

"LES DINÀMIQUES INSTITUCIONALS A LES ILLES BALEARS. L'AUTO- GOVERN DE MENORCA, MALLORCA, EIVISSA I FORMENTERA"

JOSEP M. QUINTANA

El títol que han assignat a la meua classe d'avui els responsables dels cursos d'aquesta universitat és *"Les Dinàmiques institucionals a les Illes Balears. L'autogovern de Menorca, Mallorca, Eivissa i Formentera"*. El primer que hauríem d'esbrinar, doncs, és el significat del mot "autogovern". I per tal de partir d'una exquisida neutralitat, he mirat com el definia l'Enciclopèdia Catalana. Aquesta, en una primera accepció diu: "Facultat, anomenada també autodeterminació, per la qual un país constituït estat sobirà pot decidir per ell mateix el seu estat polític, econòmic, social i cultural." I en una segona accepció diu: "Situació d'una entitat política que manté una subjecció envers un altre estat però que gaudeix de sobirania plena, o gairebé plena, quant a l'organització política, econòmica, social i cultural i quant a l'administració interior."

En definitiva, doncs, quan parlem d'autogovern ens referim a la possibilitat de prendre decisions polítiques per un mateix, mitjançant les corresponents institucions democràticorepresentatives. Però és evident que el mot autogovern mai –o difícilment– es pot entendre en termes absoluts, perquè, si més no avui dia, en allò que fa referència al govern de territoris –fins i tot quan aquests han assolit la categoria d'estat– trobem una sèrie de connexions internacionals que, d'una manera o altra, limiten les facultats d'autogovern i, en definitiva, del que entenem per sobirania.

Així doncs, ni tan sols el govern de l'Estat –que és el primer beneficiari de la sobirania nacional que, com diu l'article 1.2 CE, resideix en el poble espanyol, del qual emanen tots els poders– gaudeix de la possibilitat d'autogovernar-se absolutament, atès que, pels acords internacionals que ha adoptat el parlament, ha cedit aspectes d'aquesta possibilitat d'autogovernar-se, i els ha cedit

bé cap amunt –a les institucions internacionals- bé cap avall –a les institucions territorials intermèdies i, especialment, a les comunitats autònomes.

Però és evident que, quan parlem d'autogovern ens referim a la possibilitat que determinades institucions de l'Estat tenen de governar-se per elles mateixes, i més concretament, a la possibilitat d'autoregular la convivència ciutadana mitjançant l'acció legislativa, que, en un sistema constitucional d'estat de dret, és el màxim exponent de l'autogovern. Doncs bé, si considerem la possibilitat de fer lleis com el màxim exponent de l'autogovern, haurem de concloure d'entrada que en el nostre país només gaudeixen d'autogovern l'estat i les comunitats autònomes. L'estat en el marc de la Constitució que és la norma suprema que aquest mateix s'ha donat per decisió de la sobirania nacional; i les comunitats autònomes, que també gaudeixen de capacitat normativa exercida per llurs respectius parlaments, en el marc de la Constitució i de l'estatut d'autonomia, el qual és formalment una llei orgànica aprovada pel parlament espanyol.

Doncs bé, acceptats aquests principis –és a dir, si entenem per autogovern la possibilitat de fer lleis i no només d'administrar un gruix de competències-, podríem concloure que només gaudeixen de possibilitat d'autogovern *strictu sensu* l'estat i les comunitats autònomes. Que traduït al nostre cas vol dir que només podrem predicar aquest atribut a les institucions pròpiament autonòmiques. És a dir al parlament de les Illes balears; al Govern autonòmic i el seu president, com queda clar a l'article 18 del nostre estatut d'autonomia, d'acord amb el qual

1. L'organització institucional autonòmica serà integrada pel Parlament, pel Govern i pel President de la Comunitat Autònoma.

Fixat, doncs, aquest concepte i bo i acceptant que l'autogovern en sentit estricte només podria predicar-se de l'estat com a tal i de les comunitats autònomes enteses com un tot unitari, és, però, evident que també les illes gaudeixen d'una certa possibilitat d'autogovern, encara que, en aquest cas hem d'advertir ja d'entrada que estan mancades de la possibilitat de dictar lleis.

Tot i que és evident, doncs, que els consells no gaudeixen d'aquesta potestat, veurem que en el marc que fixen la Constitució, l'Estatut i les altres lleis estatals i autonòmiques dictades d'acord al sistema constitucional de distribució de competències, aquests també podran dur a terme una acció de govern: aquella que, d'acord amb l'article 18.2 de l'Estatut, els permet governar i admi-

nistrar “les illes de Mallorca, Menorca i Eivissa i Formentera i el de les illes adjacents a aquestes.”

Dit això, doncs, i atenent-me als termes com s’ha enunciat d’aquesta classe, he pensat estructurar-la en tres parts:

- En una primera, de marcat caràcter històric, intentaré veure com era l’autogovern de les Illes Balears d’acord amb les institucions medievals; què succeí amb el decret de nova planta; com incidí en les institucions intermèdies el règim constitucional instaurat per la Segona República; i quins van ser els moviments descentralitzadors durant la dictadura franquista.
- En una segona part parlaré de la Constitució espanyola i del conjunt d’antecedents i vicissituds que marcaren l’elaboració de l’estatut, així com de les successives reformes que l’han afectat. I
- Per últim, em referiré al govern de cadascuna de les illes per separat, o el que és el mateix, parlaré dels consells insulars i de quin ha estat l’evolució que ha afectat a aquestes institucions autonòmiques de segon nivell, però també decisives per al bon desenvolupament de la Comunitat autònoma.

PRIMER

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 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.

Com ens recorda PIÑA,¹ cada territori amb personalitat pròpia, i les illes ho eren per antonomàsia, era tractat com a tal dins la Corona d'Aragó, que les dotà de llurs peculiars ordenaments jurídics i d'òrgans específics de govern local i regional. El Lloctinent o Virrei, que tenia fixada la seva residència a Ciutat de Mallorca, era el punt de contacte amb la monarquia.

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.

1.1. LES INSTITUCIONS A L'ILLA DE MALLORCA

Un privilegi atorgat per Jaume I l'any 1249 donà a la *Universitat de Mallorca* la facultat de tenir sis jurats amb competència per a «governar, administrar i regir tota l'illa». En un primer moment, el sistema d'elecció es verificava pels jurats sortints, que designaven els seus successors, essent més tard substituït aquest sistema pel d'insaculació.

La *Universitat de Mallorca* és 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. Integraven el *Gran i General Consell* els diferents estaments (nobles, cavallers, ciutadans, menestrals² i mercaders), tret de l'eclesiàstic, que tan sols es reunia amb el *Gran i General Consell* per motius de gran importància. Aquesta darrera institució que -segons l'opinió majoritària- no tenia el caràcter d'unes vertaderes Corts,³ estava compost per la Unió del Consell de Ciutat de Mallorca i el de la part forana, format pels representants de les universitats foranes, la qual cosa li va donar el caràcter de màxim òrgan representatiu. El *Gran i General Consell*, que es reunia sempre a instància dels Jurats (amb el temps el Lloctinent o Governador anà intervenint-hi cada com més) representava el Regne dins la Coro-

¹PIÑA HOMES, Ramon, *La Lucha por la Autonomía*, dins «Estudios sobre el Estatuto de Autonomía para las Baleares», Govern Balear, Palma 1988, pàgs. 11 i ss.

