

1. Reforma del Estatuto, ampliación de competencias y relaciones con el Estado

El primer aspecto que debe destacarse en este breve informe es el relativo a la reforma del Estatuto de Autonomía así como a la posible ampliación de las competencias de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

En este punto debemos constatar que la CAIB no se ha quedado al margen del proceso y del debate general producido en todo el Estado sobre la reforma de los Estatutos y la ampliación de las competencias autonómicas, una vez transcurridos más de cinco años desde la aprobación de aquéllos. También en esta Comunidad se ha planteado el problema, en los términos que vamos a ver a continuación.

De entrada, el tema se ha pretendido abordar de modo directo con la creación y puesta en funcionamiento de una ponencia en el Parlamento balear para el estudio de la reforma del Estatuto. En esta ponencia ya se pusieron de manifiesto desde el principio las distintas posiciones de los diferentes grupos políticos: desde los que proponen una reforma sustancial del Estatuto, no limitada a la simple ampliación de competencias (caso de Unió Mallorquina y del Partit Socialista de Mallorca) a los grupos que rechazan cualquier modificación del Estatuto (como el grupo socialista), bajo el argumento de que ello podría reavivar algunas de las tensiones surgidas en el proceso de aprobación del mismo, como son las de proporcionalidad en la representación de las islas, las competencias de los *Consells Insulars*, la cuestión lingüística, etc. Por estos motivos, este grupo propugna la ampliación competencial de la CAIB a través de la vía del artículo 150.2 CE, y sobre todo, defiende la ampliación de competencias a las Comunidades Autónomas a partir de un pacto nacional, en el que se ordene de modo global el proceso de transferencias de nuevas competencias a las Comunidades.

La ponencia ha finalizado sus trabajos en marzo de 1990, y ha acordado un texto que deberá ser tramitado posteriormente como proposición de ley en el Parlamento balear. Dicho texto ha sido consensuado por todos los grupos de la cámara, con la única excepción del socialista. En cuanto a su contenido, el texto incrementa considerablemente las competencias de la CAIB, especialmente en materia de educación, aguas, policía, gestión de la Seguridad Social, puertos y aeropuertos. En el apartado institucional, se contempla la posibilidad de que el Presidente del Gobierno disuelva el Parlamento, o de que el senador o senadores en representación de la Comunidad no tengan que ser necesariamente diputados del Parlamento balear. Por último, en el tema de la financiación, se establece un convenio semejante a los de Navarra y el País Vasco, al tiempo que se propone una mayor valoración de la insularidad en la financiación de la Comunidad.

De todos modos, debe decirse que el trabajo de esta Ponencia apenas ha tenido repercusión externa fuera del Parlamento, y que la reforma del Estatuto no ha sido uno de los temas especialmente importantes en la vida política y en los medios de comunicación social de Baleares.

El Gobierno balear, por su parte, ha mantenido una postura ambigua al respecto, ya que, por un lado su Presidente ha reclamado en ocasiones más competencias para la Comunidad, amenazando con iniciar el proceso de reforma del Estatut en aquellos artículos referidos a las competencias, si la vía de la negociación con el Gobierno central no prosperaba. Por otra parte, sin embargo, el Gobierno no ha ejercitado la iniciativa de reforma del Estatuto, iniciativa que le concede el artículo 68 del mismo.

Así pues, en estas coordenadas de falta de definición se ha movido el debate sobre la reforma estatutaria en Baleares, coordenadas no muy distintas a las de la mayoría de Comunidades Autónomas de autonomía deferida.

El segundo aspecto que debe destacarse en el tema de las relaciones Estado-CAIB es el de la discrepancia frontal del Gobierno balear con el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en cuanto al porcentaje de participación en los ingresos del Estado. Por ello, los responsables en materia económica de la CAIB han planteado reiteradamente la necesidad de reformar el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta factores como la población de hecho en una determinada comunidad (piénsese en el gran número de turistas que pasan por las Baleares, turistas que utilizan las infraestructuras de las islas, como es lógico), así como el elevado coste de la insularidad.

Como dato significativo, baste señalar que la CAIB ha recibido en 1989 poco más de 1500 millones de pesetas procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial, mientras que la Comunidad que más ha recibido del FCI ha sido Andalucía con un montante de casi 50.000 millones. Por estos motivos, Baleares ha sido la única Comunidad que ya en 1990 se ha opuesto formalmente al mantenimiento del actual sistema de financiación autonómica.

