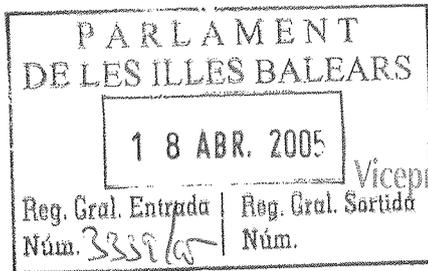




Parlament de les Illes Balears

Treballs de la Comissió Assessora. Acords relatius al Títol II. Sessions 10 a 14



GOVERN DE LES ILLES BALEARS

Vicepresidència i Conselleria de Relacions Institucionals

GOVERN BALEAR
VICEPRES I REL INST
REGISTRE: SORTIDES
Núm. 1366 / 2005
Data 18-ABR-2005

Hble. Sr. President del Parlament de les Illes Balears

Per Acord del Consell de Govern de data 01/10/2004 es va constituir la Comissió Assessora per a la Reforma de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears, a l'objecte de proposar les aportacions de persones expertes en el seu contingut de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears.

Des de la seva constitució la Comissió s'ha anat reunint i ha pres els acords relatius als Títols II que a continuació es relacionen.

S'adjunten les ponències que els vocals assignats han redactat i les actes de les sessions celebrades.

Ponències:

- 1.- Sr. Avel·lí Blasco Esteve (Doc. núm. 1).
- 2.- Sr. Bartomeu Colom Pastor ((Doc. núm 2).
- 3.- Sr. Rafael Gil Mendoza (Doc. núm. 3).
- 4.- Sr. Rafael Gil Mendoza (Doc. núm. 4).
- 5.- Sra. María Pilar Ferrer Vanrell (Doc. núm. 5).
- 6.- Sr. José Antonio Roselló Rausell (Doc. núm. 6).
- 7.- Sr. José Antonio Roselló Rausell (Doc. núm. 7).
- 8.- Sr. José Antonio Roselló Rausell (Doc. núm. 8).
- 9.- Sr. Felio José Bauzá Martorell (Doc. núm. 9).
- 10.- Sra. Felisa Vidal Mercadal (Doc. núm. 10).
- 11.- Sra. Felisa Vidal Mercadal (Doc. núm. 11).
- 12.- Sra. Carmen Palma Ocete (Doc. núm. 12).
- 13.- Sra. Carmen Palma Ocete (Doc. núm. 13).

Actes:

- 1.- Sessió número 10 (Doc. núm. 14).
- 2.- Sessió número 11 (Doc. núm. 15).
- 3.- Sessió número 12 (Doc. núm. 16).
- 4.- Sessió número 13 (Doc. núm. 17).
- 5.- Sessió número 14 (Doc. núm. 18).



GOVERN DE LES ILLES BALEARS

Vicepresidència i Conselleria de Relacions Institucionals

RELACIÓN POR ARTÍCULOS

Article 10

La comunitat autònoma té la competència exclusiva en les matèries següents:

1. Organització, règim i funcionament de les seves institucions pròpies en el marc d'aquest Estatut.
2. Alteracions dels termes municipals i denominació oficial dels municipis i topònims.
3. Ordenació del territori, incloent-hi el litoral, urbanisme i habitatge.
4. Obres públiques dins el territori de la comunitat autònoma que no siguin d'interès general de l'Estat.
5. Ferrocarrils, carreteres i camins. El transport fet per aquests mitjans, per cable i per canonada. Ports, aeroports i heliports no qualificats d'interès general per l'Estat, i ports de refugi, ports, aeroports i heliports esportius.
6. Transport marítim, exclusivament entre ports o punts de la comunitat autònoma, sense connexió amb altres ports o punts d'altres àmbits territorials.
7. Centres de contractació i terminals de càrrega en matèria de transports.
8. Règim d'aigües i aprofitaments hidràulics, canals i regatges. Aigües minerals i termals. Ordenació i concessió de recursos i aprofitaments hidràulics.
9. Monts, aprofitaments forestals, vies pecuàries i pastures. Tractament especial de les zones de muntanya.
10. Agricultura i ramaderia.
11. Turisme.
12. Esport i lleure.
13. Joventut i gent gran.
14. Desenvolupament comunitari i integració, sanitat i higiene, i benestar social, en especial:
 - seguretat social no contributiva,
 - política de protecció dels disminuïts físics, psíquics i sensorials,
 - política d'atenció a persones dependents.

Així mateix la Comissió acorda incloure tres paràgrafs nous on es faci referència a la protecció social de la família; la conciliació de la vida familiar i laboral; i les polítiques d'igualtat de sexes.

15. Artesania.
16. Vigilància i protecció dels seus edificis i de les seves instal·lacions. Coordinació i totes les altres facultats en relació amb les policies locals, en els termes que estableixi una llei orgànica.

La Comissió acorda no pronunciar-se sobre la creació d'una policia autonòmica. No obstant, s'acorda eliminar les limitacions establertes en aquest article –que no estiguin imposades per l'article 149.1.29 de la Constitució Espanyola- per tal de fer un marc que



GOVERN DE LES ILLES BALEARS

Vicepresidència i Conselleria de Relacions Institucionals

possibiliti la creació d'una policia autonòmica si així ho decideix el Parlament de les Illes Balears.

