

1. Actividad institucional

A) Para empezar este breve Informe, debemos referirnos a la actividad institucional más destacada, empezando por las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. En este punto hay que señalar que durante 1990 se han mantenido las coordinadas generales de toda la legislatura: el Gobierno de coalición PP-UM ha contado con un respaldo parlamentario minoritario (29 Diputados, sobre un total de 59), por lo que ha tenido que recurrir normalmente al voto del único Diputado del Grupo mixto —que llegó a este Grupo procedente del CDS— para obtener la mayoría en las votaciones. Este apoyo, por lo demás, ha sido conseguido con relativa facilidad, por lo que el Gobierno y los Grupos Parlamentarios que lo respaldan no han tenido demasiados problemas en hacer triunfar sus propuestas.

Dentro de esas coordinadas generales, el Parlamento ha desarrollado una intensa labor de crítica y de control del ejecutivo autonómico, aunque en pocas ocasiones la oposición ha conseguido la aprobación de sus mociones y propuestas de resolución. Se han celebrado así importantes y vivos debates parlamentarios, cuyos datos vienen reseñados en la parte de Actividad Institucional, y de entre los que cabe destacar los siguientes (dejando para el apartado 3 los que dieron lugar a normas con rango de Ley):

— el debate sobre las incompatibilidades de los miembros del Gobierno balear, en el que fue rechazada una moción socialista que pretendía hacer más rígidas tales incompatibilidades;

— el debate sobre la autodeterminación, en el que la propuesta del Grupo PSM-Entesa de Menorca favorable a la misma fue rechazada por 51 votos contra 6;

— el debate sobre la oferta turística no legalizada;

— el debate sobre el Plan Director de Puertos Deportivos e Instalaciones Náuticas, Plan que fué retirado por el propio Gobierno en última instancia;

— y el debate general sobre la acción política y de gobierno de la CAIB celebrado en el mes de noviembre.

B) Durante 1990 se ha acordado también por el Parlamento balear una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía (aunque la aprobación formal por el Pleno a efectos de remisión al Congreso de los Diputados se ha hecho ya en enero de 1991), con la oposición del Grupo Socialista. El texto así acordado configura un Estatuto equiparable al de las Comunidades de mayor nivel autonómico, y cuyas principales innovaciones son las siguientes:

- ampliación del ámbito competencial hasta el límite posible, con inclusión de competencias en materias importantes como régimen local, educación, seguridad social, ordenación económica o Policía autonómica;
- posibilidad de elegir Senador(es) en representación de la Comunidad Autónoma a personas que no tengan la condición de Diputados del Parlamento balear;
- posibilidad de variación del actual régimen retributivo de los Diputados autonómicos;
- eliminación del tope en cuanto al número máximo de Consejerías, establecido en 10 en la actualidad;
- posibilidad de que el Gobierno dicte Decretos-Leyes;
- posibilidad de disolución anticipada del Parlamento (con los problemas que esto plantea en relación con los *Consells Insulars*, ya que los Diputados autonómicos son simultáneamente miembros de estos Consejos);
- un sistema de convenio o concierto para la financiación de la Comunidad.

2. Relaciones con el Estado

Las relaciones institucionales entre el Estado y la CAIB han tenido una tónica parecida a años anteriores. La diversidad de partidos gobernantes a nivel central y autonómico han propiciado en ocasiones una falta de entendimiento entre el Gobierno de la Nación y el Gobierno balear que se ha manifestado en distintos ámbitos:

A) En primer lugar, uno de los temas que han enfrentado al Gobierno balear con el Gobierno Central ha sido el relativo a la financiación autonómica, tema en el cual las discrepancias ya vienen de atrás (la CAIB tiene impugnado desde 1988 el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas). En 1990 esta oposición ha llevado a la Comunidad Balear a convertirse en la única Comunidad que no ha firmado el acuerdo de reforma del Fondo de Compensación Interterritorial (acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de enero de 1990).

Las razones de las discrepancias siguen siendo las mismas de otros años. El Gobierno autonómico sostiene que Baleares tiene unas características propias que no han sido tomadas en consideración en el sistema de financiación. Primero, porque éste se basa en la población de derecho, cuando en las islas la población de hecho es mucho más alta que la de derecho, y los turistas utilizan igualmente las infraestructuras y los servicios públicos. En segundo lugar, se exige que el sistema de financiación conceda más importancia al hecho insular, ya que la insularidad tiene un elevado coste, y Baleares no obtiene la debida compensación por ello —a diferencia de Canarias— (ello ha llevado al Ministro Almunia a admitir que el archipiélago balear, aunque desde el punto de vista administrativo constituye una única provincia, desde la perspectiva territorial y a efectos de financiación, «son por lo menos tres grandes territorios» y debería ser tratado como una Comunidad pluriprovincial: *El País*, 7 de junio de 1990).

