

## El marco político e institucional

### *Estabilidad política y avance en el autogobierno:*

#### *Reforma del Estatuto de Autonomía, Ley de Régimen Especial e incremento de los traspasos.*

En relación con la gestión llevada a cabo por el Ejecutivo, debe señalarse que ésta ha venido marcada por la consolidación de la estabilidad del Gobierno que preside Jaume Matas, lo cual ha propiciado un debate sereno con la oposición sobre la reforma del Estatuto de Autonomía. También se ha producido un cambio radical de las relaciones del gobierno autonómico con el Gobierno central, ello ha redundado en el reconocimiento de la insularidad y en un notable incremento de las transferencias competenciales. Un dato relevante en este aspecto es que las Islas Baleares han sido la primera Comunidad Autónoma con autonomía plena diferida a la cual se le ha transferido las competencias en materia educativa, además también ha recibido la tasa por el juego y ha suscrito un plan de carreteras con el Ministerio de Fomento.

Entre las realizaciones del Gobierno con más amplia proyección ciudadana ocupan un lugar prioritario la gestión educativa y las infraestructuras viarias.

En relación a la gestión en materia de educación, el Consejero de Educación, Cultura y Deportes subrayaba que en una Comunidad con lengua propia, como sucede en Baleares, la asunción de las competencias en materia de educación es un tema clave. Desde esta perspectiva, debe señalarse que han ocupado un lugar prioritario la concreción reglamentaria de las determinaciones de la legislación educativa, en conexión con la Ley 3/1986, de 29 de abril, de normalización lingüística de las Islas Baleares, y con el Decreto 92/1997, de 4 de julio, que regula el uso y la enseñanza de y en lengua catalana, propia de las Islas Baleares, en los centros docentes no universitarios de la Comunidad Autónoma. El Decreto garantiza una enseñanza al cincuenta por ciento en catalán y en castellano y fue impugnado por la denominada «Plataforma de Sas Llenços Balears», ante el TSJ de Baleares, que desestimó el recurso, con lo cual el modelo lingüístico de la educación balear ha obtenido un respaldo definitivo.

Además, en materia educativa, la primera medida adoptada por el Gobierno Balear una vez materializado el traspaso de esta competencia fue declarar la gratuidad de la educación infantil entre tres y seis años en los centros privados concertados. Esta disposición fue recibida con fuertes críticas por parte de los sindicatos del sector. Éstos reprochaban al Ejecutivo que previamente debería haber

destinado los recursos suficientes para garantizar esta enseñanza en la totalidad de los colegios públicos de Baleares.

Tras esta primera actuación, y a lo largo de todo 1998 el Gobierno ha invertido en torno a los mil quinientos millones de pesetas en obras de mejora y acondicionamiento de cien centros educativos de Baleares, además ha incrementado la plantilla de profesores de las escuelas públicas en 418 docentes.

Tras haber suscrito con el Ministerio de Fomento un Convenio que incluía inversiones de 57.650 millones de pesetas, el Consejo de Gobierno aprobó el nuevo Plan Director de Carreteras de Baleares, donde se determinan las características de la futura red viaria de las islas y se contempla la puesta en marcha de proyectos como el de la autopista de Manacor. La aprobación del Plan es significativa porque a partir de ese momento el Govern reemprenderá la puesta en marcha de nuevos proyectos de carreteras después de que el Tribunal Superior de Justicia de Baleares anulara las expropiaciones para construir una variante porque dicho proyecto no formaba parte de un plan sectorial de carreteras. De este modo, el TSJ de la Comunidad Autónoma exigía que para poder iniciar nuevas obras en la red viaria, el Ejecutivo autonómico debía contar previamente con un plan director aprobado, lo cual paralizó la construcción de diversos proyectos viarios.

Indudablemente, el acontecimiento jurídico-institucional más significativo de 1998 y cuyo desarrollo, iniciado ya en 1997, ha ocupado todo el periodo objeto de este comentario, ha sido la reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares. Fue enviado a las Cortes Generales en marzo de 1998, con los votos favorables del Partido Popular y del PSOE, mientras que el resto de partidos –Unió Mallorquina, Partit Socialista de Mallorca, Izquierda Unida y Els verds– emitieron su voto en contra, manifestando su oposición al escaso incremento del autogobierno contenido en el proyecto. Finalmente, fue aprobado como Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 2/1983, de Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, pero el debate político suscitado por su tramitación se produjo en 1998, lo cual hace imprescindible un comentario en estas páginas. Además, debe señalarse que, si bien la reforma del Estatuto de Autonomía ha sido aprobada a inicios de 1999, todas las medidas referidas al Parlamento, consejos insulares y estatuto de los Diputados, entrarán en vigor una vez celebradas las elecciones locales y autonómicas de junio.

El contenido de la reforma se centra en tres aspectos principales: una primera de carácter esencialmente simbólico, como es definir la condición de nacionalidad o no de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, a continuación, reflejar la modificación de las competencias y, finalmente, incorporar nuevas fórmulas en el entramado de las relaciones institucionales.

La reforma del Estatuto ha ocupado también una parte muy significativa de las discusiones entre e *intra* partidos. Así, por ejemplo, la introducción del término «nacionalidad» para calificar a las Islas Baleares ha enfrentado al Partido Popular con los partidos de la oposición, especialmente Unió Mallorquina y el Partit Socialista de Mallorca. Por otra parte, la ampliación de los periodos de sesiones y el establecimiento de una retribución estable y periódica a los parlamentarios fue objeto de duras controversias en el seno del propio Partido Popular.

Los debates acerca de la reforma del Estatuto se han centrado básicamente en el aspecto institucional y, más concretamente, en los puntos referidos a la ampliación de los periodos de sesiones, que pasan de seis a ocho meses (art. 24.4 EAIB) y a la eliminación de la prohibición de otorgar retribuciones fijas a los parlamentarios, de tal manera que éstos dejarán de percibir dietas, para pasar a recibir una remuneración fija por su condición de miembros del Parlamento.