17. **Fires i mercats no internacionals.**
Una minoria tan sols faria referència a "fires i mercats".
18. Foment del desenvolupament econòmic dins el territori de la comunitat autònoma, d'acord amb les bases i la coordinació general de l'activitat econòmica.
19. Pesca i activitats recreatives en aigües interiors, cria i recollida de marisc, aqüicultura i caça.
20. Arxius, biblioteques i museus que no siguin de titularitat estatal. Conservatoris de música, serveis de belles arts, hemeroteques i institucions semblants.
21. **Patrimoni monumental, cultural, històric, artístic, arquitectònic, arqueològic, científic i paisatgístic, sense perjudici del que disposa l'article 149.1.28a de la Constitució.**
22. Cultura.
23. **Cinc membres de la Comissió proposen la següent redacció:**
"Correspon a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears la competència exclusiva en matèria de dret civil, inclosa la determinació del seu sistema de fonts, llevat de les regles relatives a l'aplicació i a l'eficàcia de les normes jurídiques, les relacions jurídicocivils relatives a les formes de matrimoni, l'ordenació dels registres i instruments públics, les bases de les obligacions contractuals, les normes per resoldre els conflictes de lleis i la determinació de les fonts del dret de competència estatal".
Quatre membres són partidaris de mantenir la redacció vigent.
24. Ordenació de la hisenda de la comunitat autònoma, d'acord amb el que estableix aquest Estatut.
25. Casinos, jocs i apostes, amb exclusió de les apostes mútues esportives benèfiques.
26. **Cooperatives, pòsits i mutualisme no integrat en el sistema de la Seguretat Social.**
27. Espectacles i activitats recreatives.
28. Estadístiques d'interès per a la comunitat autònoma.
29. Fundacions i associacions.
30. Indústria, sense perjudici del que determinin les normes de l'Estat per raons de seguretat, sanitàries o d'interès militar, i les normes relacionades amb les indústries que estiguin subjectes a la legislació de mines, hidrocarburs i energia nuclear.
31. Instal·lacions de producció, distribució i transport d'energia, quan el transport no surti de la comunitat i el seu aprofitament no afecti altra comunitat autònoma.
32. Publicitat.
33. Servei meteorològic de la comunitat autònoma.
34. Institucions públiques de protecció i tutela de menors.
35. Establiments de borses de valors i establiment i regulació de centres de contractació de mercaderies de conformitat amb la legislació mercantil.
36. **Caixes d'estalvi i institucions de crèdit cooperatiu públic i territorial.**
37. **Comerç interior. Defensa de la competència.**



GOVERN DE LES ILLES BALEARS

Vicepresidència i Conselleria de Relacions Institucionals

38. Denominacions d'origen i altres indicacions procedència relatives als productes de la comunitat autònoma.
39. Investigació científica i tècnica.
40. "Corporacions de dret públic representatives d'interessos econòmics i professionals".
41. "Règim local".
42. "Protecció del medi ambient. Normes addicionals de protecció. Espais naturals protegits. Ecologia".
43. "Defensa dels consumidors i dels usuaris".
44. "Activitats classificades".
45. Ordenació farmacèutica.
47. Integració social i econòmica de l'immigrant".

La Comissió acorda addicionar a l'article 48 la redacció següent: "tot incloent-hi la potestat reglamentària, la inspecció i les actuacions de foment inherents a totes les matèries de la seva competència".

Article 11

En el marc de la legislació bàsica de l'Estat corresponen a la comunitat autònoma de les Illes Balears el desenvolupament legislatiu i l'execució de les matèries següents:

1. Règim jurídic i sistema de responsabilitat de l'Administració de la comunitat autònoma i de l'Administració Local.
2. Normes processals i de procediment administratiu derivades de les peculiaritats del dret substantiu de les Illes Balears o de les especials de l'organització de la comunitat autònoma.
3. Estatut dels funcionaris de l'Administració de la comunitat autònoma i de l'Administració local.
Així mateix la Comissió recomana al Parlament de les Illes Balears analitzar les dues alternatives de substituir l'expressió "funcionaris de l'Administració de la comunitat autònoma i de l'Administració local" per la de "funcionaris de les administracions de la comunitat autònoma" o deixar l'actual redacció, amb l'objectiu final de poder abraçar totes les administracions de les Illes Balears. Es fa constar que una majoria dels vocals aposta per la primera alternativa.
4. Coordinació hospitalària.
5. Contractes i concessions administratives a l'àmbit substantiu de competències de la comunitat autònoma.
6. Ordenació i planificació de l'activitat econòmica de les Illes Balears.
7. Règim miner i energètic.
8. Mitjans de comunicació social.
9. Ordenació del sector pesquer. Pesca marítima al mar territorial.
10. Corporacions de dret públic, representatives d'interessos econòmics i professionals.
11. Sistemes de consultes populars a l'àmbit de les Illes Balears.



GOVERN DE LES ILLES BALEARS

Vicepresidència i Conselleria de Relacions Institucionals

12. Protecció civil. Emergències.
13. Seguretat social, excepte la gestió econòmica.

Article 12

Correspon a la comunitat autònoma de les Illes Balears, en els termes que estableixin les lleis i les normes reglamentàries que, en desenvolupament de la seva legislació, dicti l'Estat, la funció executiva en les matèries següents:

Es planteja una qüestió de filosofia de l'article, de manera que la majoria dels vocals proposa conservar l'actual redacció, mentre que dos ponents suggereixen la possibilitat que la potestat reglamentària correspongui a la comunitat autònoma de les Illes Balears.

La Comissió es plantejarà traslladar com article específic el contingut de l'article 12.1 al tractar l'acció exterior.

1. Expropiació forçosa.
2. Ordenació del transport de viatgers i mercaderies que tinguin l'origen i la destinació dins el territori de la comunitat autònoma, sense perjudici de l'execució directa que se'n reservi l'Administració general de l'Estat.
La Comissió acorda mantenir aquesta redacció després d'haver elevat a consulta a la Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i Transports, i a l'Advocacia de la comunitat autònoma.
3. Fires internacionals.
4. **Règim econòmic de la Seguretat Social.**
5. Gestió de museus, biblioteques i arxius de titularitat estatal que no es reservi l'Estat. Els termes de la gestió es fixaran mitjançant convenis.
6. Pesos i mesures. Contrast de metalls.
7. Plans establerts per l'Estat per a la implantació o la reestructuració de sectors econòmics.
8. Productes farmacèutics.
9. Propietat industrial.
10. Propietat intel·lectual.
11. Execució de la Legislació Laboral, inclosa la Inspecció de Treball. Formació professional continua.
12. Salvament marítim.
13. **Crèdit, banca i assegurances.**
14. Sector públic estatal en l'àmbit territorial de la comunitat autònoma, la qual participarà en les activitats que corresponguin.
15. Ports i aeroports amb qualificació d'interès general, quan l'Estat no se'n reservi la gestió. L'Estat i la Comunitat Autònoma podran establir mecanismes de gestió compartida en els ports i aeroports declarats d'interès general.
16. Règim penitenciari.
17. Protecció de dades de caràcter personal.



