

L'extrema singularitat geogràfica i jurídica de Formentera en els Drets balear i espanyol

Diferències i similituds amb altres territoris

per Ángel Custodio Navarro Sánchez

1. Formentera, cúmul de particularitats

És prou conegut que, de conformitat amb la legislació vigent en matèria de règim local, Formentera constitueix *un municipi* (un únic municipi) –i té naturalesa d'entitat municipal– i també constitueix jurídicament *una illa* –i té naturalesa d'entitat insular– alhora i a l'uníson, de forma simultània, cosa que no passa amb cap altre territori en el conjunt de l'Estat espanyol. Però fins i tot el que acabam d'assenyalar no explicita l'extrema singularitat i el caràcter únic del supòsit, ja que cal afegir-hi el que estableix, al més alt nivell possible, l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, segons la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, que confereix a l'òrgan creat per al govern, l'administració i la representació de Formentera (el Consell Insular, que incorpora dins seu un Ajuntament, l'Ajuntament de Formentera, tot de manera doble),¹ la naturalesa *per se* d'institució d'autogovern de la comunitat autònoma de les Illes Balears (articles 39 i 61.3 de l'Estatut).

El municipi de Formentera engloba, d'acord amb l'esmentada legislació de règim local (i la demarcació territorial existent i la



Formentera. L'antic molí den Ferrer, avui torre d'en Castelló (fotografia: Enric Ribes).

pròpia geografia) i, molt en particular, de conformitat amb l'Estatut, l'illa habitada d'aquest nom (Formentera) i les illes i illots menors adjacents, una d'elles (l'illa de s'Espalmador), com és sabut, molt eventualment i esporàdicament habitada² i, en conseqüència, també susceptible de requerir actuacions administratives, com la resta d'illes i illots *menors adjacents*, adscrits tots a Formentera, i més petits encara (la major part dels qual són espais naturals protegits).

I, per tant, si bé en abstracte el municipi [i el terme municipal] de Formentera té més superfície que pròpiament l'illa concreta de Formentera, com a tal, resulta que en

estar només veritablement habitada, amb continuïtat en l'any, l'illa mateixa de Formentera, és pel que podem parlar, com hem proposat des de 2005-2007, de:

L'*illa-municipi* de Formentera, just a partir de l'evidència de la realitat geogràfica primer i, després, de la realitat institucional, però posant especial èmfasi en el fet que, al seu torn, també la realitat institucional és, *per se*, doble (illa, com a entitat local i municipi, com a entitat local) i, segons d'altres perspectives, també podem parlar de:

El *municipi-illa* de Formentera, tot partint aquí del contrari: primer, de la realitat institucional primigènica i, després, de la realitat geogràfica (posant especial èmfasi en el fet que es tracta d'un municipi i d'una illa especials, on una i altra realitat, jurídica i física, se solapen).

En conseqüència, estam davant un subjecte juridicopúblic molt singular, exemple de varietat extrema

1. Sobre Formentera i el seu règim jurídicoadministratiu especial són nombrosos els treballs que tenim redactats. El més recent, i actualitzat, el següent: «Formentera, territorio y poder público singular y único en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y en el conjunto de España». Dins: *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 13 (2015), p. 37 - 132. Localitzable a Internet: <http://revistajuridicaibicaib.org/wp-content/uploads/2015/09/RJIB-13.pdf>.

2. Sobre s'Espalmador i les seues diverses particularitats, vegeu el nostre article, «S'Espalmador, més que una illa formentera en venda». Dins: *Eivissa*, núm. 59, abril de 2016, p. 10–17. Institut d'Estudis Eivissencs. Eivissa, 2016.



Formentera. Sa Séquia i l'estany Pudent (fotografia: Enric Ribes).

en el panorama comparat de Dret Públic, balear i espanyol; un subjepte l'òrgan de govern del qual és el Consell Insular, la qual cosa expressa una naturalesa jurídica especial i irrefutable, de Consell Insular *unimunicipal* o, el que és el mateix, una *illa de municipi únic*, en paraules del Tribunal Constitucional en assumptes duts davant d'aquest per la pròpia Formentera. En concret, un supòsit *únic* en el conjunt del Dret Públic de la comunitat autònoma balear i del Dret Públic espanyol, en la seua entera globalitat.

