

ISLAS BALEARES

Avelino Blasco

1. Valoración general

El panorama jurídico-público de esta Comunidad durante 1991 se ha visto definido por dos aspectos fundamentales: la celebración de las elecciones autonómicas y la mejora sustancial de las relaciones con el Gobierno de la Nación.

Las elecciones de mayo de 1991 han dado la mayoría absoluta (31 diputados sobre un total de 59) a la coalición conservadora formada por el Partido Popular y la formación regionalista Unión Mallorquina. Con ello se ha puesto fin a la situación de inestabilidad de la anterior legislatura, en la que ambos partidos sólo disponían de 29 escaños, teniendo que recurrir al voto de un diputado tráfuga del grupo parlamentario del CDS para obtener mayorías puntuales. La nueva mayoría absoluta existente en la tercera legislatura ha variado notablemente la correlación de fuerzas del parlamento balear y la tónica misma de la política en esta Comunidad, al estar gobernadas por aquella coalición las principales instituciones de las islas (Comunidad Autónoma, Consells Insulars y Ayuntamiento de Palma), en las que se imponen de modo rotundo los criterios de la coalición conservadora.

Al mismo tiempo, se ha producido una mejora sustancial de las relaciones entre el Gobierno balear y el Gobierno de la Nación. Las perspectivas de la firma del Pacto Autonómico y de una reconsideración del trato suministrado por el Gobierno Central con respecto a la C.A.I.B. han acercado las posiciones de ambos Ejecutivos y han dado soporte a la aparición de un nuevo clima entre los mismos. Fruto de ese nuevo ambiente ha sido la entrevista entre los Presidentes de los dos Gobiernos (la primera en varios años) o la declaración de intenciones del Ministro de Administraciones Públicas de considerar a esta Comunidad como pluriprovincial a efectos de financiación, teniendo en cuenta el hecho insular, y también las perspectivas de prorrogar el vigente convenio de carreteras, asumiendo el Estado la financiación de algunas de las principales, a pesar de que no existen en las islas carreteras «de interés general».

2. La actividad normativa

La actividad normativa de la CAIB no ha sido especialmente importante en 1991. La celebración de elecciones al Parlamento, con la consiguiente paralización tanto de éste como –en menor medida– del Ejecutivo Balear, no podía dejar de tener influencia en la producción normativa de la Comunidad. Sólo doce leyes, la mayoría de ellas de poca importancia, y menos decretos que otros años.

Destaca, por encima de las demás normas, la importante Ley de Espacios Naturales y Areas de Especial Protección (de la que luego hablaremos), Ley que

fue aprobada todavía en la legislatura 1987-1991. Pasemos entonces a examinar los distintos sectores sobre los que se ha proyectado la normativa balear.

A) ORGANIZACION INSTITUCIONAL

La CAIB ha dictado en 1991 varias normas referidas a la organización y funcionamiento de sus instituciones. Al respecto, destaca la reforma de determinados artículos del Reglamento del Parlamento. La reforma establece nuevas previsiones en cuanto a la constitución del Grupo Mixto e introduce y regula también la figura de los Diputados no adscritos. Por último, la reforma modifica el régimen de constitución de las Comisiones Parlamentarias (entendiéndolas válidamente constituídas cualquiera que sea el número de Diputados presentes, si entre ellos está el Presidente o el Vicepresidente de la Comisión) y crea dos nuevas Comisiones Legislativas Permanentes (la de Turismo y la de Economía).

En segundo lugar, la CAIB ha regulado la iniciativa legislativa popular. La ley reguladora de la misma en las Islas Baleares (nº 4/1991, de 13 de marzo) recoge el modelo y la regulación de la homónima ley estatal, con algunas variaciones. Pasamos a exponer las más significativas.

