

Joan Oliver Araujo

CATEDRÀTIC D'UNIVERSITAT DE DRET CONSTITUCIONAL VOCAL DEL CONSELL CONSULTIU DE LES ILLES BALEARS

POSSIBILITATS DE REFORMA DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE LES ILLES BALEARS DINS EL MARC DE L'ACTUAL CONSTITUCIÓ ESPANYOLA ¹

SUMARI

- I. INTRODUCCIÓ : ¿QUÈ ÉS UNA REFORMA ESTATUTÀRIA I PER QUÈ ES FA?
- II. EL PROCEDIMENT DE REFORMA ESTABLERT A L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE LES ILLES BALEARS: 1. INICIATIVA DE LA REFORMA. 2. APROVACIÓ PEL PARLAMENT BALEAR. 3. APROVACIÓ PER LES CORTS GENERALS.
- III. AMB LA VISTA POSADA EN EL FUTUR: REFORMAR L'ESTATUT DE 1983: 1. PRIMER BLOC: DEFINICIONS POLÍTIQUES. 2. SEGON BLOC: LA REFORMA DE LES INSTITUCIONS. 3. TERCER BLOC: AMPLIACIÓ DE LES COMPETÈNCIES. 4. QUART BLOC: EL FINANÇAMENT AUTONÒMIC. 5. REFLEXIÓ FINAL.

I INTRODUCCIÓ : ¿QUÈ ÉS UNA REFORMA ESTATUTÀRIA I PER QUÈ ES FA?

El primer paràgraf de l'article 147 de la Constitució afirma que els estatuts d'autonomia són «la norma institucional bàsica de cada Comunitat Autònoma». En conseqüència, i des d'aquesta concreta perspectiva d'anàlisi, ofereixen una analogia notable amb els textos constitucionals, que per definició contenen les normes bàsiques que regulen els processos polítics a cada estat concret. Els estatuts són gairebé «miniconstitucions» regionals que tracten d'organitzar, en el seu precís àmbit d'aplicació espacial, un determinat model de convivència sociopolítica. És per tot això que estimam traslladable, *mutatis mutandi*, la teoria de la reforma constitucional al marc estatutari, i l'aplicam analògicament a la problemàtica específica de la reforma dels estatuts d'autonomia.

Els estatuts d'autonomia foren redactats en un moment històric concret i, a tot estirar, pogueren regular la realitat sociopolítica existent al temps de la seva aparició, l'*statu quo* d'aquell mo-

¹ Conferència pronunciada el dia 20 de novembre de 1997 a la Sala de Plens del Consell Insular de Menorca (Maó), dins les jornades *La reforma de l'Estatut. Una esperança en el futur*. Aquestes jornades varen ser organitzades per *La Veu de Menorca*.

ment. Tanmateix, la realitat està en continu i inexorable dinamisme, i el que avui és útil demà pot ser que no ho sigui. Les causes que poden convertir un estatut d'autonomia en un text anacrònic i insatisfactori poden ser de dos tipus: raons sociopolítiques, és a dir, transformacions en les condicions imperants en una comunitat; i raons d'ordre tècnic, les quals es concreten bàsicament en l'aparició de llacunes i d'imperficcions no detectades pel legislador estatutari i que el dinamisme polític s'ha encarregat de posar en relleu. Així doncs, el procediment de reforma constitueix l'instrument idoni per adequar el text de l'estatut a aquesta realitat sociopolítica canviant i a les necessitats tècniques que la pràctica autonòmica ha posat de manifest.

La reforma de l'estatut d'autonomia, com és sabut, consisteix a afegir, suprimir o modificar-ne un o alguns preceptes. I ofereix un cert paral·lelisme amb una intervenció quirúrgica en un organisme viu, la qual cosa aconsella d'acudir-hi només quan és necessari i sempre amb molta prudència (Loewenstein).

La reforma de l'estatut d'autonomia és un tema d'una importància especial, puix que, com encertadament ha posat en relleu el professor López Menudo, «en el fons del sistema reformatori es troba la filosofia sobre el model autonòmic instaurat per la Constitució». Al nostre entendre, el procediment de reforma no és només un *modus procedendi*, sinó també i prioritàriament una garantia per a cada un dels estatuts davant les temptacions leviatàniques del poder central. Basti recordar que ni el Govern central ni les Corts Generals podran modificar un estatut autonòmic sense la voluntat del Parlament regional.

II EL PROCEDIMENT DE REFORMA ESTABLERT A L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE LES ILLES BALEARS

Els articles 68 i 24.6 del nostre Estatut d'autonomia (reproduïts i completats pels preceptes continguts en els articles 136 i 137 del Reglament del Parlament de les Illes Balears) estableixen

sinèticament el procediment que, si escau, haurà de seguir-se per alterar les prescripcions de la norma institucional bàsica de la Comunitat balear. Per assolir una major claredat expositiva, distingirem tres fases en el procediment reformador establert: iniciativa de la reforma, aprovació pel Parlament balear i, finalment, aprovació per les Corts Generals.

