

ISLAS BALEARES

Maria Torres Bonet

Rasgos generales de la actividad política e institucional

Sin lugar a dudas, ningún asunto ha concentrado con tanta intensidad la atención social e informativa en 2002 en las Illes Balears como la puesta en marcha de la «ecotasa», el impuesto creado por la Ley balear 7/2001 de 23 de abril –*vid.* Informe 2001– para gravar las pernoctaciones en los establecimientos de alojamiento turístico del archipiélago. Su aplicación ha sido posible una vez que el Tribunal Constitucional alzó la suspensión que pesaba sobre la misma desde su impugnación por el Gobierno central, y al haberse aprobado, asimismo, el reglamento que la desarrolla, a través del Decreto 26/2002, de 22 de febrero. Si bien en el plano teórico no existía ningún obstáculo para la puesta en funcionamiento del impuesto, sí se planteaban serias dudas de oportunidad; el Gobierno de la Comunidad Autónoma tuvo que enfrentarse, una vez más, con el sector hotelero, secundado por el partido en la oposición y por el Gobierno central. Incluso se alzaron algunas voces dentro del pacto de progreso que aconsejaban un aplazamiento del cobro para la siguiente temporada, ante el panorama de crisis turística que se avecinaba. Sin embargo, la recesión turística fue auspiciada junto con lo anterior por el atentado del once de septiembre anterior y por la depresión económica que sufre Alemania, principal cliente del mercado turístico balear, y no únicamente por las reticencias a visitar nuestro archipiélago que el anunciado impuesto pudiera suscitar entre sus potenciales sujetos pasivos. Pese a todos los obstáculos, y si bien en algún momento pareció que el ejecutivo balear iba a dar su brazo a torcer, la ecotasa empezó a cobrarse a partir del primero de mayo.

Dada su condición de substitutos de los sujetos pasivos del impuesto, una parte significativa de los hoteleros han ideado un sistema para subrogarse en la impugnación del tributo: entregan a los turistas vales de consumiciones en sus instalaciones por el valor abonado y, a cambio, les ofrecen firmar una cesión del derecho a reclamar a favor del establecimiento turístico.

Otros espacios de desencuentro entre el gobierno e instituciones del archipiélago con el Gobierno central son los del transporte aéreo y el régimen económico especial de las Islas Baleares (REB). Respecto del primer ámbito, desde las islas se reclaman mayor frecuencia de vuelos, más baratos y adaptados a las necesidades de la población balear. Así, por ejemplo, entre las medidas concretas que se reclaman destaca la declaración de servicio público del transporte aéreo interinsular y entre Balears y la península –prevista en el art. 103 y de la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado de 1999 y que nunca se ha cumplido–; asimismo, se reclama una igualación de las tarifas de avión y de tren, estableciéndose el precio en función de la distancia entre los puntos de salida y destino, sistema que ya se aplica en Francia respecto de Córcega.

En lo que se refiere al REB, su falta de desarrollo, desde que en 1998 las Cortes generales aprobaran una ley que incorporaba diversas medidas para compensar los costes derivados de la insularidad –*vid.* Informe 1999– ha ocasionado un duro enfrentamiento entre el Gobierno central y el Ejecutivo balear, que llegó a amenazar con llevar a los tribunales al primero.

Finalmente, en las Baleares se ha seguido con atención los avatares de la reforma del sistema de desempleo; su primera redacción como Decreto-ley era más restrictiva para los derechos de los desempleados, y afectaba seriamente a los derechos de los trabajadores fijos discontinuos, que en las Baleares agrupan a un sector muy significativo de la población activa. Por este motivo fue recibida con preocupación por el sector afectado que luego vio con satisfacción como era modificada de forma significativa una vez que se tramitó y aprobó por las Cortes Generales, como Ley 45/2002 de 12 de diciembre.

