

IX.1- ARCHIPIÉLAGO E ISLAS BALEARES (MAYORES, MENORES Y ADYACENTES) EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y ESTATUTO DE AUTONOMÍA

Tomás Mir de la Fuente

I

La Constitución de 1812 (después de definir a la Nación española como reunión de todos los españoles de ambos hemisferios y residenciar en ella la soberanía) dijo, en el artículo 10, dentro del Capítulo I del Título II sobre el territorio de las Españas, que el territorio español comprende, en la Península con sus posesiones e islas adyacentes: Aragón, Asturias, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las islas Baleares y las Canarias con las demás posesiones de África; en la América Septentrional: Nueva España con la Nueva-Galicia y península del Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente, isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo y la isla de Puerto Rico con las demás adyacentes a éstas y al continente en uno y otro mar; en la América Meridional: la Nueva-Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico; y en el Asia: las islas Filipinas y las que dependen de su gobierno.

II

Las Constituciones posteriores –que no delimitaron el territorio español y solamente hablaron (al tratar de las provincias de Ultramar) de las islas de Cuba y Puerto Rico (las de 1869 y 1876), del archipiélago filipino (la de 1869) y de las islas Canarias y las islas Baleares y cada una de sus islas (la

de 1931, que, en Canarias, además de la provincia, constituida por los municipios, mancomunados conforme a la ley, en la que se integren, disponía que estaban provistas de un Cabildo insular, a cuyo régimen podían optar las Baleares)— dan por sentado que el territorio español (cuyos límites son irreductibles en la de 1931) es el de España o el Estado español. Porque, tal como dijo la sentencia del Tribunal Supremo de 31 de enero de 1921, las leyes, como manifestación de la soberanía, sólo alcanzan y son eficaces hasta donde la soberanía llega y únicamente obligan en el territorio para el que se dictan, según declara expresamente para los españoles el artículo 1 del Código civil, y, en forma más o menos implícita, se confirma en la doctrina de las sentencias de 15 de noviembre de 1898 y 10 de enero de 1915. Islas que el citado artículo 1, hasta el 31 de mayo de 1974, al tratar de la obligatoriedad de las leyes, distinguió, llamando por su nombre solamente a las Canarias (sin identificarlas como islas, sino, precisamente, como Canarias y distinguiéndolas de los territorios de África sujetos a la legislación peninsular), incluyendo implícitamente a las Baleares entre las islas adyacentes a la península, de las que hablaba después de Canarias. Pues decía, que las leyes obligan en la península, islas adyacentes, Canarias y territorios de África sujetos a la legislación peninsular, a los veinte días de su promulgación, si en ellas no se dispusiera otra cosa. A pesar de que el artículo 1 del Real Decreto de 3 de noviembre de 1833 había citado las islas Balears y las islas Canarias entre la 49 provincias en que divide el territorio español, en la Península e islas adyacentes.

III

La Constitución de 1978 vigente se refiere a los territorios insulares, a las provincias insulares, a las islas mayores (de Gran Canaria, Mallorca y Tenerife), a las islas o agrupaciones de islas (Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma), a los archipiélagos y al archipiélago canario. En los artículos 69.3 (sobre circunscripción a efectos de elección de senadores), 141.4 (sobre los Cabildos y Consejos Insulares) y 143.1 (sobre el derecho a la autonomía) y la Disposición Adicional Tercera (sobre el régimen económico y fiscal del archipiélago canario). También se refiere al hecho insular (artículo 138.2 sobre el principio de solidaridad) y al órgano interinsular (artículos 143.2, 146 y 151 Disposición Transitoria Primera sobre la iniciativa del proceso autonómico).

No habla la Constitución, en ningún caso, de las islas Baleares, ni del archipiélago balear. Ni de islas adyacentes a la Península. Aunque sí nombra la de Mallorca (que califica de mayor como vimos), y la de Menorca (que no califica de menor, que es lo que significa etimológicamente). Y alude a las de

Ibiza y Formentera. Creando la agrupación Ibiza-Formentera para la elección de Senadores.