1 INICIATIVA DE LA REFORMA

L'estatut d'autonomia, com qualsevol llei, exigeix per a la seva alteració que determinades persones o entitats manifestin la seva voluntat d'iniciar els tràmits reformadors mitjançant una petició formal. D'acord amb el paràgraf primer de l'article 68 de l'Estatut balear, la legitimació per posar en marxa el procediment modificador de les disposicions estatutàries només s'atribueix a quatre subjectes: *a)* al Parlament balear, a proposta d'una cinquena part dels seus diputats; *b)* al Govern de la Comunitat Autònoma; *c)* al Govern de la Nació; i *d)* a les Corts Generals. Qualsevol d'aquests col·lectius pot, en un moment concret, proposar una modificació total o parcial de l'Estatut, oferint, simultàniament, un text alternatiu destinat a reemplaçar el que es vol substituir.

2 APROVACIÓ PEL PARLAMENT BALEAR

Cada vegada que un dels quatre subjectes legitimats posa en marxa el procediment previst a l'article 68, la proposta de reforma se sotmet a la consideració del Parlament balear. D'acord amb l'establert a l'article 137.1 del Reglament del Parlament, els projectes i les proposicions de reforma de l'Estatut d'autonomia es tramitaran conforme amb el que es disposa en el mateix Reglament per al procediment regulador d'uns i d'altres, segons pertoqui, en funció de l'òrgan que prengui la iniciativa.

La reforma, per prosperar, haurà d'obtenir el suport de la majoria absoluta dels diputats autonòmics. No és el nostre Estatut un text especialment rígid, atès que una majoria circumstancial (per exemple, la que va votar la confiança al president del Govern autònom) pot aprovar una reforma que ha estat proposada per ell mateix, prescindint de l'oposició per important que sigui aquesta. Es destruiria d'aquesta manera el difícil «consens» aconseguit per aprovar el text originari. Una majoria de dos terços, com la que s'exigeix en els Estatuts de Catalunya (art. 56), Galícia (art. 56), Cantàbria (art. 57), La Rioja (art. 42), Aragó (art. 61), Extremadura (art. 63),

Madrid (art. 64) i Castella-Lleó (art. 43), o de tres quintes, com la que es demanda en els Estatuts d'Andalusia (art. 74), Astúries (art. 56), Múrcia (art. 55) i València (art. 61), hauria donat una especial rigidesa al nostre Estatut, evitant que un sol partit pogués imposar-ne la reforma a la resta, encara que tengués el suport de la majoria absoluta del Parlament. Aquest perill de «revisió partidista» cobrarà especial gravetat quan hi hagi coincidència ideològica entre les forces majoritàries de les Corts Generals i les del Parlament balear.

Malgrat l'anterior, hem de precisar que el perill denunciat es veu atenuat per la clàusula continguda a l'apartat sisè de l'article 24 de l'Estatut, d'acord amb la qual per a l'aprovació d'una modificació de l'Estatut «serà necessari que la majoria suficient (concretament, la majoria absoluta) s'assoleixi, a més, pel vot favorable, computat de manera separada, dels parlamentaris que representin, si més no, dues illes diferents». Com afirma Josep Maria Quintana, amb la fórmula «computat de manera separada», que l'Estatut estableix, es vol que la majoria absoluta s'obtingui no només en el conjunt del Parlament, sinó també almenys en dues illes, computant els vots illa per illa. «Caldrà, doncs, per exemple, que els diputats elegits per Menorca, de manera separada, i els elegits per Mallorca, també de manera separada, votin per majoria absoluta la reforma. Aquest és el sentit autèntic de la clàusula de cautela que s'introduí a l'Estatut com a element substitutiu de la paritat». La finalitat d'aquest precepte és obvia, evitar que l'illa de Mallorca pugui imposar una reforma estatutària rebutjada per les altres illes de l'arxipèlag balear.

Aprovat el projecte o proposició de llei de reforma de l'Estatut pel Parlament balear, el president d'aquesta cambra ho remetrà a les Corts Generals perquè se'n faci la tramitació pertinent (art. 137.2 del Reglament del Parlament de les Illes Balears). Malgrat el silenci legislatiu, entenem que la presentació de la proposta haurà de fer-se davant la Mesa del Congrés dels Diputats, atès que — d'acord amb l'establert a l'article 87.2 de la Constitució— aquesta cambra és la competent per iniciar, en tots els casos, la tramitació de les proposicions legislatives de les comunitats autònomes (Ribas Maura).

