

ELS CONSELLS INSULARS: UNA INSTITUCIÓ MAL RESOLTA

Josep Maria Quintana¹

1. DE LA CONSTITUCIÓ A L'ESTATUT: UN DEBAT INSATISFACTORI

La Constitució espanyola de 1978 reconegué el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions com a conseqüència del sentir general que aflorà en les eleccions generals de 1977, les primeres lliures i democràtiques que Espanya vivia des del 1936.

No podem detenir-nos ara en el procés estatutari i direm, tan sols, que l'Estatut fou aprovat per la Llei Orgànica 2/1983, de 25 de febrer i reformat lleugerament per la Llei Orgànica 9/1994, de 24 de març, i reformat novament per la Llei 3/1999, de 8 de gener. I ni que sigui per a deixar, d'entrada, les coses ben clares, vull afirmar que, com tota norma constituent, l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears ha esdevingut una llei que -amb totes les seves deficiències (alguna de les quals maldaré tractar especialment)- ha estat vàlida per a regular la nostra vida política. I això, entre altres coses, perquè ha tingut present, encara que de manera una mica confusa, que la nostra Comunitat autònoma és una comunitat pluriinsular amb unes peculiaritats molt pròpies.

I abans d'entrar en la qüestió bàsica de la meua conferència -que es referirà especialment als Consells Insulars i al paper que a aquests els hauria de correspondre, al meu entendre, en el marc de la Comunitat- convé que fem una mica de memòria, ni que sigui, molt breument, de quins van ésser els grans problemes que dificultaren -i gairebé avortaren- la formació de l'Estatut entre 1981 i 1983.

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 l'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, va venir un altre gran enfrontament: el que va produir-se entorn de la composició del futur parlament interinsular, que va concretar-se 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

¹Conferència pronunciada a l'Ateneu de Maó el 18 de febrer de 1999, dins un cicle organitzat pel Consell Insular de Menorca amb motiu dels vint anys de la seva constitució.

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 i avui ministre, senyor Abel Matutes.

El camí de l'aprovació del nostre Estatut no fou, per tant, incontestada ni fou 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 l'UCD menorquina va decidí de recolzar el 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 les seves particulars suggeriments, van mostrar-se reticents a donar suport a la iniciativa autonòmica i, fent costat als membres dissidents de l'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 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 dels diputats Duran Pastor i Rodríguez Miranda –ambdós de l'UCD), i també els consellers interinsulars. L'assemblea fou 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 adduir 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 massa 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.

Tot aquest enfrontament polític responia a diverses causes, entre les quals no era la menor una divergència bàsica de criteris sobre el paper que els Consells Insulars haurien de representar en l'autonomia futura. El problema no era menor i val a dir que dividia fortament la nostra societat. Com a mostra d'aquest enfrontament dialèctic, vull recordar aquí una interessantíssima polèmica que, al llarg dels mesos de novembre i desembre de 1982, sostingueren a les pàgines d'*El Día de Baleares* el periodista Antoni Alemany, que d'alguna manera assumia els plantejaments autonòmics d'Aliança Popular, i també els dels Partits Socialistes de Mallorca i Menorca i dels Independents d'Eivissa, pel que fa a aquest punt, i el notari Rafael Gil Mendoza, que era un dels ideòlegs de l'UCD i, en aquest cas, assumia els plantejaments dels pactes UCD-PSOE que foren els qui van marcar de manera definitiva el nostre Estatut. Antoni Alemany, que reclamava un acord molt més ampli respecte de l'Estatut, deia que no és el Dret el qui legitima el poder autonòmic, sinó que el poder autonòmic ha d'estar legitimat per l'estructura de la societat i de les seves parts. I afegia: “mentre la Comunitat autonòmica no es perfili a manera de superestructura jurídica de la infraestructura social, econòmica i geogràfica de la societat que contempla, estarem violentant el concepte d'autonomia precisament en el seu punt més important: la seva legitimitat sociològica.” I si això és cert -tal com jo ho creia aleshores i, potser, hauria de creure-ho encara- resulta evident que l'Estatut havia de partir d'una anàlisi profunda de la realitat de les Illes Balears, tot observant en primer terme que aquestes no constituïen un únic País Balear, un únic poble -com malauradament expressava el text que finalment va aprovar-se-, sinó una conjunció de pobles i de comunitats diverses, cadascuna de les quals té una forta i nítida personalitat, encara que amb el sentiment i la voluntat comunes de constituir una única Comunitat autònoma per al conjunt de l'arxipèlag.

