

## MENORCA I L'AUTONOMIA 40 ANYS DESPRÉS<sup>1</sup>

### 1. LES INSTITUCIONS MEDIEVALS

Les cartes pobles de Mallorca (1230), Eivissa (1235) i Menorca (1301) posen les bases de les institucions medievals a les illes que avui constitueixen la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. D'ençà l'1 de març de 1230, l'illa de Mallorca ostentà el títol de regne, restant unida a la Corona d'Aragó de la qual va separar-se com a conseqüència del testament de Jaume I que donà lloc al denominat Regne privatiu (1276), governat per Jaume II. Regne que, a més de l'illa de Mallorca, comprenia també les d'Eivissa i Menorca (aquesta d'ençà la seva conquesta el 1287) i les terres de la denominada Catalunya francesa. Pocs anys més tard, Pere II acordava amb Jaume II de Mallorca un pacte d'acord amb el qual el regne de Mallorca passava a ser feudatari de la Corona d'Aragó, entitat aquesta que estava fonamentada sobre el principi del pactisme polític.

Així doncs, després de les conquestes d'Eivissa (1235) i de Menorca (1287), les illes gaudiren d'uns mateixos privilegis i estaven sotmeses a un mateix poder central -el del monarca- tot i que llurs poders locals eren diferents.

Així com la dita Universitat de Mallorca va ser la que, amb el Gran i General Consell, tingué al seu càrrec el Govern de l'illa, en contrast amb les Universitats foranes, que limitaven la seva jurisdicció a l'àmbit estrictament municipal, la Carta pobla dictada per Jaume II en favor de Menorca a través del *pariatge* (que establia set parròquies i un paborde encarregat de l'administració eclesiàstica, sotmesa a l'autoritat del bisbe de Mallorca), va instituir La *Universitat General* -possiblement l'única entitat municipal- que va defensar preferentment els interessos dels cavallers -grans terratinents- de Ciutadella, en perjudici dels nombrosos usufructuaris dels alous concedits per Pere el Cerimoniós a la zona de Maó i Alaior. Això va provocar la necessitat d'una reforma que fou portada a terme per Galcerà de Requessens, nomenat per Alfons el Magnànim, l'any 1442. La dita reforma establia un sistema d'insaculació per a l'elecció de càrrecs a la Universitat General, que fixava així la seva composició: 14 regidors per Ciutadella i 10 més per a la resta de l'illa.

Aquesta reforma es mostrà ineficaç i les Universitats foranes (Maó, Alaior i Mercadal) foren deslligant-se legalment de la Universitat General. Així, mentre

---

<sup>1</sup> Conferència pronunciada a la UNED dins el cicle organitzat per aquesta institució sota el títol "40 años del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares". 19.07.2023.

aquesta es va veure reduïda, de fet, a l'administració de Ciutadella i la seva comarca, va anar adquirint força el denominat Consell General de Menorca, fins a convertir-se en el vertader motor i executor dels interessos generals de l'illa

## 2. EL DECRET DE NOVA PLANTA

Amb un conjunt de mesures dictades entre 1707 i 1716, Felip V abolí l'antiga organització constitucional dels països que integraven la corona catalano-aragonesa, establint d'una manera més o menys completa l'organització pròpia de Castella.

El Decret de 29 de juny de 1707 raonava la uniformitat institucional en el *“justo derecho de conquista, el atributo de la soberanía regia y (...) la conveniencia de reducir todos los reinos de España a la uniformidad de una mismas leyes, usos, costumbres, tribunales, que habrán de ser los de Castilla, tan alabados en todo el universo”*.

Menorca que, des del 1708 (de fet) i de 1713 (de dret) en virtut del Tractat d'Utrecht, estava sotmesa a la sobirania de la Gran Bretanya, va seguir amb les seves institucions tradicionals. Richard Kane va limitar-se a traslladar els tribunals (governació civil, criminal i patrimoni reial) a Maó, on establí la capital de l'illa l'any 1722, basant-se sobre tot en l'auge adquirit pel tràfic marítim del port de Maó, la seva importància naval i amb la necessitat de disminuir el poder de les autoritats eclesiàstiques i dels terratinents ciutadellencs.

L'intent de James Johnston de suprimir el 1763, acabada la guerra dels set anys -al llarg dels quals Menorca havia estat en poder dels francesos-, els privilegis de l'illa i d'intervenir els fons municipals, no tingué èxit. Hagué de rectificar i establir l'*status quo* anterior, atesa l'enorme oposició dels menorquins.

Lliurada Menorca a les tropes franco-espanyoles per James Murray l'any 1782, el duc de Crillon sotmeté l'illa a la sobirania espanyola. El governador, comte de Cifuentes, conservà, això no obstant, l'antiga administració, el català com a llengua oficial dels Ajuntaments i el sistema judicial consagrat pels britànics. No obstant això, el sistema municipal fou mediatitzat pel governador, que era corregidor de tots i cadascun dels Ajuntaments, els quals només podien executar els acords després que aquests eren aprovats pel governador-corregidor, del qual havien d'acatar indefectiblement les ordres. A la vegada, el sistema municipal va veure's complicat per la creació d'una sèrie d'oficines estatals. Era la introducció de la complexa i massa vegades inoperant administració espanyola.