3 APROVACIÓ PER LES CORTS GENERALS

Finalment, un cop que la proposta de reforma ha obtingut el suport de la majoria absoluta dels diputats del Parlament balear, és tramesa a les Corts Generals, on ha de ser aprovada mitjançant una llei orgànica. Aquest requisit, que es concreta amb l'exigència de ratificar el text per

«majoria absoluta del Congrés, en una votació final sobre el conjunt del projecte» (art. 81.2 de la Constitució), ve recollit a l'incís final de l'art. 68.2 del nostre Estatut. Tanmateix, hem de recordar que l'establiment d'aquest tràmit no depenia de la voluntat dels nostres «legisladors pre-autonòmics», ja que l'apartat tercer de l'article 147 de la Constitució, que es refereix als estatuts de via lenta, afirma que la seva reforma haurà d'ajustar-se al procediment que ells mateixos estableixin i requerirà, en qualsevol cas, l'aprovació de les Corts Generals, mitjançant llei orgànica. És doncs, una exigència constitucional, per a tots els estatuts que han seguit la via de l'art. 143, finalitzar el procediment de reforma amb una decisió favorable de les Corts Generals, testimoniada a través dels tràmits d'una llei orgànica.

En aquest punt del tràmit legislatiu, ens hem de demanar quin és el marge de maniobra de les Corts Generals durant la tramitació de la proposta de reforma estatutària que li ha tramès el Parlament balear: ¿està obligat a ratificar-la o rebutjar-la tal com li arriba o pot alterar-la substancialment? A judici del professor Manuel Aragón Reyes, que ha estudiat amb rigor i en profunditat aquesta qüestió, s'han de rebutjar les dues postures extremes: la que afirma que les Corts Generals poden, aprofitant la reforma iniciada, alterar tal com els véngui de gust el text presentat i prescindir de l'opinió del Parlament autonòmic; i la que sosté que les Corts Generals només poden aprovar o no la reforma presentada, però no poden introduir-hi modificacions.

Al nostre judici, s'ha de reconèixer a les Corts la potestat il·limitada d'alterar la proposta de reforma, però al mateix temps s'ha d'atorgar al Parlament autonòmic iniciador del procés la facultat de retirar el text de les Corts, abans que se'n faci l'aprovació definitiva, si discrepa de les esmenes introduïdes. Només d'aquesta manera podran contrapesar-se la força dels dos Parlaments, sense imposar-se l'un a l'altre. La Resolució de la Presidència del Congrés dels Diputats de 16 de març de 1993 i la Resolució de la Presidència del Senat de 30 de setembre de 1993, dictades amb motiu de la tramitació de la reforma d'estatuts de comunitats de via lenta, també accepten aquesta solució eclèctica.

Al marge de les tres etapes que integren el procediment de reforma de l'Estatut de la Comunitat balear, volem fer dues puntualitzacions complementàries. En primer lloc que, en el que no està previst a l'article 68 de l'Estatut, s'atindrà, d'acord amb el paràgraf tercer d'aquest mateix precepte, «a les disposicions de la Constitució sobre aquesta matèria». I en segon lloc que, a di-

ferència del que succeeix en altres estatuts (Catalunya, Galícia, Andalusia, Cantàbria, La Rioja, Aragó, Castella-La Manxa, Extremadura, Madrid i Castella-Lleó), en el nostre no s'ha introduït cap clàusula que prohibeixi que la proposta de reforma que no hagi prosperat sigui sotmesa novament a tràmit fins que hagi transcorregut un any des del fracàs de l'intent anterior.

III AMB LA VISTA POSADA EN EL FUTUR: REFORMAR L'ESTATUT DE 1983

Malgrat la seva decidida voluntat d'autogovern, expressada tant a la Segona República (aprova -ció d'un Avantprojecte d'estatut en 1931) com a l'última transició política (manifestació de més de cinquanta mil persones el 29 d'octubre de 1977 que demanaven l'autonomia), les Illes Balears no aconseguiren veure aprovat el seu Estatut d'autonomia fins a finals del mes de febrer de 1983. Balears es va convertir tard en una Comunitat Autònoma i amb un marc competencial molt limitat, la qual cosa no deixa de sorprendre si es té en compte que aquestes terres històricament han estat Regne independent i que tenen una llengua pròpia distinta de la que és oficial a l'Estat.

Amb l'Estatut d'autonomia, les quatre illes es varen disposar a contruir un futur comú i suggestiu, la qual cosa no era gens senzilla tenint en compte els segles de desencontres i recels. L'instrument jurídic amb el qual es contava com a punt de partida era modest, però hi havia una càrrega important d'il·lusió i esperances d'ampliar a curt termini el ventall de competències.

Han transcorregut quasi quinze anys i els partits polítics han decidit, després del fracàs del text de 1991, agafar el bou per les banyes. En efecte, el Ple del Parlament balear a la sessió de dia 29 d'abril de 1997 va aprovar la constitució d'una ponència encarregada d'estudiar la reforma de l'Estatut. Aquesta Ponència, on són presents tots els grups parlamentaris, va iniciar la feina en els primers dies del passat mes de setembre. No obstant això, es tracta d'una tasca molt complexa, perquè són molts els interessos que estan en joc, tant entre els partits com dins cada partit.

En la nostra opinió, la reforma de l'Estatut haurà de centrar-se en quatre blocs de matèries: les definicions polítiques, les institucions, les competències i el finançament. Sense cap propòsit d'exhaustivitat, volem assenyalar algunes de les qüestions que convendria analitzar si han d'esser objecte de reforma.