2. Altres possibles exemples equivalents a la resta de l'Estat?

Hi ha a Galícia el municipi d'A Illa de Arousa, a la zona de la Ría de Arousa, i geogràficament era una illa (d'una superfície de quasi 7 km²), amb una població molt i molt considerable actualment de 5.028 habitants per a un territori tan petit, i que és un municipi independent des de l'1 de gener de 1997 [en virtut del *Decreto do Consello da Xunta de Galicia 415/1996, de 21 de novembre, polo cual se aproba a segregación de parte do termo municipal de Vilanova de Arousa (provincia de Pontevedra), pra á posterior constitución dun novo e*

independente municipio, chamado A Illa de Arousa; Diario Oficial de Galicia, núm. 233, xoves, 28 de novembro de 1996], però resulta que l'illa és unida per un pont fix al continent, des de l'any 1985, amb Vilanova de Arousa, de tal manera que, en puritat, tot i que el nom siga el de A Illa, en realitat, a efectes jurídics estrictes no ho és, i només té la categoria de municipi, per estar molt apropat a la costa. Aquest és l'únic supòsit que podria posar en qüestió el que hem dit abans, sobre el caràcter únic –absolutament únic– de Formentera, illa i municipi, municipi i illa, segons la geografia i el Dret, en el conjunt d'Espanya. A més, així es deriva de la Llei de bases de règim local de 1985 que estableix en l'article 3.1.c que «*Son entidades locales territoriales: c) La Isla en los archipiélagos balear y canario*», i cap altra més té la naturalesa jurídica d'illa, com a entitat local territorial.

A l'anterior especificitat gallega, acabada d'esmentar, se sumen d'altres singularitats o particularitats, com passa en el supòsit, no molt conegut, representat per les Illas Atlánticas de Galícia (Cíes, Ons, Sálvora i Cortegada), situades davant les costes gallegues, a la zona de las Rías Baixas, amb població

constant –la segona de les citades i eventual les altres– i adscrites, totes elles, als termes municipals del territori gallec peninsular (és a dir, no són municipi independent o propi, sinó que estan adscrites als municipis continentals); o, ja en el Mediterrani, també ocorre amb Nova Tabarca (o Illa Plana), de petitíssimes dimensions, i situada a la costa valenciana, just davant Santa Pola, i que pertany al municipi d'Alacant (a una distància aquest, com a ciutat, de 22 km), i l'únic exemple que hom pot citar de territori valencià insular habitat de manera contínua i permanent, i no pel personal dels espais naturals que configuren l'altre possible exemple a esmentar (com ocorre amb els *Columbrets*, situats davant la costa valenciana, a la zona de Castelló, en puritat no habitades, ja que l'única presència humana és la del personal dels espais naturals que comporten). Fins i tot al delta de l'Ebre, ja en terres catalanes, és possible esmentar el supòsit de l'illa de Buda, de característiques maritimofluvials, i amb una població fixa més que minúscula, adscrita al municipi de Sant Jaume d'Enveja.

No són territoris habitats pròpiament en l'actualitat, com és notori, a la vesina Mallorca, l'illa de sa Dragonera (adscrita al municipi d'Andratx), que constitueix un parc natural, ni l'illa ni l'arxipèlag de Cabrera, pertanyent, encara que puga semblar sorprenent per la ubicació geogràfica, el conjunt de l'arxipèlag i la pròpia Cabrera, al municipi de Palma, i no al municipi de ses Salines (des del qual surten, això no obstant, al port de la Colònia de Sant Jordi, les principals comunicacions marítimes), i que constitueix, amb la resta d'illes i illots que l'envolten, l'únic Parc Nacional maritimoterrestre de les Balears.³

3. Resulta ben sorprenent que el Reial decret 1784/1996, de 19 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament del Registre Mercantil, en l'article 16 sobre *Circumscripció registral*, al punt 2.b estableixi el següent: «La circumscripció del Registro Mercantil de Eivissa [en català] se extiende al territorio de las islas de Eivissa [en català] y Formentera».