Este contencioso ha sido posiblemente el más importante en las relaciones entre el Estado central y la CAIB, unido a otras discrepancias de menor entidad, aunque también basadas en problemas de financiación, como es el caso de ciertas obras públicas de envergadura, obras en las que el MOPU se niega a cargar con su financiación, por distintos motivos.

En el plano estrictamente jurídico, los conflictos entre el Estado y la CAIB han sido pocos. El principal es, posiblemente, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra determinados artículos de la Ley balear de coordinación de policías locales (Ley 10/1988, de 26 de octubre). Se ha impugnado concretamente el artículo que prevé la posibilidad de que la Policía actúe fuera del Municipio al que pertenezca, en situaciones de emergencia; así como la Disposición Adicional de la ley que permite la constitución de Mancomunidades Intermunicipales para la prestación en común de los servicios de Policía Local. La CAIB, por su parte, ha impugnado dos Decretos del Gobierno central.

2. Actividad normativa más destacada

Durante 1989, la CAIB ha desarrollado una labor normativa de cierta intensidad, con un uso escaso de su potestad legislativa (11 leyes en total) y una utilización bastante más abundante de su potestad reglamentaria. El objeto de esta labor normativa ha sido muy variado, como es lógico, pero podemos destacar varias líneas principales de actuación: organización y consolidación institucional de la Comunidad, Administración Local, turismo, urbanismo y ordenación del territorio, y normas de carácter económico. Veremos cada una de ellas.

A) Entre las *normas de consolidación institucional* destacan sobre todo la Ley de *Consells Insulars* (Ley 5/1989, de 13 de abril), la Ley de la Función Pública (Ley 2/1989, de 22 de febrero) y la Ley de Entidades Autónomas y Empresas Públicas (Ley 3/1989, de 29 de marzo).

La Ley de Consejos Insulares es sin duda una de las piezas estructurales claves de la organización de la CAIB. Debe recordarse al respecto que, según el Estatuto, a estos entes les corresponde el gobierno, la administración y la representación de las islas; y que además de las competencias que les corresponden como Corporaciones locales, pueden asumir otras competencias en una larga lista de materias que relaciona el artículo 39 del Estatuto. La ley desarrolla los preceptos estatutarios relativos a los Consejos, concibiéndolos como instituciones de la Comunidad, que ostentan iniciativa legislativa en el Parlamento autonómico, desarrollan y ejercen competencias de la Comunidad, y asumen la representación del Gobierno balear en cada isla. Los Consejos tienen competencias propias, y pueden tener competencias delegadas de la Comunidad, mediante ley del Parlamento, en las materias del artículo 39 del Estatuto. Curiosamente, la ley establece la posibilidad de que todos o algunos de los Consejos no acepten las competencias delegadas. En este tema de las competencias delegadas, la ley regula el procedimiento de atribución de las mismas, así como su coordinación y control, previendo la posibilidad de su revocación mediante ley. De conformidad con el Estatuto, la ley prevé también que los Consejos ejerzan la «gestión ordinaria» de la Comunidad, aunque paradójicamente establece que el Consejo que realice gestión ordinaria no tendrá facultades resolutorias sobre las materias que le hayan sido encomendadas, con lo que aquella gestión ordinaria se reduce a la simple ejecución material de las resoluciones adoptadas por los órganos de la Administración autonómica.

En la práctica, la aplicación de esta ley y de las notables posibilidades que encierra ha sido prácticamente nula durante 1989, ya que sólo se ha efectuado una encomienda de gestión ordinaria en materia de agricultura a los Consejos de Menorca e Ibiza-Formentera. Por el momento, pues, la Ley de Consejos Insulares es sólo un marco de referencia puramente teórico, que no ha sido llevado a la práctica.

La segunda ley a que hemos hecho referencia es la ley de la Función Pública de la CAIB. Esta es una norma que refuerza el carácter predominantemente estatutario del personal al servicio de la Administración balear, en la línea de la Ley 23/1988, de 28 de julio, que modificó la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Por lo demás, la ley no ofrece

novedades importantes, limitándose a refundir y reproducir la legislación funcional del Estado.

En este bloque organizativo-institucional, hay que citar por último la Ley de Entidades Autónomas y Empresas Públicas y Vinculadas de la CAIB. Las Entidades Autónomas y Empresas Públicas siguen el modelo de los Organismos Autónomos y sociedades estatales. Las empresas vinculadas, por su parte, son aquéllas en que la Comunidad participa directa o indirectamente en su capital social, con un mínimo de un 10 por 100 del mismo, pero sin llegar a la mayoría.