1 PRIMER BLOC: DEFINICIONS POLÍTIQUES

En aquest apartat, hi hem inclòs les següents qüestions: la definició de la Comunitat Autònoma, el tema de si s'ha de reconèixer la condició de «nacionalitat» a les Illes Balears, la qüestió de la llengua catalana i el tema de la bandera. Considerem breument aquests aspectes:

A) *La definició de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears*

El primer paràgraf de l'article 1 de l'actual Estatut d'autonomia de les Illes Balears (EAIB) diu que «el poble de les Illes Balears, com a expressió de la seva identitat històrica», es constitueix en Comunitat Autònoma. Creiem que seria convenient substituir «el poble de les Illes Balears» per «els pobles de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera», atès que, ara per ara, no es pot parlar seriosament d'un poble balear. La fórmula que proposam, que, a més a més, està en consonància amb la redacció de l'actual article 9 de l'EAIB, posa en relleu l'existència d'històries i d'idiosincràsies pròpies i diferenciades a cada una de les quatre illes habitades de l'arxipèlag balear.

En coherència amb aquesta proposta, seria també convenient modificar l'art. 19 de l'EAIB quan diu que «el Parlament representa el poble de les Illes Balears», i afirmar en el seu lloc que «el Parlament representa els pobles de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera».

És evident que aquests canvis no són un impediment perquè en el futur pugui existir un «poble balear», sinó que el que fan és reconèixer, i no dissimular, la realitat que hi ha actualment. El que és desitjable és que les Illes Balears s'arribin a convertir en un projecte comú arrelat en la gent, però això s'ha d'aconseguir des del respecte mutu, l'aproximació, la cooperació i la solidaritat. Mai des de l'uniformisme centralitzador de Mallorca.

B) *El tema de si s'ha de reconèixer a les Illes Balears la condició de «nacionalitat»*

Encara que es tracta d'una qüestió més simbòlica que una altra cosa, proposam que — tal com han fet les darreres reformes dels Estatuts de Canàries i d'Aragó— es reconeixi a les Illes Balears la condició de «nacionalitat», ja que gaudeixen de trets més que suficients d'identitat diferencial. De fet, aquesta expressió no té cap abast jurídic, si be té un sentit polític i emocional no menyspreiable: la voluntat de subratllar la pròpia identitat enfront dels altres pobles de l'Estat espanyol i el desig d'aprofundir fins al màxim constitucionalment possible en la capacitat d'autogovern. En cas d'incloure's la fórmula «nacionalitat», hauria de recollir-se a l'article 1, darrera de la referència a la seva «identitat històrica».

C) *La qüestió de la llengua catalana*

La fórmula de l'article 3 de l'EAIB («La llengua catalana, pròpia de les Illes Balears, tindrà, junta amb la castellana, el caràcter d'idioma oficial. Tots tenen el dret de conèixer-la i d'usar-la i ningú no podrà ésser discriminat per causa de l'idioma») va ser fruit d'un llarg procés, ple de dificultats i entrebancs. Es per això, perquè va ser fruit d'un consens molt difícil, perquè és prou satisfactori i per les imprevisibles conseqüències que se'n derivarien de la proposta de reforma, que proposam que romanguí inalterat.

D'acord amb el que s'ha dit anteriorment en favor de la concòrdia, creiem que, a l'esmentat article 3, s'hi podria introduir un altre paràgraf que insistís en l'obligació dels poders públics de dur a terme totes les mesures necessàries per fer efectiu aquest bilingüisme de tots els habitants de les Illes Balears. A tall d'exemple, pensam que es podria afegir un precepte semblant a l'article 3.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya: «La Generalitat garantirà l'ús normal i oficial d'ambdós idiomes, prendrà les mesures necessàries per tal d'assegurar llur coneixement i crearà les condicions que permetin d'arribar a llur igualtat plena quant als drets i deures del ciutadans de Catalunya».

D) *El tema de la bandera*

L'article 4.1 de l'EAIB, que regula la bandera de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears («constituïda per quatre barres roges horitzontals sobre fons groc, amb un quarter situat a la

part superior esquerra de fons morat i amb un castell blanc de cinc torres en mig»), també va ser objecte d'importants polèmiques. És per això que creiem que no se n'ha d'acceptar cap modificació, especialment ara que comença a tenir un cert arrelament en la societat balear.

2 SEGON BLOC: LA REFORMA DE LES INSTITUCIONS

És en aquest àmbit on el legislador autonòmic trobarà una major llibertat, ja que els aparells centrals dels partits amb implantació estatal no tenen un interès especial en els temes organitzatius interns de la nostra comunitat, donat que molts cops ni tan sols es preocupen d'entendre'ls. Per això, és previsible que deixin una àmplia llibertat a llurs organitzacions territorials en aquesta matèria. És, doncs, el moment propici perquè es corregeixin les disfuncions i es resolguin les deficiències i omissions que han posat de manifest quinze anys de vida autonòmica.