Sigue abierto entonces el contencioso entre el Gobierno balear y el Central en cuanto a la financiación de la Comunidad.

B) Un aspecto concreto en que la falta de entendimiento con el Gobierno Central es manifiesta es en materia de carreteras y su financiación: como todas las carreteras de las islas están transferidas a la Comunidad, el Estado no invierte cantidad alguna en aquéllas, quedando así Baleares al margen de las inversiones del Plan General de Carreteras (más de 200.000 millones de pesetas en 1990).

C) Otro motivo de fricción reseñable entre Estado y CAIB ha girado en torno a la isla de Cabrera. El Parlamento balear remitió al Parlamento estatal en 1985 una proposición de ley para que esta pequeña reserva natural fuera declarada parque nacional marítimo-terrestre, con exclusión de maniobras militares en la isla. El Congreso de los Diputados, por el contrario, eliminó esta exclusión —con los únicos votos a favor del Partido Socialista—, permitiendo expresamente la posibilidad de realizar dichas maniobras. De este modo, la isla ha sido declarada parque nacional marítimo-terrestre, pero en condiciones distintas de las propuestas por la Cámara autonómica, lo que ha motivado una actitud de protesta y desacuerdo de la mayoría de grupos políticos parlamentarios y extraparlamentarios de las islas.

D) En cuanto a la conflictividad jurídica ante el Tribunal Constitucional, se han interpuesto dos recursos de inconstitucionalidad y dos conflictos de competencias:

— el Estado ha interpuesto un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 2.1 de la Ley que aprueba la reforma de la Compilación de Derecho Civil balear (Ley 8/1990), por establecer que las normas de este Derecho serán de aplicación a quienes residan en el territorio de la Comunidad «sin necesidad de probar su vecindad civil»;

— el Estado también ha interpuesto otro recurso de inconstitucionalidad contra la Ley que crea el impuesto sobre la lotería estatal (Ley 12/1990), por entender que la Comunidad balear no tiene competencia para ello;

— la CAIB ha planteado un conflicto de competencias contra el R.D. 1471/1989, de 1 de diciembre, sobre desarrollo de la Ley de Costas, por entender que dicha norma invade las competencias autonómicas;

— finalmente, el Estado ha interpuesto conflicto de competencias contra el Decreto de la CAIB 146/1989, de 30 de noviembre, de sociedades cooperativas.

3. Actividad normativa más destacada

Durante 1990 la CAIB ha hecho un uso intenso de su potestad normativa, aprobando 15 Leyes, numerosos Decretos (115 en total, la mayor parte de contenido normativo) y Ordenes de Consejerías. Estas normas han abarcado los más diversos ámbitos, pero podemos agruparlos en las principales líneas o bloques de actuación: normas organizativas, ordenación del territorio y urbanismo, turismo, actividad económico-patrimonial, y derecho civil propio. Veamos cada una de ellas.

A) Las normas organizativas, bastante abundantes, no han regulado en 1990 grandes instituciones u órganos autonómicos, tal como ocurrió en 1989 (Ley de Consejos Insulares, Ley de Entidades Autónomas y Empresas Públicas, etc.). Por el contrario, el objeto de esas normas han sido órganos menores, lo que es indicio posiblemente de que la consolidación institucional de la CAIB cuenta ya con los pilares normativos esenciales para ello, y entra en una fase de conformación de órganos secundarios, de menor entidad que la anterior.

Entre estas normas organizativas cabe citar el Decreto 32/1990, que modifica las Comisiones de Patrimonio Histórico-Artístico; el Decreto 57/1990, por el que se crea y regula el Consejo Autonómico de Consumo; el Decreto 58/1990, que crea y regula la Comisión Coordinadora de Consumo de la CAIB; y el Decreto 106/1990, sobre organización y régimen jurídico de la Junta de Aguas de Baleares.