L'ocupació britànica de l'illa l'any 1798, no reconeguda per cap tractat

internacional, induí Charles Stuard a aprovar una reforma del règim municipal, entre d'altres raons per captar vers la causa britànica la burgesia menorquina nascuda al llarg del segle XVIII. La nova administració va suprimir càrrecs anacrònics i eliminà la insaculació per estaments, substituint-la per la de classes, d'acord amb els beneficis personals. Aquesta mesura -que ja s'havia intentat aplicar en altres èpoques de domini britànic- era un cop dur per a l'aristocràcia terratinent, que començava a veure's eclipsada per una activa burgesia que no havia pogut encara influir més que indirectament en el poder municipal. Però el pas definitiu a la sobirania espanyola, l'any 1802, inicià un camí que, tot i amb diferents alternatives, conduïa indefectiblement a l'administració d'encuny francès, uniformista i centralitzadora que vivia l'Espanya del segle XIX.

### 3. DEL MODEL LIBERAL D'ORGANITZACIÓ POLÍTICO-ADMINISTRATIVA A LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA DE 1978

El model liberal d'organització político-administrativa va prendre cos amb la Constitució espanyola de 1812, afirmant-se amb la de 1837 i consolidant-se amb la de 1845. I és cert que, tret del petit parèntesi que significà la Primera República espanyola i el més llarg obert per la Constitució republicana de 1931, el concepte d'organització político-administrativa, liberal i uniformista, heretat de la Revolució francesa, ha perdurat a Espanya fins a la Constitució espanyola de 1978.

Son les Corts de Cadis són les que van obrir la història d'Espanya a un canvi polític i administratiu substancial en trencar amb la societat estamental, amb les jurisdiccions senyorials i, en definitiva, amb les estructures econòmiques, jurídiques i de poder que configuraven l'entramat institucional de l'antic règim. L'ordre estamental va ser substituït pel principi de territorialitat i de la uniformitat en la distribució dels drets socials i polítics i els ajuntaments constituïts passaren a ser gestionats pels veïns partint d'una estructura igualitària de règim municipal. És el triomf de la revolució liberal que veu en els privilegis i en les estructures estamentals de poder una clara reminiscència del sistema polític que ella havia vingut a superar.

Entre la Nació sobirana i l'Ajuntament, el liberalisme del dinou creà un òrgan intermedi que encara és vigent avui: la Diputació provincial, que res no té de comú amb el reconeixement d'un poder regional, provincial o local, ni menys encara amb uns drets històrics a favor de determinades comunitats. Per tant, en constituir-se a nivell balear, desoïnt lliçons del passat, la Diputació s'establí com

un tot unitari, sense tenir en compte el tractament específic que requereix el fenomen insular, la qual cosa ha provocat un interminable rosari de reivindicacions promogudes fonamentalment des de les illes menors per aconseguir el reconeixement de la seva personalitat político-administrativa.

La Llei d'11 de juny de 1912, circumscrita a les Illes Canàries, obrí una bretxa important en el sistema iniciat amb la creació de les Diputacions, ja que aquesta reconeixia el fet insular com a suport d'un ens territorial intermedi, representatiu, a cada illa canària. Aquesta Llei i la posterior de 18 de desembre de 1913 que, orientada per Antoni Maura, obria el pas a la creació de mancomunitats provincials, induí posteriorment José Calvo Sotelo a incloure en l'exposició de motius de l'Estatut de 20 de març de 1925 una tímida possibilitat de canvi en les estructures político-administratives de l'Estat. Ara bé, si l'Estatut de Calvo Sotelo respectà -i millorà- l'especialitat canària, la part dispositiva no va traduir-se en un establiment de normes especials per a les Illes Balears, en funció de la mencionada particularitat geogràfica, a saber, la insularitat.

La Constitució republicana de 1931, en el seu article 10, paràgrafs tercer i quart, establia que: *“3. En las Islas Canarias, además, cada isla formará una categoría orgánica provista de un Cabildo insular, como Cuerpo gestor de sus intereses peculiares, con funciones y facultades administrativas iguales a les que la Ley asigne al de las provincias. 4. Las Baleares podrán optar por un régimen idéntico”*.

Tot i que aquest possibilitat restà inèdita al llarg dels anys de vigència de la Segona República, el que importa destacar aquí és que, una volta proclamada, el problema que va plantejar-se d'immediat a molts indrets de la geografia hispana anà més enllà de la problemàtica estrictament administrativa. Hom discutia llavors la nova estructura de l'Estat i la possibilitat que aquesta emparàs un sistema federal o quasi federal.

Dins aquest context de debat polític, l'Associació per a la Cultura de Mallorca fou la primera entitat que va proposar a les Illes Balears l'elaboració d'un Estatut, nomenant a l'efecte una comissió composta per conegudes personalitats del món cultural mallorquí.

L'Avantprojecte, elaborat a Palma, per personalitats més bé de caire conservador i sense la participació de representants menorquins i eivissencs, no fou acceptat per les forces polítiques menorquines, que manifestaren d'immediat la seva oposició frontal al text proposat. Va ser un lamentable fracàs i una oportunitat perduda.

Durant la dictadura franquista, el text articulat de la Llei de Règim Local, de 16 de desembre de 1950, confeccionat en compliment de la Llei de Bases de 17 de juliol de 1945, insertà una disposició addicional primera amb el text

següent: “Se autoriza al Gobierno para constituir el Archipiélago Balear en régimen de Cabildos Insulares”.

Això no obstant, la realitat fou que durant el règim franquista en cap moment es posà en pràctica aquesta possibilitat legal, per més que així ho sol·licitaren reiteradament menorquins i eivissencs.

No va ser fins la Llei de Bases de l'Administració Local de 21 de novembre de 1975, que es plantejà novament una possibilitat de reforma administrativa, ja que, a la base 19.3, es deia que “En el plazo máximo de un año, a partir de la promulgación del texto articulado de esta Ley, se establecerá por el Gobierno para la provincia de Baleares, a propuesta de la Diputación, previa audiencia de los Municipios, una organización que resulte conforme con su carácter insular”.