Creiem que els nostres legisladors, en els temes institucionals, haurien de reflexionar sobre les qüestions següents: la doble condició de parlamentaris i consellers insulars, la possibilitat que el president del Govern pugui dissoldre anticipadament el Parlament, l'aplicació dels períodes de sessions del Parlament balear, la retribució dels parlamentaris i consellers insulars, l'ampliació del nombre de membres del Govern amb responsabilitats executives, la introducció de la institució del referèndum i la possibilitat que el senador autonòmic no sigui diputat del Parlament balear. Són qüestions complexes, les quals no tenen una única solució correcta, però cal afinar els sentits jurídic i polític per trobar la solució més adient a la nostra pròpia realitat. Analitzem-les una per una:

A) *La doble condició de parlamentaris i consellers insulars*

El punt més polèmic de l'actual procés de reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears és, sens dubte, si s'ha de mantenir o reformar la doble condició de parlamentaris i consellers insulars que, actualment, ostenten els representants autonòmics.

Els Consells Insulars, concebuts com a conseqüència de la geografia pluriinsular de la nostra Comunitat Autònoma, tenen encomanat el govern, l'administració i la representació de les illes de Mallorca, Menorca i Eivissa-Formentera, i poden assumir l'ampli ventall de competències executives que recull l'article 39 de l'EAIB. Però el que més crida l'atenció d'aquests òrgans és

la seva peculiar composició, única a l'àmbit polític de l'Estat espanyol: «cadascun dels Consells Insulars serà integrat pels diputats elegits per al Parlament a les illes de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera» (art. 38.1). En conseqüència, els representants autonòmics exerceixen llurs activitats en dos òrgans prou diferenciats: la funció legislativa i de control polític al Govern en el Parlament, i la funció d'administració i govern a l'àmbit de cada illa. Tal com ha assenyalat, amb encert, el professor Andreu Ribas Maura, l'explicació d'aquesta peculiar composició es troba en la recerca d'una solució a les històricament difícils relacions entre les illes. En els debats que varen conduir a l'aprovació de l'Estatut d'autonomia es va destacar que aquesta doble condició «ha de fer possible l'equilibri i la concòrdia entre l'existència d'una sola Comunitat Autònoma i les illes que la integren» (Gregori Mir Mayol, 11 de gener de 1983), ja que «per la coincidència de les persones es produirà una articulació vertadera entre les Illes Balears» (Rodolfo Martín Villa, 19 de gener de 1983).

Aquesta era la teoria. La pràctica, no obstant això, ha posat en evidència que aquesta doble condició de parlamentaris i consellers insulars és font de problemes, assenyalant-se que en nombroses ocasions és molt difícil, per no dir impossible, atendre degudament les obligacions que es deriven de la pertinença a ambdós òrgans, especialment quan ambdues institucions han d'actuar simultàniament. La insatisfacció actual, que s'arrossega des de ja fa anys, ha fet que es manegin diverses alternatives de reforma, que tenen avantatges i inconvenients. Bàsicament, s'han apuntat tres possibilitats: mantenir la llista única augmentant les incompatibilitats (actualment només són incompatibilitats els càrrecs de president de la Comunitat Autònoma i de president del Parlament amb el de conseller insular), separar les llistes (amb o sense possibilitat de repetir noms) i optar per una elecció indirecta pels regidors dels Ajuntaments. Analitzem aquestes tres propostes:

a) *La primera proposta de reforma*, la qual és la més conservadora, consisteix — com hem dit— a mantenir la llista única augmentant les incompatibilitats. Un document elaborat per la Federació Socialista de Menorca-PSOE el mes de març de 1997 defensava aquesta opció en base a les següents consideracions:

- La valoració positiva de la doble condició dels Consells Insulars com a òrgans de govern i òrgans de règim local.

- La conveniència que els Consells Insulars participin en el control del Govern de la Comunitat Autònoma i en els processos legislatius.
- La posició de força que tenen actualment els Consells Insulars per fer d'interlocutors de la pròpia illa i per participar en les competències compartides amb el Govern de la Comunitat.
- La creència que la dualitat de càrrecs (parlamentari-conseller insular) en les mateixes persones és la garantia que «es fa efectiva la construcció de la Comunitat Autònoma a través d'aquestes institucions pròpies i insulars».