En este apartado hay que citar también varios Decretos por los que se cede a los Consejos Insulares la «gestión ordinaria» —sin facultades resolutorias— de distintas funciones. Los principales de entre ellos han sido los Decretos 17 y 88/1990, por los que se efectúa una cesión de funciones en materia de cultura (patrimonio histórico-artístico, conciertos y exposiciones, fundamentalmente), educación (de la tercera edad) y deportes (deporte escolar). Esta fórmula de gestión ordinaria de las competencias de la Comunidad a través de los Consejos es una interesante fórmula de administración indirecta, prevista en el propio Estatuto de Autonomía y en la Ley de Consejos Insulares, que está teniendo una aplicación práctica bastante escasa, y que cuenta con la importante limitación de que no se transfieren las facultades resolutorias en la materia.

Por último, debe citarse igualmente aquí el Decreto 100/1990, que regula el uso de las lenguas oficiales por la Administración de la CAIB. Se trata de una norma ambiciosa dictada en desarrollo de la Ley de Normalización Lingüística de 1986, y que establece la obligación de aquélla Administración de utilizar el catalán de manera general en su actuación interna y en sus relaciones externas y, en concreto, en las comunicaciones orales de los funcionarios o altos cargos con los ciudadanos, en la rotulación pública, en las relaciones institucionales, en las notificaciones a los administrados, en los avisos y publicaciones, y en los registros administrativos propios.

B) El siguiente bloque normativo a destacar es el relacionado con el urbanismo y la ordenación del territorio. Se trata, sin duda, de la competencia más importante que tiene la CAIB —junto con la materia turística—, y no es exagerado afirmar que las decisiones políticas más importantes de esta Comunidad pasan por la ordenación territorial. Con un territorio escaso y de gran belleza paisajística, sometido a una intensa presión urbanizadora y edificatoria, la política balear tiene en la ordenación territorial y turística su eje principal. Ello explica que de las quince Leyes dictadas en 1990, ocho de ellas estén relacionadas con esta materia.

Las normas dictadas aquí han sido muchas y muy importantes. Citemos, en primer lugar, varias normas que han proseguido la política de protección específica de distintas áreas naturales: así, las Leyes 1 y 4/1990, que

declaran como Areas Naturales de Especial Interés las zonas de Cala Mondragó y la Marina de Llucmajor; en la misma línea, el Decreto 89/1990, que aprueba el Plan de uso y gestión de la Albufera de Mallorca. Se trata de normas singulares de protección y preservación de parajes de notable valor paisajístico o ecológico, que se inscriben en una reiterada línea política, iniciadas con la Ley de Areas Naturales de Especial Interés de 1984.

La Ley de Carreteras (Ley 5/1990) es otro de los hitos normativos en materia de ordenación territorial. Una ley importante, que integra las carreteras de las islas en tres redes: la red primaria, cuya titularidad corresponde a la Comunidad Autónoma; la red secundaria, cuya titularidad corresponde a los Consejos Insulares; y la red local y rural, cuya titularidad corresponde a los Ayuntamientos. La ley prevé, además, la creación de un organismo autónomo que se ocupe de la administración y gestión de carreteras de distinta titularidad, organismo en el que puede participar también la Administración del Estado, a pesar de que no queda ninguna carretera de interés general del Estado en el archipiélago balear. Este es precisamente uno de los puntos de fricción entre la Administración Central y la CAIB, como ya se ha dicho.

La Ley 6/1990 modifica la Ley de Campos de Golf de 1988 en sentido regresivo, al permitir la construcción de este tipo de instalaciones deportivas en las áreas naturales protegidas, aunque excluyendo en todo caso la edificación de la llamada oferta complementaria del campo de golf. La modificación de la Ley supone así un paso atrás en relación con la formulación originaria de la misma.

Tal vez la norma más destacada en este apartado sea la Ley 9/1990, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de urbanismo y habitabilidad. Esta Ley efectúa una transferencia en bloque a las entidades insulares de todas las competencias urbanísticas que ostentaba la Comunidad Autónoma, con la salvedad de la potestad legislativa —como es lógico— y de la potestad reglamentaria «normativa» (quiere decirse de la potestad reglamentaria general, por lo que sí se transfiere la competencia de aprobación definitiva de los Planes de Urbanismo municipales). La Ley supone así una operación profunda de descentralización administrativa, con la atribución de las principales decisiones de política urbanística a niveles infracomunitarios (en este caso, las Islas), que reviste carácter innovador el panorama estatal. Sin embargo, la importancia de la Ley es tanta como sus deficiencias técnicas: la Ley no regula y deja en la oscuridad problemas notables del proceso de transferencias, que se han puesto de manifiesto más tarde (como la titularidad de la competencia para resolver los recursos pendientes), y ha tenido que ser modificada pocos meses después de su promulgación por la Ley 15/1990, añadiéndole una nueva e intrascendente Disposición Adicional por la que se establece la gratuidad de los anuncios por los Consejos al BOCAIB, en el ejercicio de estas competencias urbanísticas.