A la vista d'aquest text, la Diputació provincial nomenà una comissió d'estudi als primers mesos de 1976, la qual preparà l'informe-proposta al qual es referia la Base 19.3. L'esmentat dictamen era totalment favorable a la descentralització orgànica i funcional de la Diputació, a l'objecte de constituir tres Consells Insulars, i proposava també les competències, els drets i obligacions, i la composició i elecció dels seus membres i les presidències. Fins i tot va realitzar un interessant estudi fiscal com avançament del possible pressupost d'ingressos i despeses per illa. Això no obstant, la proposta arribava tard, ja que el procés democratitzador espanyol apareixia aleshores com un fet inevitable i havia que estar-se al nou ordre de coses que sorgiria de les eleccions democràtiques del 15 de juny de 1977.

#### 4. DE LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA A L'ESTATUT D'AUTONOMIA

La Constitució espanyola de 1978 reconegué el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions. Això fou conseqüència del sentir general que aflorà en les primeres eleccions lliures i democràtiques que Espanya vivia des del 1936.

Aquest sentiment general s'observava, però, ja abans de les eleccions del 15 de juny de 1977. En efecte, deixant a un costat manifestacions autonòmiques de col·lectius o persones integrades en l'oposició democràtica al franquisme, el procés autonòmic de les Illes Balears, en aquesta etapa de vida democràtica que vivim, començà efectivament l'any 1977, un cop s'elegí el primer parlament democràtic.

Després de molts enfrontaments, provocats bàsicament per les diferents opinions que generava la representació de cadascuna de les illes i el grau de competències que podien assumir-se durant una primera etapa, que havia de ser provisional, l'Assemblea de parlamentaris arribà a un acord a la reunió celebrada

a l'Ajuntament de Ciutadella el 12 de desembre de 1977, aprovant el que va denominar-se "Projecte de règim transitori per a l'autonomia de les Illes Balears"

Aquest va rebre, però, força objeccions del Govern, que pressionà des del Ministeri de les Regions, i aconseguí que el 13 de març de 1978, l'Assemblea de Parlamentaris aprovés -aquesta vegada a Eivissa- un text que, amb lleus modificacions, constituí el Decret-Llei de 13 de juny de 1978, que consagraven un règim preautonòmic a les Illes Balears .

Aquest règim preautonòmic instituïa el Consell General Interinsular i els Consells Insulars de Mallorca, Menorca i Eivissa-Formentera, avançant-se així a la Constitució, si bé es remetia a aquesta, i a la Llei d'eleccions Locals, per a la seva instauració definitiva. De fet, el Reial Decret-Llei només posava en marxa el Consell General Interinsular, que estaria compost provisionalment per quinze membres elegits pels parlamentaris de Balears, a proposta de cada grup polític, amb tres representants com a mínim per illa. Aquest organisme preautonòmic fou constituït solemnement en el castell de Bellver, el 28 de juliol de 1978, en un acte presidit pel qui era llavors ministre de les Regions, Clavero Arévalo.

Entrant ja al procés d'elaboració de l'Estatut de les Illes Balears cal dir que no va ser fàcil ni pacífic. La primera qüestió que provocà un gran xoc entre les forces polítiques fou el de la via d'accés a l'autonomia. En aquest punt, totes les forces polítiques representatives -tret d'Aliança Popular- sempre s'havien pronunciat per la via de l'article 151 CE per a endegar el procés autonòmic, però finalment canviaren de criteri pressionades pels seus òrgans nacionals, tot acceptant la via lenta de l'article 143 CE. I això provocà l'immediat desacord entre la UCD i el PSOE, per un costat, i PCIB i PSMM, per l'altre. Els desacords amb AP vingueren, com veurem, per altres raons. Després, es va viure un altre gran enfrontament: el que es produí entorn de la composició del futur parlament interinsular, que es va concretar en la dicotomia "paritat o proporcionalitat". I, sense resoldre del tot aquests dos problemes, se n'hi afegí encara un altre: el de la configuració dels Consells en el marc estatutari.

El fet és que durant aquell estiu de 1981, els partits majoritaris (UCD-PSOE) signaren una sèrie d'acords prescindint en absolut de les altres agrupacions polítiques, per tal de concloure el projecte d'Estatut, acords que implicaven: a) l'adopció definitiva de la via de l'article 143 CE; b) l'exclusió dels Consells Insulars de l'article que definia els poders de la Comunitat Autònoma; c) l'establiment d'un sistema proporcional corregit per a la composició del Parlament balear; i d) altres qüestions de menor importància. Doncs bé, aquest acord "a dos" provocà dures reaccions dels partits que no hi havien participat i, especialment, d'Aliança Popular que actuava a través del seu únic parlamentari, l'aleshores senador per Eivissa-Formentera, Abel Matutes.

El camí de l'aprovació del nostre Estatut no fou, per tant, incontestat ni tampoc un producte de consens. Entre els mesos d'agost i desembre de 1981, els diferents Ajuntaments anaren pronunciant-se respecte de la iniciativa autonòmica –així havia de fer-se per mandat constitucional-, i aviat va observar-se l'oposició sistemàtica al text que es pretenia aprovar per part d'Aliança Popular, dels Partits Socialistes de Mallorca i de Menorca i dels independents d'Eivissa i Formentera. El Partit Comunista limitava bàsicament la seva desaprovació a la via adoptada –la de l'art. 143 CE-, i es mantenia (com el Partit Socialista de Mallorca i de Menorca) en la necessitat de marxar per la via de l'article 151 CE.