²ALVARO SANTAMARIA ha demostrat que els menestrals i la Part forana quedaven fora de la provisió dels càrrecs en benefici dels grups privilegiats. *En torno a la evolución del modelo de sociedad en el Reino de Mallorca*, dins «Estudios Baleàrics» nº 2. Palma 1982, pàg. 85.

³Sobre el Gran i General Consell vegeu especialment l'obra de PIÑA HOMES, Ramon, *El Gran i General Consell (Asamblea del Reino de Mallorca)*, diputación Provincial de Baleares, Palma, 1977.

na d'Aragó, exercia funcions de govern i també funcions legislatives elaborant i proposant les lleis al Monarca o bé al Lloctinent, segons els casos.

Malgrat el que venim dient, no hem de confondre, però, els termes del sistema polític vigent aleshores perquè, com molt bé diu Tomás y Valiente⁴ «conviene comprender que el pactismo, en cualquiera de sus manifestaciones, no fue nunca (no podía serlo) una forma de democratización del poder o algo parecido, sino una fórmula para reconocer la alianza objetivamente ineludible entre la monarquía y los estamentos privilegiados».

1.2. LES INSTITUCIONS A L'ILLA DE MENORCA

La conquesta de Menorca, que dugué a terme el Rei Anfós II de Catalunya i Aragó, el 17 de gener de 1287, conduí a una repoblació de l'illa majoritàriament per catalans, mentre que aquesta era dividida en cavalleries. Però fou Jaume II el qui, després del Tractat d'Agnani, reorganitzà l'administració illenca mitjançant una Carta pobla (que redistribuí les cavalleries i els alous) a través del *pariatge* (que establia set parròquies i un paborde encarregat de l'administració eclesiàstica, sotmesa a l'autoritat del bisbe de Mallorca).

La *Universitat General* -probablement l'única entitat municipal- 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, però, ineficaç i les *Universitats foranes* (Maó, Alaior i Mercadal) foren deslligant-se legalment de la *Universitat General*. Així, mentre aquesta es veié 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.

⁴Citat per PIÑA HOMS a *La Lucha por la Autonomía*, op, cit. pàg. 14.

1.3. LES INSTITUCIONS A L'ILLA D'EIVISSA

Jaume I concedí l'empresa de conquerir l'illa d'Eivissa, amb ulterior possessió de les terres conquerides, a Guillem de Montgrí, elegit poc temps abans arquebisbe de Tarragona, el qual pactà amb el comte del Rosselló i amb l'infant Pere de Portugal, els quals ocuparen la ciutat d'Eivissa el 8 d'agost de 1235, conquistant seguidament la resta de l'illa. Aquesta fou dividida en districtes entre els ocupants, creant-se una única parròquia, Santa Maria, amb un paborde al seu cap, depenent de l'arquebisbe de Tarragona.

Jaume II de Mallorca establí, l'any 1299, l'organització municipal mitjançant la constitució de la *Universitat* (organisme comunal que comprenia Eivissa i Formentera) que era governat per tres Jurats.

Hem de destacar, això no obstant, que l'organisme de major importància dins la *Universitat* fou el denominat *Consell General*, format per 50 consellers i 4 jurats que representaven els estaments (cavallers, ciutadans, mercaders i de fora vila). I dins del *Consell General* s'hi constituí un *Consell Secret* (una mena d'executiu) que composaven tres jurats, un de cada mà (major, mitjana i forana). El *Consell General*, que assumia l'administració de les illes d'Eivissa i Formentera perdurà fins que fou abolit l'any 1718 pel Decret de Nova Planta.

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 i establí d'una manera més o menys completa l'organització pròpia de Castella.

El Decret de 29 de juny del 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».

Caigut el Principat de Catalunya en mans de Felip V, Mallorca no oferí cap resistència i ja el mes de juny del 1715 estava en mans dels felipistes. Ini-

cialment, Mallorca i Eivissa foren regides com abans de la guerra, però aviat la situació començà a transformar-se.

D'Asfeld, conqueridor de Mallorca, recomanà el respecte de les seves velles institucions i la supressió de tot allò que contrariés la prerrogativa reial. Amb tot, el Decret de Nova Planta de Mallorca (28 de novembre del 1715) establí un comandant militar com a president de l'audiència, sense vot en assumptes judicials. Fou creat un ajuntament amb regidors; cessaren els càrrecs de procurador i batlle de les fortificacions i s'obligà els mallorquins a suportar l'allotjament de soldats. L'intendent s'apoderà dels impostos sobre les mercaderies que sostenien el consolat i el rei va reservar-se l'encunyament de moneda. A partir del 1718 hi hagué corregidors a Ciutat de Mallorca i a Alcúdia i la llengua castellana va introduir-se als tribunals, respectant-se tan sols la testificació -que podia fer-se en català- i el dret civil autòcton.

Eivissa, que havia estat austríaca, jurà fidelitat a Felip V l'any 1715. Els resultats foren semblants als constatats a Mallorca: la *Universitat* esdevingué ajuntament segons el model castellà i l'illa perdé el seu tradicional model d'administració i autonomia. El governador, que depenia de la nova Audiència de Mallorca, fou la màxima autoritat i proposava els càrrecs. L'any 1718 deixà definitivament de constituir-se el Consell General.

Menorca seguí, en canvi, un camí divers atès que l'any 1712, per les clàusules secretes prèvies al tractat d'Utrecht, havia passat a sobirania britànica. L'ocupació britànica de Menorca no modificà el sistema polític-administratiu i 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 tràfec marítim del port de Maó, la seva importància naval, així com per a 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'*statu quo* anterior, atesa la gran oposició dels menorquins.

Lliurada Menorca a les tropes franco-espanyoles per James Murray l'any 1782, el duc de Crillon sotmeté Menorca 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 altres raons per a captar per a 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, i va substituir-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

3.1. DE LA CAIGUDA DE L'ANTIC RÈGIM A LA SEGONA REPÚBLICA ESPANYOLA

El model liberal d'organització político-administrativa va prendre cos a la Constitució espanyola de 1812, s'afirmà a la de 1837 i es consolidà a 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.