IV

Quien sí habló de las Islas Baleares (y de las islas, sus pueblos, órganos, peculiaridades y modalidades lingüísticas, y de la insularidad) fue el Estatuto de autonomía para las islas Baleares (Illes Balears, por virtud del artículo 5 de la Ley Orgánica de 8 de enero de 1999), que lo hizo del territorio de la Comunidad Autónoma de ese nombre (en que se constituía su pueblo), tal como imponía el artículo 147.2 b) de la Constitución, al disponer que los Estatutos de autonomía deben contener la delimitación de su territorio. Haciéndolo en forma bien distinta de los demás, cuando dijo que el territorio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares es el formado por el de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza, Formentera y Cabrera y otras islas menores adyacentes. Pues la mayoría remitieron, en unos casos, al comprendido en las provincias que se citan¹ y, en otros, al de los municipios de las provincias que se citan², o al de las comarcas³ y, aún, al de los territorios históricos⁴.

Tampoco se produjo como el Estatuto de Canarias de 10 de agosto de 1982, cuyo artículo 2 dispuso que el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias (no de las Islas Canarias) comprende el Archipiélago Canario, integrado por las siete Islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, así como las Islas de Alegranza, La Graciosa, Lobos y Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste, agregadas administrativamente a Lanzarote, salvo la de Lobos que lo está a Fuerteventura.

Hoy el Estatuto vigente de 28 de febrero de 2007 no habla de las islas

1 - Los de Galicia, Cantabria –dice de la antigua provincia denominada Santander– Extremadura y Madrid.

2 - Los de Andalucía, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Navarra –se dice los municipios de sus merindades históricas de Pamplona, Estella, Tudela, Sangüesa y Olite– y, aún los de Ceuta y Melilla, que se refieren al territorio municipal.

3 - Comprendidas en las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, el de Cataluña.

4 - Que coinciden con las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya así como la de Navarra, si decide su incorporación en el del País Vasco. Luego el de Cataluña ha dicho que el suyo es el que corresponde a los límites geográficos y administrativos de la Generalitat en el momento de su entrada en vigor, y el de Aragón que se corresponde con el histórico, y comprende los municipios, comarcas y provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza.

Baleares sino, 302 veces al menos, de las Illes Balears, que es el nombre de la Comunidad Autónoma y de la nacionalidad histórica en que se constituyen (y de la isla –6 veces–, de las islas –10 veces, una con mayúscula–, de sus pueblos, territorios, organismos e intereses, de la insularidad, del equilibrio interinsular, del hecho insular y los hechos diferenciales y excepcionales y de la ultraperifericidad), y del territorio de la Comunidad Autónoma, del que dice ahora que es el formado por el de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza, Formentera y Cabrera y el de las otras islas menores adyacentes. Con la voluntad acaso de no reducir la referencia a las islas menores adyacentes, a las que lo son a la isla de Cabrera, que forman archipiélago, y comprender todas las que son adyacentes a las cinco que se nombran. Porque Cabrera (y las islas adyacentes a ella) es isla menor que las otras cuatro y adyacente a la de Mallorca, integrada en el término municipal de Palma, que no es el municipio más próximo, y no muy mayor que otras de su subarchipiélago⁵. Las islas menores adyacentes a las de Mallorca, Menorca, Ibiza, Formentera y Cabrera son 150⁶ y suman 37.500.000, siendo muchas de ellas islotes, escollos o farallones.

Tanto en la redacción actual como en la anterior resultaba la inclusión de todas las islas del archipiélago balear. Las cinco que siempre se han tenido por Baleares, que son las cinco de más superficie, y las más pequeñas próximas a ellas, habitadas o no. Por más que ambas redacciones adolecen de no expresar el “algo” cuya intermediación o proximidad determina la adyacencia, de que habla el Diccionario. Si la adyacencia a las cinco islas enumeradas, o a la Península, como en el Código Civil, cuando las había españolas que no eran adyacentes a ella, como las islas Canarias, y las adyacentes no eran sólo las Baleares, como no lo son hoy tampoco, pues las hay en todo el litoral, en las provincias y municipios, y, por esto mismo, en las Comunidades Autónomas, a las que baña el mar (Mediterráneo o Cantábrico) o el Océano (Atlántico).

Puestos a modificar la redacción, debería haberse dicho adyacentes a ellas. Que es, por otra parte, lo que se dice en el artículo 61, cuando de los Consejos insulares se afirma que son las instituciones de gobierno de cada

5 - Tiene 17.000.000 m², mientras que la dels Conills próxima 1.400.000, y 2.880.000 la Dragonera, 1.470.000 la de S'Espelmador, 1.000.000 la Conillera, 625.000 las de Tagomago y Es Vedrà, 595.000 la d'en Colom y 561.000 la de Espardell, en los términos municipales de Palma, Andratx, Palma, Formentera, Santa Eulària del Riu, Sant Josep, Maó y Formentera, respectivamente.