A les Canàries existeix un exemple molt i molt significat amb l'illa habitada –però sense municipi propi, per ella mateixa– de *La Graciosa*, d'una superfície prou considerable de quasi 29 km² i una població d'uns 720 habitants. Aquesta illa –exemple extrem d'insularitat i llunyania– pertany al municipi de Teguise, i està adscrita juntament amb les altres illes o illots que formen el *subarxipèlag Chinijo* –això és, ella mateixa i *Alegranza*, *Montaña Clara*, *Roque del Este* i *Roque del Oeste*, aquestes quatre darreres deshabitades– a l'illa de Lanzarote, de manera que el Cabildo Insular de Lanzarote té com àmbit territorial el de l'illa geogràfica de Lanzarote i el de l'illa geogràfica de La Graciosa (a més del dels altres quatre territoris insulars esmentats, que no estan pròpiament habitats). Una altra singularitat, a Canàries, és la de l'illa de *Lobos*, no habitada, i adscrita administrativament al municipi de La Oliva, pertanyent a Fuerteventura i, per tant, al seu Cabildo, l'anomenat Cabildo *majorero*. Però ni això últim –Canàries té set illes amb Cabildo; això és, té set Cabildos, però són vuit en realitat les illes Canàries habitades, inclosa l'illa de La Graciosa, la qual compta segons la disposició addicional segona de la Llei 7/2015, d'1 d'abril, dels municipis de Canàries, amb una *Entidad*

Formentera.
La costa
des Carnatge
vista des
des Mirador
(fotografia:
Enric
Ribes).



tera» i en el punt 2.e el següent: «*La circumscripció del Registro Mercantil de Palma de Mallorca se extiende al territorio de las islas de Mallorca, Cabrera, Conejera [sic, en castellà], Dragonera e islas adyacentes*». És a dir, ni respecte a Eivissa ni respecte a Formentera, com era –i és obligat i degut– no s'esmenta el nom de les illes adjacents de major extensió, que també són en hipòtesi susceptibles d'inscripcions (i actuacions) en aquest concret Registre. En qualsevol cas no hi ha dubte del fet que aquelles illes i illots menors adjacents s'hi adscriuen i engloben en les respectives illes *majors*, Eivissa i Formentera. Pel que fa a la circumscripció del Registre de la Propietat (actualment), les circumstàncies respecte a Formentera, més que curioses, són una mica *pintoresques*: el Registre és el núm. 4 d'Eivissa, ubicat, com el nom indica, a la ciutat d'Eivissa, i abasta dos municipis que no tenen res en comú, Formentera i Sant Antoni de Portmany, més que, precisament *ara*, aqueix Registre.

de gestión desconcentrada del municipio de Teguise, com a règim especial– és obstacle per a no poder assenyalar, amb absoluta i completa propietat, que Formentera constitueix un supòsit *únic* d'illa, en el conjunt del Dret Públic espanyol (per ser, a la volta, un municipi) i, tenir, a les Balears, a més a més la naturalesa irrefutable i estatutària d'institució d'autogovern de la comunitat autònoma.

En qualsevol cas, no és possible del tot la comparació de Formentera amb l'illa canària de *El Hierro* (que durant un temps va servir com a model d'*algunes* equivalències) perquè si bé és cert que des de 1912 compta amb Cabildo propi, la realitat administrativa interna és diferent: a més a més de Cabildo, per a tota l'illa, hi ha tres municipis –*La Frontera*, *El Pinar* i *Valverde*, capital de l'illa– i a Formentera, només

hi ha un únic municipi: ella mateixa, si bé la capital de l'illa (i del municipi) té, com és evident, nom propi, *Sant Francesc Xavier*,⁴ just a

4. Es continua produint un error, repetidament, consistent que alguns –Administracions incloses, també fins i tot de les Illes Balears, el que és més greu– confonen el nom de la capital del municipi amb el del municipi mateix, com si el municipi fos *Sant Francesc Xavier* (en moltes ocasions, *San Francisco Javier*, com encara consta al Registre d'Entitats Locals, a Madrid; i a Palma, segons la toponímia oficial autonòmica, *Sant Francesc de Formentera* i en la parla popular del català de Formentera, com també és notori, pronunciat com *Sant Francisqu*, mescla autòctona de català i de castellà en la toponímia) i l'illa fos *Formentera*, el que és del tot erroni. Municipi i illa tenen el mateix nom: Formentera. Això de *Sant Francesc de Formentera* és el que apareix al Decret 36/1988, de 14 d'abril, que recull les formes oficials dels topònims balears, ampliat pel Decret 61/1990, de 31 de maig, i previs a la Llei 8/1993, d'1 de desembre, d'a-



La platja de sa Senyora, a s'Espalmador (fotografia: Enric Ribes).

partir del de la parròquia. A més a més, Formentera ja no és ni tan sols l'illa menys poblada de l'Estat espanyol, en haver superat la seua població de dret la que té El Hierro, des de l'1 de gener del 2013, i anar creixent de manera sostinguda i reiterada en el temps.