Les Corts de Cadis són les qui obren 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 és substituït pel principi de territorialitat i de la uniformitat en la

distribució dels drets socials i polítics. Els ajuntaments constituïts passen 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 estatamentals 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 crea un òrgan intermedi que encara és vigent avui: la diputació provincial. I si resulta incontrovertible en la teoria de l'Administració territorial indirecta la necessitat d'un ens territorial intermedi, una altra cosa és que aquest ens hagi d'ésser forçosament la diputació provincial. Les diputacions són, en paraules de PIÑA,⁵ cossos exòtics que apareixen en el panorama de l'Administració espanyola, els quals, en lloc de conduir vers una certa autonomia provincial, es configuren com a òrgans d'assessorament del cap superior polític, el futur governador civil, i recullen les funcions administratives que fins aleshores havien estat a càrrec de les audiències. Aquesta naturalesa es reafirma a la Constitució de 1812 quan assenyalava que no poden *«exceder los límites que se les prescribe, pues, en caso de abuso o resistencia a las órdenes del Gobierno, podrá éste suspender a los vocales, dando parte a las Cortes para resolver lo que convenga.»*

La diputació, creació genuïna del liberalisme decimonònic, és -continua dient PIÑA HOMS- un producte de laboratori que, desenvolupat per una mentalitat racionalista, adequada al camp de l'administració, es mostra incapaç de comprendre que no pot haver-hi llibertat personal sense una efectiva participació en el govern de l'ens que ens sigui més pròxim i immediat. En conseqüència, 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'establirà 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.⁶

⁵PIÑA HOMS, Ramon, *La Lucha por la autonomía*, op. cit., pàg. 19.

⁶Els moments més significatius del procés de lliuretat per a apropar els òrgans de decisió político-administratius i reconèixer l'illa com a entitat territorial són els següents: La petició de l'ajuntament de Maó, de 4 de maig del 1820, al governador civil demanant que fos creada la província de Menorca, l'acord del mateix ajuntament, de 17 d'octubre del 1820, d'elevat al Govern la mateixa petició efectuada abans al governador civil; el projecte del diputat Frederic Llansó de sol·licitar, l'any 1912, una reforma administrativa anàloga a la canària; la reacció me-

La Llei d'11 de juny del 1912, circumscrita a les Illes Canàries, obrí una esclatxa important en el sistema iniciat amb la creació de les diputacions, ja que aquesta reconeix el *fet insular* com a suport d'un ens territorial intermedi, representatiu, a cada illa canària. Aquesta Llei del 1912 i la posterior de 18 de desembre del 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. Aquest, després d'afirmar que *«en el tipo de Estado que impera hoy no cabe prescindir de entidades territoriales intermedias entre el Estado -todo y cumbre- y los Municipios -células y base-»*, afegia que el dit sistema, per la seva rigidesa, havia provocat molts danys i *«era incompatible, a veces, con la geografía»*, així com també era *«propenso, por otro lado, a las hegemonías inevitables que, sin quererlo nadie, derivan de abandono de servicios y olvido de pueblos o comarcas excéntricas»*, i constituïa *«una invitación perenne al quietismo, a la negligencia y a la desidia»*. 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.

3.2. LA CONSTITUCIÓ REPUBLICANA DE 1931: EL PROJECTE D'ESTATUT DE MALLORCA I EIVISSA

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*

norquina contra l'intent de mancomunar els Municipis de Balears, l'any 1916, sense una prèvia reorganització de l'estructura provincial; el nou intent de sol·licitar la constitució dels *Cabildos* insulars, petició signada per tots els ajuntaments de l'illa i pels representants d'entitats cíviques, el 1923, així om el frustrat intent de mancomunar els Municipis de Menorca a l'empara de l'Estatut de Calvo Sotelo, el 1925; la sol·licitud de l'ajuntament de Maó, el mes de juliol del 1936, per tal que el Govern republicà creàs un *Cabildo* insular com a òrgan gestor dels interessos de l'illa; la introducció, gràcies al procurador en Corts Joan Victory Manella, en la Llei de Bases del Règim Local del 1945, d'una esmena que possibilitava la creació d'un sistema de *Cabildos* a les Illes Balears i, per últim, els pronunciaments dels consells Econòmics Socials del 1965 i del 1971 en aquest mateix sentit.

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 aquesta, el problema que d'immediat va plantejar-se en molts indrets de la geografia hispana anava més enllà d'aquesta problemàtica administrativa. Hom discutia aleshores la nova estructura de l'estat i la possibilitat que aquesta emparés un sistema federal o quasi federal.

Doncs bé, 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.

Per una altra via, Guillem Roca Waring, aleshores vocal de la Cambra de comerç de Palma de Mallorca, dirigí al president de l'esmentada comissió un escrit en el qual sintetitzava els eixos en torn dels quals havia de configurar-se, en la seva opinió, el futur Estatut d'autonomia.⁷ Pocs dies després, ambdues entitats es posaven d'acord i nomenaren una ponència que elaborà en molt poc temps el text de l'avantprojecte⁸. El dit text fou aprovat el 22 de juny i presentat llavors al president de la diputació provincial, que assumí la tasca d'editar-lo, així com de convocar una assemblea d'ajuntaments i entitats per a la seva discussió i aprovació.

COLOM ha ressaltat encertadament⁹ les principals característiques de l'avantprojecte: era un avantprojecte fet des de les illes i no des del centre d'Espanya; era, a la vegada, un avantprojecte fet exclusivament a Mallorca; estava pensat per a ser aplicat en el marc d'un estat federal, que finalment no ho va ser; va ser elaborat al marge dels partits polítics; contemplava l'arxipèlag balear en el seu conjunt i era, a més, abstracte i esquemàtic.

⁷Per a un estudi més extens de la matèria, vegeu SIMO, Guillem, *Notes per a una història del projecte d'Estatut de les Illes de 1931*, dins «Randa», núm. 3, pàgs. 5-70; COLOM PASTOR, Bartomeu, *L'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, Ed. Curial, Barcelona, 1978; QUINTANA, Josep Maria, *Els Menorquins i l'autonomia*, Editorial Moll, Palma de Mallorca, 1977.

⁸La ponència estava formada per les següents persones: Per l'«Associació per la Cultura de Mallorca», Emili Darder, Francesc de Sales Aguiló, Miquel Font i Gorostiza, Guillem Forteza, Joan Pons i Marquès i Elvir Sans. Per la «Cámara de Comercio», Josep Casanovas i Obrador i Guillem Roca Waring. Per la «Cámara Oficial Agrícola», Antoni Ferragut i Ernest Mestres.

⁹COLOM PASTOR, Bartomeu, *L'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, op. cit., pàg. 58 i ss.

L'Avantprojecte, elaborat a Palma, per personalitats més aviat conservadores 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. Uns dies més tard, en una reunió celebrada *ad hoc* a Es Mercadal, a instància de l'ajuntament de Maó, representants de tots els ajuntaments de l'illa -en la seva majoria republicans- manifestaren llur desacord amb el procediment seguit i acordaren no participar en l'assemblea que, per a discutir el text, havia estat convocada pel president de la diputació.

Malgrat que la negativa de Menorca entorpia definitivament el projecte autonòmic, l'assemblea general va celebrar-se en el Teatre Principal de Palma entre el 20 i el 22 de juliol de 1931, la qual aprovà el que finalment fou tan sols un «Projecte d'Estatut de Mallorca i Eivissa».