También debemos citar en este apartado otra norma importante, que es la Ley de Disciplina Urbanística (Ley 10/1990), Ley que reproduce y sistematiza otras normas anteriores de la misma índole, y en la que destaca la extensión del plazo de prescripción de las obras clandestinas a ocho años desde su finalización.

Por último, y para acabar este bloque, debe citarse aquí el Decreto 87/1990, que aprueba el Plan Director para la gestión de los residuos sólidos urbanos de la isla de Mallorca. Este es uno de los pocos Planes Directores Sectoriales —de los previstos en la Ley de Ordenación Territorial de 1987— aprobados hasta ahora (en 1990 se presentó también el Plan Director de Puertos Deportivos e Instalaciones Náuticas, Plan que se retiró del Parlamento por el propio Gobierno balear).

C) En materia de *turismo*, la CAIB ha dictado dos importantes Leyes durante 1990. La primera de ellas es la número 3 de ese año, por la que se crea y regula el Plan de modernización de alojamientos turísticos de Baleares. Esta Ley supone uno de los primeros intentos autonómicos (el primero en Baleares, desde luego), para adoptar medidas en orden a la renovación y reconversión de la planta hotelera y de apartamentos que esté obsoleta: el exceso de la oferta de alojamientos sobre la demanda existente provoca una bajada generalizada de precios, por lo que se estima que la eliminación de toda una serie de plazas anticuadas y ya de sobra amortizadas (en Baleares se considera que unas 50.000), contribuirá al saneamiento de aquella oferta. La Ley se inscribe entonces en esta línea, aunque los instrumentos jurídicos que utiliza para ello son imprecisos e insuficientes, a mi juicio.

En efecto, la Ley establece la obligación de que los establecimientos de alojamientos turísticos superen la inspección técnica que se crea, sobre las obras, las instalaciones y los equipamientos de los citados establecimientos. ¿Y qué es lo que se inspecciona? Pues según el artículo 4, los requisitos de las instalaciones y de los equipamientos exigidos por la normativa en vigor, y también el buen estado de funcionamiento y mantenimiento de los mismos, y, en particular, aquello que concierne a materias de seguridad, prevención de incendios y normativa sanitario-alimenticia. Es decir, parece que se trata de exigir a los establecimientos existentes el estricto cumplimiento de los requisitos técnicos (instalaciones, maquinaria, etc.) señalados por la normativa vigente en el momento de su autorización o sobrevenida con posterioridad a ésta. En caso de incumplimiento, y siempre que el titular del establecimiento no realice las reformas que le indique la Administración, ésta puede ordenar finalmente la clausura de aquél, tras un procedimiento contradictorio. Como apuntaba antes, el sistema me parece impreciso, porque no se determinan con certeza cuáles son los requisitos cuyo incumplimiento puede acarrear el cierre del establecimiento (el correspondiente Proyecto de Ley llevaba incorporado un Anexo que contenía dichos requisitos, pero dicho Anexo fué eliminado durante la tramitación parlamentaria). Y me parece, además, insuficiente, porque resulta dudoso que a través de esta vía se puedan eliminar plazas de alojamiento bastantes para que se dé una auténtica reconversión de la oferta turística.

La segunda Ley destacable en materia turística es la 7/1990, sobre el Plan extraordinario de inversiones y mejoras de infraestructuras de las zonas turísticas. Esta norma aprueba dicho plan, a desarrollar conjuntamente entre la Comunidad Autónoma y los municipios turísticos de las islas, en proporción al sesenta y al cuarenta por cien del coste de los proyectos, respectivamente. Por lo demás, el Plan pretende hacer frente al déficit de infraestructuras existente en las zonas turísticas, y comporta una inversión total de unos 14.000 millones de pesetas.