GOVERN DE LES ILLES BALEARS

Vicepresidència i Conselleria de Relacions Institucionals

18. Abocaments industrials i contaminats en les aigües territorials de l'Estat corresponents al litoral de les Illes Balears.
19. La gestió del domini públic maritimoterrestre, especialment en allò relatiu a l'atorgament d'autoritzacions, l'execució d'obres i actuacions al litoral que no siguin d'interès general; la policia administrativa a la zona de domini públic maritimoterrestre; concessions i ancoratges. A aquests efectes, s'entén per domini públic maritimoterrestre el comprès tant per l'àmbit terrestre com per les aigües interiors i el mar territorial.

Es fa constar que una majoria de cinc vots –en contra de tres i una abstenció- proposa incloure les autoritzacions i concessions a l'anterior redacció.

La Presidenta

M. Rosa Estaràs Ferragut

Nota sobre la distribució competencial a l'Estatut

Avel·lí Blasco

A) Tots els estatuts d'autonomia varen seguir en el moment oportú una triple llista de competències, completada per algunes referències singularitzades a determinades competències específiques (educació, cultura, etc.). Com és sabut, la triple llista està integrada per: competències exclusives (art. 10 EAIB), competències de desenvolupament legislatiu i execució (art. 11) i competències merament executives (art. 12). En les primeres pertoqueu a la comunitat autònoma les funcions de legislació, reglamentació i execució o gestió administrativa (art. 42). En les segones, li correspon el desenvolupament de la legislació bàsica de l'Estat (tant mitjançant lleis com reglaments), com també l'execució (art. 43). En el tercer bloc, pertoqueu a la comunitat només els actes singulars d'execució o gestió administrativa, i no hi ha potestat normativa general (art. 43).

B) Doncs bé, crec que seria un error greu, al meu parer, desfer aquest triple sistema de classificació competencial; per exemple, suprimint la segona categoria (competències de desenvolupament legislatiu i execució) i convertint-les totes en competències exclusives, sense perjudici, evidentment, de convertir-ne algunes en casos justificats.

Les raons que fonamenten una tal posició són les següents:

- a) Després d'alguna indecisió inicial provocada per les imprecisions de la mateixa Constitució a l'art. 149, la doctrina juridicoadministrativa va concloure al principi dels anys vuitanta que només hi ha competència exclusiva quan una determinada funció (legislació, reglamentació, execució) és atribuïda en bloc a la mateixa entitat (l'Estat o la comunitat autònoma), però no quan aquella mateixa funció és compartida entre les dues instàncies. En conseqüència, si la funció legislativa està dividida entre l'Estat (legislació bàsica) i la comunitat autònoma (legislació de desenvolupament i execució), ja no es pot parlar de competència exclusiva, sinó de competència compartida.
- b) Aquesta tesi ha estat acceptada reiteradament pel Tribunal Constitucional, sense que sigui menester ara citar decisions del tribunal esmentat en aquest aspecte.
- c) Però, a més a més, la triple classificació no prové d'un caprici dels autors originaris. Està basada en l'experiència d'altres països (com Alemanya) i, sobretot, en la necessitat de reservar a l'Estat central la decisió sobre les línies generals o bàsiques en determinades matèries —mitjançant la legislació o normativa bàsica—, línies que puguin ser desenvolupades per les comunitats autònomes a través de llurs pròpies lleis (no merament

reglaments), de tal manera que puguin implementar polítiques diferents d'una comunitat a una altra. Conec perfectament els abusos que ha comès l'Estat en dictar moltes normes bàsiques, però això no lleva validesa a la triple classificació en si mateixa, ni tampoc a la categoria de competències compartides de l'article 11 de l'EAIB.

C) Així les coses, seria absurd, al meu parer, tancar aquest llegat normatiu contingut als estatuts d'autonomia (que, no s'oblidi, varen «interpretar» o desenvolupar la Constitució en el moment oportú), a la jurisprudència del TC i a la doctrina científica, i elaborar una nova classificació competencial que suprimís la categoria de competències compartides de l'article 11 de l'EAIB i les convertís en exclusives (totes o en la major part).

I tot això, sense perjudici de passar o traslladar competències determinades o específiques de l'article 11 esmentat a l'article 10, sempre que ho possibiliti la Constitució i que sembli aconsellable, siguin matèries senceres o, sobretot, submatèries (i també facultats o actuacions sobre matèries) contingudes actualment a l'article 11 de l'EAIB.

Palma, 28 de febrer de 2005

REFORMA DE L'ESTATUT

PROPOSTES RELATIVES AL TÍTOL II (COMPETÈNCIES)

Bartomeu Colom Pastor

Crec que és un títol millorable perquè partim d'un estatut de baix perfil competencial. La millora podria tenir un vessant quíntuple:

1. Respecte de les competències que ja tenim:

1.1 Tradicionalment, per millorar les competències s'han fet dues coses:

- a) Descriure millor les matèries.
- b) Millorar la qualitat de les competències (competències executives que passin a competències de desenvolupament legislatiu o competències de desenvolupament legislatiu que passin a competències exclusives).

1.2 Però l'experiència de 25 d'anys d'Estat de les autonomies aconsella, a més:

- a) Suprimir els límits que l'Estatut s'autoimposa. Per exemple, en l'article 11 es diu que "en el marc de la legislació bàsica de l'Estat i, si pertoca, **en els termes que aquesta estableixi**", en els articles 10.30, 11.8, 11.9 es refereix a l'ordenació de l'activitat econòmica, etc.
- b) Considerar les competències de desenvolupament normatiu com a exclusives.

- c) Descriure detalladament les submatèries que inclouen les matèries.
- d) Descriure què s'entén per competència exclusiva, competència compartida i competència executiva.
- e) Distingir dins cada competència entre competència exclusiva, competència concurrent i competència executiva.
- f) Proclamar que en les matèries de la seva competència correspon a la comunitat la competència sobre l'activitat de foment i que, consegüentment, podrà atorgar subvencions amb fons propis. Fixar la competència per regular l'especificació d'objectius, les condicions d'atorgament i la gestió de les subvencions estatals i comunitàries europees en matèries de competència exclusiva, compartida o executiva de la comunitat.