En fi, una institució tan i tan singular com és el Consell Insular de Formentera (òrgan de govern, d'administració i de representació del municipi i de l'illa de Formentera), com a àmbit geogràfic i com a poder públic, no té cap equivalent absolut en la resta del Dret Públic espanyol.

3. La naturalesa jurídica triple o trina de Formentera

El que hem vist fa que, fruit de la geografia i del Dret constitucional i estatutari, el Consell Insular de Formentera tengui una (?) *naturalesa jurídica* singularíssima: més que *doble* (com els Consells Insulars d'Eivissa, de Mallorca i de Menorca) i fins al dia coneguda (institució de la comunitat autònoma de les Illes Balears i ens local), una autèntica *naturalesa jurídica múltiple* i que

quasi podríem anomenar *naturalesa jurídica triple* o *trina*, si se'ns permet l'expressió, tot acudint al Dogma teològic de la Trinitat, que ens serveix plenament per a explicar aquesta realitat tan peculiar i fins i tot inabastable a l'hora de ser explicada. En qualsevol cas, una naturalesa jurídica que és *més enllà*, per distinta i *diferent*, de la tradicional naturalesa jurídica dels altres tres consells insulars (el d'Eivissa, el de Mallorca i el de Menorca, illes plurimunicipals).

En part, s'inspira, aquesta *naturalesa jurídica plural i múltiple* de Formentera en el sistema propi de les comunitats autònomes uniprovincials, i en concret en l'article 9 (apartats 1 i 2) de la Llei 12/1983, de 14 d'octubre, del procés autonòmic. I, sobretot, s'inspira el sistema instaurat en relació al Consell Insular de Formentera, de manera significativa (i més que en cap altre), en el règim singular propi de les ciutats de Ceuta i Melilla en virtut dels seus respectius Estatuts d'autonomia aprovats per les Lleis orgàniques 1/1995, de 13 de març i 2/1995, de 13 de març.⁵

tribució de competències als consells insulars en matèria de règim local, i una d'aquestes competències fou la relativa a l'aprovació oficial de la toponímia; avui competència estatutària pròpia dels consells insulars ex article 70.2 de l'Estatut.

5. En aquest sentit, l'acord del Ple de l'Ajuntament de Formentera, de 15 de desembre de 2005, que va fer seu el que naltros vàrem proposar sobre com regular-ho. I es va recomanar que s'adoptàs, «en allò que sigui aprofitable, en relació a la creació del Con-

4. Ceuta i Melilla, l'exemple possible llunyà...

Malgrat les equivalències (ja que no és possible la comparació de Formentera amb altres subjectes jurídicopúblics territorials que no siguin **Ceuta i Melilla**), hi ha notables i paleses diferències amb el nostre supòsit. Les primeres, les geogràfiques.

En efecte, les diferències geogràfiques són evidents: Formentera, illa (geogràficament illa); Ceuta i Melilla, no pròpiament illes, però sí territoris aïllats o equiparats —en realitat *bastions*— al nord d'Àfrica (vora el Marroc), i davant del territori peninsular espanyol, en concret davant d'Andalusia.

L'anterior és molt clar a propòsit de la definició —i delimitació— de totes dues ciutats als respectius articles 1 i 2 de sengles Estatuts d'autonomia: «*Ceuta/Melilla, como parte integrante de la Nación española y dentro de su indisoluble unidad, accede a su régimen de autogobierno y goza de autonomía para la gestión de sus intereses y de plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, de conformidad con la Constitución, en los términos del presente Estatuto y en el marco de la solidaridad entre todos los territorios de España*» i «*El territorio de la ciudad de Ceuta/Melilla es el comprendido en la delimitación actual de su territorio municipal*». Com a dada addicional afegim, a propòsit del territori que comprèn, o no, la ciutat de Ceuta, l'afer de l'any 2002 sobre l'illot —deshabitat— de *Perejil*, motiu d'un contenciós políticomilitar entre Espanya i el Mar-

sell Insular de Formentera (amb aquesta naturalesa simultàniament de Consell Insular/Ajuntament) el model que es deriva de la Llei orgànica 1/1995, de 13 de març, d'Estatut d'autonomia de Ceuta i de la Llei orgànica 2/1995, de 13 de març, d'Estatut d'autonomia de Melilla». I en el mateix sentit d'unificació i superposició en un mateix òrgan d'abast doble, si bé amb caràcters particulars i singulars, també vàrem esmentar la Llei 12/1983, de 14 d'octubre, del procés autonòmic, a propòsit del que va ser la creació de les comunitats autònomes en els territoris uniprovincials, amb les particularitats extremes de Navarra com a territori foral.