6 - 37 adyacentes a Mallorca, 34 a Menorca, 48 a Ibiza, 14 a Formentera y 17 a Cabrera.

una de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera, así como de las islas adyacentes a éstas. Aunque no es peyorativa para nadie la descripción geográfica⁷, bien se pudo dejar la alusión a la adyacencia insular, de todas o algunas de las islas Baleares, y sustituirla por la referencia a la agregación administrativa. Como el Estatuto de Canarias o, incluso, el Real Decreto 617/1997 de 25 de abril, de Subdelegados del Gobierno y Directores Insulares de la Administración General del Estado, que, para la determinación del ámbito territorial de las Direcciones, se refiere a “las demás islas agregadas administrativamente a cada una de las islas de Menorca, Ibiza-Formentera, Lanzarote y Fuerteventura”.

En cualquier caso, el artículo 61 el Estatuto de Autonomía, hoy, al definir los Consejos Insulares como instituciones de cada una de las islas, dice, como ya recordamos, que ostentan el gobierno, la administración y la representación de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera, así como de las islas adyacentes a éstas (antes el artículo 37 dijo que les correspondían los de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera y sus islas adyacentes). Y la Ley de Consejos Insulares de 13 de abril de 1989, en su artículo 2, dispuso que les corresponde el gobierno, la administración y la representación de las islas de Mallorca, Menorca, y de Eivissa y Formentera y de las islas adyacentes a éstas (adjacents a aquestas), que es distinto de lo que dice el artículo 2, de la de 27 de octubre de 2000, que es que les corresponden los de las islas de Mallorca, Menorca, Eivissa y Formentera y de las islas adyacentes (que hi són adjacents).

En la historia de las Islas Baleares ha estado presente, desde hace siglos, la idea de la adyacencia para definir las políticamente. Así, en los textos del antiguo Reino de Mallorca, incluso antes de que existiera, y ya en el Convenio de 1228 para su conquista, se vino haciendo. Se habló de lo siguiente: *ad insulas Maioricas, Minoricas, Eviçam et alias insulas que vocantur generaliter Baleares; totum regnum Maioricarum et per insulas que vocantur baleares; totum regnum Maioricarum et insulam eiusdem et per insulas etiam Evice et Minoricarum; civitatis et insule Maioricarum et quarumlibet aliarum insularum; in civitati vel in quibuslibet aliis insulis; regne de Mallorcha e les yles de Menorcha, Eivissa y ab las altres yles ajaens a aquel*

7 - Sobre todo si las islas menores en cuestión carecen de población y fue el pueblo de las islas el que, según el artículo 1 del Estatuto, se constituyó en Comunidad Autónoma, como ha sido la nacionalidad histórica que forman las islas de Mallorca, de Menorca, de Ibiza y de Formentera –y no de Cabrera y las otras islas menores adyacentes– la que se constituye en tal, según el artículo 1, y cuyo Preámbulo dice que las Illes Balears son una comunidad de personas.

regne; regno Maioricarum, cum insulis Minorice et Evice et aliis eidem regno adjacentibus y regne de Mallorca e de les illes ad aquel adjacens⁸.

El Estatuto, como la Constitución (que sí lo hace de los archipiélagos), no habla del archipiélago balear, a diferencia del Real Decreto-ley de 13 de junio de 1978, por el que se aprobó el régimen preautonómico para el archipiélago balear, cuyo artículo 2 dispuso que el territorio de la Región Balear es el de cada una de las islas de Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera y demás que forman el archipiélago Balear. Parece como si ya no lo hubiera, a pesar de que las islas Baleares lo son, en cuanto forman un conjunto numeroso de islas agrupadas en una superficie más o menos extensa del mar, que es lo relevante según el Diccionario. Sin perjuicio de otros archipiélagos (o subarchipiélagos), como el de Cabrera (del que habló la Ley 14/91 de 29 de abril de creación del Parque Nacional Marítimo Terrestre)⁹, o acaso el de las islas de Ibiza y Formentera, que la Constitución agrupa, como Ibiza-Formentera, y, en algún momento histórico, fueron las islas Pityusas, distintas de las Gimnesias, que eran las de Mallorca y Menorca. Y todas las Baleares, que lo son desde el siglo V antes de Cristo. Así las llamó el Rey Alí en 1058 cuando dió poderes espirituales al Obispo de Barcelona sobre los cristianos que habitaban el Regno nostro in insulas Balearibus, según Isidor Macabich, y LLorenç de Verona, cuando en 1114, tropas aragonesas y pisanas conquistaron las islas de Mallorca e Ibiza, según refleja su Liber Maiolichinus de geste pisanorum, se refirió al Balearica Regne.