En lo que respecta a la situación política del gobierno del Pacto de Progreso, debe señalarse que la actuación del Ejecutivo presidido por Francesc Antich sigue una línea de continuidad con los años anteriores, únicamente se ha producido un cambio en la Consejería de Trabajo y Formación, dado que el Conseller de Esquerra Unida, Eberhard Grosske Fiol encabeza la candidatura de esta formación al Ayuntamiento de Palma de Mallorca, siendo sustituido por el Sr. Miquel Roselló del Rosal, también de Esquerra Unida. Pese a la estabilidad del Ejecutivo autonómico, la actividad normativa que él impulsa ha sufrido una cierta ralentización. Ello ha provocado que en esta legislatura probablemente no puedan aprobarse leyes tan emblemáticas dentro del programa del Pacto de Progreso como la ley de cupos edificatorios o la ley de biodiversidad, entre otras, si bien, como se expondrá a continuación, se han aprobado importantes decretos de desarrollo de leyes promulgadas durante esta legislatura, e imprescindibles para la puesta en funcionamiento de las medidas que éstas contienen.

Actividad normativa

Leyes

De la actividad legislativa del Parlamento de las Islas Baleares durante el año 2002 cabe destacar su ralentización respecto del año anterior. Si veinte fueron las leyes aprobadas en el año 2001, tan sólo doce lo han sido este año. No se ha aprobado ninguna ley de atribución de competencias estatutarias a los Consejos Insulares, puesto que este proceso culminó en el año 2001, con la Ley 16/2001, de transferencia de competencias en materia de carreteras y caminos.

De entre las leyes más relevantes en el año 2002 cabe señalar la aprobación de dos de indudable calado para el refuerzo del entramado político-institucional de la Comunidad: la ley 2/2002, de 3 de abril, de financiación definitiva de los Consejos insulares, y la Ley 6/2002, de 21 de junio, de modificación de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

En primer lugar, la Ley 6/2002, de 21 de junio, de modificación de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma de las Illes Ba-

lears intenta paliar la escasa representación de las mujeres en las instancias decisorias, uno de cuyos mayores exponentes radica en las instituciones representativas. Con este objeto se adopta una medida pionera en el Estado español inspirada en la recomendación del Consejo de la Unión Europea, de 2 de diciembre de 1996, relativa a la participación equilibrada de hombres y mujeres en los procesos de toma de decisiones. La reforma consiste en una modificación de los artículos 16 y 17 de la ley 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, con la finalidad de posibilitar una presencia equilibrada de hombres y mujeres en las candidaturas electorales al parlamento autonómico. Para ello se establece lo siguiente: «para hacer efectivo el principio de igualdad en la participación política, las candidaturas electorales han de tener una presencia equilibrada de hombres y mujeres. Las listas se integrarán por candidatos de uno y otro sexo, de forma alternativa». Se trata de una medida de discriminación positiva, en aras del cumplimiento del principio de igualdad material del artículo 9.2 de la Norma Fundamental; ello no obstante, esta ley ha sido impugnada en recurso de inconstitucionalidad por el Gobierno Central y el Tribunal Constitucional, en auto de 14 de enero de 2003 ha ratificado la suspensión; por este motivo, los partidos políticos no están obligados a aplicar esta medida en la confección de las listas electorales para los comicios locales y autonómicos de mayo próximo.

Por su parte, y en relación con las administraciones insulares, cabe señalar la relevancia de la Ley 2/2002, de 3 de abril, de financiación definitiva de los Consejos Insulares. La aprobación del sistema de financiación de las administraciones insulares, previsto ya en la primera Ley de Consejos –Ley 5/1989– fue prorrogado en varias ocasiones. Finalmente ha visto la luz esta ley, que regula conjuntamente el sistema de financiación definitivo de los consejos y el Fondo de compensación interinsular –creado para corregir los desequilibrios entre islas y dar cumplimiento al principio de solidaridad–, para que entren en vigor de forma paralela. La propuesta del modelo de financiación definitiva de los Consejos insulares refuerza los tres principios económicos básicos de cualquier proceso descentralizador: los de autonomía y suficiencia financiera y el de solidaridad.