Per tots aquests motius, el document esmentat es declarava favorable al fet que els parlamentaris segueixin essent, com fins ara, consellers insulars. S'afegia, no obstant això, que «per facilitar i garantir la bona gestió al Consell», es podia ampliar el nombre d'elegits en la llista única, cosa que semblava apuntar cap a una ampliació dels càrrecs incompatibles.

b) La *segona proposta de reforma* consisteix a separar les llistes de parlamentaris i consellers insulars. D'aquesta manera, en arribar la data establerta, els electors de Balears votarien tres llistes en tres urnes diferents: regidors al seu Ajuntament, consellers insulars al seu Consell Insular i parlamentaris autonòmics. Aquest sistema, que és el que se segueix a la Comunitat Canària per a l'elecció dels *Cabildos Insulares*, ha estat defensat públicament per alguns professors de la Universitat balear. Avel·lí Blasco, Andreu Ribas i jo mateix hem escrit articles a la premsa diària valorant positivament aquesta solució. En concret, el professor Avel·lí Blasco, en un magnífic article titulat «*La doble identitat de diputats y consellers*», ha exposat de forma sintètica però rotunda els arguments que – segons el seu judici – aconsellen la separació de llistes. Ha agrupat els arguments en el cinc blocs següents:

1r. La doble condició de parlamentaris i consellers insulars provoca en algun d'ells una sobrecàrrega de treball. Escriu el catedràtic de Dret Administratiu: «Pensem per exemple en els consellers que pertanyen al grup polític que governa en cada Consell o que pertanyen als grups minoritaris: el que succeeix en aquests supòsits és que una mateixa persona forma part de 6 ó 7 comissions en el seu Consell (a Eivissa i a Menorca arriben a ser 12 en alguns casos) i, al mateix temps, de 3 ó 4 comissions més en el Parlament. En total, un mateix *conseller-diputat* arriba a fer part de 12 ó 13 comissions, xifres que es veuran incrementades en el futur, a

mesura que es vagin fent les transferències de la Comunitat Autònoma als Consells Insulars. Amb aquestes dades, em sembla evident que és materialment impossible que una mateixa persona pugui atendre en les condicions adequades aquest cúmul de comissions a què pertany».

2n. Un altre inconvenient de l'actual dualitat de càrrecs és la desatenció dels assumptes del Consell Insular quan hi ha sessions en el Parlament balear. Ningú no pot estar en dos llocs al mateix temps. A més a més, aquest problema té un agreujant especial a les illes menors, ja que els seus consellers s'han de traslladar a Palma, seu de la cambra legislativa.

3r. El tercer problema que presenta el sistema actual és que els electors, vulguin o no, han de votar el mateix partit per a dos òrgans molt diferents: el Parlament balear i el Consell Insular respectiu, quan tal vegada preferissin diversificar el seu vot. Tot això implica, sens dubte, restringir «la capacitat i el pluralisme de vot» dels ciutadans.

4t. D'altra banda, com veurem tot seguit, la dualitat de càrrecs en les mateixes persones dificulta enormement o impedeix — segons les interpretacions— dissoldre anticipadament el Parlament per part del president del Govern. Possibilitat que seria interessant d'introduir.

5è. L'articulació entre el Parlament i els Consells Insulars no té perquè produir-se a nivell personal, com succeeix en aquests moments, políticament és més important que es produeixi a nivell organitzatiu i institucional.

En coherència amb aquests arguments, el professor Avel·lí Blasco conclou amb les paraules següents: «Crec, per tot això, que la reforma de l'Estatut hauria de dirigir-se cap a una separació completa de les llistes electorals al Parlament i als Consells: en aquest sentit, la proposta que es maneja en alguns mitjans d'efectuar una incompatibilització només parcial entre les llistes, mantenint la identitat dels components restants, suposa resoldre alguns dels problemes exposats, però conservant un model organitzatiu clarament inadequat en el seu conjunt».

Amb el mateix criteri, el professor Ribas Maura ha escrit: «Crec que el més oportú i funcional seria aprofitar l'ocasió de la reforma de l'Estatut per separar les eleccions autonòmiques i les insulars. Al cap i a la fi, són dues administracions ben diferents i la seva interferència mútua provoca uns problemes considerables que només acaben de començar».

c) La *tercera proposta de reforma*, francament molt minoritària, consisteix a elegir els consellers insulars de forma separada dels parlamentaris, però no a través d'una tercera llista (que era la proposta anterior), sinó de forma indirecta a través dels regidors dels Ajuntaments. Aquest sistema, que és el que es segueix per a la composició de les diputacions provincials (arts. 204-209 de la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general), té l'inconvenient d'allunyar l'elecció dels ciutadans i reduir la legitimitat democràtica d'aquests òrgans de govern insular.

En conclusió, i recordant tot el que s'ha dit, al nostre judici, la solució més adient és l'establiment de llistes electorals separades per al Parlament i per als Consells Insulars. Malgrat això, si el que es pretén és que «determinades persones simultanegin els dos càrrecs públics, la solució menys dolenta a aquest problema no és el sistema d'una llista única per a ambdues institucions (ni tan sols amb incompatibilitats parcials entre elles), sinó en dues llistes separades on puguin figurar alguns noms repetits» (A. Blasco). Repeticions que, tanmateix, s'haurien d'acceptar de forma taxada i molt restrictiva.

B) *La possibilitat que el president del Govern pugui dissoldre anticipadament el Parlament*

Una de les característiques dels sistemes parlamentaris és l'equilibri de poders entre el Govern i el Parlament. Aquest pot fer caure a aquell mitjançant una moció de censura i, en compensació, el Govern pot dissoldre el Parlament, convocant eleccions anticipades. Doncs bé, en el sistema autonòmic balear es dona un parlamentarisme desequilibrat, ja que està prevista la moció de censura però no la dissolució anticipada.