B) Otro bloque normativo es el relacionado con la *Administración local*. En este tema se ha dictado un Decreto estableciendo las normas marco a que han de ajustarse los reglamentos de las policías locales (Decreto 70/1989, de 6 de julio), Decreto que es de aplicación directa en los municipios en que no exista Reglamento propio de Policía local, y de aplicación supletoria de tales Reglamentos, cuando existan.

Y sobre todo, se ha dictado un Decreto de asistencia financiera a los Municipios de Baleares (Decreto 3/1989, de 12 de enero), en el que se regulan las condiciones y límites de las subvenciones que el Gobierno balear puede otorgar para financiar préstamos de las entidades locales.

C) En *materia turística*, la Comunidad ha dictado la Ley 6/1989, de 3 de mayo, sobre la función inspectora y sancionadora, ley necesaria a efectos de cumplir el principio de legalidad de las infracciones y sanciones administrativas. La ley relaciona un amplio catálogo de infracciones en materia turística, clasificándolas en leves, graves y muy graves. Y a continuación establece un corto elenco de sanciones aplicables a aquéllas, aunque con criterios poco precisos y bastante indeterminados en cuanto a dicha aplicación (por ejemplo, las sanciones se aplicarán en grado máximo cuando las infracciones «revelen propósito o produzcan un resultado de daño notorio o grave perjuicio a la imagen turística de las Islas Baleares»).

En este bloque cabe citar también la Ley de tasas en materia de turismo y carreteras (Ley 7/1989, de 18 de mayo), que responde a la necesidad de completar el marco de tasas establecido por la CAIB en leyes anteriores.

Por último, el Gobierno ha aprobado los llamados «Criterios generales del Plan de Ordenación de la oferta turística de las Islas Baleares», previstos en la Ley de Ordenación Territorial, y que pueden dictarse transitoriamente mientras no se aprueben las Directrices de Ordenación Territorial, a efectos de permitir la redacción de alguno de los instrumentos de ordenación territorial de carácter derivado. En este caso, se trata de dar paso a la elaboración del importante Plan de Ordenación de la Oferta Turística como Plan Directo Sectorial.

D) El siguiente bloque normativo de la CAIB a destacar es el relacionado con *el urbanismo y la ordenación del territorio*. Esta es, sin duda, una de las competencias más importantes de esta Comunidad Autónoma, competencia exclusiva en todos sus niveles, y en la que la CAIB ha ejercitado con mayor intensidad sus potestades normativas.

En este bloque normativo debe citarse la Ley 10/1989, de 2 de noviembre, que permite la sustitución de Planes Generales por Normas

Subsidiarias y Complementarias del Planeamiento en determinados casos y con ciertas condiciones; el Decreto 75/1989, de 6 de julio, que aprueba los criterios con los que la Comisión Provincial de Urbanismo ha de autorizar edificios, instalaciones y usos de utilidad pública o interés social en suelo no urbanizable; distintas leyes (Ley 4/1989, de 29 de marzo; y Ley 8/1989, de 24 de mayo) que declaran determinadas zonas costeras como Areas Naturales de especial interés, declaración que comporta su protección y preservación total, con exclusión de cualquier aprovechamiento urbanístico. Por último, se han aprobado también los «Criterios generales para la elaboración del Plan Director de Puertos Deportivos e Instalaciones Náuticas», criterios que permitirán la redacción de dicho Plan Director.

E) La última línea de actuación normativa de la CAIB que debemos mencionar es la referida a *normas de carácter económico*. Un elevado porcentaje de los Decretos del Gobierno balear son de contenido económico, referidos normalmente a acciones de fomento de las más variadas actividades y situaciones. Esas acciones han sido dirigidas, por ejemplo, a la reparación de los daños causados por las lluvias torrenciales de septiembre de 1989 (Ley 9/1989, de 18 de Octubre); a ayudas para el transporte y utilización de productos para alimentación de rumiantes (Decreto 1/1989); a ayudas para la protección de disminuidos, marginados y toxicómanos (Decreto 10/1989); o a soporte al pequeño y mediano empresario balear (Decreto 23/1989), por no citar más casos.

La Comunidad balear —y especialmente su Gobierno— ha utilizado así ampliamente su competencia de «fomento del desarrollo económico... de acuerdo con las bases y la coordinación general de la actividad económica» (art. 10.17 EAIB), aunque el limitado presupuesto de que ha dispuesto esta Comunidad Autónoma en 1989 (veinte mil millones de pesetas) ha condicionado estrechamente sus posibilidades de actuación en todos los ámbitos y concretamente en el orden económico.