Respecto del principio de autonomía financiera, los Consejos gozarán de una mayor o menor autonomía de gasto, en función del mayor o menor poder de decisión que tengan sobre cual debe ser el volumen global de su presupuesto de gastos y de qué manera debe repartirse el mismo entre las diferentes competencias que tienen asignadas.

Por otra parte, y para dar cumplimiento al principio de suficiencia financiera, se intenta asegurar que la actualización del volumen de recursos corresponde a cada consejo insular no suponga, en ningún caso, una pérdida de masa financiera en términos reales. En este sentido, se propone una regla de evolución anual del volumen total de recursos, según un criterio de actualización objetivo y conocido por los consejos, lo cual dará estabilidad al modelo.

Finalmente, hay que destacar la respuesta que da el modelo a la doble insularidad que padece el Consejo insular de Eivissa i Formentera, mediante el coeficiente especialmente ideado para ello.

La ley 7/2002, de 21 de junio, autoriza una variación del nivel de endeudamiento de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, modificando la Ley 19/2001, de

21 de diciembre, de presupuestos generales para el año 2002. La adopción de esta medida legislativa se debe a que como consecuencia de los daños que sufrieron determinadas zonas del territorio balear por las tormentas de lluvia y viento del mes de noviembre de 2001, se hizo necesario adoptar urgentemente un conjunto de medidas reparadoras adecuadas que contribuyeran a restablecer la normalidad. Con este fin, el Consejo de gobierno, los días 12 y 16 de noviembre de 2001 acordó la adopción de un anticipo de tesorería, sin perjuicio de imputarlo posteriormente al presupuesto. Con la finalidad de mantener el equilibrio presupuestario, así como el nivel de inversiones para el año 2002, se ha considerado necesario ampliar el límite de endeudamiento que establece el artículo 15.3 de la vigente ley de presupuestos generales, teniendo en cuenta que, en cualquier caso, el volumen de créditos presupuestarios inicialmente consignados para gastos de capital continuará siendo muy superior a la nueva cifra máxima de endeudamiento que se propone.

Otras dos leyes de contenido financiero son la Ley 4/2002, de 4 de junio, de tasas por inspecciones y controles sanitarios de los productos pesqueros destinados al consumo humano y la Ley 5/2002, de 21 de junio, de subvenciones. La primera, en cumplimiento de diversas directivas comunitarias que configuran esta actividad como obligación de los Estados miembros, fija las tasas a percibir por las inspecciones y controles sanitarios de productos pesqueros destinados al consumo humano, con la finalidad de garantizar la protección sanitaria del consumidor, mantener la libre circulación de los productos en la Unión europea y evitar las distorsiones de la competencia de los distintos productos.

Por su parte, la ley 5/2002, de subvenciones regula y controla con carácter general esta forma de intervención administrativa, sin perjuicio del propio reconocimiento que hace la norma de la necesidad de que se reserve un ámbito de autonomía administrativa para el despliegue reglamentario de esta actividad e, incluso, para dictar los actos administrativos de otorgamiento o concesión.

La Ley 11/2002, de 23 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas, se enmarca dentro de las conocidas como «leyes de acompañamiento de los presupuestos generales» y contiene materias de carácter tributario y de actuación administrativa. El Título I «normas tributarias» se estructura en tres capítulos que contienen diversas normas relativas a tributos cedidos, a tributos propios y a determinados aspectos de procedimiento de gestión tributaria. De entre sus contenidos cabe destacar el aumento de la deducción del impuesto sobre la renta de las personas físicas, relativa a la adquisición de libros escolares para la enseñanza primaria y secundaria obligatoria. El Título II «normas administrativas» contiene un único artículo relativo a la posibilidad de que las sanciones en materia de juegos de suerte, envite o azar se hagan efectivas antes de la finalización del procedimiento sancionador, con una reducción del 15 por cierto de su importe.

