

## ISLAS BALEARES

*Avelino Blasco*

### 1. La política interna balear

A) El acontecimiento sin duda más destacado en la política interna balear durante 1992 han sido las fuertes tensiones entre los dos partidos políticos integrantes de la coalición que gobierna la Comunidad Autónoma y la mayoría de las instituciones públicas de Baleares (los tres Consells Insulars, los principales Ayuntamientos, etc.). Estos partidos son el Partido Popular (PP) y el partido regionalista Unión Mallorquina (UM). Estas tensiones han cristalizado en el cese de la Consellera de Cultura del Govern balear (decretado por el Presidente del mismo en el mes de septiembre), Consejera que ostentaba al mismo tiempo la Presidencia del partido Unión Mallorquina.

Las razones del cese no son bien conocidas, pero todo parece indicar que —aparte de razones personales— se va dando un progresivo alejamiento entre uno y otro socio de la coalición, que acabará previsiblemente en una ruptura del pacto o, desde luego, en una no repetición del mismo en las próximas elecciones autonómicas. Unión Mallorquina se ha ido convirtiendo con el tiempo en un pequeño partido de cuadros locales, que ha sobrevivido en los últimos años a la sombra del Partido Popular y que ha sido fagocitado por éste en gran manera. La Presidenta del partido habrá intentado revitalizarlo y desmarcarlo del PP desde su acceso al cargo, con declaraciones y tomas de postura en ocasiones poco compatibles con su condición de miembro del Gobierno balear. Finalmente, el Presidente Cañellas la cesó, tras intentar una maniobra frustrada de división del partido regionalista (en la que varios altos cargos del mismo firmaron un manifiesto contra su Presidenta), y que se saldó con la salida de UM de algunos de ellos, después de retomar aquélla el control del partido.

A partir de ese momento, la vida política balear se ha enrarecido un poco más, dada la reacción firme de la Presidenta de UM y de los restos de este partido, que ha inestabilizado el relativamente tranquilo ambiente político balear. Esa inestabilidad se ha manifestado en varios fenómenos. Primero, en las dificultades del Presidente del Gobierno para cerrar la crisis provocada por el cese de la Consejera de Cultura. La crisis se prolongó durante varias semanas, ya que —según el pacto de la coalición— a UM le correspondía proponer varios nombres para que el Presidente eligiera al nuevo Consejero de entre ellos. Tras largas negociaciones y diversos tiras y aflojas, a finales de octubre se nombró al nuevo Consejero, procedente de una de las ternas

propuestas por UM. Pero como la solución de la crisis era solo provisional, las tensiones latentes entre los dos partidos han llevado a Unión Mallorquina a retirar la confianza y dar de baja en el mismo a aquel Consejero a los cuatro meses de haber sido nombrado (principios de febrero de 1993), provocando una inesperada y sorprendente crisis en el Gobierno balear y haciéndola coincidir además con la celebración en Madrid del Congreso Nacional del Partido Popular. El episodio se ha cerrado, esta vez rápidamente, con el nombramiento de un nuevo Consejero de Cultura.

En segundo lugar, la inestabilidad a que aludíamos se ha manifestado en la posición vacilante de Unión Mallorquina en algunos temas clave de la política balear, como el de la reforma de la Ley de Espacios Naturales, que luego describiremos. En este punto, UM mantuvo una postura incierta durante meses, arriesgando la continuidad del pacto con el PP —que era quien proponía la reforma—, atendida la importancia de sus votos en el Parlamento balear. Finalmente se llegó a una transacción entre ambos partidos, por la que UM no ponía objeciones a las reformas en Menorca e Ibiza y el PP limitaba el alcance de la reforma en la isla de Mallorca.

Así las cosas, el futuro de la coalición es totalmente incierto y es previsible incluso su ruptura para las próximas elecciones autonómicas. A este respecto, debe decirse que los actuales dirigentes de Unión Mallorquina parecen inclinados a potenciar una coalición de partidos de centro nacionalistas, aliándose con los varios grupos actualmente existentes, en perjuicio del mantenimiento de su coalición con el Partido Popular.

B) Otro rasgo que ha caracterizado la política balear en 1992 (y en los últimos años) ha sido el del transfuguismo político y los avatares e incidentes en relación con el mismo. Se trata de un fenómeno general, que va incrementándose poco a poco, pero que alcanza especial importancia en Baleares, unido normalmente a operaciones e intereses urbanísticos.

En el año que comentamos ha habido diversos procesos judiciales con notable resonancia pública, en los que los acusados eran tránsfugas de un grupo político a otro, que provocaban el cambio de la mayoría gobernante (como el caso del miembro del Consejo Insular de Menorca que abandonó el grupo socialista, otorgando la mayoría al Partido Popular, y que fue acusado de prevaricación en su gestión como alcalde de un municipio menorquín). En otros casos, se ha intentado provocar el transfuguismo, mediante la tentativa de soborno de concejales de la mayoría gobernante en un municipio para que abandonaran su grupo y apoyaran mociones de censura contra el alcalde correspondiente (como el conocido caso del importante municipio turístico de Calviá). En ocasiones, el fenómeno que comentamos no ha dado lugar a incidencias judiciales, pero no ha dejado de provocar la alteración de las mayorías naturales suministradas por las urnas, especialmente en el ámbito municipal.

