones insulares de Urbanismo y Patrimonio Histórico de los consejos insulares de Mallorca e Ibiza, sino únicamente de estudio e informe. A pesar de ello, en el caso

2. Ley 9/1990, de 20 de junio, de atribución de competencias a los consejos insulares en materia de Urbanismo y Habitabilidad, y Ley 6/1994, de 13 de diciembre, de atribución de competencias a los consejos insulares en materia de patrimonio histórico, de promoción sociocultural, de animación sociocultural, de depósito legal de libros y de deportes, respectivamente.

de las comisiones insulares de Patrimonio Histórico, hay que tener en cuenta que la disposición final tercera de la LCI modifica el artículo 15 de la Ley 12/1998, del Patrimonio Histórico de las Illes Balears, que atribuye a estas comisiones las competencias de inicio, ordenación, instrucción y ejecución para la inscripción de un bien en el catálogo insular de patrimonio histórico.

- La comisión regulada en la Ley 9/2019, de 19 de febrero, de la atención y los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears, que prevé en su artículo 130 la existencia, con carácter obligatorio, de órganos colegiados de carácter insular con funciones básicas de deliberación, asesoramiento y propuesta, en los expedientes de declaración de riesgo y de desamparo y tutela de niños y adolescentes, debiendo integrarse en el organigrama de la entidad pública competente. En el caso de la isla de Menorca, la Comisión Asesora en materia de Declaración de Riesgo, Desamparo y Tutela del Consejo Insular.
- En el caso de Menorca, la Agencia Menorca Reserva de Biosfera y la Agencia Menorca Talayótica; organizaciones especializadas sin personalidad jurídica, integradas por diversos órganos unipersonales y colegiados, cuyo objeto es la gestión de los bienes integrados en los programas de la UNESCO (Programa *Man and Biosphere* y Lista de Patrimonio Mundial, respectivamente).
- Las comisiones insulares encargadas de supervisar el funcionamiento de la Administración insular para la protección de los derechos de los ciudadanos, a las que el artículo 49.2 LCI dota de autonomía funcional e independencia de criterio. Es el caso de la *Sindicultura de Greuges* del Consejo Insular de Menorca. La regulación de estas comisiones en el reglamento orgánico concuerda con la previsión establecida en el artículo 70 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece que los ayuntamientos deberán establecer y regular, con normas de carácter orgánico, procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en la vida pública.

En los supuestos citados no es necesario, en mi opinión, que el reglamento orgánico lleve a cabo una regulación exhaustiva de estos órganos, sino que puede remitirse a su desarrollo por otros reglamentos organizativos, destinados a desarrollar o completar las previsiones del reglamento orgánico, de acuerdo con el artículo 39.3 LCI.

B. Órganos que podrían crearse a través de otros reglamentos organizativos.

En este apartado se podrían incluir, por un lado, órganos asesores, como la Comisión Asesora en materia de Accesibilidad, o la Comisión Asesora de Artes Visuales; o también órganos de carácter participativo, como el Observatorio de la Infancia y la Familia o el Fórum de Inmigración, órganos actualmente existentes en el Consejo Insular de Menorca.

C. Órganos que se pueden crear por acuerdo del pleno o del consejo ejecutivo.

Podría ser el caso de las comisiones del pleno, tanto permanentes como especiales, que se creen en el marco de las previsiones del reglamento orgánico.

D. Órganos que se pueden crear por convenio.

La propia LCI contempla la posibilidad de crear órganos por convenio en el marco de los mecanismos de colaboración y cooperación con otras Administraciones, como una alternativa prioritaria a la constitución de consorcios (artículo 120.2 LCI).

2.1.3

Estructuración de la Administración insular en departamentos; reglamento orgánico y decretos de presidencia

Corresponde, asimismo, al reglamento orgánico establecer los criterios fundamentales de estructuración de la Administración insular en departamentos (artículos 17.1.g y 39.1.c LCI).