3.3. *ELS INTENTS DESCENTRALITZADORS DURANT LA DICTADURA*

Quan el 16 de desembre del 1950 s'aprovà el text articulat de la Llei de Règim Local, confeccionat en compliment de la Llei de Bases de 17 de juliol del 1945, s'introduí una disposició addicional primera amb el text següent: «*Se autoriza al Gobierno para constituir el Archipiélago Balear en régimen de Cabildos insulares.*»

En congruència amb aquesta disposició addicional primera, l'article 79 del Reglament de Població i Demarcació de les Entitats Locals, aprovat per Decret de 17 de març del 1952, establí que «*análogas prevenciones regirán para el Archipiélago Balear si el Gobierno acordara constituirlo en régimen de Cabildos insulares*», essent clar que aquesta expressió inicial d'«análogas prevenciones» es predicava en funció de l'article 78, mitjançant el qual quedaven especificades en l'al·ludit Reglament les prevencions peculiars per a les Illes Canàries.

Posteriorment, el text refós de la Llei de Règim Local, aprovat pel Decret de 24 de juny del 1955, recollí una disposició addicional primera exactament igual a la transcrita i que, com ja s'ha dit, figurava en el text articulat de 6 de desembre del 1950. Això no obstant, la realitat és 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.

El Projecte de Llei de Bases de Règim Local de 17 de desembre del 1971 va suposar una involució en relació amb les expectatives creades per l'anterior

Llei de Bases de 1945, atès que les singularitats que reconeixia per a «*dar satisfacción a aspiraciones reiteradamente expresadas*» a les Illes Balears consistien (art. 41 del Projecte) simplement a establir que la diputació provincial es composaria de forma que hi hagués una representació de les illes proporcional a les seves poblacions, en cadascun dels estaments representatius. Aquest projecte fou retirat pel govern davant les més de mil esmenes que van presentar-se a les Corts.

La promulgació d'una nova Llei de Bases i la seva publicació en el BOE el 21 de novembre del 1975 vingué a canviar els pressupostos de dret vigents fins aquell moment, ja que mentre la normativa anterior preveia simplement la possibilitat de constituir les Illes Balears en règim de *Cabildos* insulars, la Base 19.3 de la nova Llei consignava el següent: «*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 del text, la diputació provincial nomenà una comissió d'estudi en els primers mesos del 1976, la qual preparà l'informe-proposta a què es referia la Base 19.3.¹⁰ L'esmentat dictamen era totalment favorable a la descentralització orgànica i funcional de la diputació, a l'objecte de constituir tres consells insulars, i proposà competències, drets i obligacions, composició i elecció dels seus membres i presidències. Fins i tot va realitzar un interessant estudi fiscal per a donar un avanç 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 calia esperar el nou ordre de coses que sorgiria de les eleccions democràtiques del 15 de juny del 1977.

SEGON

¹⁰La comissió estava composta per l'advocat de l'Estat en cap de Balears, Miquel Coll Carreras; el cap provincial del Servei d'Inspecció i Assessorament de les Corporacions Locals, Modesto Lozano Casañola; el secretari general del Govern civil, Juan Capó Porcel, i l'assessor jurídic de la diputació provincial, Alfonso Oleza Llobera.

1. DE LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA A L'ESTATUT D'AUTONOMIA

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

Aquest sentiment general ja s'observava, però, abans de les eleccions del 15 de juny del 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, començà efectivament l'any 1977.¹¹ El primer dia de juny d'aquest any, les forces polítiques de les Illes Balears (tret d'Aliança Popular) arribaren a un acord per a signar un pacte autonòmic, pacte que va signar-se el dia 4 de juny a la Fundació Dragan de Ciutat de Mallorca, i en el qual, entre altres coses, es deia que tots els partits assumien el compromís públic de defensar a través de llurs representants elegits el dret dels pobles de les illes a la seva autonomia política.

Celebrades les eleccions i constituït el primer parlament democràtic, era evident que, mentre no fos aprovada la Constitució, no era possible reconèixer l'autonomia a cap comunitat territorial, la qual cosa determinà una sèrie de polèmiques i discussions, entre juliol i novembre del 1977, en torn a l'elaboració d'un text jurídic que organitzés un règim transitori vers l'autonomia de les Illes Balears, règim que havia de ser vigent fins que la nova constitució permetés l'elaboració i aprovació definitiva de l'estatut.

Després de múltiples 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 aquesta etapa provisional, l'Assemblea de parlamentaris arribà a un acord en una reunió celebrada a l'ajuntament de Ciutadella el 12 de desembre del 1977, on s'aprovà el que va denominar-se «Projecte de règim transitori per a l'autonomia de les Illes Balears».

Pocs dies després, el govern de l'estat mostrava les seves discrepàncies amb el text elaborat pels parlamentaris de les Balears, discrepàncies que es

¹¹En els mesos anteriors a aquest procés, les forces polítiques d'oposició democràtica elaboren diversos projectes gairebé sempre utòpics o sectaris, que reflectien, però, la realitat anímica del moment: així podem destacar l'elaborat pel Partit Comunista de les Illes, l'octubre del 1976, quan aquell estava encara a la clandestinitat, i el *Projecte d'Estatut de Cura* (concebut com un instrument de treball per a fer possible la recuperació del govern autònom perdut per la força de les armes l'any 1715).

concretaven, sintèticament, en el següents punts: a) No era possible, en opinió del govern, que el decret-llei instaurador d'un règim transitori o preautonòmic entrés en l'organització de l'administració local de les illes; b) No s'estimava oportú que l'organigrama preautonòmic s'establís sobre el de l'administració local (en concret sobre els consells insulars i el Consell General Interinsular, la constitució del qual ja es preveia); c) Per al govern, podia constituir-se un òrgan preautonòmic de caràcter executiu per damunt de l'administració local, i d) El dit ens, en opinió del govern, havia d'estar compost majoritàriament per parlamentaris.

Davant aquest primer escull sorgiren novament les discrepàncies entre les forces polítiques interinsulars fins que, seguint les directrius marcades pel Govern a través del llavors Ministeri de les Regions, el 13 de març del 1978, l'Assemblea de parlamentaris aprovà -aquesta vegada a Eivissa- un text que, amb lleus modificacions, constituí el Decret-Llei de 13 de juny de 1978, el qual consagrava 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. En realitat el reial decret-Llei posava en marxa només el Consell General Interinsular, que estaria compost provisionalment per quinze membres elegits pels parlamentaris de Balears, a proposta de cada grup polític amb representació, amb el ben entès que cada illa havia de tenir tres representants com a mínim. Aquest organisme preautonòmic fou constituït solemnement en el castell de Bellver, el 28 de juliol del 1978, en un acte presidit pel qui era llavors ministre de les Regions, Clavero Arévalo.

Aprovada la Constitució, les diferents agrupacions polítiques (tret d'Aliança Popular, que sempre es mostrà partidària de la via de l'article 143 CE) acordaren iniciar el procés autonòmic per la via de l'article 143 CE, abandonant el primitiu projecte de fer-ho per la via de l'art. 151 CE. Això provocà l'immediat desacord entre les forces polítiques interinsulars i un reguitzell de discussions, manifestacions i acusacions mútues.