La protección y el fomento de la cultura popular y tradicional del archipiélago es la finalidad que pretende garantizarse con la aprobación de la Ley 1/2002, de 19 de marzo, si bien en la misma se concreta que deben ser los Consejos Insulares las instituciones idóneas para impulsar y llevar a cabo dichas actuaciones en el ámbito de sus respectivas islas. La ley se estructura en cuatro capítulos relativos, respectivamente a los principios y campos de actuación administrativa

en lo referente a las manifestaciones de la memoria colectiva, en el Capítulo I; el Capítulo II establece medidas de protección y promoción de la cultura popular y tradicional, principalmente en el ámbito educativo; el Capítulo III crea y regula el Consejo asesor de la cultura popular y tradicional y, finalmente, el Capítulo IV regula la declaración de figuras de «interés cultural».

La Ley 8/2002, de 26 de septiembre crea el colegio de educadoras y educadores sociales de las Illes Balears, dada la consolidación de esta profesión de forma independiente, como actividad dedicada a las funciones de la educación social. Los principios de funcionamiento del colegio que se recogen en la ley son los establecidos por la Ley 10/1998, de 14 de diciembre, de colegios profesionales de las Illes Balears. Debe señalarse como aspecto más destacado de esta norma la posibilidad de que durante un periodo transitorio se colegien profesionales que trabajen en este campo, aunque no tengan la titulación específica requerida, siempre que acrediten un período mínimo de dedicación a este ámbito profesional y las titulaciones vinculadas al mismo que se detallan en la norma.

Dado que la estadística constituye un instrumento esencial para la adopción eficiente de decisiones por parte de los agentes sociales y, en este caso, por el Gobierno de las Islas Baleares, se ha considerado oportuno aprobar la Ley 3/2002, de 17 de mayo, de estadística de las Islas Baleares. Se estructura en cuatro títulos y cincuenta artículos en los que destaca la importancia otorgada a los principios y garantías de secreto estadístico y de planificación de la actividad estadística, así como la creación del Instituto de Estadística de las Islas Baleares, como órgano asesor de las administraciones en el ejercicio de esta actividad.

Finalmente, en el año 2002 se aprobó la Ley 9/2002, de 12 de diciembre, de modificación de la Ley 2/1999, de 24 de marzo, general turística de las Islas Baleares, con el objeto de permitir las actuaciones previstas en el Plan de Ordenación de la Oferta Turística (POOT) de Menorca.

Decretos

De entre los decretos aprobados durante el año 2002 en las Islas Baleares destaca el 26/2002, de 22 de febrero, que desarrolla la Ley 7/2001, de 23 de abril por la que se estableció el impuesto sobre las estancias en empresas turísticas de alojamiento destinado a la dotación del fondo para la mejora de la actividad turística y del medio ambiente. De acuerdo con la disposición final segunda de la Ley, el gobierno de las Islas Baleares aprueba este decreto para la adecuada aplicación de este tributo. El Decreto regula aspectos tales como las exenciones relativas a las estancias de los menores de doce años y las patrocinadas por entidades públicas de cualquier Estado miembro de la Unión Europea.

Además, en el Decreto se desarrollan los sistemas de estimación directa y objetiva para la determinación de la base imponible, regulando, además, de forma detallada las actuaciones a realizar por el titular del establecimiento turístico, que actúa como sustituto del sujeto pasivo del impuesto.

Otras normas reglamentarias aprobadas con una finalidad más o menos directa de protección del entorno son los Decretos 123/2002, de 4 de octubre, que da

las pautas para la implantación de la Agenda Local 21 en los municipios de las Islas Baleares, el Decreto 147/2002, de 13 de diciembre, por el cual se desarrolla la Ley 6/1997, de 8 de julio, de suelo rústico de las Islas Baleares, en relación con las actividades vinculadas con el destino y naturaleza de las fincas y el régimen de unidades mínimas de cultivo, que regula la competencia para el otorgamiento de licencias para la construcción de instalaciones en las explotaciones agrícolas; en tercer lugar, el Decreto 129/2002, de 18 de octubre, de organización y régimen jurídico de la administración hidráulica de las Islas Baleares, para el ejercicio de todas las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de aguas; finalmente, el Decreto 15/2002, de 1 de febrero, de creación del forum de educación ambiental de las Islas Baleares, como órgano consultivo de representación ciudadana para promover la participación de todos los sectores sociales en el medio ambiente.