Teòricament, i partint d'aquesta anàlisi sociopolítica, en el cas de les Balears el pacte entre forces ideològiques diverses i entre comunitats territorials amb posicions i interessos no del tot coincidents, era més necessari que mai, i és evident que aquest pacte (recordem la portada del senador Matutes que representava tota l'Aliança Popular, així com també el vot contrari dels Partits Socialistes de Mallorca i Menorca, i el dels Independents d'Eivissa, al text que es va a aportar a les Corts) no va produir-se, perquè després de molts mesos de treball de la nomenada “Comissió dels onze”, a l'hora de la veritat, únicament l'UCD i el PSOE van decidir sobre el text finalment aprovat, tot marginant de la discussió dos col·lectius polítics importants (AP i PSM), amb la qual cosa van provocar un gran desconcert en determinats sectors -diguem-ne perifèrics- dels partits majoritaris (i amb això em referesc, per exemple, als components de l'UCD menorquina que, dividits internament, tostemps es van moure, com sol dir-se entre el dubte i l'error). I fou també aquest enfrontament i manca de diàleg el que va impedir de resoldre satisfactòriament la qüestió dels Consells Insulars que era, sens dubte, el tema fonamental -

fonamental per específic, naturalment- que havia d'abordar l'Estatut a la nostra Comunitat Autònoma.

Però tot això que augurava un futur francament tenebrós per al cas que un dia l' UCD o el PSOE deixessin de ser hegemònics -i aquí entrem en el més paradoxal de l'assumpte- va resoldre's, no sols contra tots els pronòstics sinó, fins i tot, contra tota lògica, precisament quan l'UCD va perdre el poder i quan aquest mateix partit va perdre, conjuntament amb el PSOE, l'hegemonia política a les Balears. En efecte, incomprensiblement, aquell partit -AP- que si hagués tingut al Parlament espanyol, l'any 1981, cinquanta diputats o cinquanta senadors hauria impugnat -i ben segur que bloquejat- el procés estatutari i que, en tot moment es va mostrar partidari de la paritat en la composició del Parlament i de la subsidiarietat en favor dels Consells Insulars pel que fa a l'exercici de les competències autonòmiques, quan va guanyar -també contra pronòstic- les eleccions de 1983, de sobte va deixar de ser crític amb el text estatutari i va començar a administrar l'autonomia amb gran comoditat fins al punt que acabà identificant-se del tot amb el text que aleshores teníem i no va mostrar cap mena d'interès a resoldre el vell contenciós dels Consells Insulars i, en definitiva, a reprendre la filosofia insularista que havia presidit tot el seu historial polític. I això fins al punt que, setze anys després d'aquella data, els Consells Insulars continuen gairebé igual de tristos que aleshores i han rebut, tot en gros, un feix de competències de la Comunitat Autònoma.

I ara, quan fa cosa d'un any va abordar-se novament una reforma estatutària, ens trobam amb unes afirmacions del President de la Comissió que debatia la reforma de l'Estatut, al llarg de les quals opinava que els articles referents als Consells Insulars no s'havien de tocar-se perquè -com ell assegurava- van significar un gran pacte polític l'any 1983 que cal mantenir a tota costa.

Em sembla, però, evident que, amb les dades que he aportat aquí, i per poc que fem una mica de memòria, aquestes afirmacions no sols no responen a la realitat dels fets, ans demostren una incomprensible desmemòria.

2. ELS CONSELLS INSULARS: UN NOU PLANTEJAMENT PER A UNA QÜESTIÓ MAL RESOLTA

D'ençà que fou aprovat l'Estatut, els qui, amb més o menys fortuna, ens hem ocupat del seu estudi, ens hem plantejat una sèrie de qüestions respecte dels Consells Insulars: ¿són, només institucions locals a les quals pot transferir-se l'execució de determinades competències de la Comunitat Autònoma, o són també institucions d'aquesta Comunitat? I suposant això darrer, són institucions d'autogovern o d'una altra espècie? I més encara: ¿Pot el Parlament Balear modificar l'estructura jurídica dels Consells? o bé: ¿pot crear, dins d'aquests, òrgans al marge dels previstos a la legislació de règim local per a executar les competències que els pertoquin com a institucions de la Comunitat Autònoma? I si no ho pot fer, ¿quina fórmula podria arbitrar-se al respecte per tal de donar als Consells l'estructura que els escau?

Amb la promulgació de la Constitució espanyola de 1978 l'organització territorial de l'Estat va prendre un camí desconegut fins aleshores. Diu l'art. 137 que "l'Estat s'organitza territorialment en municipis, en províncies i en les Comunitats Autònomes que es constitueixin", i l'article 141.4 consagra per primera vegada a la història l'illa com a ens de l'Administració local. En efecte, diu aquest article que "en els arxipèlags, les illes tindran, a més, administració pròpia en forma de cabildos o consells".