En cuanto a los requisitos de la iniciativa, la Ley balear reduce el número de firmas requeridas a la cifra de diez mil o, alternativamente, al 30 por 100 de los electores de una circunscripción electoral, aunque no se llegue a aquella cifra. Si recordamos que en Baleares las circunscripciones electorales para las elecciones autonómicas son cada una de las cuatro islas, parece claro que esta segunda alternativa está pensada para la isla de Formentera, que tiene una escasa población.

La Ley balear amplía también las causas de inadmisión de la proposición de ley que se presente, incorporando el supuesto de contradicción manifiesta de la misma con los valores superiores del ordenamiento jurídico, o con el autogobierno, la defensa de la identidad de las Islas o la promoción de la solidaridad de sus pueblos.

En lo referente al procedimiento de tramitación, el dato más destacable es la sustitución de la Junta Electoral Central y de las Provinciales en la comprobación y recuento de las firmas recogidas, por la propia Mesa del Parlamento balear, que es quien verifica aquí el número de firmas presentadas.

Siguiendo con las normas de carácter organizativo-institucional, hay que aludir a la Ley 8/1991, de 29 de marzo, que modifica la Ley de Sindicatura de Cuentas de 1987, reduciendo de cinco a tres el número de síndicos que componen aquélla. De todos modos, hay que señalar que todavía no se ha constituido la citada Sindicatura, a pesar de los años transcurridos desde la aprobación de la Ley. Ello parece deberse a la falta de acuerdo entre los dos grupos mayoritarios del Parlamento (popular y socialista), lo que impide alcanzar la mayoría de tres quintos requerida por la Ley.

La última norma que debemos citar en este apartado organizativo-institucional es la Orden de Presidencia del Gobierno de 26 de septiembre de 1991, por la que se reorganiza el Gobierno balear. La reorganización ha consistido simplemente en suprimir la Vicepresidencia (supresión motivada sin duda por el

acceso del hasta entonces Vicepresidente a la Presidencia del Consell de Menorca) y en establecer un orden de prelación para la sustitución del Presidente del Gobierno balear, en caso de ausencia o enfermedad (orden que está en franca contradicción con lo establecido en el artículo 11 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración de la CAIB, el cual señala que –en defecto de Vicepresidente– será el Conseller de más edad quien sustituya al Presidente).

B) ORDENACION DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE

El segundo bloque normativo a reseñar es el de ordenación del territorio y medio ambiente.

En este apartado se ha dictado la que es, sin duda, la norma más destacada de toda la producción normativa balear de 1991: la Ley de Espacios Naturales y Areas de Especial Protección (Ley 1/1991, de 30 de enero). Esta es una Ley de enorme significación e importancia, que declara protegidas más de 80 espacios y áreas naturales –enumeradas en la propia Ley–, entre las que están las de mayor belleza y valor de las islas, abarcando con ello una extensión de alrededor de un tercio del territorio balear. Con ello, la CAIB culmina una evolución legislativa de protección de los espacios naturales, evolución que se inició precisamente con la primera ley dictada por el Parlamento balear (la Ley 1/1984, de 14 de marzo, sobre las áreas naturales de interés especial) y que continuó durante años con la promulgación de una docena de leyes singulares de protección de áreas determinadas. Con la Ley 1/1991, la protección y la ordenación dejan de ser para espacios singulares aislados y se encuadran en una planificación de carácter general, que incluye de una vez la totalidad de los espacios protegidos. Desde el punto de vista político, además, la Ley supuso una derrota del partido gobernante, que votó en contra de muchas de las determinaciones finalmente incluídas en la Ley.

En este apartado debemos también citar la Ley de protección de los árboles singulares (Ley 6/1991, de 20 de marzo). Esta protección se dispensa a través de la inclusión en un catálogo de aquellos árboles de corte, edad o características extraordinarias (relación con hechos históricos, inspiradores de obras plásticas o literarias, etc).

Por último, hay que destacar aquí el Decreto 39/91, de 2 de mayo, sobre declaración de áreas de rehabilitación integrada, que fomenta la rehabilitación integral de áreas urbanas de relevante interés arquitectónico, histórico o cultural, de modo parecido a como han hecho otras muchas Comunidades Autónomas.