De acuerdo con el artículo 31 LCI, la Administración de los consejos insulares se organiza en departamentos para el ejercicio de las competencias que les corresponden, de forma que cada uno comprende uno o diversos sectores funcionalmente homogéneos de la actividad administrativa de la institución, al frente de los cuales se sitúan los consejeros ejecutivos como órganos jerárquicamente superiores (artículo 30.1 LCI). Los departamentos, a semejanza de los ministerios de la Administración del Estado o las consejerías autonómicas, son la manifestación más evidente del injerto de la administración burocrática en el entramado organizativo de los consejos insulares.

En el marco de los criterios establecidos por el reglamento orgánico, corresponde a la presidencia:

a) Dictar los decretos de creación y extinción de los departamentos insulares en el marco del reglamento orgánico de acuerdo con el artículo 31 LCI (artículo 21.1.g LCI).

b) Determinar el número, la denominación, la estructura básica, el ámbito funcional de los departamentos insulares, y, cuando corresponda, el alcance de las atribuciones de los órganos que lo conforman (artículo 31.2 LCI).

c) Nombrar libremente a los consejeros ejecutivos al frente de cada departamento (artículo 30.1.c LCI). El artículo 21.4 LCI prevé expresamente que el presidente puede asumir la titularidad de un departamento en los términos del artículo 31 de la ley.

d) Determinar el régimen de suplencias de los consejeros ejecutivos (artículo 71.2.b LCI).

2.2

El reglamento orgánico y la distribución de competencias entre los órganos. Delegación y desconcentración

De acuerdo con el artículo 39 LCI, también corresponde al reglamento orgánico la determinación de las atribuciones de los órganos previstos en la ley, así como la desconcentración de competencias del pleno en el presidente, en el consejo ejecutivo y en las comisiones del pleno; y también del presidente en el consejo ejecutivo o en los miembros de este (artículo 21.3 LCI).

2.2.1

Concreción de las competencias de los órganos

Es en este aspecto, la determinación de las competencias de los órganos insulares, donde se produce una separación más clara del régimen ordinario de las diputaciones provinciales (en que la normativa de régimen local distribuye las competencias, básicamente, entre dos órganos: el pleno y el presidente, permitiendo que estos deleguen en otros órganos), para asimilarse al modelo de los municipios de gran población, donde las competencias se distribuyen fundamentalmente entre el pleno, el alcalde y la junta de gobierno. En la nueva LCI las competencias insulares se distribuyen fundamentalmente entre el pleno, el presidente (que ve considerablemente mermadas sus competencias ejecutivas en comparación con las de la precedente Ley de consejos insulares) y el consejo ejecutivo.

Otra novedad a destacar es la atribución de la cláusula residual de competencias (aquellas que no vienen atribuidas por ley a un órgano específico), al consejo ejecutivo y no al presidente como es tradición en el ámbito local de régimen común (aunque el artículo 28.1.q y r LCI prevé que una ley o el reglamento orgánico puedan establecer una previsión distinta).

Veamos, a continuación, algunos ejemplos del margen que otorga la LCI al reglamento orgánico en la determinación de las competencias de los órganos:

- En relación con el nombramiento o la separación de los titulares de los órganos directivos, como las secretarías técnicas o los directores insulares, la LCI prevé que el reglamento orgánico pueda atribuir esta competencia al consejo ejecutivo (artículo 28.1.k LCI); en caso contrario, por defecto, se atribuye esta función al presidente (artículo 21.1.d LCI).
- En la determinación de las competencias de los órganos en materia de contratación (artículos 21.1.k, 33.2.j y 35.2.j LCI), en caso de falta de otra previsión en el reglamento orgánico, el artículo 28.1.h) LCI atribuye, por defecto, al consejo ejecutivo el ejercicio de todas las competencias correspondientes al órgano de contratación en todo tipo de contratos, en los mismos casos que la legislación de contratos del sector público prevé para la junta de gobierno local en los municipios de gran población. En otras palabras, todas las competencias en materia de contratación, a excepción de los contratos menores, se atribuyen al consejo ejecutivo, dado que la disposición adicional segunda, apartado cuarto, de la *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014* (LCSP), atribuye a la junta de gobierno de los municipios de gran población las competencias como órgano de contratación, sean cuales sean el precio y la duración del contrato, incluidas aquellas en que para los municipios de régimen común y las diputaciones se requiera, para su aprobación, el acuerdo de la mayoría absoluta del pleno³.
- En materia de responsabilidad patrimonial, la LCI remite al reglamento orgánico la fijación de la cuantía a partir de la cual la competencia para resolver los expedientes tiene que corresponder al pleno; supletoriamente fija esta cantidad en 500 000 €, correspondiendo la resolución del resto de expedientes al consejo ejecutivo (artículos 68 LCI y 28.1.p LCI).
- En el ejercicio de la potestad sancionadora, el reglamento orgánico puede determinar los órganos competentes para imponer