Este es una de las lacras de la política balear, que no conviene silenciar dada su creciente implantación en los usos políticos de las islas; lacra que modifica el normal juego democrático expresado en las elecciones y contra la que se deberían adoptar las necesarias medidas de reacción normativas, a fin de proscribirlas por completo de la vida política.

## 2. Las relaciones con el Estado

En 1992, las relaciones de la CAIB con el Estado central han proseguido la técnica de mejoría ya iniciada en 1991. A este respecto han sido decisivos la firma de los Acuerdos Autonómicos del mes de febrero, que han desembocado en la promulgación de la Ley Orgánica 9/92, de transferencia de competencias a las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE. Este proceso se ha visto complementado por la firma del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el mes de julio, sistema que ha sido aceptado finalmente por la Comunidad balear, superando así las reticencias iniciales que oponía al sistema, por entender que sus costes de insularidad no estaban suficientemente considerados.

Como confirmación de esta mejora de relaciones entre el Estado y la CAIB, sólo se han interpuesto dos conflictos constitucionales entre ambos durante 1992. El Estado ha presentado un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley balear creadora del impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente (de 20 de diciembre de 1991). Por su parte, la Comunidad balear ha recurrido también de inconstitucionalidad el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

## 3. La actividad normativa

La actividad normativa de la CAIB en 1992 es poco significativa y de menor importancia que otros años: menos normas (por ejemplo, sólo ocho leyes) y sobre temas poco trascendentes en general. De todas estas normas, únicamente dos o tres son realmente destacables: la reforma de la Ley de Espacios Naturales, la Ley de creación del servicio Balear de Salud y la Ley sobre comunidades baleares asentadas fuera de su territorio. Parece entonces que ha habido un reflujó del afán normativista de tiempos anteriores, a pesar de la amplitud del espacio competencial autonómico en el que todavía cabe desarrollar las potestades normativas. Un reflujó poco explicable, porque se trata de uno de los primeros años de la actual legislatura y por la mayoría absoluta de que goza la coalición gobernante en el Parlamento balear.

Pasemos a examinar lo más destacable de la actividad normativa realizada.

### A) EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACION DEL TERRITORIO

Desde una valoración político-jurídica, la norma más importante dictada

por la CAIB en 1992 ha sido sin duda la Ley 7/1992, de 23 de diciembre, que modifica la Ley de espacios naturales y de áreas de especial protección de 1991. Se trata de una modificación «a la baja» de esta Ley, en la que se desclasifican distintas áreas protegidas o parte de ellas, con argumentos poco claros: así, la Exposición de Motivos señala que se modifican los límites de algunos de los espacios contemplados por la Ley de 1991 «para ajustarlos a la realidad física, permitiendo usos anteriormente previstos y compatibles con los principios generales que inspiran la Ley, usos que en algunos casos fueron suprimidos por error en la delimitación, así como se elimina algún espacio por no hallarse justificado». A este respecto, se alegaba en la campaña pro-reforma que había que cambiar la Ley anterior para evitar indemnizaciones favorables a los propietarios de los terrenos en algunos casos.

Pero la justificación real de la reforma —según los partidos de la oposición— puede ser otra, relacionada más bien con la realización de operaciones urbanísticas en los terrenos desclasificados. En concreto, el argumento de evitar indemnizaciones no deja de ser un pretexto, pues la jurisprudencia reciente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Baleares más bien abona la tesis contraria: tras una única sentencia de 1989 en la que se declaraba derecho a indemnización por la protección del área natural de Es Trenc, en base a la llamada responsabilidad del Estado-legislador, la Sala ha variado de criterio y todas las sentencias posteriores (precisamente de 1992) han denegado las peticiones de los propietarios de los terrenos urbanizables, considerando que éstos no habían procedido a la efectiva urbanización de los mismos ni habían cumplido los deberes de cesiones y distribución de beneficios y cargas establecidos en la ley.

La reforma contiene otra modificación importante. En la Ley de 1991, para edificar en un área natural de especial interés (viviendas unifamiliares o edificaciones declaradas de utilidad pública) la superficie mínima necesaria era de 200.000 metros cuadrados con carácter general, lo que suponía restringir de manera drástica las posibilidades edificatorias en dichas áreas. Pues bien, la reforma mantiene esa extensión para Mallorca y Menorca, pero la reduce a 30.000 metros en los casos de Ibiza y Formentera. Ello supone un tratamiento desigual injustificado entre unas y otras islas (al menos, en los términos tan radicales como se ha hecho) e implica en gran medida dejar a las islas pitiusas al margen de la Ley.

En conclusión, con esta reforma se ha dado un notable paso atrás en la lucha a favor de la protección de la naturaleza de las islas. Seguramente por ello, la reforma ha suscitado el principal debate político del año y ha levantado un clamor popular contra la misma, que se ha traducido en varias manifestaciones masivas en la calle.