Sin embargo, a diferencia de las reformas estatutarias producidas en otras Comunidades Autónomas, en el Estatuto balear no se ha introducido la potestad presidencial de disolver anticipadamente la Cámara, pues, de acuerdo con la organización institucional de las Islas Baleares, ello comportaría también la disolución de los Consejos insulares.

Tampoco se ha modificado la doble condición de diputados autonómicos y consejeros insulares, aunque se ha introducido la posibilidad de renunciar a cualquiera de las dos condiciones, sin perder la otra. Esta solución va acompañada de la sustitución, en la institución en que se produzca la vacante, por el siguiente de la lista (art. 37 EAIB). De esta forma, en la particular articulación de las relaciones entre Parlamento Balear y Consejos insulares, es posible, por vez primera, dissociar la duplicidad de los cargos de diputado y de consejero insular, si bien ello se deja a la libre decisión del parlamentario y no se establece *ope legis*. De momento, en esta reforma estatutaria se ha optado por no imponer obligatoriamente la separación, a pesar de las crecientes dificultades prácticas que está produciendo la coincidencia de cargos y que, previsiblemente, irán en aumento a medida que se asuman más competencias en ambas instituciones y se amplíe el periodo de sesiones parlamentarias.

La reforma estatutaria contiene la previsión del principio de suficiencia financiera a los Consejos, de acuerdo con las competencias traspasadas a los mismos, que van progresivamente en aumento.

Este punto de la reforma debe relacionarse imperativamente, con la necesidad de definir claramente la naturaleza de los Consejos Insulares y el papel que éstos deben desempeñar, aspecto que se tratará en otro apartado de este comentario.

Finalmente, respecto de las nuevas competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, debe señalarse en primer lugar que se ha descartado la aspiración inicial de incluir la previsión de creación de una policía autonómica. Además, respecto al traspaso de competencias del INSALUD, su cambio del artículo 10 al 12 del Estatuto, comporta que, en el futuro, en lugar de un posible traspaso de competencias del Estado Central a la Comunidad Autónoma, la única posibilidad será la gestión compartida, y las mismas consideraciones pueden efectuarse respecto de las competencias en materia de puertos y aeropuertos.

Como valoración general de la reforma del Estatuto, debe subrayarse que la sensación más extendida es que se ha tratado de una reforma «a la baja», pues no ha colmado las expectativas de la oposición, ni tampoco la del partido del gobierno, respecto de las aspiraciones de incrementar el autogobierno de la Comunidad Autónoma. Además, en un plano más simbólico, en el texto definitivo ha desaparecido la consideración de «nacionalidad» aplicable a las Islas Baleares, incluida en la fase de ponencia pero posteriormente excluida por la mayoría del

Partido Popular en la fase de Comisión, y en contra de la voluntad de los partidos de la oposición, en especial del Partit dels Socialistes de Mallorca y de Unió Mallorquina.

El reconocimiento de la insularidad de las Islas Baleares se vio respaldado durante 1998 con la aprobación por las Cortes Generales de la Ley 30/1998, de 21 de julio, de Régimen especial de las Islas Baleares. Esta norma reconoce, por primera vez, la existencia de unos costes derivados de la insularidad y compromete a las Administraciones Públicas del Estado a compensarlos y corregirlos. El antecedente más remoto de esta ley se encuentra en el informe Viola del Parlamento Europeo, que reconoce las particularidades de la insularidad, circunstancia que hicieron valer las Islas Baleares, juntamente con Córcega y Cerdeña, y que fue incluida en el Tratado de Ámsterdam.

El origen más próximo de la Ley de Régimen Especial se encuentra en una iniciativa legislativa autonómica, iniciada durante el mandato de Gabriel Cañellas, denominada originariamente Proyecto de Ley de Régimen Económico y Fiscal de Baleares. Puede afirmarse que tanto el Gobierno Balear como el Partido Popular habían hecho de la aprobación de esta ley su principal objetivo político para esta legislatura.

El texto originario era muy ambicioso y contenía numerosas bonificaciones fiscales a las que el Gobierno Balear debió renunciar ante la evidencia de que serían inadmitidas por las instancias centrales del Partido Popular. Finalmente la Ley se aprobó como Ley de Régimen Especial de Baleares y salió adelante a costa de rebajar las aspiraciones iniciales.

Respecto de su tramitación en las Cortes Generales, su debate en el Congreso de los Diputados supuso un enfrentamiento dialéctico entre Partido Popular y PSOE, pues este último temía inicialmente que con la ley se pretendiesen crear paraísos fiscales en Baleares, sin embargo, una vez que el proyecto fue despojado de todos sus aspectos tributarios, el partido socialista votó finalmente a su favor, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado.

Como valoración final de esta ley debe subrayarse su significativa importancia tanto desde la perspectiva conceptual como a partir de sus principios, pues proporciona al hecho diferencial de la insularidad de la Comunidad Autónoma balear una base legal de la que carecía hasta el momento.

No obstante lo anterior, tampoco puede ignorarse que el contenido de la ley no resulta de gran trascendencia desde el punto de vista material o práctico, pues la mayor parte de su articulado se ha configurado como normas principales o mandatos al legislador. Por ello requieren de ulteriores concreciones legislativas para poder materializarse. Únicamente resultan directamente aplicables los preceptos que establecen un incremento de los descuentos a los residentes en las Islas en el transporte aéreo y marítimo, pues, como se ha señalado anteriormente, la concreción del resto de medidas económicas y fiscales compensatorias, en materia de transporte marítimo y aéreo de mercancías, sector náutico, promoción turística, transporte ferroviario y precios de los recursos energéticos, se dejan a expensas de estudios, comisiones y acuerdos posteriores con el Gobierno Central.

*El protagonismo de los consejos insulares*

Existe consenso entre todas las fuerzas políticas en la conveniencia de descentralizar la gestión de competencias autonómicas en favor de los consejos insulares y en 1998, con la transferencia de competencias en materia de transportes por carretera efectuada por la Ley 13/1998, de 23 de diciembre, se ha culminado con los traspasos previstos para esta legislatura. Las discrepancias entre el Gobierno autonómico y los consejos insulares se originan básicamente en torno a la dotación de las transferencias, si bien en la reforma del Estatuto se ha introducido un nuevo artículo que, en aplicación del principio de autonomía financiera, introduce el requisito de la suficiencia de los recursos de los consejos insulares para garantizar el ejercicio adecuado de las competencias propias.