En aquest sentit, doncs, la Constitució es va fer eco d'una campanya que tenia el precedent dels Cabildos canaris, i que al llarg de tot el segle vint, s'havia dut a terme, bàsicament –i exclusivament–, a les illes menors de l'arxipèlag balear, per la simple raó que era precisament des de les illes menors que s'apreciaven les mancances de la representació territorial i política que significava la Diputació Provincial. Però aquests Consells no foren creats per la Constitució, sinó –uns mesos abans d'aquesta– per la Llei d'Eleccions Locals de 17 de juliol de 1978, (gràcies, precisament, a l'esmena presentada per un diputat Balear, el notari Raimundo Clar). Fou, doncs, aquesta llei preconstitucional la que, en el seu article 39, regulava els Consells i deia 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".

A tot això hi afegia l'art. 40 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 (...)".

I fou en base a aquesta normativa que els Consells Insulars es constituïren immediatament després de les eleccions municipals de 1979.

Així doncs, la Constitució es deutora d'aquesta concepció que fa palesa la Llei d'eleccions Locals de 17 de juliol de 1978 i es limita a consagrar la necessitat que als arxipèlags, les illes tinguin una administració pròpia en forma de cabildos o consells. Però la Constitució no diu res més. Remet a la Llei la configuració d'aquesta peculiar administració illenca, una administració que, no ho oblidem, atès el principi dispositiu que regeix la constitució de les Comunitats Autònomes, es feia indispensable sobre tot en el cas que les Balears no haguessin decidit de constituir-se en Comunitat Autònoma, cosa que era possible des del punt de vista

constitucional i abans que el denominat *café para todos* –que tant de mal ha fet en aquest país– acabés transformant tot el país en un mosaic d'autonomies.

Els Consells Insulars neixen, doncs, com a entitats locals, vessant que els reconeix 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 regula específicament la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases de Règim Local. D'acord amb l'article 1.2 d'aquesta Llei, “La Provincia y, en su caso, la isla gozan de idéntica autonomía para la gestión de los intereses respectivos”; i l'art. 3.1 afegeix que “Son entidades territoriales: (...) c) La Isla en los archipiélagos balear y canario”. Per últim, el caràcter d'administració local també es desprèn 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.”

Aquest aspecte indubtable de Corporació local fa que els Consells hagin de regir el seu funcionament per les disposicions legals sobre la matèria i, especialment, per la Llei de Bases sobre Règim Local i les seves disposicions complementàries. És més, a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears que, a diferència de les autonomies de primera classe (com la de Catalunya, per exemple) no ostenta, a penes, competències en matèria de Règim Local (només les derivades de l'art. 10.2 que, en aquest aspecte, no s'ha ampliat amb la darrera reforma, que ha d'interpretar-se dins els límits que implica l'article 148 de la Constitució), les normes sobre Administració Local seran les aprovades pels òrgans competents de l'Estat amb caràcter general per a tot el territori espanyol.

Aquest, però, no és l'únic vessant que pot apreciar-se en la naturalesa jurídica dels Consells, com veurem tot seguit.

Els Consells com a institucions de la Comunitat Autònoma

És evident que, en el cas de ser exclusivament Administracions Locals, l'Estatut d'Autonomia no hauria parlat específicament dels Consells Insulars, i menys encara els hauria dedicat un capítol concret (el Capítol IV del Títol III), la qual cosa demostra d'entrada una certa perplexitat del legislador respecte d'aquestes institucions que, fruit d'aquell debat preestatutari al qual he fet referència, sembla donar als Consells un plus competencial que -tot i que amb força imprecisió- pretén situar els Consells en l'àmbit de les institucions de la Comunitat. D'altra manera el legislador hauria pogut prescindir d'una referència tan concreta i extensa a aquestes institucions, com no la fa, per exemple, als Ajuntaments.

Els Consells es configuren, doncs, a l'Estatut com a institucions de la Comunitat Autònoma als quals correspon el govern, l'administració i la representació de les illes de Mallorca, Menorca i Eivissa i Formentera; institucions que “gaudiran d'autonomia en la gestió

dels interessos propis, d'acord amb la Constitució, amb aquest Estatut i *amb el que establiran les lleis del Parlament*” (art. 36 –anterior 37- EAIB i art. 2 LCI).

Aquest caràcter institucional dels Consells deriva de l'article 18 EAIB, introductori del Títol III, que regula les Institucions de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, i diu això: “1. L'organització institucional autonòmica serà integrada pel Parlament, pel Govern i el President de la Comunitat Autònoma. 2. Correspondran als Consells Insulars el govern i l'administració de les Illes de Mallorca, Menorca i Eivissa-Formentera i el de les illes adjacents a aquestes”.

No hi ha dubte que aquesta deficient regulació estatutària, ens ha obligat a formular una considerable quantitat de preguntes: ¿Són els Consells institucions d'autogovern o bé és una altra la seva naturalesa? I, en aquest cas, ¿quina és la naturalesa específica dels Consells com a institucions de la Comunitat Autònoma?

