

LA CONTRIBUCIÓ DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE LES ILLES BALEARS A L'AUTOGOVERN I A LA DEMOCRÀCIA

Ponència feta a Palma, el 10 de març de 2023, en ocasió de la presentació de l'obra *Estatut d'autonomia de les Illes Balears, edició especial commemorativa dels 40 anys d'autogovern* (Institut d'Estudis Autonòmics, 2023).

Vull, en primer lloc, agrair als organitzadors d'aquest esdeveniment la invitació per participar en aquest acte, que ens aplega al voltant de la presentació de l'edició commemorativa del quarantè aniversari de l'*Estatut d'autonomia de les Illes Balears*. L'ocasió que avui ens reuneix ens permet posar, novament, en valor la contribució de la norma institucional bàsica de les Illes Balears a l'aprofundiment de l'autogovern i la democràcia. L'obra que avui es presenta, en l'edició preparada per Miquel Aguiló Llobera i Carlos González Amate, traspua la finesa i el rigor sempre presents en les edicions de l'Institut d'Estudis Autonòmics, amb Lluís Segura Ginard al capdavant. Aquesta és una obra necessària en la mesura que ens permet conèixer el reflex que han tingut les previsions estatutàries en les polítiques i actuacions públiques. En definitiva, el treball d'anotació de l'Estatut ens apropa una mica més a la materialització de l'autogovern, que ha tingut el seu efecte en la transformació de la societat, l'economia, la cultura i la fisonomia de les Illes Balears.

A aquestes alçades és molt difícil ser original a l'hora de fer balanç dels quaranta anys d'autogovern. Principalment, perquè ja s'han fet suggeridores valoracions sobre aquest esdeveniment en els distints actes commemoratius del quarantè aniversari de l'autonomia política (impulsats pel Govern balear, amb col·laboració del Parlament, els consells insulars i altres entitats). Aquest dies hem conegut un enfocament molt personal de cronologia dels procés estatutari; hem pogut llegir encertats apunts sobre el balanç i la valoració dels trets més importants de l'autogovern de les Illes Balears; i hem escoltat diferents propostes sobre la renovació del marc estatutari i la revitalització de la norma institucional bàsica.

La meva modesta aportació a aquesta fita tan assenyalada vol ser una mirada panoràmica, necessàriament sintètica, sobre els canvis que s'han produït en alguns preceptes que han bastit l'estructura bàsica de l'edifici estatutari i s'han convertit en el motor jurídic per abordar els problemes de la vida social durant aquests anys.

Les Illes Balears, una nacionalitat històrica?

La primera gran qüestió que s'ha de decidir amb l'aprovació de l'Estatut és com es concreta la voluntat d'autogovern, sobretot pel que fa a les característiques nacionals, i que són les Illes Balears com a subjecte de l'autonomia política. Aquesta concreció se troba expressada a l'article 1 de l'Estatut i s'ha manifestat de manera distinta durant el procés d'evolució i desenvolupament estatutari: "el poble de les Illes Balears" amb "identitat històrica" (1983), "Les Illes Balears" amb "identitat històrica i [...] singularitat" (1999), i "la nacionalitat històrica que formen les illes de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera" (2007).

Tot i que hi ha diferents interpretacions sobre l'efectiva transcendència d'aquells canvis terminològics, generalment s'admet que la condició que actualment defineix les Illes Balears com a "nacionalitat històrica" té un vessant simbòlic, polític i emocional amb el qual es vol subratllar la pròpia identitat davant els altres pobles d'Espanya i el desig d'aprofundir en la capacitat d'autogovern.

En aquests anys, també ha canviat la denominació oficial de la comunitat autònoma, que en la versió original de l'Estatut rebé el nom de "Comunitat Autònoma de les Illes Balears" i que, a partir de la reforma de 1999, es diu "Illes Balears". S'opta, així, per designar la comunitat autònoma amb el nom del seu territori.