Como es sabido, los consejos insulares son instituciones de gobierno local aunque configuradas estatutariamente (art. 37) como instituciones de autogobierno de las islas. Por ello están llamadas a ejercer una gran parte de las funciones ejecutivas que corresponden a la Comunidad Autónoma. Son exponentes, por tanto, de un particular y original modelo de organización territorial en el marco del estado autonómico. Sin embargo, en relación a su configuración y al papel que deben desempeñar, durante el ejercicio de 1998 se ha suscitado cierta polémica pues, desde que en 1995 el Consejo Insular de Mallorca (CIM) es gobernado por una mayoría alternativa a la del Gobierno Balear, denominada «pacto de progreso» e integrada por Unión Mallorquina, PSOE y Partit Socialista de Mallorca, con el apoyo externo de Esquerra Unida, se está potenciando su imagen de gobierno insular, sucediéndose frecuentemente los puntos de fricción con el Gobierno autonómico.

A modo de ejemplo de la situación que se acaba de exponer, puede señalarse una de las últimas polémicas entre ambas administraciones. Ésta ha sido originada por la conveniencia de crear en el CIM la figura de «directores insulares de área», cargo de designación política equivalente a los directores generales. Ello ha sido cuestionado por el Gobierno autonómico, que ha presentado alegaciones al proyecto de reforma del Reglamento Orgánico de Funcionamiento de esta institución. Otra disputa entre estas dos instituciones de las Islas Baleares proviene de las distintas valoraciones del contenido más o menos proteccionista que deben tener las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) elaboradas por el Gobierno y el Plan Territorial de Mallorca aprobado por el Consejo Insular de esa isla. Esta espiral de enfrentamientos entre el Consell Insular de Mallorca y el Gobierno Balear sirven al primero para presentar al «pacto de progreso» que lo gobierna como una alternativa sólida de cara a las elecciones autonómicas de 1999.

También en relación con las funciones de los Consejos Insulares, un asunto clave al que se ha opuesto en todo momento el Partido Popular, es el de la adquisición de plena capacidad reglamentaria por los órganos de gobierno insular, ahora condicionada por la previa habilitación legislativa de la asamblea autonómica o de las Cortes Generales (art. 46.4 EAIB). El Partido Popular entiende que ello supondría un cambio fundamental en la estructura jurídico-institucional de la Comunidad Autónoma, al crearse tres nuevas entidades con capacidad normativa que se solaparían a las instituciones autonómicas.

Entendemos que si se prosigue con la descentralización en favor de los Consejos Insulares, lo cual ciertamente se adecua a la peculiar estructura territorial y evolución histórica de las Baleares, su gestión debería ser sometida regularmente a la fiscalización de la Asamblea parlamentaria autonómica, pilar básico de los sistemas democrático-representativos.

### *La polémica sobre las moratorias turística y urbanística*

Durante 1998 el Gobierno balear ha intentado evidenciar su compromiso con la protección del territorio y de los recursos naturales a través de dos normas con rango de ley, la Ley 4/1998, de 18 de mayo, conocida como Ley de moratoria turística, y la Ley 5/1998, de 23 de octubre, de medidas cautelares hasta la aprobación de las directrices de ordenación del territorio, también denominada de moratoria urbanística.

Se trata de dos leyes de vigencia condicionada a la posterior aprobación de normas definitivas sobre sus materias respectivas, la Ley General del Turismo de Baleares en el primer caso y las Directrices de Ordenación del territorio en el segundo. Sin embargo, en los dos casos el Ejecutivo se ha enfrentado con serios problemas, pues la adopción de estas medidas ha suscitado fuertes polémicas, tanto a nivel político, con los partidos de la oposición, como a nivel institucional, con el Consell Insular de Mallorca.

La decisión de conseguir el crecimiento cero de plazas hoteleras fue establecida inicialmente por el Decreto 9/1998, de 23 de enero, el cual determinaba que la creación de nuevas plazas turísticas en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares quedaba supeditada a la previa eliminación de plazas obsoletas. Sucede, sin embargo, que el mencionado Decreto, acogido con prudente satisfacción tanto por los sectores ecologistas como por los empresarios en el momento de su aprobación, contenía algunos defectos susceptibles de provocar su nulidad. Tal vez el mayor de ellos consistía en la ausencia del preceptivo dictamen previo del Consejo Consultivo.

La circunstancia anterior fue unánimemente criticada por la oposición, en tanto que el Gobierno justificaba esta actuación en base a dos argumentos. En primer lugar, porque no se quería desperdiciar el efecto que produciría la aprobación por sorpresa del decreto, evitando las acciones especulativas en materia de autorizaciones turísticas y, en segundo lugar porque, según el Ejecutivo y tal como consta en la exposición de motivos de la norma, el Decreto pretende frenar la creación de nuevas plazas hoteleras al tiempo que se elabora una Ley General de Turismo de Baleares que incorpore las medidas contenidas en la norma y regule definitivamente el modelo turístico que quiere la Comunidad Autónoma. Sin embargo, la polémica suscitada en los medios de comunicación debido a la ausencia de dictamen previo del Consejo Consultivo, unido a la publicación en la prensa de un informe interno de la administración Balear que informaba de serios indicios de ilegalidad contenidos en el Decreto, hizo cambiar de opinión al Ejecutivo que decidió someterlo a la consideración de este órgano consultivo.