roc, i que ara per ara es manté en l'*statu quo* com a terra de ningú. En qualsevol cas, cal tenir en compte que sí són places de sobirania a la zona les altres possessions d'Espanya al nord d'Àfrica, en aquest cas com a destacaments militars: *El Peñón de Vélez de la Gomera*, *El Peñón de Alhucemas* i les illes *Chafarinas* (tres illes: l'illa d'*Isabel II*, l'illa de *El Congreso* i l'illa de *El Rey*), que si bé no es troben incorporades a Melilla, és des d'aquesta ciutat sobretot que són administrades per Espanya. També cal tenir en compte finalment, i en un altre ordre de coses per la seua ubicació geogràfica, l'illa d'*Alborán*, situada entre Melilla i Almeria, i que en constitueix un espai natural protegit (territori adscrit a Almeria i a la comunitat autònoma d'Andalusia). Conjunt de curiositats geogràfiques que, no per quasi exòtiques o allunyades, o allunyadíssimes, hem volgut deixar d'esmentar.

Però tot i això de les diferències entre Ceuta i Melilla i Formentera (i a l'inrevés), pesen més les equivalències: en concret, les relatives a la realitat *unimunicipal* del respectiu territori (i el seu tractament jurídic) i l'existència d'altres naturaleses jurídiques afegides, la qual cosa únicament passa amb les ciutats nord-africanes de Ceuta i Melilla, per un banda, i amb Formentera, de l'altra, en el conjunt del Dret Públic espanyol.

És a dir, únicament es produeix aquesta simbiosi jurídica de *municipi-illa/illa-municipi* en el supòsit de Formentera, que és l'únic exemple citable a tot Espanya amb absoluta propietat, i en el supòsit de Ceuta i Melilla (no com a illes, però sí com a municipis-ciutats autònomes/ciutats autònomes-municipis) i que, en aquest ordre.

De manera que si són 8.122 els municipis actualment existents a Espanya, hi ha tres municipis, *per se*, diferents per complet a la resta: d'una banda Formentera, que també és simultàniament una illa; i per altra Ceuta i Melilla, que són també simultàniament *ciutats autònomes*, dotades d'uns Estatuts d'autonomia molt particulars. D'aquesta mane-



Formentera. Vista de la Mola des de la mar (fotografia: Enric Ribes).

ra, queda evidenciada la divergència absoluta entre Formentera (i Ceuta i Melilla) i la resta de municipis d'Espanya (els 8.119 restants).

5. «El mapa municipal de España. Una caracterització geogràfica»

Abstractament hom podria parlar, també, d'algunes semblances, per mor de l'*aïllament*, amb els *territoris enclavats* (els famosos enclavaments municipals o provincials) de què és pròdig el mapa espanyol, però la realitat geogràfica i territorial és ben diferent, just a causa, precisament, de la contigüïtat geogràfica per terra, cosa que no passa amb les illes, com és obvi (una altra cosa és, a la vegada, l'existència d'enclavaments físics o derivats a les pròpies illes com a tals, és a dir enclavaments *de facto* o equivalents per mor de la ubicació geogràfica, la topografia o la morfologia del territori, a propòsit dels punts d'atrancament de les comunicacions marítimes, diferents dels municipis maritius o als quals es pertany; *terrible* per exemple i a causa de les distàncies, en el supòsit de La Graciosa, i el seu port a Caleta del Sebo, davant el municipi de Teguisse, al qual pertany, dins l'illa major de Llançote i a la capçalera del qual ha d'arribar via trasllat marítim i, després, trasllat terrestre, passant per terres d'un altre terme municipal [Haría,

a través del port d'Órzola], cúmul de handicaps difícilment superables).⁶

Tot i que la insularitat de Formentera i la de La Graciosa no siguin del tot equivalents, sí que hi ha algun fet rellevant en comú, a diferència del que ocorre a les tres illes Balears restants o a les set altres illes Canàries: en tots dos casos, per exemple, no hi ha aeroport, i depenen de la respectiva illa propera més gran (Eivissa, en el nostre cas;