Aquesta absència, provocada pels Acords Autonòmics de 1981 entre el Govern d'UCD i el PSOE, ha motivat reiterades crítiques dels distints partits polítics, que han argumentat que en el supòsit d'una crisi política de la Comunitat podríem entrar en un carreró sense sortida. En efecte, és possible que, davant d'una situació de gran fragmentació parlamentària, un govern no pugui aconseguir l'estabilitat necessària i l'oposició no pugui fer prosperar una moció de censu-

ra constructiva; en aquests casos, el més lògic seria acudir al dipositari de la sobirania — el poble— perquè, com a àrbitre, acabés amb la paràlisi institucional; no obstant això, en el nostre sistema autonòmic aquesta situació no s'ha previst. És per tot això que, en aquest moment de reforma, propugnam la incorporació de la facultat del president del Govern per poder dissoldre anticipadament el Parlament.

Hem de precisar que, tal i com s'ha incorporat a l'Estatut d'autonomia Canari, propugnam una dissolució limitada, en el sentit que el mandat del nou Parlament només seria fins al dia en què hauria d'haver acabat la legislatura del Parlament dissolt. Per tant, no es rompria la convocatòria electoral simultània en totes les comunitats de via lenta, ja que, en qualsevol cas, les eleccions autonòmiques se celebrarien el quart diumenge de maig de cada quatre anys.

Acte seguit, hem d'incorporar un nou element de reflexió: si el Parlament es dissol, ¿què succeïx amb els Consells Insulars? O dit d'una altra manera: amb l'actual dualitat de càrrecs (parlamentaris-consellers insulars), ¿és possible la dissolució del Parlament? En aquest punt la doctrina s'ha mostrat dividida. Així, el professor Ribas Maura ha respost afirmativament, indicant que la dissolució del Parlament provocaria la substitució dels primers consellers insulars pels nous diputats sorgits de les eleccions anticipades (quan aquests haguessin pres possessió). En sentit contrari s'ha pronunciat el professor Avel·lí Blasco, el qual entén que la dissolució dels Consells, tant en el seu vessant d'institucions autonòmiques com en el d'entitats locals, és «manifestament contrària a la Constitució». Tesi que nosaltres compartim.

C) *L'ampliació dels períodes de sessions del Parlament balear*

Una reforma cada cop més peremptòria és l'ampliació dels períodes de sessions del Parlament balear, reduïts ara a quatre mesos («El Parlament es reunirà durant quatre mesos a l'any, en dos períodes de sessions compresos entre setembre i desembre el primer, i entre febrer i juny el segon»). Aquesta restricció temporal, fruit de l'Acord Autonòmic de juliol de 1981 entre el Govern d'Unió de Centre Democràtic i el Partit Socialista Obrer Espanyol, no es pot seguir mantenint, ja que el Parlament haurà d'augmentar les seves tasques legislatives i de control polític al Govern en la mesura que la Comunitat Autònoma de les Illes Balears assumeixi noves competències. Quant a l'abast d'aquesta ampliació, pensam que s'hauria de doblar la durada de cada

període de sessions, és a dir que el Parlament estàs reunit un total de vuit mesos a l'any. No sembla que el consens en aquest punt sigui molt conflictiu, ja que, fins i tot amb el nivell competencial actual, la pràctica política ha fet veure la necessitat d'una activitat més continuada del Parlament.

D) *La retribució dels parlamentaris i consellers insulars*

Una altra qüestió que també convé abordar és la manera de retribuir els parlamentaris i consellers insulars, perquè el sistema actual de dietes alça polèmiques i suspicàcies innecessaris. Cal, doncs, suprimir l'article 23.2 de l'EAIB («els diputats no percebran retribució fixa pel seu càrrec representatiu, sinó únicament les dietes que se determinaran per l'exercici d'aquest»), perquè puguin rebre periòdicament una compensació econòmica proporcional a la importància i a la intensitat de la seva feina. Òbviament, aquesta modificació obligarà a revisar i, si escau, agreujar la llista d'incompatibilitats.

E) *L'ampliació del nombre de membres del Govern amb responsabilitats executives*

El consens sembla fàcil en la no limitació del nombre de membres del Govern balear. Per dur endavant aquesta reforma serà suficient amb suprimir el segon incís de l'art. 33.2 de l'EAIB («El nombre de consellers amb responsabilitat executiva no excedirà de deu»), introduït arran dels pactes entre el Govern d'UCD i el PSOE en 1981. La càrrega major de treball de l'executiu autonòmic, fruit de la gestió d'un nombre superior de competències, justifica, amb escreix, la supressió d'aquell límit.