El dictamen del Consejo Consultivo, emitido el cinco de mayo, consideraba que la materia contenida en el Decreto debería ser regulada por norma con rango de ley, pues las medidas adoptadas en el mismo deberían contenerse en una norma jurídica de rango superior. Este pronunciamiento fue determinante para que el Gobierno Balear presentara ante el Parlamento un proyecto de ley que en su único artículo incluía las medidas anteriormente contenidas en el Decreto. Con la aprobación de dicha ley, tramitada según el procedimiento de lectura única y aprobada con los solos votos del Partido Popular, el Gobierno se aseguraba, a través de un procedimiento cuando menos sorprendente, el cumplimiento de los requisitos de legalidad exigidos por el Consejo Consultivo, al tiempo que hacía inatacables los contenidos del Decreto a la espera de que se apruebe la ansiada Ley General del Turismo.

Otro asunto central en la vida política durante 1998 ha sido el de la ordenación del Territorio. La Ley 6/1998, de 23 de octubre, de medidas cautelares hasta la aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial, también denominada ley de moratoria urbanística, aprobada con los únicos votos del Partido popular, congela la aprobación de nuevos planes parciales y de urbanizaciones en el archipiélago balear. La propia ley establece que su vigencia finalizará cuando se apruebe la ley que contenga las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT), que se están tramitando desde hace meses y todavía no han conseguido salir adelante.

Sin embargo, la aprobación de las DOT, que derogarán la vigente ley de moratoria turística, no está resultando un asunto sencillo, pues ha supuesto un serio enfrentamiento interno en el Partido Popular de las Illes Balears, lo cual ha provocado que a finales de 1998 todavía no se haya conseguido acordar una redacción definitiva de las mismas que pueda presentarse al Parlamento. Por ello su aprobación se ha postergado al año 1999.

Con la aprobación de normas como la Ley 6/1998 y las Directrices de ordenación del territorio, el Gobierno pretende poner de manifiesto su compromiso con la protección del territorio y los recursos naturales, un tema clave en la campaña para las elecciones autonómicas y locales de 1999, respecto del cual la población balear se encuentra cada vez más sensibilizada. Muestra de ello lo constituyen las multitudinarias manifestaciones celebradas en el mes de noviembre en Mallorca y posteriormente en las demás islas, reclamando la paralización de las urbanizaciones y las concesiones de autorizaciones para la creación de nuevos campos de golf en el archipiélago.

Para conseguir su objetivo, el Gobierno quería establecer estrictas limitaciones a la edificación y a la construcción de vías de comunicación, medidas todas ellas que deben recogerse en las DOT. Entre los extremos que el Ejecutivo preveía incluir figuraban algunas que han causado un profundo malestar en el seno del partido mayoritario. Tal vez la más polémica ha sido la que establece la prohibición de edificar en una franja territorial de quinientos metros desde la línea del litoral, en todas las islas, excepto en Formentera donde, debido a su singular configuración y escasa amplitud, no se aplicaría esta medida. El sector mayoritario del Partido popular, encabezado por su presidente, Joan Verger, con el apoyo de Gabriel Cañellas, se han mostrado más proclives a defender las posiciones de la importante patronal de hostelería de Mallorca, y por ello han negociado con el

ejecutivo, intentando pactar que la franja de prohibición de edificación se reduzca a doscientos cincuenta metros, sin que hasta el momento se haya alcanzado una solución definitiva.

Uno de los contenidos con más repercusión política de la moratoria urbanística es el referido a la retirada a los consejos insulares de la posibilidad de descalificar el suelo urbanizable, dejando esta potestad únicamente en manos de los ayuntamientos. Con esta medida se ha intentado frenar las actuaciones del Consejo Insular de Mallorca, controlado por los partidos de oposición al PP en el Parlamento balear, que había adoptado unas medidas muy proteccionistas para esa isla, pues según se contiene en las disposiciones del Plan de Ordenación Territorial de Mallorca, no se autorizarían nuevos asentamientos residenciales y urbanizaciones turísticas si los promotores no garantizan antes suministros de agua suficientes y también que las extracciones no salinicen los acuíferos cercanos.

Los partidos integrantes del «Pacto de progreso» que gobierna el Consejo Insular de Mallorca temen que la concesión a los ayuntamientos de la iniciativa de propuesta de desclasificación puede ser aprovechada por éstos para dar luz verde a las urbanizaciones no autorizadas por el Plan Territorial de Mallorca, aprobado anteriormente por el órgano de gobierno insular. Debe subrayarse que con su intensa política proteccionista del territorio, ahora frenada por el ejecutivo balear, los partidos integrantes del «Pacto de progreso» que gobiernan el Consejo Insular de Mallorca se presentan ante los ciudadanos como un gobierno alternativo de Mallorca, con la mirada puesta en las elecciones autonómicas de 1999 dado que la ordenación del territorio será, sin duda, uno de los aspectos centrales de la campaña.

### *Los partidos políticos*

La mayor parte de los acontecimientos referidos a los partidos políticos en 1998 han transcurrido con su horizonte proyectado en las elecciones municipales y autonómicas de junio de 1999.

Formalmente al margen de la circunstancia anterior, aunque inescindiblemente unido a ella por las consecuencias electorales que puede comportar, se sitúa la absolución del ex-presidente de la Comunidad Autónoma, Gabriel Cañellas por el Tribunal Supremo. En efecto, el Alto Tribunal absolvió al ex dirigente balear del delito de cohecho debido a la prescripción del mismo. No obstante, pese a la constatación anterior, el Tribunal Supremo considera probados en la Sentencia los hechos por los cuales se imputaba el delito al ex-presidente Cañellas, si bien, añade el Tribunal, no se le puede condenar debido a su prescripción. En todo caso, este pronunciamiento ha contribuido a fortalecer definitivamente la posición de Jaume Matas como Presidente del Ejecutivo balear y a despejar cualquier duda sobre su idoneidad para encabezar la lista del Partido Popular a las elecciones autonómicas de 1999, al tiempo que fortalece su figura dentro de su propio partido, consolidándose como uno de los vértices sobre los cuales se sustenta el Partido Popular en las Islas Baleares.

Otro hecho cuya proyección se orienta directamente a las elecciones autonó-

micas de la próxima primavera reside en la celebración de elecciones primarias en el partido socialista para designar a sus candidatos a la Presidencia del Gobierno Balear. Estas se celebraron el 27 de junio, enfrentándose el Secretario General, Andreu Crespí y el candidato alternativo, Francesc Antich, secretario general del PSOE mallorquín, resultando elegido este último.