3. A título de ejemplo, la concesión de bienes o servicios por más de cinco años, siempre que su cuantía exceda del 20 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto, supuesto previsto en el artículo 47.2.j) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

sanciones en caso de que no vengan determinados legal o reglamentariamente por razón de la materia. En este último caso, los artículos 33.2.o) y 69 LCI establecen que corresponderá a los consejeros ejecutivos la competencia para la imposición de sanciones leves y graves, y al consejo ejecutivo la imposición de las sanciones muy graves.

- Finalmente, el reglamento orgánico también puede determinar el órgano al que corresponde el ejercicio de las facultades de carácter ejecutivo en los siguientes casos:

a) Aquellos en los que la legislación administrativa general o sectorial encomiende al Gobierno de la Comunidad Autónoma funciones ejecutivas en las materias en que el consejo insular haya asumido competencias, salvo que una ley establezca otra cosa (artículo 28.1.q LCI); en caso de que ni una ley ni el reglamento orgánico establezcan nada al respecto, la LCI atribuye la competencia al consejo ejecutivo.

b) Aquellos en los que la legislación del Estado o de la Comunidad Autónoma asigne al consejo insular funciones ejecutivas sin atribuir expresamente la competencia a ningún órgano (artículo 28.1.r LCI); al igual que en el supuesto anterior, en caso de que el reglamento orgánico no establezca nada al respecto, la LCI atribuye la competencia al consejo ejecutivo.

2.2.2

Delegación y desconcentración de competencias

La LCI prevé también que el reglamento orgánico pueda regular la desconcentración de competencias:

- a) del pleno: en las comisiones reguladas en el artículo 18 LCI.
- b) del presidente: en el consejo ejecutivo y en los consejeros ejecutivos.

No encontramos una regulación específica de la desconcentración de competencias, ni en la LCI ni en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJ), como sí la encontramos de la delegación. La última ley mencionada se limita a señalar, en su artículo 8.2, que la titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentrados en otros órganos, jerárquicamente dependientes de aquellos, en los términos y con los requisitos que prevean las normas de atribución de competencias.

A diferencia de la delegación de competencias, con la desconcentración se atribuye no tan solo el ejercicio de la competencia, sino también su titularidad; el órgano que recibe la competencia por desconcentración la

ejercerá con carácter de propia. Asimismo, la desconcentración, a diferencia de la delegación, que es revocable en cualquier momento, tiene un carácter más permanente, y se deberá articular a través de una disposición de carácter general.

Los condicionantes que se tienen que dar, de acuerdo con la LCI, para que pueda operar la desconcentración de competencias, son fundamentalmente dos:

- Que se prevea específicamente en una disposición de carácter general.
- Que para establecerla se respeten los mismos límites previstos para la delegación de competencias. En el caso del pleno, en el artículo 17.3 LCI, observamos que solo permite desconcentrar competencias en las comisiones del artículo 18 LCI, mientras que puede delegarlas, además de en las mencionadas comisiones, en el presidente y el consejo ejecutivo. En el caso del presidente, los límites para la desconcentración son los mismos que para la delegación; los encontramos en el artículo 21.2 LCI.