La otra norma destacable en la materia es la Ley 1/1992, de 8 de abril, de protección de los animales que viven en el entorno humano. Esta norma es similar a las que existen en la materia en otras Comunidades Autónomas y pretende acabar con las torturas o malos tratos a los animales domésticos, domesticados o salvajes en cautividad. En concreto, la Ley prohíbe las corridas de toros, salvo que se celebren en plazas de toros permanentes anteriores a la Ley. También permite las fiestas con animales que se hayan celebrado en forma ininterrumpida durante cien años, siempre que no supongan tortura, lesiones o muerte del animal.

Las restantes normas en la materia son de menor importancia. La Ley 2/1992, de modificación de la Ley de Disciplina Urbanística, salva el grave error técnico de ésta que dejaba a la Comunidad Autónoma sin regulación en materia de ruina urbanística, al declarar inaplicable en la misma el Reglamento estatal de Disciplina Urbanística. Por su parte, el Decreto de 13 de febrero de 1992 (de dudosa legalidad en cuanto al rango normativo que requiere su contenido) establece los plazos para el ejercicio de facultades urbanísticas en los casos en que el planeamiento aplicable no los señale, fijando el mismo plazo de cuatro años para todos los supuestos.

#### B) EN MATERIA DE TRIBUTOS PROPIOS

La Comunidad balear ha proseguido su política de implantación de los tributos propios creados a finales de 1991. Y en este sentido, se ha dictado el Reglamento para el desarrollo de la Ley del canon de saneamiento de aguas (Decreto de 27 de febrero de 1992). Este reglamento ya matiza correctamente que el hecho imponible del tributo está constituido por el vertido de aguas residuales (la Ley hablaba del consumo de agua), manifestado a través del consumo de agua. Con respecto al rendimiento de este tributo en el primer ejercicio de su aplicación, debe añadirse que ha constituido un fracaso relativo, puesto que sobre los 5.000 millones de ingresos previstos por el mismo, sólo se han recogido 1.900 millones, lo cual significa algo menos de un 40 por 100.

Por su parte, el impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente creado por la Ley de 20 de diciembre de 1991 ha sufrido diversos avatares en su implantación. La Ley citada fue recurrida de inconstitucionalidad por el Presidente del Gobierno, con invocación del artículo 161.2 CE, lo que dio lugar a la suspensión de la totalidad de la Ley por el Tribunal Constitucional (abril de 1992). La suspensión ha durado hasta el mes de septiembre, en que ha sido levantada por el Tribunal (Auto del 9 de septiembre). Ello ha permitido al Ejecutivo balear dictar el Reglamento de desarrollo de la Ley (Decreto de 5 de noviembre de 1992), con lo que ha desbloqueado la puesta en marcha del mismo.

### C) EN MATERIA DE TURISMO

La Comunidad balear ha proseguido su política de regulación de las distintas actividades turísticas, abordando por vez primera la ordenación de la oferta complementaria (restaurantes, bares y cafeterías) en el Decreto de 16 de enero de 1992 y en la Orden de la Consejería de Turismo de 6 de julio de 1992. La regulación del Decreto es sucinta y remite en gran medida a normas de rango inferior (como es la Orden citada). La principal novedad es tal vez la exigencia de una doble autorización de la Consejería de Turismo para la instalación y puesta en marcha de aquellos establecimientos: una autorización previa al inicio de la instalación y una autorización de apertura, una vez finalizadas las obras y el acondicionamiento del local. Por su parte, la Orden contiene una regulación completa y minuciosa de estos establecimientos, regulación que era absolutamente necesaria para poner orden en este sector tan caótico y con una normativa estatal desfasada que databa de 1965.

### D) OTRAS MATERIAS

Para acabar esta relación normativa, cabe citar otras normas importantes en materias aisladas. Así la Ley 3/1992, de 15 de julio, regula las comunidades baleares asentadas fuera del territorio de la CAIB de manera similar a otras leyes autonómicas sobre el mismo tema. La Ley regula el reconocimiento de la personalidad de origen a las comunidades baleares residentes fuera de las islas y desarrolla el contenido del derecho que esto comporta.

Por su parte, la Ley 4/1992, de 15 de julio, crea el Servicio Balear de Salud (ente público de carácter autónomo), como sistema único y armonizador de todos los recursos, centros y servicios de salud de Baleares, con la finalidad de conseguir la integración, racionalización y optimización máxima de los servicios sanitarios de las islas. Se trata de una ley extensa y ambiciosa, que diseña un sistema global de atención sanitaria para Baleares, aun antes de haber asumido las competencias principales en la materia. El Servicio se estructura territorialmente en Areas de Salud (que dispondrán de un Hospital General, integrado en el sistema sanitario público o vinculado a éste), Sectores Sanitarios y Zonas Básicas de Salud (en las que habrá Centros de Salud, Centros Sanitarios Auxiliares y Equipos de Atención Primaria).