También debe señalarse que en las Islas Pitiusas se ha alcanzado un pacto entre los partidos de izquierdas –PSOE, IU, Els Verds, Entesa Nacionalista i Ecologista y Esquerra Republicana de Catalunya– para intentar frenar el liderazgo histórico de la derecha en esta isla, tanto en los ayuntamientos, como en el Consell Insular de Ibiza y Formentera. Previsiblemente, la lista será de integración de candidatos de todos los partidos mencionados e irá encabezada por la senadora independiente Pilar Costa.

El consejo político del partido regionalista Unió Mallorquina acordó ya en febrero nombrar a la Presidenta del Partido y del Consell Insular de Mallorca, Maria Antonia Munar, candidata a la presidencia del Gobierno Balear para las elecciones autonómicas de 1999.

Finalmente, el Partit Socialista de Mallorca, nacionalista y con estrechos vínculos con Convergència i Unió, celebró en 1998 su congreso, siendo elegido Secretario General Mateu Morro, alcalde de Santa Maria, si bien el nombramiento formal del candidato a la presidencia del Gobierno Balear se ha pospuesto hasta principios de 1999.

## Actividad normativa

### *Leyes*

En primer lugar, debe hacerse referencia a dos leyes que regulan las tasas de la Comunidad Autónoma. La Ley 11/1998, de 14 de diciembre, sobre el régimen específico de tasas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y la Ley 8/1998, de 23 de noviembre, de tasas por inspecciones y controles sanitarios en animales y sus productos. La primera, siguiendo las directrices fijadas por la Ley 2/1997, de 3 de junio, de tasas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, da respuesta a las exigencias del principio de reserva de ley en materia tributaria, pues en su articulado no sólo se recoge la estructura jurídica a la cual deben responder todas y cada una de las tasas que tradicionalmente se venían exigiendo en el territorio de la Comunidad Autónoma, sino también la de otros recursos financieros que, hasta fecha reciente venían exigiéndose bajo la forma de precios públicos y que, por imperativo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre, fueron reintegrados al ámbito de las tasas y, a través de esta ley, recuperan su necesario soporte legal. Además, también se incorporan como tributos propios de la Comunidad Autónoma las exacciones tributarias creadas por la normativa estatal y que retribuyen servicios actualmente transferidos a esta Comunidad Autónoma.

Por su parte, la Ley 8/1998, de 23 de noviembre, de Tasas por inspecciones y controles sanitarios de animales y sus productos ha sido aprobada con la finali-

dad de dar cumplimiento al compromiso de aplicar la normativa comunitaria sobre la financiación de las inspecciones y controles veterinarios de los productos de origen animal en función de unos criterios homogéneos, establecidos en todo el territorio nacional.

Durante el año 1998 se han aprobado diversas leyes con trascendencia directa para los intereses de los ciudadanos. Se trata de las leyes 1/1998 de 10 de marzo, del Estatuto de los Consumidores y usuarios, 3/1998, de 18 de mayo del voluntariado de las Islas Baleares, y 9/1998, de 14 de diciembre de los Consejos escolares.

La Ley 1/1998, de 10 de marzo, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, aprobada por unanimidad en el Parlamento Balear, regula las peculiaridades e intereses propios del archipiélago, dentro del marco legal establecido por la Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los Consumidores y Usuarios. La ley balear contiene varias novedades respecto de la ley estatal. En primer lugar contempla la protección del consumidor frente a las ventas «agresivas», calificando como infracción una «práctica comercial agresiva». Además, en segundo lugar, la ley procura la normalización lingüística en la información y etiquetaje de los productos, positivizando por vez primera la expresión de creación jurisprudencial «lengua fácilmente inteligible» (art. 14.3), supuesto en el cual no es necesaria la traducción al castellano del contenido de la etiqueta. Esta redacción suscitó algunas dudas de inconstitucionalidad al Gobierno central, pero no llegó a impugnarse la norma pues finalmente se consideró que el precepto era constitucional.

El Estatuto de los Consumidores y Usuarios ha sido desarrollado sectorialmente por sendas normas de carácter reglamentario. En primer lugar, el Decreto 1/1998, de 2 de enero, por el cual se regula el derecho a la información sobre los servicios mortuorios y funerarios, que pretende proteger los derechos de los consumidores y usuarios en este ámbito. El Decreto se plantea como objetivo el evitar que se produzcan abusos por falta de información, con vistas a la liberalización ordenada del sector, a partir del Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, y evitar de este modo las prácticas abusivas.

También en este ámbito se enmarca el Decreto 21/1998, de 6 de febrero, por el cual se regulan los servicios de instalación, reparación y revisión a domicilio. En concreto, se regulan las condiciones de prestación de estos servicios a los consumidores y usuarios en su domicilio, por las empresas de mantenimiento e instalación.

Las Leyes 3/1998, de 18 de mayo y 9/1998, de 14 de diciembre, pretenden fomentar el compromiso de diversos sectores ciudadanos, profesionales e institucionales con ámbitos tan sensibles como son el de la educación y el del voluntariado. En primer lugar, la Ley 3/1998, de 18 de mayo del voluntariado de las Islas Baleares establece el marco normativo de la acción voluntaria. La ley se fija como objetivo la regulación y el fomento del voluntariado en todos sus ámbitos y vertientes, entendiendo por voluntariado el conjunto de actividades dirigidas a satisfacer el interés general, que no se desarrollan en el ámbito de una relación laboral, funcional, mercantil o de otro tipo, siempre que sea retribuida. Como medida de seguridad y control de las organizaciones que realizan actividades de

voluntariado se crea el Registro General de entidades Voluntarias de las Islas Baleares. Este registro tiene como objeto la inscripción de las organizaciones que cumplan los requisitos previstos en la ley. La inscripción en el mismo es indispensable para acceder a subvenciones y celebrar convenios con las administraciones públicas.