2.3

El papel del reglamento orgánico en la determinación del funcionamiento de los órganos insulares

Corresponde al reglamento orgánico desplegar y completar las disposiciones establecidas a tal efecto por la LCI. No me extenderé demasiado en este apartado, únicamente quiero volver a remarcar la distinción efectuada por la LCI entre el funcionamiento del pleno y las comisiones del pleno y el resto de los órganos colegiados. Los órganos primeramente citados deben ajustar su funcionamiento a la legislación de régimen local (incluyendo la normativa autonómica y no solo la legislación básica estatal), mientras que para el resto de órganos colegiados no se hace ninguna referencia a esta última normativa, sino que directamente la LCI se remite a la legislación básica de las Administraciones públicas. Esta distinción responde, en mi opinión, al modelo mixto de organización corporativa e institucional y burocrática al que alude la exposición de motivos de la ley.

Sí merece una mención específica la referencia a las reglas sobre el control de la acción de gobierno que se regulan en el capítulo II del título III de la LCI, en cuanto que la ley otorga un amplio margen de regulación al reglamento orgánico, con la única excepción de la regulación de la moción de censura y la cuestión de confianza, en cuyo caso hace una remisión a la

legislación electoral. Aun así, en la cuestión de confianza el reglamento orgánico puede jugar un papel importante en la concreción de las causas por las que el presidente las puede plantear, puesto que además de las previstas en la normativa electoral, la LCI apunta tres supuestos más; en concreto, el presidente las puede plantear:

- sobre su programa en conjunto;
- sobre una declaración de política general;
- sobre la aprobación de cualquier asunto de trascendencia especial.

En cuanto al resto de mecanismos de control previstos: debates de política general, preguntas, mociones, interpelaciones, comisiones de investigación, comunicaciones y comparecencias (las cuatro últimas representan una novedad respecto de la normativa anterior), la LCI se limita únicamente a definirlos y se remite al reglamento orgánico para su regulación detallada.

Finalmente, el reglamento orgánico puede prever otros mecanismos de control, además de precisar que los previstos en la ley puedan ser adoptados por las comisiones del pleno, a excepción, claro está, de la moción de censura y la cuestión de confianza (artículo 57.2.c LCI), reservadas al pleno.

2.4

Otros aspectos destacados a regular por el reglamento orgánico

2.4.1

Remisiones en la determinación del estatuto de los miembros del consejo insular

En este sentido encontramos remisiones expresas en la definición de aspectos esenciales; a título de ejemplo:

- La regulación del acceso a la información (artículo 9 LCI). En este apartado el reglamento orgánico puede desplegar un papel fundamental, definiendo los requisitos y la forma en que se debe llevar a cabo el acceso a la información por parte de los miembros del consejo insular, teniendo en cuenta dos condicionantes importantes: el funcionamiento electrónico de la Administración (que determina que la diferencia entre el derecho de consulta de los expedientes y el derecho a la obtención de copias sea en la práctica inexistente), y los límites derivados de la aplicación de la normativa de protección de datos de carácter personal. En relación con este mismo aspecto sin duda resulta aconsejable regular los

requisitos y el procedimiento para el acceso de los miembros de la corporación a la información gestionada por la variada tipología de entidades dependientes del consejo insular.

- La regulación de las declaraciones de actividades y de bienes (artículo 11.4 LCI).
- La regulación del derecho a intervenir en los debates de los órganos colegiados, individualmente o a través del portavoz de los grupos políticos (artículo 7.2 LCI).
- La regulación de los grupos políticos (artículo 12.1 LCI).
- La regulación del estatuto de los miembros no adscritos (artículo 12.6 LCI).

2.4.2

Concreción de los principios de buen gobierno y transparencia

Es estos aspectos la ley se remite al reglamento orgánico para la regulación de los principios éticos y de buen gobierno que deben guiar la actuación del consejo insular, como también el establecimiento de un código de conducta para los altos cargos (artículo 48.2 LCI).

Asimismo, el reglamento orgánico puede establecer las reglas y los instrumentos adecuados para alcanzar un nivel óptimo de transparencia que facilite el acceso de la ciudadanía a la información pública (artículos 50 y 51 LCI).

En este punto, destacar que la LCI regula, en su artículo 29, el gobierno en funciones, sin que en este caso haga ninguna remisión para su compleción o concreción por el reglamento orgánico, lo que no impide, en mi opinión, que esta se lleve a cabo.