Para referirse el Estatuto a las islas Baleares utiliza la denominación oficial de la provincia de Baleares (que es, desde la Ley 13/1997 de 25 de abril, la de Illes Balears, no “las o les” Illes Balears), incluso cuando no se quiere referir a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (cuya denominación es, según el artículo 1.2, Illes Balears) o a sus poderes e instituciones, sus pueblos o ciudadanos, sino a sus lugares, aguas, litoral, legado histórico, diversidad o cultura (artículos 7, 31.51, 32.16, 34 y 90.4). No

8 - En los lugares que recordó Álvaro Santamaría, en “Ejecutoria del Reino de Mallorca”, en un Capítulo titulado: “El marco territorial: el área balear” y Román Piña Homs en el Apéndice documental de “La creación del Derecho en el Reino de Mallorca” y “El Derecho Histórico del Reino de Mallorca”. Y aún Alfonso García Gallo en “Los virreinos americanos bajo los Reyes Católicos” polemizando con Vicens Vives. Y Pau Cateura Bennasser, en el “Derecho municipal como Derecho del Reino de Mallorca en la Edad Media”, que recuerda el Llibre del Fets en que el Rey Jaime I atestigua que, en tiempo de los musulmanes, Mallorca ya era la cabeza de las otras islas (e feien ço que el senyor de Mallorques los manava) y que desde 1343 los gobernadores generales, por decisión real, se intitulaban del Reino de Mallorca e islas adyacentes.

9 - Cuyo artículo 2 define por las coordenadas geográficas y describe, en su Preámbulo, como dos islas mayores, Cabrera y Conillera, y una serie de islotes.

usa nunca la geográfica y castellana de islas Baleares, en cuanto legislar es usar oficialmente el topónimo, y solamente cabe designarlo en lengua castellana, en los libros de texto y material didáctico, así como en otros usos no oficiales, según la Disposición Adicional Primera de la dicha Ley.

En el Diccionario Panhispánico de dudas de la Real Academia Española y la Asociación de Academias de la Lengua Española de 2005 se dice, sobre el topónimo Islas Baleares, que es el nombre tradicional de estas islas del Mediterráneo, así como de la provincia y de la comunidad autónoma que conforman, y que, salvo, en textos oficiales, donde es preceptivo usar el topónimo catalán *Illes Balears*, como único nombre oficial aprobado por las Cortes españolas para la provincia y la Comunidad autónoma, en los textos escritos en castellano debe emplearse el topónimo castellano. También dice que el gentilicio es balear. Que es palabra usada en los artículos 11.1, 24.2, 88.2 y 126.2 k) del Estatuto.

Cuando se refiere a la isla, pueblo, cultura, lengua o Consejo insular de Ibiza, el Estatuto no usa la palabra *Eivissa*, sino *Ibiza*. Pero aparece en el Apéndice 3 de la Ortografía de la Lengua Española de la Real Academia Española (como topónimo español correspondiente a nombre distinto en alguna de las otras lenguas de España), teniendo como base la obra sobre Entidades Locales de España, del Ministerio para las Administraciones Públicas, donde figura la relación oficial, de tales entidades, con las que éstos han preferido registrarse. Pero no aparece en el Diccionario Panhispánico de dudas. No obstante se aludió al pueblo de *Eivissa* en la Exposición de motivos de la Ley Orgánica 3/1999 de 8 de enero de reforma del Estatuto. Y, en lugar de *Ibiza*, se habla de *Eivissa* en todos los lugares donde el Estatuto habla de esa isla, en la traducción al catalán del Estatuto publicada en el suplemento nº 9 del Boletín Oficial del Estado de 16 de marzo de 2007, así como en la publicada, antes, el 1 de marzo de 2007, en el nº 32 ext. del *Butlletí Oficial de les Illes Balears*.