Por su parte, la Ley 9/1998, de 14 de diciembre de Consejos Escolares de las Islas Baleares tiene como objetivo la regulación de los Consejos Escolares, órganos colegiados a través de los cuales debe hacerse efectiva la participación necesaria de los sectores sociales en la programación de la enseñanza en las Islas Baleares. A través de estos órganos se institucionalizan medidas de participación que evitan la dispersión y aumentan la eficacia de la intervención de los diferentes sectores sociales que, de ahora en adelante, contarán con una vía institucional adecuada que contribuya a favorecer el equilibrio entre la sociedad y el proceso educativo. Por otra parte, la Ley aplica el principio de descentralización y establece tres niveles de representación que se corresponden con tres tipos de organismos de participación, de acuerdo con las peculiaridades administrativas y territoriales de las Islas Baleares: el Consejo Escolar de las Islas Baleares, máximo órgano consultivo en materia de enseñanza no universitaria en el ámbito de la Comunidad Autónoma; los consejos escolares insulares y, finalmente, los consejos escolares municipales.

La Ley 2/1998, de 13 de marzo, de ordenación de emergencias en las Islas Baleares, regula la respuesta de los poderes públicos autonómicos frente a circunstancias dañinas, peligrosas o catastróficas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. A este fin, se realiza una detallada regulación de los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamento. También se regulan los servicios de rescate y de emergencia sanitaria extrahospitalaria, englobando en un mismo texto todos los servicios que puedan calificarse como de emergencia no policial. Estrechamente conectados a esta ley se encuentra sendos planes que posteriormente ha aprobado el ejecutivo balear: el Plan Maestro de Seguridad Balear y el Plan Territorial de Protección Civil (Platerbal), aprobado por el Decreto 50/1998, de 8 de mayo, que contempla todas las actuaciones a realizar ante cualquier situación de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública que pueda producirse dentro del territorio balear.

La aprobación de la Ley 4/1998, de 19 de mayo vino impuesta para zanjar la polémica suscitada debido a la anterior regulación de su contenido a través de una norma reglamentaria. Se trata del Decreto 9/1998, en el cual se regulan medidas transitorias para frenar el crecimiento de la oferta de plazas turísticas, relativas al procedimiento de expedición de autorizaciones previas, apertura de construcciones, obras e instalaciones de empresas y actividades turísticas, en tanto no se apruebe una ley general de turismo.

La regulación de esta materia responde, según su exposición de motivos, a la necesidad de evitar movimientos especulativos en materia de autorizaciones turísticas, al tiempo que tiene lugar un debate público que permita definir claramente el futuro de la industria turística que para sí desea la sociedad balear. Por ello se establece que la obtención de autorizaciones previas por parte de la admi-

nistración turística competente queda supeditada al cumplimiento previo de los dos requisitos siguientes: baja definitiva del mismo número de plazas ya existentes, o bien la declaración de interés turístico excepcional por parte del Gobierno balear, siempre que la oferta sea una novedad, de extraordinaria calidad, o contribuya a la desestacionalización del turismo.

La Ley 6/1998, de 23 de octubre de medidas cautelares hasta la aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial suspende hasta ese momento la tramitación de los planes parciales y proyectos de urbanización de aquellos terrenos que tengan asignadas por el planeamiento calificaciones susceptibles de albergar usos residenciales o de alojamiento turístico y se hallen en las siguientes situaciones: terrenos clasificados como suelo urbanizable programado que, incumpliendo los plazos, no hayan iniciado la tramitación del planeamiento parcial. Terrenos clasificados como suelo urbanizable o apto para urbanizar por normas subsidiarias de planeamiento que tengan una vigencia igual o superior a cuatro años en el momento de la entrada en vigor de la presente ley y que no hayan iniciado la tramitación del planeamiento parcial. Estas medidas se establecen para garantizar que la aplicación de las Directrices de Ordenación del Territorio, cuando se aprueben, no se verá obstaculizada por el estado de tramitación del planeamiento de los suelos afectados.

Singular relevancia tiene la Ley 7/1998, de 12 de noviembre, de ordenación farmacéutica de las Islas Baleares, que pretende regular de forma completa, armónica y coordinada con la legislación básica del Estado la ordenación de la prestación farmacéutica a los ciudadanos de las Islas Baleares. La Ley regula no sólo los servicios que deben prestarse en las oficinas de farmacia, sino que considera la prestación farmacéutica en todos los aspectos globales del derecho a la protección de la salud. La planificación farmacéutica se asienta en las zonas farmacéuticas como demarcaciones territoriales, siguiendo el esquema de las zonas básicas de salud previstas en la ordenación sanitaria de la Comunidad Autónoma. Por otra parte, dada la distribución de la población en la Comunidad Autónoma, no se ha clasificado en grupos a las distintas zonas (urbanas, rurales o turísticas), considerando iguales a todas las zonas farmacéuticas. Ello facilita la apertura de nuevas farmacias, estableciéndose para todas ellas una proporción de 2.800 habitantes por farmacia, señalándose los criterios para computar la población, habiendo tenido en cuenta especialmente la incidencia en nuestra Comunidad Autónoma de la población flotante, estacional o de temporada (plazas turísticas y viviendas de segunda residencia) a las que se considera en unos porcentajes en proporción a su importancia en la vida de la Comunidad, pues no se puede obviar que esta población es demandante de asistencia sanitaria, incluida la prestación farmacéutica. Además, en otro apartado, la ley también prevé la instalación de oficinas de farmacia en los núcleos de población igual o superior a 750 habitantes, con lo cual podrán disponer de las mismas todas las pequeñas poblaciones, permitiendo completar la red de asistencia farmacéutica.

En definitiva, con la nueva ley el Colegio de Farmacéuticos pierde muchas de las prerrogativas que ostentaba hasta este momento, como es la de autorizar la instalación de nuevas farmacias, que corresponde a la Administración autonómica a través de la Consejería de Sanidad y Consumo, al tiempo que se potencia

la intervención de los ayuntamientos, que podrán vehicular las peticiones de instalación de nuevas farmacias.