La necessitat de respondre aquestes preguntes ens ha dut a l'elaboració de llargues disquisicions teòriques sobre la naturalesa dels Consells, i a la necessitat de debatre si poden considerar-se òrgans d'autogovern o bé han de considerar-se òrgans de rellevància estatutària i, en definitiva, sobre quines són les competències de la pròpia Comunitat per a organitzar aquestes institucions.

Tots els meus estudis sempre s'han encaminat a intentar resoldre aquestes qüestions en les quals pens insistir, malgrat que, com veurem, i a partir d'una sèrie de reflexions que faré –i que per ventura algú considerarà una mica estrambòtiques-, potser exigeixin donar un gir important als meus plantejaments de sempre. En efecte, sembla que hi ha unanimitat a acceptar que, si bé els Consells Insulars són *institucions* de la Comunitat, no són pròpiament *institucions d'autogovern* (i això suposant que el concepte *autogovern* tenguí un sentit precís en el nostre marc jurídic constitucional). I la distinció és important perquè, mentre que seria innegable la competència de la Comunitat Autònoma sobre els Consells Insulars d'esser aquests institucions d'autogovern, a tenor del text literal de l'article 10.1 EAIB ja citat, seria, en canvi, molt més discutible la competència de la Comunitat per actuar damunt els Consells si aquests no fossin institucions d'*autogovern* pròpiament dites.

No he d'insistir aquí en l'exposició de les tesis doctrinals que s'han produït a l'hora d'interpretar la concepció dels Consells Insulars que, per altra banda, es troben escrites en diferents articles i que d'alguna manera i, crec que amb prou honestedat, jo vaig recollir en el capítol que dedic als Consells en el meu llibre sobre la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

El problema, però, és que de la concepció que tinguem dels Consells i de la regulació que en derivem de l'Estatut, haurem de resoldre d'una o altra manera la competència de la Comunitat per a regular aquestes institucions. I això té una particular importància perquè, segons allò que concloquem, podrem incidir sobre els Consells Insulars des del nostre Parlament o haurem de limitar-nos a haver d'acceptar una estructura -la determinada per la Llei de Bases de Règim Local- que, al meu criteri, no respon als interessos de la nostra Comunitat.

Respecte d'aquesta qüestió s'han aixecat dues posicions diguem que irreconciliables entre els estudiosos de les nostres illes: una d'aquestes posicions², 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 base també a algunes SSTC, conclou afirmant que, “si bé la Comunitat Autònoma de les Illes Balears té competència en matèria d'organització complementària dels Consells Insulars en virtut del que preveu la disposició addicional primera i l'article 32.2 de la Llei reguladora de les bases del règim local, és obvi que aquesta s'haurà de desplegar tenint en compte les bases estatals. Per tant, l'article 41.3 de la Llei reguladora de les bases del règim local (...) ha d'interpretar-se en el sentit que als Consells Insulars els són d'aplicació les normes que regulen l'organització i el funcionament de les Diputacions amb independència de les competències locals o autonòmiques que rebin i actuïn.”

Si aquesta tesi fructifica i prospera, els Consells Insulars mai no respondran a les expectatives que van crear entre els partidaris de la descentralització administrativa dins la Comunitat Autònoma, perquè és impensable que pugui ésser operatiu el traspàs de competències executives que avui radiquen en el Govern Balear (un òrgan -com tots els executius- per naturalesa coherent i representatiu no de tot el Parlament sinó de la majoria que governa) puguin adaptar-se als esquemes de l'Administració Local, als esquemes -per entendre'ns- d'un Ajuntament (Ple, Comissió de Govern i Batle, aquí President del CIM).

Per contradir aquesta afirmació que ens conduïa a un camí sense sortida, sempre he opinat que els partidaris de la tesi exposada no tenien tota la raó per diversos motius: a) perquè interpretaven restrictivament l'article 149.1.18 CE que es refereix, també, a les Lleis de Bases de les Administracions Públiques i no, només, a les que regulen el règim local; b) perquè interpretaven també restrictivament l'art. 37 EAIB, que faculta el Parlament per a regular el règim jurídic dels Consells en tant que institucions autonòmiques; c) perquè semblaven desconèixer que l'art. 15 de la Llei 5/89, de 13 d'abril, de Consells Insulars (LCI), -que ningú no va impugnar i ha d'entendre's, per tant i en principi, com a adequat a la Constitució-, contempla els Consells, no des del vessant d'administracions locals, sinó d'òrgans perifèrics de l'Administració autonòmica, en dir clarament que “en l'exercici de les funcions executives i de gestió de les competències atribuïdes per llei del Parlament de les Illes Balears, en desenvolupament de l'article 39 de l'Estatut d'Autonomia i en l'exercici de la seva potestat reglamentària, els Consells Insulars ajustaran el seu funcionament al règim establert a la present Llei, a la *Llei de Procediment Administratiu* i a la legislació emanada del Parlament de les Illes Balears”; i d) perquè també semblaven desconèixer les 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) ha dit que la configuració d'aquesta no era inconstitucional perquè la