6. Imaginem-nos, per fer-ho entenedor, que l'illa de s'Espalmador –adscrita a Formentera– estigués habitada de manera permanent i continuada i que el port d'atrancament per mantenir comunicacions, si bé fos el més proper geogràficament (el de la Savina), aquest formàs part, en pura hipòtesi, d'un altre terme municipal. I fos precis seguir camí per l'illa *major* (Formentera) per arribar a la capçalera municipal. Exactament això és el que pateix la població tabarquina (la de l'illa valenciana de Nova Tabarca o Illa Plana, ja esmentada més amunt) que si bé desembarca a Santa Pola, per arribar a la capçalera municipal ha de desplaçar-se, com hem dit, 22 km fins arribar a la ciutat d'Alacant, exemple també extrem d'insularitat i dependència geogràfica no molt conegut. En el passat també era singular el que ocorria, segons que ens han comentat, però s'acceptava, amb l'illa de sa Conillera, a la costa de ponent d'Eivissa, quan aquella estava habitada de manera permanent pel faroler (i família) que hi havia, on les comunicacions les mantenien amb Sant Antoni de Portmany i no amb la costa de Sant Josep de sa Talaia, tot i les adscripcions territorials i les menors distàncies.

Nom	Arxipèlag	Comunitat Autònoma	Província	Municipi	Superfície (Àrea en km ²)	Població
Illes Cies	Illes Cies	 Galícia	Pontevedra	Vigo	4,34	3
Ons	Illa de Ons	 Galícia	Pontevedra	Bueu	4,14	81
Nova Tabarca o Illa Plana		 Comunitat Valenciana	Alacant	Alacant	0,403	59
Illa de Buda		 Catalunya	Tarragona	Sant Jaume d'Enveja	7,52	4
Formentera		 Illes Balears	Illes Balears	Formentera	83,20	12.124
El Hierro		 Canàries	Santa Cruz de Tenerife	[Comprèn: La Frontera, El Pinar i Valverde]	268,71	10.587
La Graciosa	Chinijo	 Canàries	Las Palmas de Gran Canària	Teguise (dins l'illa de Lanzarote)	29,00	720

Les illes de menor superfície de l'Estat espanyol, però habitades de manera permanent.

pot servir d'inspiració clarament també per a Formentera, per mor del que representa la Llei 1/2015, de 5 de febrer, del règim especial d'Aran, exemple de territori –i de poder públic– singularíssim (inclosa una tradició jurídica, cultural i lingüística més que particular, com a país occità plenament reconegut).

Doncs bé, sobre totes aquestes particularitats territorials i d'altres de relacionades, i que donen autèntic color i varietat a l'homogeneïtat del mapa municipal al conjunt d'Espanya, és molt interessant i explicatiu l'article de J. Burgueño Rivero i M. Guerrero Lladós, precisament amb el títol –ja avançat, i que hem fet del tot nostre– de «El mapa municipal de España. Una caracterización geográfica» (2014),⁷ on també es fa menció explícita de Formentera, una vegada creat el seu Consell l'any 2007. Emperò d'aquest detalladíssim i erudit treball discrepam, com hem comunicat al Sr. Burgueño Rivero,⁸ respecte a l'afirmació que fa l'estudi (p. 27) pel que fa a considerar que dos municipis espanyols si-

i Lanzarote, en el cas canari), amb la qual cosa són obligats trasllats terrestres, marítims i una altra vegada trasllats terrestres, que es veuen augmentats en el cas de La Graciosa, que, per no tenir, no té, com ja hem dit, ni Ajuntament propi, sinó que aquest està situat, a Lanzarote, a la localitat de Teguise, a la qual s'ha d'arribar creuant les terres d'un altre municipi, Haría, com ja hem explicat; és a dir, ben distant, i més encara ho és la capital insular, seu del Cabildo, Arrecife, i lloc de prestació de molts de serveis per a totes dues illes, cosa que en part –només en part, i amb idea progressiva de superació– també ocorre a Eivissa, respecte a matèries, qüestions o assumptes que també abasten Formentera, ja siga des d'un punt de vista administratiu oficial, ja siga des d'un punt de vista socioeconòmic, històric i cultural, basat en l'anomenada *realitat física de les coses* (fins al moment) i atès el que significa el concepte illes Pitiüses i la capitalitat *oficiosa* que continua ostentant la ciutat d'Eivissa. És a dir, no es trac-

ta d'enclavaments, però la geografia marca el com i el perquè de l'entrada i de la sortida..., i això augmentat exponencialment pel fet de tractar-se d'illes geogràfiques.