El marco normativo que debe guiar a las instituciones autonómicas en su función de regulación y ordenación de los colegios profesionales radicados en las Islas Baleares ha sido establecido por la Ley 10/1998 de 14 de diciembre, de Colegios Profesionales de las Islas Baleares. La cuestión más debatida en el momento de su aprobación fue la referida a la posibilidad de establecer colegios profesionales insulares. La Ley zanja la cuestión prohibiendo constituir más de un colegio de la misma profesión dentro del ámbito territorial de la Comunidad autónoma, pero además prohíbe también la existencia de colegios de ámbito territorial diferente al de aquélla. Ello es coherente para evitar la excesiva fragmentación de estas instituciones en el territorio balear, pero, ello no obstante, la Ley pretende adecuar la organización colegial a las peculiaridades de las Islas Baleares, atendidos el número actual de corporaciones y colegiados, y la distribución de éstos en el territorio. Por ello, se permite constituir delegaciones territoriales de los colegios profesionales en cada isla.

La Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio histórico de las Islas Baleares regula su protección, conservación, enriquecimiento, fomento, investigación y difusión, para que pueda ser disfrutado por los ciudadanos y transmitido en las mejores condiciones a las futuras generaciones. Los bienes susceptibles de protección se clasifican en las categorías de bienes de interés cultural y bienes catalogados, a los cuales se protege para que en el futuro puedan disfrutar de la condición de bienes de interés cultural. Su regulación pretende profundizar en los principios conservacionistas, frecuentemente difíciles de mantener en una comunidad esencialmente turística, teniendo en cuenta las peculiaridades de la realidad de cada isla.

El proceso de atribución de competencias a los Consejos Insulares culmina en esta legislatura con la Ley 13/1998, de 23 de diciembre, de atribución de competencias a los Consejos Insulares de Menorca y de Ibiza y Formentera en materia de transporte por carretera. Los órganos de gobierno insular asumen como propias determinadas competencias ejecutivas y de gestión, mientras que otras se asumen como competencias delegadas. Por su parte, el Gobierno balear, en las materias a las que se refiere la Ley, se reserva las competencias siguientes: representación de la Comunidad Autónoma en las actuaciones extracomunitarias o supracomunitarias; las relativas a órganos consultivos de ámbito autonómico en materia de transporte; de coordinación y control de las facultades delegadas, y el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria. En las relaciones entre las instituciones insulares y el Gobierno autonómico deberán aplicarse los instrumentos de coordinación general a los que se refiere la Ley 5/1989, de 13 de abril, de los Consejos Insulares, sin que ello sea obstáculo para que también puedan aplicarse los específicos mecanismos de coordinación y de información mutua que se consideren más adecuados a las materias objeto de atribución por esta ley.

Estrechamente relacionada con la materia que se acaba de comentar se halla la Ley 5/1998, de 23 de octubre, de creación del Consejo Balear de Transportes Terrestres y del Comité Balear del Transporte por carretera. El primero se cons-

tituye como órgano superior de asesoramiento, consulta y debate sectorial de la Administración de las Islas Baleares en asuntos que afecten al sistema de transportes terrestres en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. El segundo órgano es una entidad corporativa de base privada, dotada de personalidad jurídica e integrada por las asociaciones profesionales de los sectores del transporte con implantación en las Islas Baleares, con funciones de participación en las actuaciones públicas que afecten al sector de forma general o que supongan una incidencia relevante para el mismo.

Finalmente, la Ley 14/1998, de acompañamiento de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma contiene diversas medidas tributarias y administrativas, regulando *ex novo* o modificando determinadas materias, de carácter financiero, tributario y administrativo, cuyo rasgo común es que requieren tratamiento normativo con rango de ley.

### *Decretos*

Respecto de la actividad reglamentaria más significativa, debe subrayarse que 1998 ha sido el año en que la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares ha asumido el ejercicio pleno de las competencias en materia de educación no universitaria. Ello ha permitido a la Administración Autonómica iniciar un proceso de concreción reglamentaria de las determinaciones de la legislación educativa en conexión con la Ley 3/1986, de 29 de abril, de normalización lingüística en las Islas Baleares, y con el Decreto 92/1997, de 4 de julio, que regula el uso y la enseñanza de y en lengua catalana, propia de las Islas Baleares, en los centros docentes no universitarios de las Islas Baleares. Los hitos más relevantes del proceso de desarrollo reglamentario al que se alude son los siguientes: Orden del Consejero de Educación, Cultura y Deportes, de 22 de abril de 1998, por la que se desarrolla el capítulo IV del Decreto 92/1997, y regula la aprobación de proyectos editoriales en lengua catalana; Orden del Consejero de Educación, Cultura y Deportes, de 12 de mayo de 1998, por la que se regulan los usos de la lengua catalana como lengua de enseñanza en los centros docentes no universitarios de las Islas Baleares y, finalmente, la Orden del Consejero de Educación, Cultura y Deportes, de 5 de mayo de 1998, por la cual se crea, regula y nombra la Comisión Técnica de Asesoramiento para la enseñanza de y en lengua catalana. Además, en estrecha conexión con este ámbito se encuentra el Decreto 72/1998, de 24 de julio, de creación del «Consell de la Llengua», órgano de asesoramiento, consulta y coordinación en materia de política lingüística de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Entre los numerosos Decretos aprobados por el Gobierno Balear cabe destacar el volumen alcanzado por los destinados a la regulación de la agricultura y ganadería e industrias derivadas. Así pueden destacarse el Decreto 29/1998, de 20 de febrero, que regula las condiciones exigidas para el envase de aceite de oliva virgen corriente producido en la Sierra de Tramuntana de Mallorca; el Decreto 64/1998, de 12 de junio, regula la gestión de los libros genealógicos de las razas autóctonas de las Islas Baleares; el Decreto 66/1998, de 26 de junio aprueba el Reglamento de la denominación genérica Agricultura Integrada y de su Consejo;

el Decreto 77/1998, de 31 de julio, aprueba el Reglamento técnico por el cual se regulan las condiciones de producción zootécnica, transformación industrial y distribución comercial de la denominada «leche fresca pasteurizada de alta calidad»; el Decreto 78/1998, de 31 de julio establece las acciones encaminadas a la mejora de la calidad higiénica de la leche cruda; el Decreto 100/1998, de 6 de noviembre establece un línea de ayudas para la protección del entorno del olivo y, por último, el Decreto 109/1998, de 27 de noviembre regula la identificación de animales de las especies ovina y caprina en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Por otra parte, la limitación del crecimiento turístico se ha llevado a cabo por los decretos correlativos 8/1998 y 9/1998. Este último establece la obligación, desde el mismo momento de su entrada en vigor, de derribar una plaza turística por cada nueva que se autorice. El propio decreto justifica su razón de ser para evitar acciones especulativas en materia de autorizaciones turísticas, en tanto se desarrolla un amplio debate público que permita definir claramente el futuro que la sociedad balear quiera.