Doncs bé, sense prejudicar la via (com si això no tingués importància respecte del sostre competencial de l'estatut), el mes de juny del 1980 s'arribava a un acord entre les forces polítiques per a constituir una comissió (la que es va conèixer amb el nom de «*Comissió dels Onze*») per a redactar un avantprojecte d'estatut. Deu mesos més tard, l'abril de 1981, la dita comissió lliurava al president del Consell General Interinsular, Jeroni Albertí, el seu treball. El Consell

edità l'avantprojecte que contenia les esmenes i els textos alternatius presentats pels ponents en nom de llurs agrupacions polítiques respectives.

Val a dir, però, que durant l'estiu de 1981, els partits majoritaris (UCD-PSOE) signaren una sèrie d'acords per a concloure el projecte estatutari prescindint de les altres agrupacions polítiques. Els dits acords implicaven l'adopció definitiva de la via de l'article 143 CE, l'exclusió dels consells insulars de l'article que definia els poders de la Comunitat Autònoma, un sistema proporcional corregit per a la composició del parlament balear i altres qüestions de menor importància que provocaren dures reaccions des dels partits que no participaren en l'elaboració d'aquests acords.

Entre els mesos d'agost i desembre de 1981, els diferents ajuntaments van anar pronunciant-se respecte de la iniciativa autonòmica, i aviat poguérem observar l'oposició sistemàtica al text que es pretenia aprovar d'Aliança Popular, del Partit Socialista de Mallorca i de Menorca i dels independents d'Eivissa i Formentera. El Partit Comunista limitava bàsicament la seva desaprovació a la via adoptada, mantenint-se (com el Partit Socialista de Mallorca i de Menorca) en la via de l'article 151 CE.

Encara no s'havien donat els pressupostos constitucionals exigits per l'article 143.2 CE respecte de la iniciativa autonòmica, quan Jeroni Albertí, president del Consell General Interinsular, convocà l'Assemblea de parlamentaris i consellers interinsulars que, d'acord amb l'article 146 CE, havia d'elaborar i aprovar el projecte definitiu. La dita assemblea, malgrat les protestes de certs sectors, va constituir-se el 4 de desembre de 1981 dins la capella de Santa Anna del Consolat de Mar, seu del Consell General Interinsular de les Illes Balears. Hi assistiren tots els parlamentaris (tret de Durán Pastor i de Rodríguez Miranda), així com els consellers interinsulars. L'assemblea fou presidida per Francesc Tutzó Bennasar, president del Consell insular de Menorca. La seva primera reunió fou tempestuosa i acabà amb la retirada del senador Matutes i dels consellers independents d'Eivissa-Formentera, els quals van adduir la impropedència de la convocatòria quan el procés per a adoptar la iniciativa encara no estava conclòs.¹²

Amb l'absència d'aquests assembleistes, les reunions se succeïren sense gaires problemes, ja que els acords UCD-PSOE impossibilitaven qualsevol progrés de les tesis defensades per altres agrupacions polítiques. Així les coses, el

¹² Per a conèixer amb detall aquest debat vegeu Bartomeu Colom.- Les claus polítiques del procés autonòmic balear. Institut d'estudis autonòmics. Palma 2004.

7 de desembre 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). Aprovat el text fou lliurat uns dies més tard, concretament el 16 de desembre del 1981, al president de les Corts Generals.

Iniciats els tràmits parlamentaris, el text fou dictaminat per la Comissió Constitucional del Congrés, publicant-se en el «Boletín Oficial de las Cortes» el 30 de juny de 1981.

Dissoltes les Cambres el mes d'agost i constituït el nou Parlament, l'Estatut reinicià els seus tràmits parlamentaris. El 15 de gener del 1983 la ponència encarregada de redactar l'informe sobre el projecte de llei orgànica per a l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears remetia les seves conclusions a la Comissió constitucional del Congrés, que el va debatre en la sessió extraordinària del dia 19 de gener. Conclòs el dictamen (que fou publicat en el «Boletín Oficial de las Cortes Españolas, Congreso de los diputados» el 24 de gener del 1983), el text fou aprovat pel Ple del Congrés en la sessió celebrada el 26 de gener.

Remès al Senat el 31 de gener, i informat per la ponència constituïda, va discutir-se en comissió el 12 de febrer, insertant-se en el text algunes modificacions en base a les esmenes presentades. Aprovat el dictamen en la mateixa sessió, fou remès al Ple del Senat.

En la sessió del 17 de febrer del 1983, el Senat, després del corresponent debat, aprovava en ple el text remès per la Comissió Constitucional de la Cambra Alta sense altra modificació que la corresponent a la rúbrica del Títol IV, substituint la fórmula «Del Tribunal Superior de Justicia» per la que diu «De l'organització judicial». Ara bé, com que el text definitivament aprovat en el Senat presentava algunes diferències amb el remès pel Congrés dels Diputats, va haver de tornar-se al Congrés als efectes previstos a l'article 90.2 CE.

Finalment el text fou ratificat pel Congrés dels Diputats, sense cap modificació respecte al text aprovat pel Ple del Senat, en la sessió del 22 de febrer del 1983, per 206 vots a favor i 97 abstencions, que correspongueren al Grup Popular.

Sancionat pel Rei, va passar a constituir la Llei Orgànica 2/1983, de 25 de febrer, de l'Estatut d'autonomia per a les Illes Balears (BOE d'1 de març del 1983), que va entrar en vigor, el mateix dia de la seva publicació en el diari oficial, atès que així ho establia la disposició final del text estatutari.¹³

¹³La Disposició Final diu textualment: «L'Estatut present entrarà en vigor el mateix dia que se'n publicarà la llei d'aprovació per les Corts Generals al Boletín Oficial del Estado.

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

2.1. Els acords de 28 de febrer de 1992 entre el Partit Socialista Obrer Espanyol (PSOE) i el partit Popular (PP)

Si analitzam l'estatut veurem que el Títol VIII de la Constitució no estableix directament una estructura territorial concreta de l'Estat, atès que el seu desenvolupament s'ha concebut sempre com una qüestió que afecta a la mateixa essència de l'Estat i que, per tant, havia de ser objecte d'un consens fonamental entre les diverses forces polítiques que expressen el pluralisme polític a les Corts Generals.

Aquesta exigència d'acord entre les principals forces polítiques que va manifestar-se en la constitució i també va produir-se en l'aprovació dels diferents estatuts d'autonomia (amb més o menys acceptació per part dels grups minoritaris) es produí després entre els qui havien esdevingut els representants majoritaris del poble espanyol (PSOE i PP) els quals, transcorreguts més de deu anys d'ençà l'aprovació dels estatuts i, havent-se complert, per tant, els terminis previstos com a mínims a la constitució per a procedir a l'ampliació de competències de les comunitats autònomes que accediren a l'autogovern per la via de l'article 143 CE, van creure convenient d'impulsar una reforma per a ampliar el sostre competencial d'aquests estatuts, donant així satisfacció a les aspiracions d'assumpció de competències expressades per moltes comunitats autònomes, perfeccionant alhora el funcionament de l'estat autonòmic, dotant-lo de

Per tant,

Man a tots els espanyols, particulars i autoritats, que servin i facin servir aquesta Llei Orgànica.