Aquestes ratificacions municipals exigides, com he dit, per la Constitució, començaren a produir-se. A Mallorca i Menorca (un cop la UCD menorquina va decidí donar suport al projecte d'Estatut) s'obtingueren sense massa problemes. Altrament va passar als ajuntaments d'Eivissa i Formentera, on les forces polítiques capitanejades pel senador Matutes, d'AP, fent ús legítim dels seus drets constitucionals i executant el que des d'un primer moment havia promès per al cas que no s'acceptessin els seus particulars suggeriments, van mostrar-se reticents a donar suport a la iniciativa autonòmica i, fent costat als membres dissidents de la UCD que no acataren la disciplina del seu partit, van intentar bloquejar la iniciativa a l'Ajuntament de Formentera, mitjançant una decisió que fou objecte d'un recordat contenciós davant els Tribunals. I, malgrat que no s'havien donat els pressupostos constitucionals exigits per l'article 143.2 CE, atès que els acords municipals no havien encara conclòs, Jeroni Albertí, President del Consell General Interinsular, convocà l'Assemblea de parlamentaris i consellers interinsulars que havia d'elaborar i aprovar el projecte definitiu, seguint les pautes marcades a l'efecte per l'article 146 CE. La dita assemblea, tot i les protestes d'importants sectors socials i polítics (AP i PSMM especialment), va constituir-se el 4 de desembre de 1981 a la capella de Santa Anna del Consolat de Mar, seu del Consell General Interinsular de les Illes Balears. Hi assistiren tots els parlamentaris (tret dels diputats Duran Pastor i Rodríguez Miranda –ambdós de la UCD), i també els consellers interinsulars. L'assemblea va ser presidida per Francesc Tutzó Bennasar, aleshores president del Consell Insular de Menorca. La seva primera reunió fou tempestuosa, i va acabar amb la retirada del senador Matutes i dels consellers independents d'Eivissa-Formentera, els quals van aduir la improcedència de la convocatòria quan el procés per a adoptar la iniciativa encara no estava conclòs. I jo crec honestament que, des del punt de vista jurídic i constitucional, tenien tota la raó.

Amb l'absència d'aquests assembleistes, les reunions se succeïren sense problemes, ja que els acords UCD-PSOE impossibilitaven qualsevol progrés de

les tesis defensades per altres agrupacions polítiques. Així les coses, el 7 de desembre de 1981 era aprovat el text definitiu per 23 vots a favor (UCD-PSOE i el senador independent per Menorca, Tirso Pons), dos negatius (PSMM) i una abstenció (PCIB). Recordem que AP no hi era present d'ençà l'espantada. Aprovat el text, fou lliurat uns dies més tard, concretament el 16 de desembre de 1981, al president de les Corts Generals.

Discutit aquest al Parlament espanyol, el fet és que a la votació final de ratificació pel Congrés dels Diputats, l'Estatut de les Illes Balears fou aprovat per 206 vots a favor i 97 abstencions, que correspongueren íntegrament al Grup Popular.

## 5. LA MODIFICACIÓ DE L'ESTATUT PER LA LLEI ORGÀNICA 9/1994, DE 24 DE MARÇ

Aquesta es produí pels acords de 28 de febrer de 1992 entre el Partit Socialista Obrer Espanyol (PSOE) i el partit Popular (PP) i per La Llei Orgànica 9/1992, de 23 de desembre de transferència de competències a les Comunitats Autònomes que accediren a l'autonomia per la via de l'article 143 CE.

Els acord signats per aquests dos partits majoritaris el 28 de febrer de 1992 perseguien, doncs, els objectius següents:

1r) L'ampliació de competències de les Comunitats Autònomes de l'article 143, i 2n) El desenvolupament del principi de cooperació, que no venia formulat expressament a la Constitució, però es va anar definint per la doctrina constitucional que havia de presidir les relacions entre l'Estat i les Comunitats Autònomes en benefici recíproc, engendrant així un deure de col·laboració al qual estaven sotmesos recíprocament l'Estat i les Comunitats Autònomes.

D'acord amb l'Exposició de motius de la Llei Orgànica 9/1992, de 23 de desembre, una volta exhaurits els terminis previstos com a mínims a la Constitució per a procedir a l'ampliació de les competències de les Comunitats Autònomes que, per haver accedit al seu autogovern per la via de l'article 143, no pogueren assumir en llurs Estatuts més que les mencionades a l'article 148.1 CE, es posaria en pràctica el procés d'ampliació de competències d'acord amb aquesta Llei orgànica, utilitzant la via prevista a l'article 150.2 CE

La Llei incloïa, per a totes les Comunitats Autònomes afectades, totes les matèries que eren objecte d'ampliació, alhora que concreva també les adaptacions geogràfiques i específiques que es requeria per a cada Comunitat Autònoma.

La seva estructura sistemàtica responia, doncs, a la finalitat de completar



el procés mitjançant la incorporació de les competències recollides a la mateixa llei i en els Estatuts d'Autonomia. D'aquesta manera es donava resposta al doble objectiu de racionalitzar el procés, possibilitant un funcionament ordenat i estable de l'Estat autonòmic en el seu conjunt, i de satisfer les aspiracions de les Comunitats Autònomes ex artículo 143 perquè assumissin les noves competències mitjançant la reforma de llurs Estatuts.

Aquest procés culminà amb la Llei Orgànica 9/1994, de 24 de març, de reforma de l'Estatut d'Autonomia per a les Illes Balears.