²Vegeu COLOM I RIBAS.- Dictamen jurídic sobre la proposta de la Comissió Tècnica Interinsular de modificació de l'article 2 de la Llei 9/1990, de 20 de juny, d'atribució de competències als Consells Insulars en matèria d'urbanisme i habitabilitat, a partir de les actuacions parlamentàries realitzades; les normes d'organització, funcionament i règim jurídic dels Consells Insulars quan exerceixen les competències atribuïdes pel parlament, en desenvolupament de l'article 39 de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears, així com sobre la interpretació adient de l'article 9.2 de la Llei 4/1989, de 13 d'abril, de Consells Insulars, Palma, 30 de setembre de 1992.

Comissió no formava 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”. I adduïa també al meu favor dos actes del Tribunal Constitucional: un de 25 d'agost de 1992 interposat contra l'Acte de 8 de febrer de 1992 de la Sala del Contencioso-administratiu del Tribunal Superior de Justícia de Balears (referit a Eivissa-Formentera), i l'altre de 28 de setembre de 1992 que desestima la demanda interposada per igual supòsit de fet, referit, però, a Mallorca, ambdós amb idèntic contingut doctrinal.

Però malgrat tots aquests arguments contraris a la tesi “d'òrgans exclusivament i inevitablement locals”, he de confessar que sempre he tingut present que aquest era el problema més greu al qual havien d'enfrontar-se els Consells, atès que, ens agradi o no, la *vis atractiva* de les normes locals i el seu caràcter d'extracció indubtablement local, sempre marcaria o configuraria el règim i el funcionament dels Consells, si més no, quan aquests actuessin en el seu vessant -repetesc que indiscutible- d'òrgans locals.

Hi ha hagut, en efecte, un debat doctrinal sobre si era lícit al Parlament Balears modificar (o, si més no, ampliar) l'estructura organitzativa dels Consells. Per tal de resoldre aquesta qüestió, els qui com jo ens hem situat entre els partidaris de l'ampliació de la seva estructura organitzativa, hem hagut de construir una complicada teoria basada en l'aspecte *bifront* dels Consells, atès que érem conscients que -si més no, en el seu aspecte d'òrgans locals- els Consells quedaven subjectes sempre a la legislació general de l'Estat sobre la matèria, immodificable per una Comunitat autònoma com la nostra sense competències en matèria de règim local.

3. LES QÜESTIONS QUE CALIA AFRONTAR

Arribats a aquest punt, i davant la reforma de l'Estatut que s'anunciava, jo tenia l'esperança que el nostre legislador hagués abordat aquesta matèria. No ha estat així. Tanmateix vostès em permetran de fer alguna reflexió al respecte.

I la primera pregunta que em faré és la següent: ¿Té sentit mantenir els Consells Insulars en el marc de la nostra Comunitat Autònoma? O potser que la faci d'una altra manera: ¿Té sentit avui mantenir els Consells Insulars amb la seva actual estructura i, per tant, amb el mateix nivell competencial, a les illes de Mallorca, de Menorca i d'Eivissa-Formentera?

Ja sé, d'entrada, que avui, els Consells Insulars estan consagrats per la Constitució (art. 141.4) –cosa, per cert, que al seu dia considerarem com a una gran conquesta i que potser, pel que ara els diré, avui hem de lamentar- i que, per tant, d'una manera o altra, cal mantenir-los, com cal mantenir a Catalunya les províncies i, per tant, les Diputacions. Ara bé, això no significa que, necessàriament, s'hagin de mantenir amb l'actual estructura, ni amb un mateix nucli competencial a totes i cadascuna de les illes. Tot i que som conscient que els esdeveniments han generat ja una dinàmica que possiblement no admet tornada enrera i, per tant, aboca tot el que diré en el camp d'una pura reflexió teòrica dins d'un marc estrictament especulatiu, si no ja decididament ficcional.

En efecte, si estudiam una mica la gènesi dels Consells Insulars aviat veurem que són aquests una conquesta de les illes menors a l'arxipèlag Balear. El seu establiment és, sens cap mena de dubte, la conseqüència d'una lluita constant i aferrissada que illes com Menorca i Eivissa han dut a terme al llarg de tot aquest segle (el primer gran projecte frustrat fou el del diputat menorquí senyor Llansó, l'any 1912) per tal de veure reconeguda la seva personalitat territorial i per tal que aquestes illes menors poguessin tenir uns òrgans representatius de govern que fossin intermedis -però propis- entre la Província i els Municipis, en definitiva, entre el que ara és la Comunitat Autònoma i els Ajuntaments.