2. Competències que exercim però que no estan descrites en el títol II. Aquest és el cas de la competència en matèria de llengua o de cooperació al desenvolupament. Caldria descriure-les.

3. Assumir competències noves dins el marc de l'article 149.1 (policia, penitenciària, etc.).

4. Assumir facultats sobre competències exclusives de l'Estat que són estratègiques per a les Illes Balears, per exemple, ports d'interès general, aeroports d'interès general, immigració, trànsit i circulació de vehicles.

5. Posar especial atenció en les competències relatives als fets diferencials:
cultura, llengua i de dret civil.

Palma, 9 de febrer de 2005

Bartomeu Colom Pastor

PRIMER INFORME SOBRE COMPETENCIAS

Para entrar en el debate sobre competencias de la C.A es preciso aclarar hasta donde se quiere llegar y hasta donde se puede ir.

Hay dos caminos:

1º.- Seguir con una interpretación ortodoxa y constitucionalista de la CE al examinar las posibilidades que existen, dentro del margen de la constitución, para ampliar algunas competencias y la capacidad normativa sobre las mismas, tanto en su ámbito material como formal.

2º.- Seguir una interpretación heterodoxa que forzando la interpretación de diversos artículos constitucionales y pretender superar los límites establecidos por el artículo 149-1 de la C.E en algunos casos con una vaciamiento de las competencias exclusivas del Estado y correlativo engordamiento de las competencias que a través de la reforma estatutaria pasaran a las C.A.

Entre ambas posiciones podría encontrarse una tercera vía que permitiría, dentro del respeto a la C.E, lograr una ampliación del techo competencial sin un excesivo esfuerzo y no rompedor del texto constitucional.

PRIMERA VIA.- Parte de la base del alejamiento de las exégesis partidistas en cuanto pretenden lastrar ideológicamente la norma fundamental. El jurista debe aportar una interpretación “decorosa y digna” de los preceptos constitucionales: “conciencia de la comunidad que, trascendiendo a todos los antagonismos y tensiones existentes político-partidistas, económico-sociales, religiosos o de otro tipo, integra a detentadores y destinatarios del poder en un orden comunitario obligatorio, justamente la Constitución,”.

En esta línea se entiende que los diez primeros artículos de nuestra norma fundamental recogen la fórmula política de la Constitución que es la expresión ideológica, jurídicamente organizada de una estructura social. La trascendencia jurídica de dicha fórmula estriba en que en ella se fijan las directrices interpretativas de la Constitución, directrices concretadas en los valores enunciados con rango de superioridad formal y material en el artículo 1.1 y de otra parte en el artículo 9.3 que debe concordarse, en cuanto garantía de las libertades y derechos fundamentales, con lo dispuesto en el artículo 53.. Estos principios deben servir de guía en la interpretación del texto constitucional.

Sin embargo el Derecho se configura como sistema de respuestas sucesivas a la realidad social y esa vinculación de la Constitución al pueblo sujeta la interpretación constitucional a la evolución de la conciencia social. En otros términos la interpretación constitucional no puede forzarse sino que las posibles mutaciones constitucionales han de conciliar la estabilidad del texto fundamental y los requerimientos reales del contexto social.

En este contexto se recuerdan las palabras de BLANCO WHITE. “No hay mayor desgracia para un reino que tener una Constitución dudosa o haber perdido la memoria de ella por el transcurso de los tiempos. Ambas cosas han sucedido en España porque ni su constitución ha sido nunca tan clara que no haya dado lugar a grandes y destructoras

contendientes ni aun cuando hubiera sido perfecta pudiera haberse sostenido en la memoria y afecto de los naturales contra la influencia del tiempo y de la tiranía.”

En esta línea de pensamiento se distingue:

1.- Competencias exclusivas del Estado, competencias atribuibles a las Comunidades Autónomas y competencias compartidas.

A.- El artículo 149 de la Constitución contiene una lista de materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva. En relación con esta lista:

-Se trata de materias de titularidad estatal.

-Se trata de materias de las que nunca puede desprenderse el Estado de forma plena e irrecuperable razón por la cual nunca podrán ser “asumidas” por las C.A en sus Estatutos.

-No todas las materias que aparecen en la lista del 149 se configuran como exclusivas del Estado, por el contrario no pocos números de las que lo integran la lista contienen supuestos de competencias compartidas.

-Algunas de las competencias exclusivas del Estado pueden ser transferidas o delegadas a las Comunidades Autónomas mediante ley orgánica distinta de la que aprueba el Estatuto.

-No obstante “por su propia naturaleza” algunas de esas competencias no podrán transferirse o delegarse en las Comunidades Autónomas.

B.- Conforme al artículo 148 existe una lista referente a las competencias que pueden asumir las CCAA que constituye unos límites mínimos ampliables “dentro del marco establecido por el artículo 149”. Y es indudable que el Estado y las CCAA pueden compartir determinadas competencias. Pero las competencias atribuidas de forma exclusiva al Estado no pueden ser asumidas por vía estatutaria ni en el momento de constituirse la CA ni por reforma posterior de los Estatutos. Cuando el art.148-2 establece que bajo determinadas condiciones “ Las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido por el artículo 149 no quiere decir que las materias de exclusiva competencia del Estado podrán paulatinamente ser absorbidas por las CCAA, pues por esa vía se podría llegar a que en el territorio de una o varias CCAA el Estado perdiera de forma definitiva la totalidad de sus competencias, lo cual supondría convertir en Estado a esas Comunidades y la desaparición en ellas del Estado.