El fet insular com element diferencial

La insularitat, pròpia dels territoris que són illes o arxipèlags, és quelcom més que una característica física o geogràfica que defineix aquells espais. La condició insular determina la vida dels habitants dels arxipèlags a nivell individual i, sobretot, en la vessant col·lectiva (en les esferes política, econòmica i social, entre altres). D'aquesta premissa parteixen la Constitució i, naturalment, el nostre Estatut d'autonomia.

En la versió originària de 1983 trobam algunes referències a l'element identitari en el Preàmbul (la "cooperació entre els pobles que formen la comunitat insular") i en l'articulat, amb la previsió que es compensin els costos de la insularitat mitjançant la participació en la recaptació dels impostos estatals no ceditos (article 61).

A partir de la reforma de 1999, l'Estatut preveu que "el fet diferencial de la insularitat" haurà de ser reconegut específicament en una llei estatal en garantia de la solidaritat i de l'equilibri interterritorial (article 58.5). I just uns mesos abans d'aquesta modificació estatutària, les Corts Generals, a partir d'una iniciativa exercida pel Parlament balear, havien aprovat la primera regulació del règim especial de les Illes Balears (mitjançant la Llei 30/1998, de 29 de juliol), que tingué un abast limitat i insuficient, en la mesura que no contenia previsions fiscals.

Amb la reforma de 2007 es produeix un reforçament en el reconeixement del fet insular, com element diferencial i mereixedor de protecció especial i s'imposa als poders públics la garantia de la seva realització efectiva (Preàmbul i article 3). En el pla econòmic, la disposició addicional sisena de l'Estatut es refereix al reconeixement del fet específic de la insularitat balear mitjançant una llei de règim especial aprovada per les Corts Generals. Va passar més d'una dècada perquè s'impulsés l'aprovació de la norma que desplega l'esmentada disposició (i que es materialitzà amb el Reial Decret Llei 4/2019, de 22 de febrer). Amb aquesta regulació, el legislador estatal fa dependre la dotació inicial del factor d'insularitat de l'adopció d'una metodologia consensuada a través de la Comissió Mixta d'Economia i Hisenda, prèvia convocatòria del Govern d'Espanya. Les negociacions en el sí de la Comissió s'inicien l'any 2021. I, finalment, la disposició addicional septuagèsima de la Llei de pressuposts generals de l'Estat per a 2023 recull el règim fiscal especial de les Illes Balears, amb un període de vigència de cinc anys, que ja conté una sèrie de beneficis fiscals, en particular atenció a determinats sectors. D'aquesta manera, quinze anys després de l'Estatut de 2007, s'ha produït un avanç en

positiu (però probablement insuficient) en una antiga reclamació, que, de moment, ve condicionada per l'abast limitat —material i temporal— de les mesures fiscals.

La llengua catalana, pròpia de les Illes Balears, i els drets lingüístics dels ciutadans

Aprovada la Constitució —i decidida (no sense dificultats) la denominació de la llengua catalana, pròpia de les Illes Balears—, l'Estatut d'autonomia de 1983 declara el caràcter oficial d'aquesta, juntament amb el castellà, i la no discriminació per raó de l'idioma (article 3); estableix l'habilitació per a la protecció i el foment de la cultura pròpia, llegat històric de les Illes Balears (article 13); i també preveu, en relació amb les competències per a l'ensenyament de la llengua catalana, el mandat als poders públics de normalitzar l'ús de la llengua pròpia i el reconeixent de la unitat de l'idioma, compatible amb l'existència de les modalitats insulars (article 14). En desplegament del marc estatutari, en els primers anys d'autogovern destaca, sens dubte, l'aprovació de la Llei 3/1986, de 29 d'abril, de normalització lingüística a les Illes Balears (LNL) i altres normes a nivell reglamentari, que suposen avanços amb l'ús de les llengües oficials de l'Administració (Decret 100/1990, de 29 de novembre) i que estableixen les coordenades bàsiques sobre l'ús de l'ensenyament de la llengua catalana en les centres docents no universitaris (Decret 92/1997, de 4 de juliol, conegut com el *Decret de mínims*).