Menorca i Eivissa -per referir-nos a les Illes Balears- són unes illes massa petites (si les comparem amb Mallorca) per a poder assolir algun pes -i no en parlem ja d'un pes decisiu- dins la Comunitat Balear. La qual cosa explica aquelles velles discussions sobre la paritat, que no tenien altre origen que la por de les illes menors de veure's engolides o diluïdes en els òrgans políticoadministratius comunitaris (es diguin aquests Diputació, Parlament o Govern de la Comunitat Autònoma). Però a la vegada són unes illes que tenen massa personalitat, és a dir, tenen una història massa densa, massa continuada, massa llarga i massa particular per a no tenir institucions territorials pròpies que les representin, institucions que -en un camp o en un altre, i amb més o menys competències- puguin actuar com a representants insulars i que puguin, com dic, d'alguna manera, administrar alguns interessos exclusius d'aquelles comunitats petites.

Dit amb unes altres paraules: És la petita grandesa de Menorca i d'Eivissa que acaben imposant a les Illes Balears aquesta necessitat constitucional de considerar l'illa com a ens territorial i, com a conseqüència, la necessitat de transformar l'antiga Diputació Provincial (que es deia així -provincial-, però que, de fet, era bàsicament mallorquina, tant per la seva ubicació com per la seva composició) en tres Consells Insulars, un per a Mallorca, un altre per a Menorca i un tercer per a Eivissa i Formentera.

I això explica per què, per a Menorca i per a Eivissa i Formentera, ha estat una conquesta decisiva i extraordinàriament important -prescindint, ara, del resultat i de la valoració que els actuals Consells ens mereixin- l'establiment dels Consells a aquelles illes.

Però dit això, i suposant que ho acceptem com a premissa correcta d'un raonament lògic, fem una suposició: Imaginem-nos per un moment que l'arxipèlag Balear no és ni ha estat mai un arxipèlag, ans pensem que a cent-cinquanta milles escasses de la costa del llevant espanyol, hi ha hagut sempre una sola illa, Mallorca, que, atès el seu considerable pes específic, té -i, naturalment, ha tingut- la consideració de província de 1833 ençà, amb el corresponent òrgans de govern que, com sabem, eren els de la Diputació.

És molt probable que, dins aquest món de ficció, la història política i administrativa de Mallorca de 1883 ençà hagués estat més o menys la mateixa que ha tingut fins avui. És, fins i tot, molt probable, que Mallorca hagués tingut els mateixos Presidents de la Diputació que ha tingut i, pràcticament, els mateixos diputats que han configurat aquest òrgan administratiu. I de la mateixa manera que els puc assegurar que cap menorquí, eivissenc o formenterenc va sentir mai la Diputació provincial com una cosa pròpia, pens també que, des de Mallorca, mai no es va qüestionar que la Diputació fos una institució representativa dels interessos mallorquins - naturalment que representativa al seu nivell i fent abstracció del règim en el qual estava inserida.

I per una simple raó: perquè aquesta era una institució bàsicament mallorquina i també incardinada a Mallorca. I això per la pròpia naturalesa de les coses.

Tornem, ara, a la ficció: ¿Què hauria succeït si Mallorca -i només Mallorca, amb els seus illots adjacents- hagués estat la província, en aprovar-se la Constitució i en transformar-se aquesta illa en Comunitat Autònoma? Doncs molt simplement: Mallorca, pel seu pes específic, s'hauria convertit en una Comunitat Autònoma uniprovincial (ni més ni menys del que ha succeït en realitat). Hauria constituït el seu Parlament -que no hauria estat tampoc massa diferent als que ha tingut fins ara-, hauria constituït el seu Govern de la Comunitat -que tampoc no hauria diferit excessivament dels que s'han constituït fins avui- i hauria dissolt la Diputació, les competències de la qual hauria absorbit, sens cap mena de dubte, el Govern (com ha succeït en els casos de Cantàbria, Astúries, La Rioja, Múrcia i Madrid), i ningú -absolutament ningú- hauria reivindicat a Mallorca la necessitat de crear un òrgan intermedi entre la Comunitat i els Municipis, entre altres raons perquè aquest òrgan, a Mallorca, no hauria fet cap falta.

És a dir que, mentre el Govern de la Comunitat -tant per raons de pes específic de Mallorca respecte de les illes menors, com per raons de territori dividit i, per tant, no unitari, que representa el fet de ser les illes, com també per altres raons- mai no podrà suplir, a Menorca i a Eivissa i Formentera, la necessitat de tenir institucions territorials i administratives pròpies (amb més o menys competències), això no ha de succeir a Mallorca que, tant en el cas hipotètic que he dibuixat, com en el cas real, sí que pot sentir-se representada i atesa -i, a més, diria jo que magníficament atesa- pel Govern de la Comunitat i per la seva pròpia estructura administrativa.