F) *La introducció de la institució del referèndum*

Creiem, d'altra banda, que la reforma que s'ha iniciat és una bona oportunitat perquè s'introdueixi a l'Estatut d'autonomia alguna institució de democràcia directa, i de manera especial el referèndum. En concret, es podria incorporar un referèndum consultiu semblant al que preveu

l'article 92 de la Constitució (tal com ha fet l'Estatut d'autonomia de Canàries) o, fins i tot, preveure les dues modalitats de referèndums legislatius: el referèndum legislatiu de ratificació (per aprovar projectes de llei) i el referèndum legislatiu abrogatiu (per derogar lleis que estan en vigor), tal com feia el Projecte de constitució en els primers tràmits del procés parlamentari.

El referèndum és una finestra oberta a la participació de les forces socials a la vida pública sense haver de passar pel tamís dels partits polítics. És convenient que, davant de certes decisions de transcendència especial per a la Comunitat balear, es permeti al poble que de manera directa i vinculant expressi la seva voluntat. La qual cosa serà útil, sens dubte, per completar i compensar la democràcia representativa.

G) *La possibilitat que el senador autonòmic no sigui diputat del Parlament balear*

Entenem que no hi ha cap necessitat d'obligar el Parlament balear a haver d'elegir el senador autonòmic entre els seus propis membres. En aquest sentit, som partidaris d'augmentar les possibilitats d'elecció i suprimir el segon incís de l'article 28.1 de l'EAIB («El o els designats hauran d'ésser diputats del Parlament de la Comunitat»). De fet, l'article 69.5 de la Constitució espanyola no recull aquesta exigència, sinó que es remet al que disposi cada estatut.

3 TERCER BLOC: AMPLIACIÓ DE COMPETÈNCIES

Els nostres legisladors autonòmics tenen al seu davant els tres models aprovats recentment: el canari, l'aragonès (ambdós el desembre de 1996) i el castellà-manxec (el juliol de 1997). La Comunitat Canària ha aconseguit els seus màxims objectius competencials (gràcies, en bona mesura, a l'acció política de Coalició Canària sobre el Govern central), Aragó ha aconseguit, si fa no fa, la meitat de les seves pretensions (allò que s'ha aconseguit es deu, entre d'altres coses, a la bona sintonia entre el Partit Aragonès Regionalista i el Partit Popular), i la Comunitat de Castella-La Manxa s'ha hagut de conformar amb un marc competencial molt més reduït, que és el que, des de Madrid, es vol imposar a totes les comunitats de via lenta que no duguin a terme una acció política agressiva enfront de l'Estat central. Per tant, com veiem, els processos de reforma que han emprès diverses comunitats autònomes de règim comú no pretenen un augment competencial genèric i igualador, ja que el sostre assolit per cada una d'elles depèn de

factors d'oportunitat política, i no de consideracions de racionalitat jurídica .

Al nostre parer, els legisladors autonòmics de les Illes Balears han d'exigir majors nivells competencials, cosa que no és molt difícil si es té en compte que partim d'una realitat ben esquinçada. Aquesta postura reivindicativa davant de l'Estat central ha de mantenir-se fins al punt de reclamar l'«autonomia màxima o plena», és a dir, la que s'atorgui a Catalunya o al País Basc. Tal vegada de moment només es donin algunes passes, però hem de tenir ben clar l'objectiu que volem aconseguir. Com afirma el professor Ribas Maura, «la qüestió serà comprovar si ja des d'aquí es renuncia, o no, a tan legítima aspiració».

Aleshores, a curt termini, el marc competencial canari seria el més desitjable però, observant la situació política actual i tenint en compte les experiències anteriors, el que és més probable és que prenguem com a guia el model aragonès o, fins i tot, el més restrictiu de Castella-La Manxa. Això dependrà de la capacitat i voluntat de pressió del PP i del PSOE de Balears sobre llurs executives centrals respectives.

4 QUART BLOC: EL FINANÇAMENT AUTONÒMIC

En aquest apartat quart només ens volem referir a la conveniència que es consagri a l'Estatut d'autonomia un règim fiscal especial per a Balears, el qual permeti compensar els costos de la insularitat (tant respecte de la península com entre les mateixes illes de la Comunitat) i el desgast de les infraestructures a causa d'un turisme de masses i depredador del territori.

5 REFLEXIÓ FINAL

La classe política balear té al davant una tasca ben difícil, en la qual haurà d'abocar voluntat de consens, màxima ambició i sentit realista.

Encara que, ara per ara, el Partit Popular pot imposar una reforma partidista sense tenir en compte les aportacions d'altres partits, aquesta opció seria molt negativa pel normal desenvolupament de la nostra convivència autonòmica. S'ha d'arribar a un gran acord entre tots els partits parlamentaris sobre què s'ha de reformar i en quin sentit. Tots hauran de cedir, perquè les propostes dels distints partits i de les diferents illes dins d'un mateix partit són molt diverses. En cada decisió s'ajunten, de manera inescindible, els interessos de les Balears com a Comunitat, de cada illa considerada individualment, de cada partit i de cada polític. Esperem que els interessos col·lectius prevaleixin damunt els partidistes i damunt els particulars en aquest nou procés que s'ha començat.