Amb la reforma de 1999, s'introdueix un nou apartat a l'article 3 de l'Estatut, on es recull el mandat dels poders públics d'actuar per tal d'assegurar els drets lingüístics dels ciutadans i aconseguir la plena equiparació de les dues llengües oficials. Entre tant, continua la construcció del marc juridicolingüístic amb l'aprovació d'algunes lleis —la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, la Llei 5/2003, de 4 d'abril, de Salut de les Illes Balears o la Llei 11/2001, de 15 de juny, d'ordenació de l'activitat comercial a les Illes Balears—, a través de les quals el Parlament es mostra actiu en la defensa dels drets lingüístics dels ciutadans.

El tractament del règim lingüístic a l'Estatut de 2007 presenta algunes millores, principalment a partir la consideració de la llengua catalana com a “element vertebrador” de la identitat de la societat de les Illes Balears, expressada en el Preàmbul, i el reconeixement del dret de tria lingüística (article 14.3). Tot i els avanços aconseguits, en aquesta ocasió, es perd l'oportunitat d'introduir una regulació tècnicament més completa i precisa que hagués permès igualar el règim jurídic del català i el castellà, amb la inclusió en el text estatutari del deure de conèixer la llengua pròpia de la Comunitat Autònoma i la referència als drets lingüístics dels ciutadans. Entre tant, a l'àmbit infraestatutari es regula de forma més acurada la capacitació lingüística dels empleats públics —mitjançant la Llei 3/2007, de 27 de març, de funció pública de la Comunitat Autònoma, i la normativa de desenvolupament mitjançant sengles reglaments d'exigència de coneixement en l'àmbit general de la comunitat autònoma (Decret 114/2008, de 17 d'octubre) i per el personal estatutari del Servei de Salut (el Decret 24/2009, de 27 de març)—.

Durant la VIII legislatura (2011-2015), la majoria de govern, aprofitant del tomb en la jurisprudència constitucional sobre el fet lingüístic, impulsa un seguit de mesures que minven la presència de la llengua catalana en les institucions i debiliten la condició de la llengua pròpia oficial, principalment en les relacions amb l'Administració pública i en l'àmbit de l'ensenyament. La Llei 9/2012, de 19 de juliol, modificà, entre altres, la Llei de la Funció Pública (Llei 3/2007, de 27 de març) per suprimir el requisit de capacitació lingüística. Pel que fa al model lingüístic educatiu el Decret 15/2013, de 19 d'abril, pel qual es regula el tractament integrat de les llengües al centres públics, alterà en bona mesura els principis i regles del model de conjunció lingüística.

En les dues darreres legislatures es restitueix el marc jurídic de la llengua catalana. Es retorna al text de la LNL acordat entre tots els partits amb representació parlamentària l'any 1986. Es recupera l'ús del català en l'àmbit de la funció pública, mitjançant la restauració de l'exigència general del requisit del català per a l'accés i la promoció en la funció pública (Llei 4/2016, de 6 d'abril). S'aprova el Decret 49/2018, de 21 de desembre, sobre l'ús de les llengües oficials en l'Administració de la Comunitat Autònoma; i, per tal d'oferir una nova via de garantia dels drets lingüístics, es crea i es regula l'Oficina de Defensa dels Drets Lingüístics a les Illes Balears (Decret 89/2019, de 29 de novembre). I, recentment, la Llei 1/2022, de 8 de març, d'educació de les Illes Balears ha establert les coordenades bàsiques de l'organització de l'ensenyament i l'ús de les llengües oficials, a partir dels principis inclosos en la LNL i en el *Decret de mínims*.

Un sistema institucional al servei de l'autogovern

L'Estatut ha establert un sistema institucional bàsic d'autogovern integrat pel Parlament (que ocupa un lloc central, atesa la seva naturalesa democràtica i representativa), el Govern (com eix fonamental i motor de les direcció política autonòmica) i el president de la Comunitat Autònoma (que dirigeix l'acció del Govern i assumeix unes facultats específiques derivades de la seva posició institucional). En paral·lel, el poder de la Comunitat Autònoma s'ha dimensionat a través dels consells insulars, que també són institucions autonòmiques, fortament interioritzades, que constitueixen l'eix vertebrador de l'organització territorial, amb una àmplia càrrega de competències pròpies.