C) TURISMO

La producción normativa balear sobre turismo ha descendido en comparación con la de otros años, siendo de reseñar únicamente el Decreto que regula la actividad del agroturismo y el turismo rural (D. 30/91, de 4 de abril).

D) REGIMEN JURIDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

Tres normas muy distintas han afectado al régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Empezando por la más breve, la Ley 7/91, de 20 de marzo, modifica la Ley de Patrimonio de la Comunidad, corrigiendo discordancias de la redacción original.

La Ley 5/91, de 27 de febrero, regula las Mancomunidades de Municipios, describiendo las potestades de que están dotadas, el contenido de sus estatutos, el procedimiento de constitución (en el que los estatutos son aprobados por el Consell Insular respectivo), así como medidas de fomento de las referidas Mancomunidades.

Por último, la Ley 10/1991, de 27 de noviembre crea y regula el Instituto Balear de Administración Pública.

E) NORMAS DE CARACTER TRIBUTARIO.

La CAIB ha creado en 1991 dos tributos nuevos, a través de sendas leyes, aprobadas con la oposición de las minorías parlamentarias.

El primero de ellos es el canon de saneamiento de aguas (Ley 9/1991, de 27 de noviembre), canon que se configura como un tributo destinado a la financiación de las actuaciones de saneamiento del agua en los núcleos urbanos, incluyendo la evacuación, el tratamiento y la reutilización de las aguas residuales. Para ello, la Ley considera como hecho imponible el consumo de agua y como base imponible, los metros cúbicos consumidos, y fija una doble cuota: una cuota variable (una determinada cantidad en pesetas por cada metro cúbico) y una cuota fija, directamente establecida por la Ley para las viviendas y los diferentes tipos de establecimientos industriales y comerciales. Así concebido, el nuevo tributo ha suscitado la crítica y la oposición de los partidos no gobernantes y de las asociaciones empresariales y ciudadanas, que argumentan que el canon incurre en doble fiscalidad y en invasión de competencias locales.

El segundo tributo creado en 1991 es el impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente (Ley 12/1991, de 20 de diciembre). Se trata de un curioso impuesto que grava la simple titularidad de instalaciones destinadas a la producción, almacenamiento, transformación, transporte efectuado por elementos fijos y suministro de energía eléctrica y de carburantes así como de las comunicaciones telefónicas o telemáticas. La base imponible se determina capitalizando al 40 por 100 la media de los ingresos brutos de explotación del sujeto pasivo durante los tres últimos ejercicios, base a la que se le aplica un tipo de gravamen del uno por ciento. Como puede verse, lo que se grava en el fondo con este impuesto son las grandes empresas (normalmente estatales) productoras o relacionadas con la energía y de comunicaciones, con independencia de que realmente contaminen o no el medio ambiente, porque no se adivina qué contaminación producen los cables del tendido telefónico. Es más, el hecho imponible se daría aunque los cables fueran subterráneos, ya que consiste en la simple titularidad de las instalaciones referidas.

3. Conflictividad con el Estado.

La conflictividad jurídica entre el Estado y la CAIB ha sido muy escasa en 1991. Solo se ha interpuesto un recurso de inconstitucionalidad, se ha desistido de otro, y se ha planteado un conflicto de competencia.

El recurso de inconstitucionalidad fue el presentado por el Estado contra varios preceptos de la Ley de Disciplina Urbanística (RI 358/91), atinentes a la necesidad de licencia para obras de construcción de infraestructuras, la caducidad de las licencias y ciertos aspectos de la regulación de las garantías en las urbanizaciones de iniciativa particular. El recurso del que se ha desistido es el interpuesto en 1987 por el Estado contra la Ley balear de Sindicatura de Cuentas. Y el conflicto de competencia planteado ha sido el interpuesto por el Estado contra el Reglamento que desarrolla la Ley balear sobre el Impuesto de Loterías.