En definitiva, i és aquí on volia arribar, que el Consell de Mallorca no és, al meu entendre, una necessitat objectiva de Mallorca, sinó, molt al contrari, la conseqüència indirecta -mai no cercada per Mallorca- d'una reivindicació de les illes menors per a veure reconeguda la seva personalitat i que, com a conseqüència d'haver reeixit aquesta reivindicació llargament acaronada, acaba també imposant-se a Mallorca, però sense necessitat objectiva. I quan dic sense necessitat vull dir un cop s'ha constituït la Comunitat Autònoma, perquè si aquesta no s'hagués constituït, naturalment que, en el marc de la província i, per tant, de l'Administració local, aleshores sí que Mallorca hauria tingut necessitat d'un Consell Insular que substituís l'antiga Diputació Provincial, tot i que reduint, com així ha estat, el seu àmbit territorial a l'illa de Mallorca.

Així doncs, un cop constituïda la Comunitat Autònoma, el Consell Insular de Mallorca és, al meu entendre, una institució sobrer i del tot innecessària si ens atenem als criteris que justifiquen qualsevol administració pública, perquè ni la fa més propera al ciutadà, ni tampoc hi ha cap raó perquè sigui més eficaç en l'exercici de les seves competències del que ho podria esser una administració depenent del Govern Balear, ans molt al contrari, diversifica innecessàriament l'exercici d'una administració que es dualitza, s'encareix indubtablement i es complica de manera innecessària.

Perquè si vostès em permeten, els diré el que, al meu entendre, ha estat fins avui el Consell de Mallorca: o bé ha estat un contrapoder intern del PP, o bé una reacció difícilment justificable i dubtosament operativa contra el poder del PP a la Comunitat Autònoma. I això, que possiblement ha pogut satisfer interessos personals -i fins i tot polítics- molt respectables, és, si més no, discutible que hagi significat quelcom de positiu de cara a establir a Mallorca una

administració àgil, econòmica, eficaç i operativa. I, per si fóra poc, ha dificultat de resoldre amb intel·ligència i adequadament el problema dels Consells de Menorca i d'Eivissa i Formentera que, a més d'assumir funcions representatives de caràcter territorial, sí que podien apropar als ciutadans d'aquelles illes l'administració autonòmica, rebent de manera adequada el traspàs de determinades funcions executives en el marc legal establert pel Parlament i en el marc reglamentari dibuixat pel Govern Balear, que, tot i ésser el govern de tots -que això no ho discuteix ningú- mai no podrà sentir-se -per les raons a què he fet referència- com a prou propi de les illes menors. Més encara: a Menorca i a Eivissa i Formentera, els Consells poden aspirar a ser l'administració indirecta de la Comunitat a cadascuna d'aquelles illes, la qual cosa no té cap raó de ser a l'illa de Mallorca on radica el Govern i totes les seves institucions.

4. LES REFORMES QUE HAURIEN D'Haver-SE ARBITRAT

Ja sé que tot això pot semblar radical -i possiblement ho és, i vés a saber si no podríem qualificar-ho també d'absurd- però vol simplement posar damunt la taula un problema -el dels Consells Insulars- que no està resolt satisfactòriament a l'Estatut i que, malauradament ha quedat sense resoldre. Dir, avui, que no convenia tocar aquesta institució perquè va arbitrar-se un gran acord l'any 1983, no sols és -com hem vist- solemnitzar una falsedat, sinó que és també entestar-se un error lamentable. Ara bé, el fet de plantejar la reforma dels Consells Insulars en un sentit o un altre, i, naturalment, amb més o menys radicalitat, implica tenir competències per fer-ho, i jo crec que assumir aquesta competència hauria d'haver estat un dels primers objectius que la reforma de l'Estatut havia de plantejar-se. Lamentablement no ho ha fet. Malgrat tot, deixin-me tancar la conferència referint-me als punts que, al meu entendre, s'havien d'haver tocat:

1) Calia poder legislar sobre l'estructura dels Consells i sobre el seu règim jurídic

La primera -i més bàsica qüestió a resoldre- era la possibilitat d'estructurar els Consells Insulars com a institucions adequades a les funcions que vulguem atorgar-los, de tal manera que es fes possible que aquests fossin -si així s'estimava convenient- vertaders executius descentralitzats a les illes menors. Respecte del Consell Insular de Mallorca no diré ja res més. Potser fins i tot n'he parlat massa.