Palau de la Zarzuela, Madrid, a dia 25 de febrer de 1983.

JOAN CARLES, REI».

Així mateix, la Disposició transitòria primera de l'Estatut de les Illes Balears diu que «d'acord amb l'apartat a) de la Disposició Transitòria setena de la Constitució, el Consell General Interinsular restarà automàticament dissolt en constituir-se vàlidament el primer Govern de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, el qual assumirà totes les competències i totes les atribucions que aquell exercia».

procediments, mecanismes i instruments que fessin possible una creixent eficiència de les diferents Administracions Públiques, amb l'esperança que això produís un reforçament de la cohesió interna i un desenvolupament del principi de cooperació¹⁴.

2.2. 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

D'acord amb l'Exposició de motius de la Llei, 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, la posada en pràctica del procés d'ampliació de competències s'iniciava amb aquesta Llei orgànica, que utilitzava la via prevista a l'article 150.2 CE.

La Llei inclou, per a totes les comunitats autònomes afectades, totes les matèries que són objecte d'ampliació, concretant també les adaptacions geogràfiques i específiques que, per a cada Comunitat Autònoma, es requereix.

2.3. La Llei Orgànica 9/1994, de 24 de març, de reforma de l'Estatut d'autonomia per a les Illes Balears

¹⁴Adolfo Hernández Lafuente i M^a Angeles González García (*Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992*, dins «El Estado Autonómico, Hoy», op. cit. pàg 181 i ss) identifiquen l'Estat autonòmic com un model que evoluciona de manera flexible, però a través d'unes vies establertes en la mateixa Constitució. Aquesta és la concepció subjacent als Acords Autonòmics i en els procediments acordats per a la modificació estatutària que finalment s'ha produït utilitzant la via prevista a l'article 150.2 CE com a instrument previ a la reforma dels Estatuts.

La principal dificultat no és, però, d'ordre tècnic, sinó ideològic, perquè no totes les forces polítiques coincideixen a interpretar igualment aquest model d'Estat sorgit de la Constitució. En aquest terreny polític, les ideologies nacionalistes -les velles i les noves- es van decantant a clarificar llurs posicions vers una interpretació que concedeix al principi dispositiu o a la voluntat de les pròpies comunitats autònomes la iniciativa per a configurar l'Estat, la qual cosa ens porta com a conseqüència que aquest ha de ser la resultant del que no estigui a disposició de les Comunitats. Interpretació que, necessàriament, entra en col·lisió amb la que ha sustentat els Acords Autonòmics i que propugna la racionalització del model de forma conjunta i multilateral.

La Llei Orgànica 9/1994 modificà, d'acord amb el Pacte Autonòmic subscrit entre els Partit Socialista i el Partit Popular i d'acord també amb la Llei orgànica 9/1992, de transferència de competències a les comunitats autònomes els articles 10 (competències exclusives); 11 (competències de desenvolupament legislatiu i d'execució); 12 (competències executives); 15 (article que recollia competències de desenvolupament legislatiu i execució sobre televisió, ràdio i premsa i que ara parla de les competències d'ensenyament, havent estat aquelles mateixes incorporades a l'actual art. 11); i 16, que recollia les competències que hem denominat diferides, les quals ara s'incorporen a l'Estatut.

2.4. La Llei Orgànica 3/1999, de 8 de gener, de reforma de l'estatut

Com a conseqüència de les reformes dels estatuts canari i aragonès, hom va plantejar la reforma de la resta dels estatuts aprovats per la via de l'article 143 de la Constitució, reformes que eren més àmplies que les de l'any 1994 perquè es referien no solament a les competències sinó també a les institucions i als elements simbòlics.

En aquesta reforma, com ha escrit Bartomeu Colom,¹⁵ no hi hagué pacte escrit i signat en l'àmbit estatal entre els dos partits majoritaris, el PP i el PSOE, com s'havia produït l'any 1981 entre la UCD i el PSOE, o l'any 1992 entre el PSOE i el PP, però a les Illes Balears hi hagué una posició de partida consensuada entre els dos partits sobre el model de reforma de l'Estatut de Castella-La Manxa. El consens entre els dos grans partits culminà en el Senat amb l'aprovació conjunta de la reforma, que deixà l'estatut en els termes avui vigents.

TERCER

1.1. Els consells insulars

¹⁵ Bartomeu Colom.- Les claus polítiques del procés autonòmic balear. Institut d'estudis autonòmics. Palma 2004.

Si hem de parlar, però, de l'autogovern de Mallorca, Menorca i Eivissa-Formentera, tot i les puntualitzacions que he fet al principi, hauré de referir-me als consells insulars. Curiosament, però, els consells insulars que serien els destinataris del poder autonòmic a cadascuna de les illes, no van néixer de l'estatut, ni tampoc de la constitució del 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 del 1978, la qual, en el seu article 39, establí el següent: *"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. El consejo insular de Mallorca estará integrado por veinticuatro consejeros; el de Menorca, por doce, y el de Ibiza-Formentera, por doce. Los consejeros se elegirán en una urna distinta de la destinada a la votación para concejales (...). Segunda: Los tres Consejos insulares se agruparán en un Consejo General Interinsular, compuesto por doce consejeros elegidos por el Consejo insular de Mallorca y seis por cada uno de los de Menorca e Ibiza-Formentera. De entre sus miembros, y de conformidad con la regla de mayoría establecida para la elección de presidentes de diputación, el Consejo General Interinsular elegirá a su presidente".*

I a tot això, l'art. 40 afegia que *"las competencias que actualmente corresponden a la Diputación Provincial de Baleares se entenderán atribuidas a los Consejos insulares, salvo las de aquellos servicios que en atención a su eficacia o por consideraciones de tipo social o económico deban atribuirse al Consejo General Interinsular, que asimismo asumirá la representación de todas las islas a efectos de la distribución de cargas, subvenciones o ayudas que el Estado pueda establecer en relación con las Diputaciones Provinciales (...)"*

Fou, doncs, emparant-se en aquesta normativa que els consells insulars es constituïren immediatament després de les eleccions municipals del 1979.

Els consells insulars naixien, per tant, com a entitats locals, vessant aquest que també els reconeixia l'Estatut (així l'art. 39 quan ens diu que "els consells insulars, a més de les competències que els corresponguin com a Corporacions Locals, tindran...") i que regulava específicament la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases de Règim Local, la qual, en el seu article 1.2 proclamava: *"La Provincia y, en su caso, la isla gozan de idéntica autonomía para la gestión de los intereses respectivos."* I afegia l'article 3.1: *"Son entidades territoriales: (...) c) La Isla en los archipiélagos balear y canario."* Per últim, el caràcter d'administració local també es despenia de l'art. 1.1 del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals segons el qual: *"De acuerdo con lo establecido en el artículo 3º de la Ley 7/1985, de 2 de abril, la Administración Local Española está constituida por: 1. Las entidades locales territoriales: a) El Municipio, b) La Provincia, c) La Isla en los archipiélagos balear y canario."*

Doncs bé, aquest era el marc legislatiu a l'empara del qual es va constituir el Consell de Menorca el 19 d'abril del 1979.