El “marco establecido en el artículo 149” de que habla en número 2 del artículo 148 al tratar de las competencias asumidas por los Estatutos supone un límite a la asunción de competencias por las CCAA. Quiere decir que esa asunción de competencias tiene que hacerse:

a) Agotando el repertorio del artículo 148.1.

b) Penetrando en esa “tierra de nadie” que evidentemente hay entre las competencias enumeradas en el artículo 148 y las enumeradas en el artículo 149. En cuyo número 3 se dice “Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las CCAA en virtud de sus respectivos Estatutos”.

c) Incorporando aquellas competencias que aunque incluidas en la lista del artículo 149 no son exclusivas del Estado porque se prevé que de una forma u otra puedan compartirse con las CCAA.

2.-Competencias del Estado transferibles o delegables a las CCAA mediante ley orgánica,

El que las materias de exclusiva competencia estatal no puedan ser asumidas por vía estatutaria no obsta para que el Estado, por libre y espontánea decisión, pudiera hacer uso de la facultad de transferir o delegar mediante ley orgánica facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que, por su propia naturaleza, sean susceptibles de transferencia o delegación (art.150-2), pero esto es cosa distinta que la asunción de competencias por vía estatutaria.

Conviene tener muy claro la diferencia entre asumir competencias a través del Estatuto, que ha de aprobarse por ley orgánica específica, y transferir o delegar, mediante ley orgánica, competencias de titularidad estatal.

Cuando asume competencias la CA esta haciendo algo a lo que tiene derecho acceder al autogobierno llenando a este de contenido.

Ningún derecho puede invocar, en cambio, a que se le transfieran o deleguen competencias de titularidad estatal. Mucho menos puede invocar derecho alguno a que dichas competencias se le transmitan irrevocablemente (supuesto de asunción por vía estatutaria)

Esta posición se completa a la vista del artículo 149-3: “Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las CCAA en virtud de sus respectivos estatutos. Las competencias sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderán al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo aquello que no este atribuido a la exclusiva competencia de estas. El derecho estatal será en todo caso supletorio del derecho de las CCAA.”

Basta lo anteriormente enunciado para entender los criterios restrictivos en orden a una interpretación ampliativa de la Constitución que permita una asunción ampliativa de los contenidos de los Estatutos sin que ello implique un quebrantamiento constitucional.

SEGUNDA VIA.- Parte de la base de que el margen que deja el artículo 149 CE es escaso en una interpretación que pudo ser aplicable al aprobarse los distintos Estatutos pero que no corresponde a la actualidad a la vista del cambio de circunstancias, la jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional y la realidad práctica.

Para ampliar el margen existente se parte de los siguientes argumentos:

- a) En algunos casos del art. 149 se responde a una idea de exclusividad absoluta(se reservan todas las potestades publicas sobre una materia determinada) pero mas frecuentemente nos encontramos con situaciones mas complejas de las que la exclusividad opera sobre una determinada potestad(por ejemplo la legislativa) o sobre una parte de ella(legislativa básica). En otros casos se produce una decisión sectorial en la que la competencia del Estado se proyecta solo sobre una parte de la materia.
- b) La consecuencia es que el Estatuto también puede asumir y precisar competencias relacionadas con materias del artículo 149-1 cuando su propia naturaleza lo permite.
- c) Conforme al artículo 147 CE el Estatuto tiene la facultad de concretar el contenido de tales competencias exclusivas del artículo 149-1º. De esta forma el Estatuto puede completar el artículo 149-1 y concretar de forma precisa las

competencias de la CA. Hasta ahora la Constitución ha dado una fotografía en negativo, pero en la propia Constitución hay elementos que permiten dar al Estatuto un papel activo para fijar el positivo. La Constitución hace una remisión a la norma estatutaria para la determinación de las competencias, función de complemento que realiza al ser el Estatuto una ley orgánica estatal. Se atribuye así al Estatuto el carácter de norma estatutaria que complementa las previsiones contempladas en la Constitución por vía del artículo 147-2d que atribuye al Estatuto esta misión dentro del marco de la Constitución considerada como marco fundamental o nuclear del sistema. Esta operación se considera válida siempre que se respete el contenido de las competencias exclusivas estatales.

- d) Por esta vía se sigue la técnica de atribución competencial consistente en definir con un mayor grado de precisión y concreción los contenidos materiales y en su caso las potestades correspondientes desarrollando la reforma del Estatuto una función de complemento constitucional. En esta línea se aporta doctrina del T.C. que ha atribuido a los Estatutos efectos moduladores de las competencias estatales del artículo 149.1 CE. Según esa jurisprudencia los Estatutos tienen capacidad para precisar los efectos de aplicación de las mismas competencias estatales. Precisa sin embargo que para ello es necesario una expresa habilitación constitucional o un anclaje estatutario. Es decir una previsión estatutaria aunque en principio no este desarrollada. Conforme a ello a través de previsiones estatutarias diversas se pueden modular las competencias estatales del artículo 149.1.
- e) Utilización del Estatuto como ley de transferencia. El artículo 150 de la Constitución prevé que el Estado pueda transferir a las CCAA facultades relativas a materias de su titularidad siempre que su naturaleza lo permita. Por medio de este precepto se pueden transferir competencias normativas y ejecutivas y también competencias exclusivas del Estado. Los límites serían: 1) La naturaleza de la transferencia concepto ambiguo y de apreciación política; 2) El control por parte del Estado que se puede reducir; 3) la revocación de la transferencia que puede ser limitada por vía de una garantía de reforma del propio Estatuto y además y en cualquier caso sería un salto cualitativo y cuantitativo de autogobierno.
- f) Otra vía es la de que en lugar de utilizar el propio estatuto como ley orgánica establecerlo como un compromiso del Estado para ampliar las competencias sobre determinadas materias por vía del artículo 150-2, camino que ha utilizado el Estatuto Canario que recoge una lista de competencias estatales y señala que estas serán asumidas por una ley del artículo 150 CE.
- g) El reconocimiento y actualización de los derechos históricos, si existen

SEGUNDA APORTACION AL TEMA DE LAS COMPETENCIAS

RAFAEL GIL MENDOZA

En el envío anterior me he ocupado del estudio de las vías o caminos constitucionales para asumir las competencias de interés para la Comunidad Autónoma. Que, en resumen, son estas tres:

1º.- Completar competencias no asumidas y situadas en el espacio vacío entre el artículo 148 y el artículo 149 de la Constitución. En este punto el proyecto de reforma para Canarias incorpora una “norma escoba” que dice que corresponderá a esa CA todo aquello que el Estado no regule: “La C.A.....asume, según proceda, las facultades legislativas y ejecutivas sobre aquellas materias no atribuidas a la competencia del Estado en el artículo 149 de la Constitución.”