Això implicava, però, poder legislar àmpliament sobre l'estructura i el funcionament dels Consells Insulars i no, tan sols, sobre la possibilitat d'ampliar les seves competències autonòmiques (com succeeix en l'actualitat). I aquest objectiu només era possible si s'ampliaven les competències de la nostra Comunitat en matèria de règim local, aconseguint de modificar la legislació de l'Estat sobre la matèria per tal que les Illes Balears gaudissin d'una situació anàloga al País Basc i Navarra. I això exigia no tan sols que se'ns donés, mitjançant la reforma de l'Estatut, la competència exclusiva sobre règim local -que no hem rebut-, sinó també que

s'hagués promogut per part del partit en el Govern la reforma de la Llei de Bases del Règim Local a la qual s'hi hauria pogut introduir una Disposició Addicional anàloga a l'actual Tercera³, la qual ens permetria establir per als nostres Consells el model basc dels Territoris Històrics i sortir-nos de l'encotillament inviable del règim local.

Aconseguir això –que era possible, perquè avui les Illes Balears són l'única comunitat interessada a ampliar les seves competències en aquest sentit- m'hauria semblat, no sols interessant, sinó francament revolucionari.

2) Calia modificar l'actual sistema de transferència o delegació de competències

Aquesta era també una altra qüestió bàsica que podia aconseguir-se mitjançant la reforma estatutària.

En efecte, la complexa i desencertada mecànica actual s'havia de substituir per un sistema de comissions mixtes paritàries Govern-Consells Insulars, anàlogues a les comissions de traspasos Estat-Comunitat Autònoma, la qual cosa implicava:

- a) Fer desaparèixer la Disposició transitòria novena (avui cinquena) del text estatutari; i
- b) Redactar un nou text que, des de la legalitat estatutària, possibilités (sense discussió possible) transferir o delegar a un o a diferents Consells Insulars –és a dir un mecanisme que defugís el sistema de distribució horitzontal de competències-, perquè no necessàriament la descentralització administrativa s'ha de fer per igual a totes les illes. Les necessitats poden esser diverses i també ho poden esser els objectius. I això havia de quedar clar al nou text estatutari.

3) Calia reformar l'actual llistat de l'article 39

En aquest punt jo no sé si era o no convenient mantenir el sistema de llista tancada (que en tot s'havia d'haver repensat amb l'experiència adquirida) o bé convenia deixar oberta la possibilitat de transferir o delegar competències autonòmiques per tal que fos una llei ordinària del Parlament la qui, simplement, establís el nou marc competencial dels Consells.

La decisió no era fàcil atès que el sistema de llistat dóna teòriques garanties futures als Consells (i, per tant, certa tranquil·litat als qui pugnen per un augment de les competències d'aquests), però encotilla bastant el futur i, a més, dificulta una distribució “arbitrària” (és a dir, no horitzontal) de les matèries.

Doncs bé, si la reforma estatutària hagués abordat aquestes qüestions capitals, el Govern de la Comunitat Autònoma ara tindria un marge molt més ample per a pensar el marc jurídic

³Aquesta disposició tercera diu el següent: La presente Ley regirá en Navarra en lo que no se oponga al régimen que para su Administración local establece el artículo 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. A estos efectos, la normativa estatal que, de acuerdo con las Leyes citadas en el mencionado precepto, rige en Navarra, se entenderá modificada por las disposiciones contenidas en la presente Ley.

De acuerdo con lo dispuesto en el número 1 del citado artículo 46, será de aplicación a la Comunidad Foral de Navarra lo establecido en el número 2 de la disposición adicional primera de esta Ley.□

definitiu dels Consells Insulars i preparar un projecte de llei que, d'acord amb una sèrie d'estudis previs sobre la seva estructura, els òrgans que els haurien de formar, les competències que haurien de tenir, el règim de recursos a què haurien de sotmetre's així com també les fórmules de coordinació que s'haurien d'arbitrar. Hauria tingut, doncs, els mecanismes indispensables per a regular d'una manera definitiva i satisfactòria aquests òrgans indispensables per a l'Administració de la Comunitat i que tants problemes d'encaix han tingut i tenen dins el nostre marc institucional.

No ha estat així i, ateses les circumstàncies del temps que vivim, no sé si tampoc val la pena lamentar-nos-en massa.

Port-Maó, febrer de 1999

ELS CONSELLS INSULARS: UNA INSTITUCIÓ MAL RESOLTA 1

1. De la Constitució a l'Estatut: Un debat insatisfactori..... 1

2. Els Consells Insulars: Un nou plantejament per a una qüestió mal resolta 4

Els Consells com a corporacions locals 5

Els Consells com a institucions de la Comunitat Autònoma 6

3. Les qüestions que calia afrontar..... 9

4. Les reformes que haurien d'haver-se arbitrat..... 12

1) Calia poder legislar sobre l'estructura dels Consells i sobre el seu règim jurídic 12

2) Calia modificar l'actual sistema de transferència o delegació de competències 13

3) Calia reformar l'actual llistat de l'article 39 13