L'exemple extrem de territori espanyol enclavat i *relativament* aïllat –envoltat absolutament per terra per un estat estranger– és el de *Llívia*, enclavament complet català en territori francès [amb 12'83 km² de superfície i 1.467 habitants], a l'altra banda dels Pirineus i fruit de la història, passada la frontera interestatal, en plena Cerdanya, a la Catalunya del Nord. També presenta un *aïllament específic* per mor de la geografia –els Pirineus, una altra vegada, com a barrera natural– respecte al territori català (i a la resta de l'Estat espanyol), l'*Aran*, però obert a Occitània (i a França), amb un règim juridicopolític propi i molt significat, emparat per l'Estatut de Catalunya i que es plasma en l'existència del Conselh Generau d'Aran [per a un territori de 633'6 km²; dividit en 9 municipis i 6 terçons històrics, i 9.930 habitants], que, en algunes qüestions

7. Burgueño Rivero, J. – Guerrero Lladós, M. «El mapa municipal de España. Una caracterización geográfica» (2014). Dins: *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Núm. 64, 2014, p. 11-36. Es pot localitzar a Internet a l'adreça: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4653622.pdf>.

8. El Sr. Burgueño Rivero –geògraf, professor titular de la Universitat de Lleida– és tota una autoritat al conjunt de l'Estat en aquesta matèria, com a autor d'una obra ja clàssica (i de referència ineludible) a propòsit de la divisió provincial: *Geografía política de la España constitucional: la división provincial*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1996. A més a més ha redactat nombrosos articles, sobre les realitats municipals de cada territori, a nivell intern: és el cas, i de cara a les Balears, de l'article «El projecte de reforma del mapa municipal de 1829 a les Balears», Institut d'Estudis Balearics, núm. 66-67, Palma, p. 166-172, febrer-setembre, 2000. Amb interessantíssima informació sobre els anomenats 18 *municipis rurals* que hi va haver a les Pitiüses, a partir de les parròquies rurals en aquella època (en el llindar del segle XVIII i el començament del segle XIX, tot tenint com a anys claus el 1789 i el 1829). I això, incloses les divisions proposades seguint el gust de la Il·lustració amb Miquel Gaietà Soler i Rabassa i les finalment implantades. Aquest treball es pot localitzar a Internet: <http://www.geosoc.udl.cat/professorat/burgue/Balears.pdf>.

guin illes (*Formentera* i l'esmentada més amunt *A Illa de Arousa*), pel fet que, en el fons, i com hem dit abans, *A Illa de Arousa ja no és una illa del tot*, perquè està unida al continent (la costa gallega) per una estructura fixa i estable permanent —un pont, a més de per les distàncies molt petites que hi ha amb el propi continent—, de tal manera que, en realitat i vertaderament, l'únic *municipi-illa* de l'Estat espanyol és el de Formentera. També té nom d'illa *A Illa da Toxa* (o *A Toxa*, també coneguda com *La Toja*), pertanyent al municipi gallec d'O Grove i, en puritat, per estar unida a terra ferma per un pont decimonònic tampoc *no és pròpiament ja del tot una illa...*, inclosa població permanent, i també flotant en època de vacances. Aquestos dos exemples gallecs tampoc no són veritablement una *península* —segons la definició geogràfica tradicional, per mor del pont que les uneix a terra ferma— però tal volta seria, en hipòtesi, al que quasi més s'assemblarien. A l'illa d'Eivissa, en fi, és notori que han deixat de ser *illes* les que hi havia a Vila, amb el nom de *s'Illa Plana*, de *s'Illa Grossa* i des *Botafoc...*, que per aquest ordre varen quedar unides —les dues últimes artificialment— a terra i avui són part incontestable de la Ciutat.⁹

6. El concepte jurídic d'illa en el Dret Internacional i en el Dret de la Unió Europea

El fonament de les nostres afirmacions envers Formentera (i el seu caràcter únic, amb tot el que com-



S'Espalmador. La costa de ponent i, al fons, Eivissa (fotografia: Enric Ribes).