Aquesta estructura institucional bàsica també ha seguit una tendència evolutiva que ha permès superar les limitacions pròpies d'una autonomia de baixa intensitat, contingudes en l'Estatut de 1983 —que, en bona manera, són conseqüència dels Pactes Autonòmics de 1981—. Amb l'aprovació de la reforma de 1999, i pel que fa a la cambra legislativa, s'amplia el període de sessions, que passa de quatre a vuit mesos a l'any (article 24.4 de l'EAI), i s'elimina de l'article 23.2 la previsió del sistema de dietes per l'exercici del càrrec de diputat. En relació amb el Govern, s'elimina la limitació al president de nomenar com a màxim deu consellers amb responsabilitat executiva. En canvi, encara no es pot reconèixer al president del Govern la facultat de dissoldre anticipadament el Parlament a causa del manteniment del sistema de llista única per a l'elecció dels diputats autonòmics i dels membres dels consells insulars. Pel que fa, precisament, als consells insulars, les primeres reformes estatutàries són d'escassa rellevància.

Amb l'Estatut de 2007 surten reforçats el Govern (que a partir de llavors podrà utilitzar els decrets lleis en casos d'extraordinària i urgent necessitat) i el president de les Illes Balears (que disposarà de la facultat de dissoldre anticipadament el Parlament). També s'enforteix la posició dels consells insulars, que són definits com "institucions de govern de les illes" (art. 8) i es consideren integrats "el sistema institucional autonòmic" (arts. 39 i 61.3). Pel que fa a la seva estructura i funcionament, es recullen a nivell estatutari els grans canvis introduïts en la Llei 8/2000, amb l'articulació d'un sistema mixt, corporatiu i burocràtic. A més, es crea el Consell Insular de Formentera, que té un règim singular. En el pla competencial, es preveu una càrrega important de funcions als consells, que assumeixen com a "pròpies" les atribuïdes pel legislador estatal i les que li confereix l'Estatut.

Durant aquests anys, també s'han introduït canvis en les altres institucions autonòmiques. Així, amb la reforma de 1999 es dona rang estatuari al Consell Consultiu i a la Sindicatura de Comptes i es defineix de forma més acurada la Sindicatura de Greuges. Amb la reforma de 2007, es creen noves institucions (com, el Consell de Justícia i el Consell Audiovisual, que no s'han arribat a constituir, tal como també ha passat, de forma especialment qüestionable, amb la Sindicatura de Greuges).

Fent una valoració global del sistema institucional, podem dir que, a nivell polític, no s'han produït grans problemes en les relacions entre el Parlament i el Govern. Les situacions d'instabilitat que han afectat a l'executiu són conseqüència de les diferents sensibilitats de les formacions que han format part dels governs de coalició. També s'ha observat, en aquestes dècades, una tendència cap el presidencialisme, amb una prevalença clara de la figura del president de les Illes Balears, que reforça el seu carisma a nivell social i referma el seu lideratge polític.

Altrament, l'ordenació del poder sobre el territori, establerta a partir de la reforma de 2007, suposa un punt àlgid en la descentralització interna de la Comunitat Autònoma i comporta l'elevació dels consells insulars a la categoria de poder executiu autonòmic, juntament amb el Govern de les Illes Balears. Tanmateix, aquesta nova ordenació de forces no ha esvaït els dubtes i controvèrsies sobre els aspectes més polèmics i decisius en relació amb l'ordenació (i el control) del poder polític de la Comunitat Autònoma i ha obert nou fronts.

L'exercici de les competències assumides

L'aspecte fonamental de l'autogovern és la capacitat de decidir les polítiques pròpies, a través de les lleis i altres normes, que marquin l'orientació que s'ha de seguir en una determinada matèria. La distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes és el nucli de l'ordenació jurídica per a l'exercici de l'autogovern i, en l'àmbit autonòmic, la determinació de les matèries sobre les quals es pot exercir el poder polític és una de les regulacions més important de l'Estatut.