## 5. ELS CONSELLS INSULARS COM A EIX VERTEBRADOR DE L'AUTONOMIA. EL PLANTEJAMENT DE MENORCA

### 5.1. Des de les primeres eleccions democràtics fins a l'Estatut de 1983

Els demòcrates menorquins de 1977 teníem moltes diferències entre nosaltres, però tots reclamàvem una règim autonòmic que permetés a Menorca -i, naturalment, a cadascuna de les Illes Balears- gaudir finalment d'una personalitat pròpia que cap de les lleis aleshores vigents li reconeixia; i d'una institució -el Consell- al qual l'Estatut -i les lleis que el desenvolupessin- encomanés el govern de l'illa, concretant així aquella demanda que, en nom de tota l'Assemblea Autonòmica de Menorca i com a secretari d'aquesta, vaig tenir l'honor de fer, el 22 d'octubre de 1977, al Ministre adjunt per a les Regions, Manuel Clavero Arévalo, quan, sota la mirada atenta dels representants de totes les forces polítiques menorquines, i en presència del senador Guillem d'Olives vaig pronunciar un discurs que es pot resumir en aquestes paraules: *“Menorca, señor ministro, tiene derecho a la personalidad y el Gobierno puede y debe hacer que ésta le sea reconocida”*. I aquesta petició no era sinó un lament contra el sistema polític de la Diputació Provincial, una institució uniforme per a totes les províncies espanyoles, constituïda d'esquena a la realitat insular i, sobretot, als interessos de Menorca i Eivissa, cadascuna de les quals hi enviava dos dels vint representants que la formaven, i quedaven pràcticament desamparades per mor d'un sistema administratiu que només reconeixia la província, i negava personalitat política a l'illa, ja que no la considerava com a ens de l'Administració local. I com a mostra, les paraules del primer president del Consell, Francesc Tutzó Bennassar, el qual afirmà que, en constituir-se de bell nou el Consell de Menorca, després de 145 anys d'existència de la Diputació Provincial, l'únic que aquesta havia invertit a la nostra illa eren 30 quilòmetres de carreteres

secundàries i el projecte d'un geriàtric amb prou feines començat.

Convé, però, no oblidar que, a pesar de la il·lusió que tots experimentàvem, l'any 1977 desconeixíem l'abast que podria assolir en el futur sistema constitucional la paraula autonomia, un concepte que tanmateix defensàvem amb passió i sobre el qual planava una rara unanimitat, potser a conseqüència d'una intuïció espontània i natural que feia patent que la vertadera llibertat democràtica no s'arribaria a aconseguir si no es transformaven alhora les estructures centralistes del vell estat. I aquella estranya i encomiable unitat d'interessos i de sentiments és la que ens va conduir, el 10 de juliol de 1977, a la celebració del Pacte d'El Toro, el qual, a manca d'altres virtuts, va tenir potser la més gran de totes: allí es va dissenyar -amb les simplificacions que vulguem- una concepció clara i precisa de l'autonomia. De fet, Menorca aconseguí aquell estiu de 1977 el que no havia aconseguit en gairebé dos segles: que totes les seves forces polítiques es comprometessin en un esforç col·lectiu per construir la democràcia, per consolidar la llibertat i garantir l'autonomia. Mai no s'havia plantejat amb tanta fermesa el desig comú d'obtenir unes institucions polítiques que fossin reflex de la nostra realitat. Mai fins aleshores havia estat possible plantejar el desig d'autonomia per un tan ample espectre de persones i de col·lectius.

Diguem, però, que, curiosament, els Consells Insulars, que serien els destinataris del poder autonòmic en cadascuna de les illes, no van néixer de l'Estatut, ni tampoc de la Constitució de 1978, encara que aquesta estava ja en l'horitzó immediat del legislador democràtic i fou, finalment, la que va donar-los consistència i aixopluc.

De fet, amb la promulgació de la Constitució espanyola, l'organització territorial de l'Estat prenia un camí desconegut fins aleshores. I això perquè, enllà del que afirmava l'article 137, d'acord amb el qual l'Estat s'organitzava territorialment en municipis, en províncies i en les Comunitats Autònomes que poguessin constituir-se, la Constitució, per primera vegada a la història d'Espanya, consagrava l'illa com a ens de l'Administració local. "En els arxipèlags -deia l'article 141.4-, les illes tindran, a més, administració pròpia en forma de cabildos o consells".

Aquests Consells, doncs, a la vista del que s'estava regulant a la Constitució, foren creats per la Llei d'eleccions locals de 17 de juliol de 1978, la qual, a l'article 39, establia que *"El régimen local del archipiélago balear se organizará de conformidad con las siguientes reglas: Primera: Existirán tres Consejos Insulares, uno en Mallorca, otro en Menorca y otro en Ibiza-Formentera."* Tot seguit, l'article 40 de la mateixa llei, atorgava a cadascun dels consells les competències que fins aleshores havien correspost a la Diputació

Provincial. Fou, doncs, emparant-se en aquesta normativa, que els Consells Insulars es van constituir després de les eleccions municipals de 1979.

Els consells insulars naixien, per tant, com a entitats locals, vessant aquest que també els va reconèixer l'Estatut de 1983, el qual, però, en establir - art. 39- que podrien assumir altres competències a més de les d'administració local, obria pas a una doble naturalesa de la institució. I això perquè -i aquest sempre va ser el meu principal argument en defensa de la doble naturalesa (local i autonòmica) dels consells, jo entenia que, si l'Estatut els hagués conceptuat exclusivament com a administracions locals, no hauria parlat específicament dels consells insulars, i menys encara els hauria dedicat un capítol concret (el capítol IV del títol III), com no parlava, posem per cas, dels ajuntaments.