2º.- Utilizar el artículo 147-2º de la CE para completar el texto constitucional concretando en el Estatuto una serie de materias o submaterias, mediante su definición y determinación estatutaria.

3º.-Vía de la previsión de transferencia del artículo 150-2 de la CE.

En este envío paso a examinar las competencias en concreto.

Fusión de los arts. 10 y 11 de nuestro Estatuto: El artículo 10 habla de competencias exclusivas, es decir de aquellas en las cuales las facultades plenas de legislación excluyente, ejecución y gestión. En el 11 de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica. En las listas habituales de los Estatutos e incluso de la propia CE existe gran confusión ya que en el artículo 10 se recogen competencias que son compartidas y de desarrollo legislativo y por otro lado existen competencias que al menos en su concreción y determinación territorial deberían ser exclusivas. Para evitar esta confusión el proyecto de reforma canario recoge en una sola rubrica lo que son nuestros artículos 10 y 11 y dice al principio: “ En todo caso la C.A tiene plenas facultades legislativas y ejecutivas en las siguientes materias:”

Personalmente pienso que es una buena idea que evita el confusionismo entre exclusivas y compartidas y al mismo tiempo no autolimita competencias exclusivas por estar erróneamente recogidas en el artículo 11 o incluso el 12.En este punto es importante recordar la doctrina del T Constitucional que considera las bases del Estado como un limite externo si la competencia esta recogida como exclusiva mientras que constituyen un limite interno o material si la competencia esta recogida como de desarrollo legislativo. En este punto pienso que lo más aconsejable es incidir en aquellas materias que realmente interesa asumir.

En cuanto a las competencias en concreto. Guión para el trabajo de revisión de la Comisión y sugerencias:

En el 10, 1 se ha suprimido autogobierno por propias.

¿Se debería incluir un apartado “Régimen jurídico de los Consejos en los términos de este Estatuto?”

En el 10,5 quizás se podría incluir “así como sus centros de contratación y terminales de carga”

En el 10, 8 quizás se debería reflexionar más sobre su alcance. Por ejemplo “Aguas, en todas sus manifestaciones, su captación, almacenamiento, explotación, transformación, distribución y consumo para fines agrícolas, urbanos e industriales, regulación de recursos hidráulicos, canales y regadíos.”

En el 10, 10 se ha suprimido “ de acuerdo.....”

En el 10, 14 se podría utilizar la expresión asistencia social y servicios sociales. Y concretar las competencias que se asumen. Ver el Balance presentado. Ordenación de establecimientos farmacéuticos.” ¿Esta comprendida en el art 11,14?

El 10, 23 ha de ser objeto de un tratamiento especial que yo haría además en artículo aparte, quizás en el título preliminar como una nota característica de esta CA. El hecho de tener un Derecho propio es trascendente a la hora de reconocer determinadas competencias.

El 10,25 ¿Por qué suprimir las apuestas mutuas deportivas benéficas?. El proyecto RE Canarias no lo hace.

El 10, 26 suprimiría “ respetando.....”

El 10, 27 añadiría “artes escénicas y cinematográficas.

El 10, 30 y 31 suprimiría la autolimitación.

El 10, 37 suprimiría el control tutelar

AÑADIR: Defensa de la competencia, en el marco de la legislación general y cuyos efectos se producen en el ámbito territorial de la C.A (ver 38 Proyecto REC)

Televisión, radio y demás medios de comunicación social y titularidad autonómica.

Espacios naturales, protección y gestión de parques nacionales.

Caza

Protección de la mujer

Seguridad social excepto su régimen económico

Zona marítimo-terrestre, costas y playas. Ver propuesta Rosello.

Medio ambiente. Regulación y control de la contaminación y vertidos marítimos y aéreos.

Montes, aprovechamientos y servicios forestales.

Gestión o cogestión de aeropuertos y puertos del Estado.

En cuanto a Seguridad ciudadana y emigración se puede revisar los arts. 34 y 35 del proyecto de reforma canario así como las propuestas del Balance presentado

Examinar el balance en relación con la posibilidad de una concreción de competencias en materia de Industria, promoción industrial y comercio, comercio interior.

Una vez examinadas las competencias que se estima deberían ser asumidas por la C.A se plantea el problema a la comisión sobre su enmarque o colocación, es decir si han de ser incluidas(si es posible) entre las exclusivas, las de desarrollo o las de gestión y cual ha de ser el alcance de esta(competencia reglamentaria) o si ha de ser habilitado un artículo de compromiso de transferencia similar al canario.

Si se trata de competencias no atribuidas expresamente al Estado (art.149 CE) no hay mas problema que su incorporación y su determinación cualificatoria.(exclusivas ,de desarrollo o de gestión). Si se trata de competencias que el artículo 149 ha atribuido al Estado cabe entrar en la posibilidad de su incorporación por via de la concreción, especificación y complemento (art.147-2º) o por el compromiso de la transferencia previsto en el artículo 150-2.

Entiendo que dada la complejidad de las materias sería aconsejable elaborar textos articulados que concretaran la competencia que se quiere asumir.

Estudio de las Competencias Autonómicas

María Pilar Ferrer Vanrell

Introducción.- El texto constitucional fundamenta la distribución de las competencias entre el Estado y las CCAA en un sistema complejo de doble lista, de los arts.148 y 149.1 CE (y en su cláusula 3, determina la preferencia del derecho del Estado, en caso de conflicto, en las materias no asumidas por los Estatutos de Autonomía de las CCAA, siempre que no sean de exclusiva competencia de éstas, como también la supletoriedad del derecho estatal). Posibilita, además, el art. 150.2 CE la transferencia de competencias exclusivas del Estado, (y art. 16 EAIB).