D) El siguiente bloque de actividad a destacar es el relativo a la *actividad económico-patrimonial*. La CAIB ha dictado en 1990 bastantes normas de contenido económico, empezando por la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1991 (Ley 14/1990). En este bloque cabe destacar varios apartados:

a) Uno primero, que contendría las normas de fomento o apoyo económico de actividades muy distintas. Aquí se pueden citar algunos Decretos, a título de ejemplo, como el que convoca ayudas para guarderías infantiles (D. 15/1990); el de asistencia financiera a Municipios (D. 18/1990); los que establecen subvenciones para el sector pesquero (D. 23 y 72/1990); o los que consagran ayudas a los ganaderos de vacuno lechero (D. 83/1990). Se observa así como la actividad de fomento económico resulta capital en las Comunidades de segundo grado, a falta de mayores competencias de naturaleza económica que desarrollar.

b) Un segundo apartado es el relativo a las normas sobre impuesto de loterías (Ley 12/1990 y Decreto 103/1990) y sobre tributación de los juegos de suerte, envite o azar (Ley 13/1990 y Decreto 102/1990). Se trata de normas dictadas con fines recaudatorios fundamentalmente, y que han provocado un enfrentamiento con el Estado, el cual ha impugnado la Ley sobre el impuesto de loterías por medio de un recurso de inconstitucionalidad.

Las dos leyes citadas parten del principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156 CE), y de la posibilidad de éstas de obtener recursos a través de los impuestos cedidos por el Estado, los recargos sobre impuestos estatales y los impuestos propios (art. 157 CE). A partir de estos principios y de su aplicación por la LOFCA y por el Estatuto de Autonomía, la Ley 12/1990 establece un impuesto que grava la participación en las loterías del Estado, siempre que la compra del billete o la apuesta se realicen en Baleares. El tipo de gravamen de este impuesto es del 10 por 100 sobre el precio de los billetes o de las apuestas de loterías, que se incrementan así en aquella cantidad.

Por su parte, la Ley 13/1990 establece un impuesto del 10 por 100 sobre el pago de los premios en el juego del bingo, así como un recargo de cuantía variable sobre la tasa estatal que grava los juegos de suerte, envite o azar. La diferencia de cobertura jurídica con respecto a la Ley anterior es que en este caso la CAIB tiene competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas (aunque ésta es una competencia que excede del marco del artículo 148 CE), y que la D.A. 3ª del Estatuto preceptúa la cesión a la Comunidad de los rendimientos de los impuestos sobre esas materias.

c) La última norma a citar en este bloque es la Ley de Patrimonio de la Comunidad (Ley 11/1990), norma ésta que regula tanto los bienes de dominio público como los bienes patrimoniales de la CAIB, y que está llamada a constituir una pieza básica del régimen jurídico de la Administración balear, dada su naturaleza.

E) El último bloque normativo que debe reseñarse es el relativo al *Derecho Civil propio* (competencia exclusiva de la CAIB según el artículo 10.22 del Estatuto). Tras nueve años de estudio y preparación finalmente se ha aprobado por el Parlamento la reforma de la Compilación del Derecho

Civil de Baleares (Ley 8/1990, de 28 de junio), modificando la de 1961, con el fin de adaptar ciertas instituciones a la Constitución, actualizar otras, y corregir insuficiencias u omisiones.

Por citar sólo algunas de las principales innovaciones de la Compilación, cabe dar noticia de las siguientes, con referencia al territorio de Mallorca:

— en materia de Derecho de Familia, se recoge el principio general de que el matrimonio no supone impedimento alguno para que los cónyuges puedan celebrar entre sí toda clase de contratos, y transmitirse bienes y derechos por cualquier título;

— en materia de Derecho de Sucesiones, las reformas son de especial intensidad. Y así, se regulan con detalle las donaciones universales; se refuerza el carácter universal de la figura del heredero testamentario, por lo que se establece la incompatibilidad entre la sucesión testada y la intestada; se regula, por primera vez, las sustituciones pupilar y ejemplar, de acuerdo con los precedentes romanos; se introducen numerosas modificaciones en cuanto a las legítimas, haciendo desaparecer por ejemplo la distinción entre parentesco matrimonial y extramatrimonial, y reduciendo la legítima de los padres; y se remite al Código Civil en cuanto al orden sucesorio de la sucesión intestada;

— en materia de Derechos Reales, por último, se reforman la mayor parte de los preceptos de la Compilación, excluyendo por ejemplo la aplicación de los derechos de tanteo y de retracto prevenidos por el Código Civil en materia de censos, alodios y derechos análogos; o estableciendo para estos derechos el principio de la prescriptibilidad (concretamente, se establece un plazo de prescripción general de cinco años, incluso para una institución tan típica del Derecho Civil mallorquín como son los alodios).