Vam haver, per tant, d'esperar l'aprovació de l'Estatut d'autonomia per alterar o completar aquest vessant dels consells com a administracions locals. Tanmateix, l'Estatut, fruit de pactes diversos, d'acords i de desacords entre els diferents col·lectius que configuraven l'espectre polític a les Illes Balears i, sobretot, degut al pacte entre les qui eren aleshores les dues grans forces polítiques estatals (UCD i PSOE) va regular els consells d'una manera confusa, la qual cosa va donar lloc a dues grans interpretacions: La que destacava el seu aspecte bàsic d'ens locals i la d'aquells qui crèiem que eren alguna cosa més dins l'entramat constitucional de la nostra Comunitat Autònoma.

Per mi era clar —i ho era de tota evidència— que en el cas de ser exclusivament Administracions Locals, l'Estatut d'autonomia no hauria parlat específicament dels consells insulars i menys els hauria dedicat un capítol concret (el capítol IV del títol III), la qual cosa demostrava d'entrada que el legislador estatutari, amb major o menor intensitat, avaluava l'important paper que als consells corresponia en l'exercici de la política autonòmica. D'altra manera el legislador hauria pogut prescindir d'una referència tan explícita i extensa a aquestes institucions, com no la feia, per exemple, als ajuntaments.

Els consells es configuraven, doncs, a l'Estatut com a institucions de la Comunitat autònoma a les quals corresponia el govern, l'administració i la re-

presentació de les illes de Mallorca, Menorca i Eivissa i Formentera; institucions que, com puntualitzava l'article 37, gaudien d'autonomia en la gestió dels interessos propis, d'acord amb la Constitució, amb l'Estatut i amb el que finalment establissin les lleis del Parlament.

El caràcter institucional dels consells derivava de l'article 18 EAIB, introductori del Títol III, que regulava les Institucions de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, el qual, després de deixar clar que integraven l'organització institucional autonòmica el Parlament, el Govern i el President de la Comunitat Autònoma, establia en el paràgraf segon 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.

Ara bé, aquest text no ens resolía la qüestió bàsica a la qual ens enfrontàvem, perquè... ¿eren els consells institucions d'autogovern o bé era una altra la seva naturalesa? I, en aquest cas, ¿quina era la naturalesa específica dels consells com a institucions de la Comunitat?

La resposta a la pregunta que acaba de formular-se esdevenia clau per a resoldre la qüestió que ens ocupa ja que de la seva resposta derivava la solució que calia arbitrar per a la transferència i delegació de competències de la Comunitat autònoma als consells en aplicació de l'article 39 de l'Estatut, 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). ¿Podia, doncs, abastar aquesta competència exclusiva una regulació que afectés substancialment els mecanismes de funcionament dels consells insulars pel que fa a l'exercici de les competències transferides o delegades? És a dir, ¿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 actuessin, no com a administracions locals, sinó com a institucions autonòmiques? Aquesta era la qüestió.

I per a respondre-la, van sorgir dues posicions enfrontades: la 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 també emparant-se en algunes sentències del TC, conclouien 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 creïem 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 ésser 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 reproduceix l'estructura representativa del Parlament sinó de la majoria que governa— als esquemes de l'Administració Local, en definitiva, als esquemes d'un ajuntament.

Per contradir aquella afirmació que ens conduïa a un camí sense sortida, 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 a garantir l'autonomia dels consells— i també en aquelles famoses sentències del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears que, amb motiu de la composició monocolor de la Comissió insular d'Urbanisme de Mallorca i Eivissa-Formentera (composició contrària a les normes que regulen l'Administració local) van dir que la configuració d'aquelles Comissions no era inconstitucional perquè no formaven part del Ple del Consell *"de manera que, por no serlo no viene obligada —ni, por supuesto, impedida— a adoptar una composición proporcional reproductora de la estructura política del Pleno."*

He de confessar, però, que, tot i aquests arguments contraris a la tesi d'òrgans exclusivament i inevitablement locals que sustentaven els nostres adversaris doctrinals, sempre vaig saber que aquest era el punt més dèbil de l'estructura legislativa en la qual s'emparaven els consells, atès que, ens agrades o no, la *vis atractiva* de les normes locals i la indubtable extracció local d'aquestes institucions, podia acabar malmetent tota la nostra filosofia.

De fet, hem estat més de vint anys passejant el nostre dubte i suportant el temor de no poder sobreposar-nos mai a una legislació que encotillava els consells i els impossibilitava desenvolupar-se, temor que va esvaïr-se finalment quan, fent de la necessitat virtut —i aquell dia em vaig convèncer que era cert allò que diuen de Déu, "que escriu dret en rengles torts"—, el govern de les Illes Balears 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 —i jo crec que definitiu— pel que fa a la configuració político-administrativa dels consells, 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.

D'ençà aquesta llei, ultra el vessant d'administració local que mai no perdran en tot allò que fa referència a les competències que han assumit com hereus de l'antiga diputació Provincial, els consells de Mallorca, de Menorca i d'Eivissa i Formentera poden exercir plenament les competències de la Comunitat que li han estat atribuïdes, col·laboren en el desenvolupament dels acords del Govern de les Illes Balears i n'assumeixen la representació institucional ordinària a cadascuna de les seves illes respectives, a més de gaudir d'iniciativa legislativa davant el Parlament.

1.2. La llei 8/2000, de consells insulars ha implicat una clara i profunda transformació dels consells que podem sintetitzar en els següents punts:

1. Parteix de la idea que la nostra comunitat autònoma es constitueix com a expressió d'una realitat plural i complexa i, a causa d'això, concep els consells com a organitzacions per a l'autogovern de les illes de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera, i els crida a ser peces claus de l'arquitectura autonòmica.

Art. 4. Naturalesa jurídica. 1. Els consells insulars són institucions de la comunitat autònoma de les Illes Balears i, al mateix temps, administracions locals.- 2. En la seva condició d'ens públics, els consells insulars gaudeixen de les potestats pròpies de les administracions territorials.

2. Atesa l'estructura dels consells, la llei els encomana, en règim d'autonomia, el govern, l'administració i la representació de cada un dels territoris insulars i els convoca actuar sobre un conjunt notori de sectors materials, en la mesura que la comunitat autònoma hagi assumit competències en aquests sectors.

3. La llei, si bé recull un esquema fonamental en l'organització bàsica dels consells com a ens locals, simultàniament fa possible que cada ens insular, per reglament orgànic, pugui crear i regular òrgans que funcionaran d'acord amb el principi de gestió burocràtica (i no només representativa, com fins aleshores).

Art. 6. Potestat d'autoorganització. 1. Els consells insulars establiran la seva organització d'acord amb aquesta llei, en el marc del que es disposa a la legislació bàsica de règim jurídic de les administracions públiques.- 2. Cada consell, a través del seu reglament orgànic, pot crear òrgans complementaris als que es preveuen en el marc legal a què es refereix l'apartat anterior i desconcentrar-hi les competències atribuïdes als òrgans de govern i administració diferents del Ple.