porta) les basam jurídicament en la definició d'illa que dona la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, tractat internacional fet a Montego Bay (Jamaica) el 10 de desembre de 1982 i ratificat per Espanya, per Instrument de la Prefectura de l'Estat de 20 de desembre de 1996, publicat al BOE núm. 39, de 14 de febrer de 1997, on l'article 121 sobre *Régimen de las islas* (avui Dret intern espanyol) diu: «1. Una isla es una extensión natural de tierra, rodeada de agua, que se encuentra sobre el nivel de ésta en pleamar». I, sobretot, basam la nostra discrepància, en l'àmbit comunitari europeu, en l'existència d'un Dictamen del Comitè de les Regions [de la Unió Europea] sobre «La problemática de las regiones insulares de la Unión Europea y sus

perspectivas de cara a la ampliación» (2002/C 192/10), donat a Brussel·les el 13 de març de 2002, tal i com es deriva del DOCE [llavors «*Diario Oficial de las Comunidades Europeas*»] de 12 d'agost de 2002, sobre el concepte de regió insular en el Dret comunitari, i per tant, igualment, el concepte d'illa. En aqueix Dictamen expressament es diu: «En la Comunicación de la Comisión Europea sobre el “Primer informe intermedio sobre la cohesión económica y social” (COM (2002) 46 final), las regiones insulares se definen como un territorio de al menos 1 km² de superficie, habitado en permanencia por una población estadísticamente significativa (al menos 50 habitantes), sin conexión con el continente mediante estructuras permanentes, separada del

9. Una altra singularitat, al nord-est de la vesina illa de Sardenya, en ple estret de Bonifaci, entre Còrsega (i, per tant, França) i Sardenya (Itàlia), el tenim en el supòsit de l'illa de la Magdalena (de 20'1 km²) i de l'illa de Caprera (de 15'7 km²), que són —i continuen sent— dues illes, però resulta que estan unides per un pont, per mor de les distàncies molt petites que hi ha. Totes dues —habitades, amb una població molt considerable: 11.899 habitants— així com l'illa de Santo Stefano —també habitada, i amb una superfície de 3'0 km²— i altres illes i illots a la zona, formen l'anomenat *arxipèlag de la Magdalena*. El port principal de comunicacions amb aqueix arxipèlag, ja a Sardenya, és el de la ciutat de Palau, de clara arrel catalana en la denominació.

Territoris habitats de manera permanent, que tot i ser illes geogràfiques en el passat, ho han deixat de ser per estar units per un pont fix al continent.

Nom	Arxipèlag	Comunitat Autònoma	Província	Municipi	Superfície (Àrea en km ²)	Població
A Illa de Arousa		 Galícia	Pontevedra	A Illa de Arousa	6,32	5.028
A Illa da Toxa / A Toxa		 Galícia	Pontevedra	O Grove	1,10	47



Formentera. Dues imatges de l'illa: les salines i la part de Migjorn (fotografies: Enric Ribes).

continente europeo por una distancia de al menos 1 km y que no incluya una capital de alguno de los Estados miembros».

És a dir, l'existència d'un pont (o equivalent, mitjançant estructures permanents) neutralitza la insularitat que el territori (i la gent que hi habita) puga patir, amb la qual cosa la naturalesa d'illa-municipi/muni-

cipi-illa només la té aquell espai que, en el fons, sí que ho és, i això només passa *vertaderament* a i amb Formentera.

7. El fet insular a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears

A més a més, i per a major significació, com és més que notori, a una

naturalesa jurídica especial com la descrita en el cas formenterer, se li suma, com en cap altre lloc de les Balears, el fet físic —el fet geogràficoterritorial particular i exclusiu— de la insularitat *específica* de Formentera, que és una insularitat extrema i extremada i que ha donat lloc al fet que es parli (i així ho regula la normativa autonòmica), amb plena propietat, de la *triple* insularitat de Formentera, enfront de les altres illes de l'arxipèlag balear i, per descomptat, de la resta del territori espanyol, amb tots els desavantatges, handicaps, desequilibris i exigències que això comporta —de tot ordre, per als 12.124 habitants de l'illa, segons les xifres oficials a data 1 de gener de 2016, segons el Reial decret 636/2016, de 2 de desembre— i davant aqueixos desavantatges, handicaps, desequilibris i exigències s'alcen la pròpia Constitució (article 138.1 *in fine* i l'Estatut d'autonomia, article 3), tot establint una obligació taxativa d'atendre «en particular a les circumstàncies del fet insular», el qual és més palès fins i tot en el supòsit formenterer, per la cruesa i la realitat incontestable de l'esmentat fet insular.

Formentera, agost de 2017.

ÁNGEL CUSTODIO NAVARRO SÁNCHEZ
UNIVERSITAT DE LES ILLES BALEARS ■

Ceuta i Melilla.

Nom	Ciutat Autònoma	Municipi	Superfície (Àrea en km ²)	Població
Ceuta		Ceuta	18,5	84.519
Melilla		Melilla	12,3	86.026