El Decreto 8/1998, complementario del anterior, regula exhaustivamente las condiciones que deberán cumplir las viviendas unifamiliares del campo utilizadas como alojamiento turístico, para suprimir la competencia desleal que se viene observando y evitando en lo posible las situaciones de clandestinidad.

En ambos casos, el objetivo que se persigue es frenar el crecimiento de la oferta turística de Baleares, pues el Govern considera que se ha superado ya el límite aceptable.

Es importante destacar también la inquietud del gobierno balear por fomentar la actividad empresarial en la Comunidad Autónoma. En este ámbito se enmarca la aprobación de los Decretos 54/1998, de 14 de abril, por el cual se crea la carta de reconocimiento profesional y empresarial, el documento de cualificación profesional y el Registro Especial de Cualificación y Reconocimiento Profesional y Empresarial en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, y 60/1998, de 29 de mayo, por el cual se crea el Consejo Balear de promoción comercial.

Un papel destacado entre la actividad normativa del ejecutivo autonómico lo ocupa el Decreto 111/1998, de 11 de diciembre, para el desarrollo de las disposiciones contenidas en la Ley 9/1997, de 22 de diciembre, de diversas medidas tributarias y administrativas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. En efecto, la Ley mencionada en el título del Decreto, haciendo uso de la capacidad normativa reconocida a las Comunidades Autónomas en la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, estableció determinadas deducciones en la cuota íntegra del IRPF, así como mayores deducciones en el ámbito del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Además, en su artículo 4 y en la Disposición Adicional Primera autorizaba al Gobierno para dictar cuantas normas considerase oportunas para el desarrollo de esta ley.

El Decreto 111/1998 se aprobó para que los sujetos pasivos de los tributos antes señalados tengan conocimiento de los requisitos y circunstancias necesas-

rios para la aplicación de las deducciones y reducciones establecidas en la Ley 97/1997.

Se establecen deducciones familiares y personales en el IRPF para los siguientes supuestos: mayores de sesenta y cinco años; minusvalías físicas; custodia de hijos y estudios universitarios en una isla distinta a la de residencia o en la península. Además, en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se establecen deducciones por adquisiciones mortis causa por pertenencia a grupo familiar y por adquisición mortis causa de la vivienda habitual.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por grupos parlamentarios:

*Popular:* 30 diputados

*Socialista:* 16 diputados

*«Esquerra Nacionalista-Partit Socialista de Mallorca»:* 6 diputados

*Izquierda Unida de las Islas Baleares:* 3 diputados

*Grupo Mixto:* 4 diputados.

### Estructura de Gobierno

Presidente: Jaume Matas (PP).

Número de Consejerías: 10

*Presidencia:* Rosa Estaràs

*Fomento:* Joan Verger Pocouí

*Función Pública e Interior:* Pilar Ferrer

*Economía y Hacienda:* Antonio Rami

*Educación, Cultura y Deportes:* Manuel Ferrer

*Trabajo y Formación:* Guillem Camps

*Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Litoral:* Miquel Ramis

*Turismo:* José María González Ortea

*Sanidad y Consumo:* Francesc Fiol

*Agricultura, Comercio e Industria:* José Juan Cardona

### Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario, apoyado por el Partido Popular que cuenta con mayoría absoluta.

Partidos y número de Diputados que le apoyan: PP: 30, más el apoyo de una Diputada del Grupo Mixto. Esta Diputada ha otorgado en general su apoyo a todas las iniciativas del grupo mayoritario, excepto cuando se trata de algunas propuestas de creación de Comisiones de investigación.

## Composición del Gobierno

Homogéneo: todos sus miembros son integrantes del Partido Popular.

## Cambios en el Gobierno

En este año no se ha producido ningún cambio en el Gobierno.

## Investidura, moción de censura o cuestión de confianza

Este año no se ha dado ninguna de estas iniciativas.

## Mociones de reprobación

No ha habido ninguna este año

## Debates y resoluciones aprobadas

*Interpelaciones:* 21

*Preguntas:*

- orales en el Pleno: 241
- orales en comisión: 77
- a responder por escrito: 742

*Mociones aprobadas:* 10

*Proposiciones no de ley aprobadas:* 29

*Debates y resoluciones más importantes:* Debate de política general

## Reformas del Reglamento parlamentario

Existe una reforma del Reglamento en estudio por parte de la Mesa, para que, posteriormente, si lo encuentran oportuno, los grupos parlamentarios ejerciten la iniciativa pertinente.

## Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Durante 1998 se han aprobado dos normas supletorias del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears, son las siguientes:

- Resolución de la Presidencia reguladora del debate de la comunicación del Gobierno relativa a las memorias de gestión, correspondientes a 1996, de las competencias asumidas por los Consells Insulars, *BOPiB* núm. 176, de 16-10-98.

– Resolución de la Presidencia reguladora del procedimiento de urgencia para la tramitación de las iniciativas parlamentarias no legislativas, *BOPIB*, núm. 152, de 17-4-98.

### **Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo**

Sigue funcionando el Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, sin modificaciones en su composición.

Además, debe señalarse que en el Estatuto reformado se establece que su composición pasa a ser de siete miembros, tres de los cuales serán elegidos por el Parlamento, con el voto favorable de las tres quintas partes de los diputados.