3

El reglamento orgánico y el resto de tipologías de reglamentos insulares

3.1

El reglamento orgánico y otras disposiciones organizativas

El reglamento orgánico constituye una tipología específica entre la diversidad de disposiciones generales que pueden aprobar los consejos insulares (artículo 72 LCI); es, por tanto, una norma jurídica con vocación de permanencia y generalidad que se integra dentro del sistema de fuentes del dere-

cho y que tiene por objeto la ordenación fundamental de la organización y el funcionamiento de la administración insular. Como tal, puede ser objeto de desarrollo y concreción por otros reglamentos organizativos aprobados por el pleno (artículo 39.2 LCI), pero también por los decretos de presidencia, que la ley califica como disposiciones generales de presidencia y que, de acuerdo con los artículos 71.2 y 72.3 LCI, tienen por objeto:

- a) la creación y extinción de los departamentos en el marco de lo que disponga el reglamento orgánico, incluyendo la modificación de la denominación y de las competencias que les corresponden, así como la fijación del ámbito funcional de los diferentes órganos de cada departamento;
- b) la determinación del régimen de suplencias de los consejeros ejecutivos.

3.2

Las otras tipologías de disposiciones generales insulares

Aparte de estas disposiciones generales de carácter organizativo, el artículo 72 LCI se refiere a otras tipologías, en concreto:

- los reglamentos ejecutivos, dictados en desarrollo y ejecución de las leyes en el ámbito de las competencias propias de los consejos insulares;
- las ordenanzas fiscales, reguladoras de los tributos insulares, aprobadas de acuerdo con la legislación de Haciendas locales;
- otros reglamentos.

Dentro de este último grupo se incluye una tipología muy variada de disposiciones reglamentarias. Como ha señalado el Consejo Consultivo de las Islas Baleares, entre otros, en los dictámenes 29/2014 y 35/2017, las disposiciones reglamentarias insulares son de tipo muy diverso y con diversidad de regímenes jurídicos para su tramitación, aprobación y generación de efectos jurídicos. A título de ejemplo, y dejando de lado las tipologías ya citadas por la LCI, se mencionan:

- los reglamentos de los servicios insulares, de acuerdo con el margen de actuación que permita en cada caso la legislación sectorial correspondiente;
- las ordenanzas sobre patrimonio y materias propias de las entidades locales (artículo 25.2 LRBRL);
- los reglamentos propios de la corporación en materia de función pública, como por ejemplo los acuerdos laborales o de condiciones estatutarias o la regulación de los órganos de participación o negociación sindical;

- las normas urbanísticas y de ordenación territorial, en las que se incluyen los planes territoriales, los planes directores sectoriales, los planes generales urbanísticos, las normas subsidiarias, o los programas y las ordenanzas complementarias, con procedimientos de aprobación y contenido propios de acuerdo con la legislación de ordenación del territorio y urbanismo;
- los presupuestos, sus bases de ejecución y disposiciones anejas, también con tramitación especial propia.

Cabe remarcar que el artículo 73 LCI incluye algunas de las tipologías de disposiciones reglamentarias citadas bajo el título de “supuestos especiales”. En particular, los presupuestos generales, las ordenanzas fiscales o los instrumentos de planificación sectorial y de ordenación territorial y urbanística, que se tienen que aprobar de conformidad con su legislación específica, a la que la ley se remite, en relación tanto con su contenido como con el procedimiento para su elaboración y aprobación.

El máximo órgano consultivo autonómico (a título de ejemplo, en el dictamen 145/2011) clasifica esta variedad de disposiciones generales en dos grandes grupos: por un lado, las que derivan de la potestad reglamentaria y de ordenanza, atribuida a las entidades locales, y por tanto también a los consejos insulares, categoría en la que se incluyen el reglamento orgánico y los otros reglamentos organizativos; y, por el otro, las que derivan de la potestad reglamentaria normativa de desarrollo y compleción de las leyes, que corresponde a los Gobiernos, y que, en el caso de los consejos insulares, deriva del artículo 72 del Estatuto de Autonomía respecto de los ámbitos materiales a que se refiere el artículo 70 del texto estatutario, relativo a las competencias propias de los consejos insulares.