En aquest punt, també s'ha produït una evolució considerable. Les restriccions imposades pels Pactes Autonòmics de 1981 determinen una sèrie de limitacions, també a nivell competencial. El sostre de competències, inicialment inclòs en l'Estatut de 1983, no es podria ampliar fins que no haguessin passat cinc anys. L'any 1988 el Parlament

baleàr intenta, infructuosament, que se tramiti per part de les Corts Generals una reforma de l'Estatut per assolir major poder polític. Tanmateix, la primera ampliació competencial a les Illes Balears, limitada i llargament esperada, es produeix, de forma unilateral, mitjançant la Llei orgànica 9/1992, de 23 de desembre, de transferència de competències de les comunitats autònomes per la via de l'article 143 de la Constitució. Posteriorment, amb la reforma de 1994, aquesta ampliació es trasllada a l'Estatut. Amb la modificació de 1999 se delimiten de forma més precisa alguns títols competencials.

Amb el nou Estatut de 2007 es produeix una actualització del règim competencial, amb la voluntat d'ampliar-lo (per exemple, preveient la creació i l'organització d'un cos de policia propi o la possible participació amb la gestió de ports i aeroports d'interès general) i redefinint altres títols competencials, ara continguts en el títol III. Tanmateix, sembla que, en la pràctica, els avanços assolits en l'àmbit decisonal de la Comunitat autònoma es poden veure diluïts, bàsicament, a causa de dos factors. D'una banda, l'alternança de les majories polítiques en el Parlament han fet palès una manca d'acord mínim entre les forces polítiques per donar continuïtat i estabilitat al marc normatiu sobre matèries especialment sensibles (com la llengua o l'ordenació del territori, per posar només alguns exemples) D'altra banda, els factors o entrebancs derivats de la conjuntura política estatal poden arribar a interferir en els àmbits de decisió autonòmics (com ha succeït en relació a les competències autonòmiques en matèria d'habitatge).

De totes formes, són moltes i molt importants les accions públiques que s'han desenvolupat principalment a través de l'acció legislativa del Parlament, tal i com queda palès en les completes i precises anotacions que trobam a l'edició commemorativa de l'Estatut. Podem destacar l'aprovació de normes fonamentals en l'àmbit institucional — com el Reglament del Parlament, la Llei electoral i les seves successives reformes (Illes Balears va de les primeres comunitats autònomes que va regular l'equilibri en les llistes electorals), la Llei del Govern o la de Consells Insulars—; la regulació de sectors estratègics en l'economia baleàr com el comerç i, sobretot, el turisme; les normes encarregades de protegir la bellesa d'un paisatge i la biodiversitat d'un territori especialment vulnerable —com la Llei d'espais Naturals, sengles lleis de protecció d'Es Trenc i de ses Salines d'Eivissa i Formentera, o la recent Llei de Menorca Reserva de la Biosfera—; o les regulacions destinades a aconseguir major cohesió social i menys desigualtats —com les lleis d'atenció i drets de la infància, la de igualtat entre dones i homes, la de protecció de les famílies o la de serveis socials—.

Tot i les dificultats que s'han presentat en aquestes dècades, és indubtable la contribució de l'Estatut a la capacitat de la comunitat autònoma de decidir les seves pròpies polítiques sobre les matèries de la seva competència. Tanmateix, encara hi ha marge per ampliar el radi d'acció de les polítiques autonòmiques en àmbits específics, tal i com s'ha posat de manifest en l'exhaustiu *Estudi sobre la millora de l'Autogovern*, elaborat l'any 2021 per l'Institut d'Estudis autonòmics.

El procediment de reforma de l'Estatut com a garantia de la posició superior de la norma institucional bàsica del sistema d'autogovern

La realitat social, econòmica i política de les Illes Balears, ha canviat en aquests quaranta anys i l'Estatut s'hi ha adaptat, fins en quatre ocasions, seguint, principalment, l'onada reformadora iniciada en altres comunitats autònomes. S'ha parlat aquest dies de la

necessitat d'ajustar el marc estatutari a la nova realitat de la Comunitat Autònoma. Tanmateix la reforma és un procés llarg i complex, especialment rígid, que passa per successives etapes, que requereix de grans pactes i que es pot veure afectat per circumstàncies alienes a l'acord polític. Pensem que la última reforma de l'Estatut (aprovada mitjançant la Llei orgànica 1/2022, de 8 de febrer, per a la supressió dels aforaments), i que ha concitat un consens pràcticament unànim, havia iniciat la seva tramitació el juny de 2018.