Tot i així, les pressions fetes per la UCD i el PSOE contràries a conceptuar els consells com a vertaders "poders de la CAIB" va fer que l'art. 18.1 de l'Estatut de 1983 esmentés com a institucions pròpiament autonòmiques només el Parlament, el Govern i el President de la comunitat autònoma, tot afegint a l'art. 18.2 que corresponia als respectius consells insulars el govern i l'administració de les illes de Mallorca, Menorca i Eivissa-Formentera i el de les illes que els són adjacents.

Aquest text relegava, doncs, a un segon pla els consells respecte de les altres tres institucions, però no ens resolía la qüestió bàsica a la qual ens enfrontàvem, perquè... ¿quina era la naturalesa específica dels consells com a institucions de la Comunitat autònoma?

Els qui no vam quedar satisfets amb la configuració que feia l'art. 18 de les institucions autonòmiques, ens vam aferrar al text de l'art. 39 de l'Estatut, que recollia un seguit de matèries que els Consells podien rebre a més de les corresponents a l'administració local, i tenint en compte que la Comunitat autònoma tenia competència exclusiva sobre l'Organització, règim i funcionament de les seves institucions d'autogovern en el marc de l'Estatut present" (art. 10.1 EAIB), ens vam demanar si aquesta competència exclusiva podia abastar una regulació que afectés substancialment els mecanismes de funcionament dels consells insulars pel que fa a l'exercici de les competències transferides o delegades. Dit més clarament: ¿podia el Parlament Balear, fonamentant-se en aquesta competència, modificar el règim jurídic dels consells insulars o introduir nous òrgans en la seva estructura per quan aquests no actuessin no com a administracions locals sinó com a institucions autonòmiques?

Per respondre aquesta pregunta van sorgir dues posicions enfrontades: la majoritària, dels qui, basant-se en l'article 149.1.18 CE, que reserva a l'Estat les bases de l'organització de les administracions públiques, i en algunes

sentències del TC, conculïen que als consells insulars se'ls havia d'aplicar exclusivament les normes que regulaven l'organització i el funcionament de les diputacions, amb independència de les competències, locals o autonòmiques, que rebessin i actuessin; i la dels qui, de manera molt minoritària, crèiem que, si aquesta tesi acabava fructificant, els consells mai no respondrien a les expectatives que la seva constitució va crear entre els partidaris d'una descentralització administrativa dins la comunitat autònoma, perquè era impensable que pogués esdevenir operatiu el traspàs de competències executives que radicaven en la seu del Govern de les Illes Balears -un òrgan, com tots els executius, de caràcter burocràtic que no reproduïx l'estructura representativa del parlament sinó de la majoria que governa- a un consell insular amb una estructura de govern que respon als esquemes de l'Administració Local, en definitiva, als esquemes d'un ajuntament.

Per contradir aquella afirmació que hauria limitat clarament la funció dels consells, els partidaris de la tesi descentralitzadora vam fer grans esforços doctrinals, basant-nos sobretot en la porta que havia obert la Llei 5/89, de 13 d'abril, de Consells insulars -primera passa, encara que del tot insuficient, per garantir l'autonomia dels consells- i també en aquelles famoses sentències del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears que van avalar la composició monocolor de la Comissió Insular d'Urbanisme de Mallorca i Eivissa-Formentera que s'havia creat amb una composició contrària a les normes que regulen l'Administració local.

Tanmateix he de confessar que, a pesar de l'esforç doctrinal que férem els pocs partidaris de concebre els consells com a institucions autonòmiques, sempre vaig saber que aquest era el punt més dèbil de l'estructura legislativa que els regulava, atès que, ens agradés o no, la *vis atractiva* de les normes locals i la indubtable extracció local dels consells, podia acabar malmetent tota la nostra filosofia.

## 5.2 De la Llei 8/2000 fins a l'Estatut de 2007

He de reconèixer que vam estar més de vint anys passejant aquest dubte i suportant el temor de no poder sobreposar-nos mai a una legislació que encotillava els consells i els impossibilitava desenvolupar-se, però el temor s'esvaï quan el "Pacte de Progrés" sorgit de les eleccions de 1999, va elevar al parlament un projecte de llei, que finalment va traduir-se en la Llei 8/2000, de 27 d'octubre, de consells insulars, la qual provocava un salt quantitatiu pel que fa a la configuració politicoadministrativa d'aquests en adjudicar-los de forma

expressa el govern, l'administració i la representació de l'Illa corresponent, i en integrar-los com a elements bàsics de l'esquema institucional de la Comunitat autònoma.

En efecte, la Llei 8/2000, configurarà un nou model d'estructura organitzativa per a aquestes peculiars institucions a partir de dues idees centrals: 1) Que, definitivament, els consells tenen una doble naturalesa (són institucions autonòmiques i alhora ens locals); 2) Que la Comunitat autònoma tenia potestat d'autoorganització de les seves pròpies institucions, l'estructura de les quals calia retocar perquè l'organització administrativa local era clarament insuficient per gestionar de manera adequada el gruix de competències transferides (especialment en el cas de les illes menors), en què la majoria governant podia estar formada tan sols per set membres electes (els del partit o de la coalició que hagués assolit la majoria).

Doncs bé, aquest canvi substancial en la concepció jurídica dels consells insular és el que passà al text de l'Estatut d'Autonomia en la reforma global que va dur a terme la Llei 1/2007, de 28 de febrer.

Aquesta llei orgànica de l'Estat va implicar, com acabo de dir, canvis substancials desplegant els que havia introduït la Llei 8/2000, de 27 d'octubre, de consells insulars.