Otro bloque normativo interviene en los distintos niveles en los que se estructura la administración educativa. En relación con el ámbito universitario, se han aprobado los Decretos 104/2002, de 2 de agosto, por el cual se regula el régimen jurídico y retributivo del personal docente investigador contratado de la Universidad de las Islas Baleares, en relación con la nueva situación jurídica del profesorado que introduce la Ley estatal 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, con la incorporación de la figura del personal docente e investigador contratado. Asimismo se ha aprobado un Decreto, el 128/2002, de 18 de octubre, por el cual se regula el sistema de prestaciones de acción social a favor del personal docente no universitario de las Islas Baleares y el Decreto 119/2002, de 27 de septiembre, por el cual se aprueba el reglamento orgánico de las escuelas públicas de educación infantil, de los colegios públicos de educación primaria y de los colegios públicos de educación infantil y primaria.

Por último deben señalarse dos decretos de especial relevancia; se trata del Decreto 45/2002, de 22 de marzo, por el cual se ordenan la acreditación y habilitación de las entidades colaboradoras en materia de menores infractores y el Decreto 112/2002, de 30 de agosto, por el cual se crea el registro de parejas estables de las Islas Baleares y se regulan su organización y gestión.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea legislativa por grupos parlamentarios

Popular: 28 diputados

PSIB-PSOE: 13 diputados

PSM-NM: 5 diputados

EU: 3 diputados

Unió Mallorquina: 3 diputados

Pacte progressista d'Eivissa: 6 diputados

Coalició d'Organitzacions Progressistes (Formentera): 1 diputado

Estructura de gobierno

Presidencia: Francesc Antich, PSOE

Vicepresidencia y Consejería de Economía comercio e industria: Pere Sampol i Mas, PSM

Consejería de Presidencia: Antoni Garcías i Coll, PSOE

Consejería de Hacienda y Presupuestos: Joan Mesquida Ferrando, PSOE

Consejería de Trabajo y Formación: Eberhard Grosske Fiol, sustituido por Miquel Rosselló del Rosal, EU

Consejería de Obras Públicas, vivienda y transporte: Francesc Quetglas, PSOE

Consejería de Turismo: Celestí Alomar i Mateu, PSOE

Consejería de Educación y cultura: Damià Pons i Pons, PSM

Consejería de salud y consumo: Aina Maria Salom i Soler, PSOE

Consejería de Medio Ambiente: Margalida Rosselló, Els Verds

Consejería de agricultura y pesca: Mateu Morro, PSM

Consejería de interior: José María Costa Serra, PSOE

Consejería de Bienestar social: Fernanda Caro, IU

Consejería de innovación y energía: Príam Villalonga, PSOE

Tipo de Gobierno

De coalición de los partidos que forman el pacto de progreso (PSOE-PSIB, PSM-EN, COP de Formentera, Els verds y Grupo mixto), con el apoyo parlamentario externo de Unió Mallorquina.

En total son treinta y uno los diputados que dan su apoyo al Gobierno.

Mociones de reprobación

No ha habido

Debates y resoluciones aprobadas

Debate sobre el Estado de la Autonomía en noviembre

Interpelaciones: veintitrés

Preguntas:

Orales en pleno: 380

Orales en comisión: 95

Mociones aprobadas: 15

Proposiciones no de ley aprobadas: 20

Reforma del reglamento parlamentario

Se encuentra en tramitación la reforma, en fase de debate de las enmiendas presentadas

Normas interpretativas y supletorias

No se han dado