El procediment de reforma ve caracteritzat, principalment, per dues circumstàncies: d'una banda, una notable rigidesa, en coherència amb l'especial posició jeràrquica de l'Estatut d'autonomia en el sistema de fons; i, en segon lloc, el caràcter pactat d'una llei (orgànica) estatal, que parteix sempre del debat previ a l'àmbit autonòmic. Es tracta, en definitiva, de concitar el màxim consens —a nivell estatal i autonòmic— per mantenir la cohesió dels pilars que donen força a l'Estatut.

En coherència amb el caràcter “pactat” de la norma, la iniciativa per la reforma correspon tant a òrgans autonòmics (al Parlament, a proposta de una cinquena part dels diputats i al govern balear) com a les Corts Generals (fins a la reforma de 1999, el Govern de la Nació també estava legitimat per presentar una proposta de reforma estatutària).

Pel que fa a la fase d'aprovació per part del Parlament balear, en la versió original de l'Estatut, era suficient el vot favorable de la majoria absoluta dels diputats; amb la qual s'exigia el nivell de rigidesa més baix dels possibles, enfront aquells models de majoria més qualificada (de tres cinquenes parts o dues terceres parts). Per tal de reforçar la posició superior de l'Estatut, amb la reforma de 2007 s'incrementa la majoria necessària en el Parlament balear per aprovar les propostes de reforma, que passa a ser de dues terceres parts.

Finalment, aprovada per la cambra balear la proposta d'Estatut, aquesta es trasllada a les Corts Generals, on haurà de ser tramitada i aprovada mitjançant el procediment de llei orgànica. No obstant això, a partir de la reforma de 1999 (i, així mateix, com a manifestació del caràcter pactat de l'Estatut) s'incorpora la possibilitat que el Parlament balear pugui retirar la proposta de reforma abans que es produeixi l'aprovació definitiva.

A tall de conclusions

Fins aquí, aquesta breu aproximació a la contribució de l'Estatut a l'aprofundiment de l'autogovern, en un context social plural i divers, condicionat absolutament per la transcendència del fet insular.

Encara queden temes pendents i reptes majúsculs —alguns dels quals s'han apuntat—. Però n'hi ha d'altres. Les relacions entre les diferents illes (o les tensions “entre el tot i les parts”) no sempre han permès mostrar una imatge harmònica de les Balears; els efectes de l'especulació immobiliària i de la crisi de preus ha provocat majors nivells de desigualtat social; la saturació i la pressió humana sobre un territori limitat engrandeix les dificultats ambientals de l'arxipèlag. És evident que l'Estatut no té un valor taumatúrgic ni és suficient per resoldre els problemes col·lectius que es van presentant, però al menys estableix les eines bàsiques per encarar-los.

És una responsabilitat compartida entre els ciutadans i els dirigents elegits fer front als reptes de futur i impulsar els canvis que s'hagin de produir a les Illes Balears. Per aquest motiu, és important, en primer lloc, que els ciutadans entenguin i apreciïn el valor de l'Estatut; i, per això, no hi ha eina més poderosa que l'educació perquè tothom —petits, joves i adults— puguin conèixer, valorar i confiar en l'autogovern. I, en segon lloc, també és necessari una major implicació de la classe política, perquè les seves actuacions es vegin impregnades d'una racionalitat més global.

En paraules de Fèlix Pons “el progrés exigeix pensar i repensar contínuament el model de societat, el camí per arribar-hi i les polítiques concretes que obrin aquest camí.” Nosaltres podem afegir que les fites del camí estan marcades i són sòlides. És tasca de tots mantenir-les i millorar-les, amb dignitat, racionalitat i sentit de la responsabilitat.

Moltes gràcies.

Maria Ballester Cardell
Professora de Dret Constitucional de la Universitat de les Illes Balears