El primer i més fonamental va ser que el Estatut insereix els consells en l'organització institucional autonòmica (art. 39), ubicant-los en el capítol IV del títol IV ("De les institucions de la Comunitat autònoma de les Illes Balears"), atribuint-los directament competències pròpies (art. 70), executives o de gestió, incloent-hi també la potestat reglamentària sobre aquestes competències (art. 72). A més, possibilita que el Parlament els transfereixi facultats executives o de gestió en altres competències que podem denominar transferibles o delegables (art. 71), els dona iniciativa legislativa (art. 47.2), generalitza la fórmula organitzativa del Consell Executiu com a òrgan necessari en tots els consells, amb membres lliurement nomenats pel president, tot i que no siguin electes (art. 63 a 66), als quals faculta per exercir les funcions administratives i la gestió ordinària de les competències de la Comunitat Autònoma (art. 80).

Amb aquesta nova regulació de l'article 61, l'Estatut ha volgut subratllar que estem davant d'institucions que gaudeixen d'un elevat poder polític i que poden implementar polítiques pròpies en l'àmbit de les seves competències (art. 73), polítiques que, lògicament, poden ser diferents d'un consell a l'altre.

Sens dubte, el més cridaner d'aquesta reforma és la partició que l'Estatut fa del "poder executiu" originari de la Comunitat Autònoma entre el Govern autonòmic i els consells insulars. Així doncs, des del moment en què aquests tenen certes competències d'execució atribuïdes directament per l'Estatut (les

de l'art. 70), sobre les quals ostenten fins i tot la potestat reglamentària, es pot afirmar que els consells disposen també d'una part d'aquest poder executiu originari de la Comunitat Autònoma. Idea que expressa molt bé l'article 84.2 quan diu que "Corresponen al Govern de la Comunitat Autònoma i als consells insulars la funció executiva, incloses la potestat reglamentària i la inspecció, i l'actuació de foment de les competències que els són pròpies". Per tant, la "funció executiva" (o, el que és el mateix, el poder executiu originari) de la Comunitat Autònoma es distribueix ara entre el Govern autonòmic i els consells insulars.

És clar que per dur a terme aquesta nova concepció dels Consells insulars calia establir un nou sistema d'elecció directa, a diferència del que establia l'Estatut de 1983, que feia consellers als diputats elegits per cadascuna de les illes. L'actual sistema exigeix, doncs, llistes separades i diferenciades: una per al Parlament i una altra per a cada Consell.

### 5.3. La Llei 4/2022 de Consells Insulars

Aquesta important transformació dels Consells insular en òrgans plenament autonòmics ha culminat amb la Llei 4/2022, de 28 de juny que confirma definitivament els Consells insulars com a institucions de govern de cada una de les illes, en oferir-los el govern, l'administració i la representació d'aquestes, a més de considerar-los com a institucions de la Comunitat autònoma en la mesura en què participen de les potestats normativa i executiva d'aquesta. I són també, i alhora, entitats locals dotades de personalitat jurídica pròpia i d'autonomia per a la gestió dels seus interessos, per la qual cosa disposen de les potestats administratives pròpies de les administracions públiques territorials.

D'acord amb la nova llei, els Consells detenen les competències corresponents als àmbits decisoris fonamentals de la institució, com ara les potestats normativa i de planificació, les funcions pressupostària i tributària, el control sobre la resta d'òrgans de govern i l'administració insular, la creació d'ens públics i altres atribucions de rellevància similar.

En definitiva, que sense l'Estatut que vam aprovar fa quaranta anys, les illes no haurien tingut autonomia en el marc d'una Comunitat autònoma. I hauria estat impensable la creació d'aquest òrgan, situat al mateix nivell institucional que el President, el Parlament i el Govern de la Comunitat. I també hauria estat impossible que, en el marc d'un procés descentralitzador i de reforçament dels Consells, s'hagués aprovat, com acaba de succeir, la Llei Menorca Reserva de la Biosfera que, sense ser una llei perfecta, perquè segurament peca per excés

(en matèria competencial) i per defecte (en ordre al seu finançament), contribuirà sens dubte a crear un marc específic per a la gestió diferenciada a Menorca de diversos aspectes competencials, tot i que no modifica el sistema tradicional de les transferències i, per tant, deixa la seva efectivitat pràctica a les iniciatives del Govern i del Parlament.

Tanmateix, no hem de menysprear els beneficis que, de la seva aplicació, poden derivar-se, perquè, més enllà de la normativa europea, estatal i autonòmica que els regula, aquest marc legislatiu estableix criteris de sostenibilitat sobre el patrimoni natural, cultural, històric i etnològic, la biodiversitat o el paisatge de Menorca, amb la creació de directrius elaborades pel Consell Insular, que pot esdevenir fonamental per al progrés econòmic, polític i social de la nostra Illa.

Tenim, doncs, avui una institució molt millorada des del punt de vista de la seva estructura legal, que té oberts davant seu reptes importants en el doble marc en què ha d'actuar, atenent-nos a la seva doble naturalesa jurídica: el d'Administració local i el d'Administració autonòmica.

Així doncs, des del vessant d'Administració local, el Consell té les competències atribuïdes per la legislació de règim local (estatal i autonòmica), que es corresponen bàsicament a les atorgades a les diputacions provincials (les de l'art. 36 de la Llei 7/1982, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local) com aclareix l'art. 41.3 d'aquesta mateixa llei de bases. En línies generals, es tracta de la coordinació dels serveis municipals entre sí per a la prestació adequada d'aquests.