Al respecto se señala que mientras las primeras derivan del artículo 41.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las segundas derivan del artículo 97 de la Constitución Española y, en nuestra Comunidad Autónoma, de los artículos 58.2 y 3, 72.1 y 84.2 del Estatuto de Autonomía y del artículo 38.1 de la Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Islas Baleares⁴. Dicho en otros términos, el primer grupo de disposiciones generales mantiene una vinculación negativa con el principio de legalidad, de forma que solo puede entrar a regular aquellos aspectos no previstos en las leyes y los reglamentos ejecutivos, sean estatales o autonómicos, mientras que el segundo grupo se coloca en situación de vinculación positiva con el principio de legalidad, puesto que su finalidad es desarrollar y completar aquellos aspectos específicamente establecidos en las leyes.

4. Actualmente, Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Islas Baleares.

3.3

Las relaciones entre reglamentos

Finalmente, en cuanto a la relación entre las diferentes disposiciones generales, el artículo 77 LCI establece que estas se rigen por los principios de competencia y especialidad, mientras que las relaciones entre las disposiciones de carácter organizativo se deben ajustar a la siguiente jerarquía normativa:

- 1.º Reglamento orgánico.
- 2.º Reglamentos de carácter organizativo.
- 3.º Decretos de presidencia relativos a la creación y la organización de los departamentos.

4

El procedimiento para aprobar y modificar el reglamento orgánico y las otras disposiciones de carácter organizativo

4.1

El reglamento orgánico

4.1.1

En cuanto al contenido

En concordancia con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el artículo 75 LCI establece que, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, los consejos insulares deben actuar de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. Además, concreta que las disposiciones específicas emanadas del pleno (por lo tanto, incluye el reglamento orgánico y resto de reglamentos organizativos, y no las disposiciones generales dictadas por la presidencia) tienen que incluir un preámbulo, que debe expresar la finalidad de las medidas adoptadas y el marco normativo que las habilita, como también el cumplimiento de los principios de buena regulación.

4.1.2

En cuanto a la tramitación

El artículo 87 LCI regula exclusivamente el procedimiento de elaboración (y modificación) del reglamento orgánico, en el cual se distinguen los siguientes trámites:

- 1) aprobación inicial por el pleno,
- 2) información pública por un plazo no inferior a un mes,
- 3) informe sobre las alegaciones,
- 4) informe de los servicios jurídicos,
- 5) dictamen del Consejo Consultivo,
- 6) aprobación definitiva por el pleno.

De esta regulación merece la pena remarcar los siguientes aspectos:

- La gran novedad de la LCI es la introducción, como trámite de carácter preceptivo, del dictamen del Consejo Consultivo con carácter previo a la aprobación definitiva.
- No se requiere el trámite de consulta previa antes del inicio del procedimiento de elaboración del reglamento (artículo 80.2 LCI), como tampoco lo exige el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para los reglamentos organizativos.
- Los acuerdos de aprobación inicial y definitiva deben adoptarse por mayoría absoluta de los miembros de la corporación (artículo 17.2 LCI). A consecuencia de ello, los acuerdos mencionados deberán ir precedidos del informe preceptivo del secretario de la corporación (artículo 85 Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Islas Baleares - LMRLIB), que podrá consistir en la emisión de una nota en conformidad con el informe de los servicios jurídicos.
- A diferencia de lo que se establece en la normativa de régimen local, tanto la estatal (artículo 49 LBRL) como la autonómica (artículo 102 LMRLIB):
 - El plazo de exposición pública es de un mes, a diferencia de las normas locales citadas, que fijan un plazo de treinta días.
 - No se prevé con carácter preceptivo el trámite de audiencia previa a los interesados y/o a las asociaciones vecinales y de defensa de las personas consumidoras y usuarias establecidas en su ámbito territorial, cuyas finalidades guarden relación directa con el objeto de la disposición.
 - Finalmente, el hecho de que se requiera dictamen del Consejo Consultivo determina que no sea aplicable la regla de aprobación tácita, y, en caso de que no se presenten alegaciones en el trámite de información pública, la propuesta de aprobación inicial no se podrá entender elevada a definitiva.