El Título II, del Estatuto de Autonomía de les Illes Balears, lo dedica a las Competencias, su art. 10 a las competencias exclusivas y los artículos. 13 y 14,a las competencias referidas al ámbito legislativo y reglamentario de la CAIB; el art. 11 a las competencias de desarrollo legislativo y ejecución, y art. 15; y el art. 12 a competencias de mera ejecución de la legislación estatal.

Necesariamente, el Título II tiene que completarse con el Capítulo VIII del Título III, dedicado al Régimen Jurídico de la Comunidad Autónoma, ya que el art. 48 (respecto de las competencias exclusivas) y el art. 49 (respecto a los arts 11 y 12) desarrollan los arts. 10, 11 y 12 atribuyendo la competencia legislativa y reglamentaria sobre las competencias asumidas.

Como es también necesario, para una correcta interpretación de esta materia, analizar el art. 47 que establece el principio de territorialidad de las competencias, consecuencia de la propia estructura territorial del Estado (art.137 CE), que proclama la autonomía para la gestión de sus propios intereses, que tiene que fundamentarse en las competencias. Significa que las competencias son asumidas y se ejercitan en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears. El ámbito territorial ya lo hemos indicado en el comentario al art.7 EAIB, declarando que las normas, disposiciones y el derecho civil tienen **vigencia** territorial, porque es el *prius* para que podamos hablar de eficacia. Consagran el principio de territorialidad, frente al de personalidad, como ya se explicó en el comentario al citado artículo 7, porque el principio de personalidad es la excepción, ya que se sitúa en el ámbito de los conflictos de leyes, que permite que se pueda suspender la aplicación del derecho del territorio; como el derecho del territorio se aplicará fuera de su ámbito territorial, en los casos que por Estatuto personal se deba aplicar otro derecho, o por otro criterio de resolución de conflicto de leyes, como determina el art. 16 del Código civil.

Finalmente es de capital importancia el art. 50, ya que, después de enumerar, el Estatuto, las competencias, el citado art. 50 proclama la territorialidad de las mismas, al decir que en todas las materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, el derecho propio, es decir, el emanado de nuestro Parlamento y de nuestros poderes públicos, es de aplicación preferente. En definitiva, está diciendo que el derecho de aplicación inmediata es el derecho del territorio; apoya este criterio la STS de 20 de febrero de 1995 (ya citada en el comentario al art.7), cuando en el FJ8º determina que “quien alega una legislación distinta al derecho territorial (...) constituye una excepción a la ley que se rechaza y presupuesto para que pueda aplicarse la ley que se invoca, y si no se aporta prueba, el Juez fallará con arreglo al Derecho territorial correspondiente a su jurisdicción”.

Análisis del art. 50 EAIB.- El primer párrafo del art. 50 determina que el derecho propio de las Islas Baleares es de aplicación preferente en su territorio, y lo circunscribe a las materias de competencia exclusiva.

Referirse al derecho propio, implica determinar que se entiende por derecho balear. Será el derecho emanado del Parlamento Autonómico y del gobierno autonómico en el ejercicio de su competencia legislativa y ejecutiva. Se refiere, en definitiva, al Ordenamiento Jurídico balear, tanto de derecho público, como de derecho privado.

Esto hace necesario el tercer párrafo del art.50, que no es más que la repetición del art. 149.3 CE. El derecho del Estado es derecho supletorio, temporalmente, en tanto que el Parlamento Autonómico no legisle sobre la materia.

Así el Ordenamiento jurídico estatal y el Ordenamiento jurídico balear, coexisten en el territorio nacional y se relacionan de acuerdo con el principio de competencia.

Especial referencia al párrafo 2 del art.50 EAIB.- Resulta imprescindible estudiar el párrafo 2º del citado art. 50, que repite los términos constitucionales respecto de las fuentes del derecho civil balear.

Es evidente que el párrafo primero, al referirse al derecho propio, incluye derecho público y privado, en consecuencia está incluido el derecho civil balear. Ahora bien, en el segundo párrafo, sólo se menciona que quien tiene competencia para establecer las fuentes del derecho civil balear es el Parlamento autonómico, de acuerdo con el segundo inciso del art. 149.1.8 CE.

Esta referencia al derecho civil balear tiene dos fundamentos: a) uno, porque el derecho civil balear no nace de la Constitución, sino que la Constitución reconoce su existencia “allí donde existan”, porque es anterior. Además no es una competencia discrecional del art. 148 Ce (“podrán asumir”), sino que es una excepción a la exclusividad del art. 149.1 y por ello la Constitución reconoce su existencia. No es una competencia estatutaria, sino una competencia constitucional que corresponde, necesariamente, a la Comunidad Autónoma. b) Dos, el derecho civil propio es el derecho común, como dice la Exposición de Motivos de la Compilación de Derecho Civil de Baleares (Ley 8/1990), que en su párrafo 5º dice: *“Hoy día, tras la entrada en vigor de la Constitución, los derechos civiles de las distintas regiones o nacionalidades no suponen un Derecho constituido por normas de excepción frente a las del Código civil, sino sencillamente un Derecho distinto: son el derecho común de vigencia prioritaria en sus respectivas circunscripciones territoriales”*.

Esto significa que El Ordenamiento jurídico balear tiene: en el Estatuto la norma básica o fundamental, y en el derecho civil, su “derecho común”.

Ser “derecho común”, (no es referirse a la correlación derecho especial-derecho común, del art. 13.2 Cc) significa norma de cierre del Ordenamiento jurídico propio en el sentido que cumple el art. 4.3 Cc. Esta consideración de “derecho común” de los derechos civiles territoriales ya fue reconocida por la Sentencia del TS de 28-VII-1968.

Propuesta de introducir un nuevo párrafo al nº 2 del art. 50 EAIB:

Si es de tal importancia el Derecho Civil propio, como se ha argumentado, además del reconocimiento que se hace en el art. 7 del Estatuto, se propone modificar el nº 2 del art. 50, adicionando un segundo párrafo en el siguiente sentido:

***“2. En la determinación de las fuentes del Derecho Civil de las Illes Balears se respetarán las normas que en el mismo se establezcan.*”**

El derecho civil de les Illes Balears como derecho común se aplicará supletoriamente a las materias regidas por otras leyes”.