No és poc, encara que per exercir algunes d'aquestes competències els consells es troben amb certes dificultats derivades de la mateixa Llei de Bases, que, en consagrar el principi d'autonomia municipal, estableix també el de cooperació voluntària entre municipis, deixant en mans d'aquests la decisió d'integrar-se o no en les mancomunitats, consorcis o convenis propiciats per una Administració de rang superior, com pot ser la dels consells, cosa que sovint dificulta la intermunicipalització. I això no és bo, perquè si bé la intermunicipalització dels serveis no gaudeix per se d'una força taumatúrgica que resolgui tots els problemes (perquè també des dels consells es pot actuar deficientment), estic convençut que és una possibilitat que la legislació bàsica no sols hauria de permetre, sinó que hauria de forçar, doncs entenc que -i més encara en una illa de les dimensions que té Menorca- s'esdevé una peça indispensable per racionalitzar els serveis, abaratir-los i fer-los més eficients per a tots els ciutadans.

Això en el vessant d'Administració local. Però penso que, en tant que Administració autonòmica, hi ha molt de camí per córrer i no hauríem de dubtar

ni un moment a l'hora d'anar reduint les competències que avui ostenta el Govern de la comunitat per fer créixer de manera proporcional les dels consells insulars. ¿Per què, sense anar més lluny, no s'ha transferit encara el "règim d'aigües i aprofitaments hidràulics, canals i regadius. Aigües minerals i termals. Ordenació i concessió de recursos i aprofitaments hidràulics" (art. 30.8 EA)?

Alhora, em fa l'efecte que s'hauria d'aconseguir una major lleialtat en el desenvolupament de les competència pròpies. Ho dic perquè el Consell té, per exemple, competència en l'ordenació turística des de 1996. Doncs bé, si és així, ¿per què no pot decidir els objectius de l'impost turístic? ¿Per què dels recursos de la promoció turística es bestreuen els costos de l'Agència de Turisme de les Balears i no es planteja una encomana al Consell d'aquesta agència per a determinades actuacions promocionals? El Consell té també transferida l'ordenació territorial des de 2001. ¿Per què, doncs, en les noves lleis d'urbanisme i de projectes industrials, els informes del Consell no són preceptius ni vinculants? Més encara, ¿per què l'ordenació del territori no s'amplia a l'habitatge, tenint en compte que, per proximitat, el Consell podria dur a terme una gestió més eficient en matèria de gestió d'habitatges buits, o en tot el que fa referència als ajuts al lloguer?

Però més enllà del que acabo de dir, el Consell té la possibilitat de fer moltes coses més, ja que, en haver-se reconegut a la Comunitat autònoma competència per crear i organitzar una administració pròpia (art. 79), l'Estatut preveu que aquesta administració s'exerceixi no sols mitjançant els ens i organismes que depenen del Govern de les Illes Balears, sinó també per mitjà dels consells i dels municipis, tot establint el que la doctrina ha definit com a mecanismes d'Administració instrumental i d'Administració indirecta.

Un exemple de la dita Administració instrumental és l'ens públic "Ports de les Illes Balears" (al qual els menorquins, amb raó, no hem escatimat crítiques). Res a dir, doncs, sobre la legalitat d'aquest ens, però hauríem de recordar que l'Estatut dona suport a la idea que l'Administració autonòmica dependent del Govern de la Comunitat s'hauria de reduir a la mínima expressió en el que fa referència a les estructures de caràcter territorial i perifèric, facilitant que les funcions que han de ser exercides en el territori de cada illa, ho siguin a través des consell insular respectiu. ¿No exigeix aquest principi que es replantegin ens com aquest pensant en com els consells poden executar les competències que avui se li han adjudicat?

I això implica també una adequada reestructuració de l'Administració Perifèrica de la pròpia Comunitat autònoma en benefici, si més no, dels consells de Menorca i d'Eivissa, ja que aquestes institucions han estat pensades, creades i disposen avui d'una estructura suficient i d'un marc legal adequat per convertir-



se en una eficaç Administració indirecta de la Comunitat. Per això em veig constret a formular una pregunta: ¿Per què, encara avui, les competències que té el govern de la Comunitat autònoma en matèria d'Educació les exerceix a Menorca i Eivissa mitjançant delegacions que depenen directament de la conselleria i no per mitjà del consells?

A l'últim, i perquè tot el que estic reivindicant no es transformi en un castell construït sobre l'arena sinó assentat en roca ferma, crec que és imprescindible repensar el sistema de finançament dels consell insulars, ja que si les institucions no estan justament dotades, qualsevol reforma es vana.

Josep M. Quintana

## ÍNDIX

MENORCA I L'AUTONOMIA 40 ANYS DESPRÉS .....	1
1. LES INSTITUCIONS MEDIEVALS.....	1
2. EL DECRET DE NOVA PLANTA .....	2
3. DEL MODEL LIBERAL D'ORGANITZACIÓ POLÍTICO-ADMINISTRATIVA A LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA DE 1978.....	3
4. DE LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA A L'ESTATUT D'AUTONOMIA.....	5
5. LA MODIFICACIÓ DE L'ESTATUT PER LA LLEI ORGÀNICA 9/1994, DE 24 DE MARÇ .....	8
5. ELS CONSELLS INSULARS COM A EIX VERTEBRADOR DE L'AUTONOMIA. EL PLANTEJAMENT DE MENORCA .....	9
5.1. Des de les primeres eleccions democràtics fins a l'Estatut de 1983 .....	9
5.2 De la Llei 8/2000 fins a l'Estatut de 2007 .....	12
5.3. La Llei 4/2022 de Consells Insulars.....	14
ÍNDIX .....	18