Finalmente, y en concordancia con el procedimiento de aprobación de otras disposiciones normativas, deberán tenerse en cuenta los siguientes extremos:

- La solicitud y posterior incorporación al expediente de los informes que resulten preceptivos, de acuerdo con la normativa de aplicación, como por ejemplo el informe de evaluación de impacto de género, en los términos que prevé la normativa sobre igualdad.
- Se deberá elaborar la memoria de análisis de impacto normativo, que la LCI regula en su artículo 84 con carácter preceptivo para los reglamentos ejecutivos.
- Todas las iniciativas normativas y su estado de tramitación se deberán publicar en el portal web de cada consejo insular, a fin de garantizar la información a los ciudadanos y de facilitar su participación en los procedimientos correspondientes (artículo 76 LCI); esta previsión concuerda con la incluida en el artículo 7.c) de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Los reglamentos deberán publicarse íntegramente en el Boletín Oficial de las Islas Baleares para su entrada en vigor y para que produzcan efectos jurídicos.

En relación con la entrada en vigor de las disposiciones generales, el artículo 78 LCI distingue, por un lado, los reglamentos ejecutivos, cuya entrada en vigor se produce al cabo de veinte días de su publicación oficial, salvo que establezcan otra fecha, y, por otro, el resto de disposiciones generales, para las que establece que su entrada en vigor se produce de acuerdo con la legislación básica del Estado.

En este punto se debe tener en cuenta el artículo 70 en relación con el artículo 65.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en el sentido de que los reglamentos y las ordenanzas, incluyendo los contenidos normativos de los planes urbanísticos, no entran en vigor hasta que no hayan transcurrido los 15 días de que disponen el Estado y la Comunidad Autónoma para requerir la anulación del acuerdo o su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Finalmente, además de la publicación en el Boletín Oficial de las Islas Baleares, el artículo 78.2 LCI establece que los reglamentos deben publicarse en el portal web del consejo insular, en un apartado específico fácilmente accesible desde la página principal, y mantenerse publicados mientras sean vigentes. Facultativamente se pueden establecer otros medios de publicidad.

4.2

El resto de reglamentos diferentes de los reglamentos ejecutivos

La regulación de su procedimiento de aprobación se establece en el artículo 88 LCI, aplicable a los reglamentos que no tengan el carácter de orgánicos ni de ejecutivos y que tampoco estén incluidos en alguno de los supuestos especiales a que hace referencia el artículo 73 LCI.

Para su regulación la LCI se remite a lo que disponga el reglamento orgánico, que deberá respetar la legislación básica del Estado.

El procedimiento incluye los mismos trámites preceptivos previstos para la tramitación del reglamento orgánico, con las siguientes diferencias:

- El quórum exigido para su aprobación es el de mayoría simple.
- El plazo de exposición pública es de treinta días en lugar de un mes.
- Es obligatorio el trámite de audiencia previa a los interesados y/o entidades interesadas por un plazo no inferior a treinta días.
- Se deben solicitar los informes que exija la normativa sectorial que corresponda en cada caso.
- La aprobación inicial se eleva a definitiva si, finalizado el periodo de información pública, no se ha presentado ninguna alegación. No obstante, la ley precisa que ello no será posible si es necesario solicitar algún informe exigido por la legislación sectorial.
- No requiere dictamen del Consejo Consultivo.

4.3

Las disposiciones generales dictadas por la presidencia

Respecto de estas disposiciones la LCI se limita a establecer que el procedimiento de elaboración se regirá por el reglamento orgánico (artículo 72.3 LCI) y que adoptarán la forma de decretos de presidencia (artículo 73.2 LCI).

Asimismo, en aplicación del artículo 78.1 LCI, no entran en vigor hasta que su contenido se haya publicado íntegramente en el Boletín Oficial de las Islas Baleares.