4. Així doncs, la capacitat d'autoorganització descansa especialment en el Reglament orgànic i serà aquest, gràcies a les grans possibilitats de desconcentració de competències dels òrgans diferents del Ple, el que dugui a terme el repartiment d'atribucions en cada matèria, incloses les que originàriament exercien els consells com a ens d'administració local.

5. Com a tret més innovador en aquest sentit es preveu que, a tots els consells, hi hagi un consell executiu, llevat que el Reglament orgànic disposi una altra cosa. Aquest òrgan, cridat a ser l'element motor del govern i de l'administració executiva dels consells, queda sotmès al president i, en la seva composició, s'entén que hi ha de prevaler el principi d'eficàcia –d'ací el caràcter burocràtic (i no representatiu) de l'òrgan-.

Art. 12. El Consell Executiu. Corresponen al Consell Executiu, sota la direcció del president, i sense perjudici de les atribucions conferides a altres òrgans de govern: a) La funció executiva en relació amb les competències del consell insular i, en especial, de les transferides o delegades per la comunitat autònoma.

6. El determinant és però, que, quan hi hagi Consell Executiu, aleshores la Comissió de Govern experimentarà una transformació notable, ja que passarà a tenir una composició representativa de la que tenguí el Ple. Els membres del Consell Executiu encapçalaran els departaments corresponents, els quals podran estructurar-se en direccions insulars i secretaries tècniques, al davant dels quals hi haurà un titular que eventualment disposarà de facultats resolutòries i que serà lliurement designat pel president del consell.

Article 7. Òrgans de govern. 1. A tots els consells insulars ha d'haver-hi un president, un o més vicepresidents, el Ple, la Comissió de Govern i el Consell Executiu, llevat que el Reglament orgànic no disposi la constitució d'aquest darrer òrgan.- 2. El president és elegit pel Ple d'entre els seus membres, d'acord amb la legislació electoral.- 3. La Comissió de Govern, quan no hi hagi Consell Executiu, és la composta pel president i per un nombre de consellers no superior al terç del nombre legal d'aquests, lliurement nomenats i separats pel president, el qual haurà de donar-ne compte al Ple. Quan hi hagi

Consell Executiu, la composició de la comissió de Govern serà representativa de la del Ple, i el president nomenarà els representats que designi cada grup polític per formar-hi part.- (...) 4. El Consell Executiu serà integrat pel president, pel vice-president que designi el president i, com a mínim, per tres consellers executius. Els consellers executius són lliurement designats i separats pel president.

6. És obvi que aquest sistema ha d'abordar les adequades facultats de control de què disposa el Ple sobre l'administració executiva dels consells.

Art. 8. El Ple del consell insular.- 1. Correspon al Ple (...) v) resoldre els recursos d'alçada interposats contra els actes del Consell Executiu, llevat dels casos en què la resolució correspongui a la Comissió de Govern.

Art. 10. La Comissió de Govern.- 2. Quan la seva composició [la de la Comissió de Govern] hagi de ser representativa del Ple d'acord amb aquesta llei [és a dir, quan s'ha constituït el Consell Executiu] la Comissió de Govern tindrà, endemés, les atribucions següents : a) La resolució dels recursos d'alçada interposats contra actes del Consell Executiu.

7. Per últim, la llei reserva al Govern de les Illes la potestat reglamentària externa sobre les matèries transferides o delegades. Ara bé, sens perjudici d'això, estableix que les lleis de transferència o de delegació puguin atribuir als consells insulars aquesta potestat reglamentària, tot determinant-ne l'abast en cada matèria (art. 19).

L'esquema de recursos (garantia de l'estat de dret) el resol l'article 22:

- Contra els actes dictats pel Consell Executiu serà escaient el recurs d'alçada davant la Comissió de Govern (recordem aquí la C. de G. és representativa del Ple) qualsevol que sigui el títol atribuït de la competència.
- Contra els actes dictats pels consellers executius, els directors insulars i els secretaris tècnics serà escaient el recurs d'alçada davant el president del consell insular, qualsevol que sigui el títol atributiu de la competència.
- Però, contra els actes dictats per òrgans del consell insular en exercici de competències delegades per la comunitat autònoma (no transferides), aleshores (art. 38) hi serà escaient, en el termini d'un mes, el recurs en interès de la delegació davant el Govern de la comunitat autònoma.

- Tot això es completa amb unes tècniques de control i de coordinació que du a terme el Govern de les Illes Balears en els termes de l'art. 40.

Si a aquesta llei hi afegim la llei 2/2002, de 3 d'abril, que regula el finançament dels consells i els respectius reglaments aprovats pels consells de Mallorca, de Menorca i d'Eivissa, podrem tancar el cercle de normes que regulen l'autogovern de cadascuna de les illes. I pel que fa al de Menorca, cal referir-nos al Reglament Orgànic aprovat pel Ple del Consell el 16 de desembre de 2002, que concreta el repartiment d'atribucions en cada matèria, incloent-hi les que originàriament exercia com a ens d'administració local. Amb això tindrem ja tancada una estructura legislativa que permet que el Consell pugui definir-se com un vertader govern de l'illa, un objectiu que, des del tímid projecte de Frederic Llansó, del 1912, fins avui —han passat, doncs, gairebé cent anys—, els menorquins, amb més o menys fortuna i amb major o menor intensitat, semblava que reclamàvem inútilment.

"Les Dinàmiques institucionals a les Illes Balears. L'autogovern de Menorca, Mallorca, Eivissa i Formentera" 1

PRIMER 3

1. LES INSTITUCIONS MEDIEVALS 3

1.1. Les institucions a l'illa de Mallorca 4

1.2. Les institucions a l'illa de Menorca 5

1.3. Les institucions a l'illa d'Eivissa 6

2. EL DECRET DE NOVA PLANTA 6

3. DEL MODEL LIBERAL D'ORGANITZACIÓ POLÍTICO-ADMINISTRATIVA A LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA DE 1978 8

3.1. De la caiguda de l'antic règim a la Segona República espanyola... 8

3.2. La Constitució Republicana de 1931: el projecte d'Estatut de Mallorca i Eivissa 10

3.3. Els intents descentralitzadors durant la dictadura 12

SEGON 13

1. DE LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA A L'ESTATUT D'AUTONOMIA 14

2. LA MODIFICACIÓ DE L'ESTATUT PER LA LLEI ORGÀNICA 9/1994, DE 24 DE MARÇ 18

2.1. Els acords de 28 de febrer de 1992 entre el Partit Socialista Obrer Espanyol (PSOE) i el partit Popular (PP) 18

2.2. 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 19

2.3. La Llei Orgànica 9/1994, de 24 de març, de reforma de l'Estatut d'autonomia per a les Illes Balears 19

2.4. La Llei Orgànica 3/1999, de 8 de gener, de reforma de l'estatut	20
TERCER.....	20
1.1. Els consells insulars	20
1.2. La llei 8/2000, de consells insulars ha implicat una clara i profunda transformació dels consells que podem sintetitzar en els següents punts:	25