I. Las competencias asumidas. Propuesta de modificación del art. 10.23.-

Antes de proceder a razonar la necesidad de asumir nuevas competencias, es importante, un breve comentario sobre las competencias ya asumidas.

Propuesta de modificación de la redacción del nº 23 del art.10

Es evidente que la redacción del texto constitucional, del art. 149.1.8 CE ha sido el fundamento de innumerables estudios doctrinales y , muy principalmente, de Sentencias del Tribunal Constitucional, interpretadoras de los oscuros términos constitucionales

Los Estatutos de Autonomía, por su parte, se limitaron a copiar estos mismos términos constitucionales al asumir las competencias en materia de derecho civil.

Hoy la situación es muy distinta a la que existía en el momento de la redacción de los Estatutos, que era el punto y final de una larga época centralista y que pretendía desconocer la vigencia del derecho que nos había regido durante siglos. En definitiva era desconocer la propia esencia de un pueblo, la propia cultura, en definitiva, su identidad.

Si la lengua es signo de identidad de un pueblo, cuando sólo es el medio de comunicación, qué importancia debemos dar al derecho propio (los *iura propria*) que es el sistema elegido para organizarse una sociedad.

Antes de iniciar el análisis del fundamento por el que se propone esta modificación, presentaré los términos que, a mi entender, supondrían un avance en la dificultad interpretadora de los términos constitucionales y estatutarios.

Hoy los recelos post uniformistas y centralizadores ya van desapareciendo. Incluso, frente a la doctrina del TC ha surgido otra del. Tribunal Supremo que abre posibilidades impensables.

Voy a proceder a realizar un breve estudio de la situación, con la finalidad de fundamentar la propuesta de modificación:

a) Análisis de la competencia legislativa en el “desarrollo” del Derecho civil propio. La doctrina del Tribunal Constitucional .

Parte del problema que ha surgido con el término desarrollo ha surgido porque se ha identificado “derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan”, con los “derechos civiles compilados”. Se confunden los conceptos, ya que no sólo se aplica como criterio “de ubicación” territorial de derecho civil propio, sino que se utiliza como criterio de “medición” de competencia legislativa en derecho civil propio. La existencia de “derecho civil compilado” puede ser un dato de vigencia y por tanto de mantenimiento del derecho civil propio que dará razón al término “allí donde existan”, determinando la atribución de la competencia civil; en definitiva, sirve para ubicar o localizar el territorio de “derechos civiles, forales o especiales” y por consiguiente la CA con competencia en derecho civil propio.

Los “derechos civiles compilados”, también, se han considerado, impropriamente, como un criterio de “medición” del alcance de la competencia, cuando recordamos que su elaboración se llevó a cabo después de la tortuosa época codificadora, y las posteriores conclusiones del Congreso de Zaragoza así lo evidencian.

Este criterio de “medición”, en el sentido que el alcance de la competencia para “conservar, modificar y desarrollar” se pone en relación con el derecho compilado, ha distorsionado el concepto de “desarrollo” (art.149.1.8 CE y art.10.23 EAIB), que ha

sido el más controvertido; además, las Sentencias del Tribunal Constitucional (especialmente los años 1992-93) colaboraron en gran medida a la polémica sobre el alcance del contenido del término “desarrollar”. Esta polémica, hoy más encauzada, todavía no esta zanjada.

La doctrina está dividida entre los llamados “foralistas”, partidarios de una interpretación restrictiva del término “desarrollo”, que limitan la competencia a los contenidos de las Compilaciones; y los “autonomistas” que mantienen el criterio que la legitimación para legislar lo es sobre cualquier cuestión civil excepto las materias reservadas constitucionalmente al Estado; finalmente, los que abogan por una posición “intermedia” que fijan el límite de las competencias en las “instituciones conexas”.

La polémica sobre el concepto de “desarrollo”. La polémica sobre el término “desarrollo” desemboca en la teoría de las “instituciones conexas”. El TC entendió que las CCAA que habían asumido la competencia correspondiente podían no sólo modificar la regulación de sus instituciones compiladas, sino que podían regular otras instituciones nuevas, pero no de forma ilimitada, sino conexas a las ya reguladas y dentro de los principios que informan el derecho propio.

La tesis de las “instituciones conexas” la podemos ver plasmada en la STC 88/1993, de 12 de marzo, sobre la ley aragonesa 3/1988, de 25 de abril, sobre equiparación de hijos adoptivos. En el FJ 3º admite la regulación de instituciones “conexas” con las ya reguladas “dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta (se refiere a la Compilación) según los principios informadores peculiares del Derecho foral”.

Es precisamente en la STC 156/1993, de 6 de mayo, sobre el Decreto Legislativo balear 79/1990, por el que se aprueba el Texto Refundido de nuestra Compilación de Derecho civil donde se consolida el concepto, al decir “la regulación de materias que, aun ausentes del texto originario de la Compilación, guardan una relación de conexión suficiente con institutos ya disciplinados en aquélla u otras normas integrantes del propio ordenamiento civil”.

La tesis foralista parte de la vigencia efectiva de las instituciones forales, es decir, del derecho compilado, porque marcan la pauta del desarrollo; confunde y mezcla el objeto de la competencia con su ejercicio; cosa que distingue la tesis autonomista. Todo ello motivado por la interpretación distorsionadora del término “allí donde existan”, que pasa a entenderse “como existan”, es decir, como delimitadora de su contenido, en lugar de la peculiaridad de atribución de competencia. El “Derecho civil no se confunde ni se agota en el recogido –en un momento y en unas circunstancias históricas muy determinadas- en las respectivas Compilaciones”. Es evidente que la Compilación, como la de los otros territorios con derecho propio, sólo pudo regular aquello que “como excepción” no podía derogarse, como resulta de los estudios de los precedentes.

La tesis de las instituciones conexas, parte de la conexión entre las instituciones nuevas y las preexistentes. Esto supone que, a partir de esta tesis de las “instituciones conexas” se puede permitir ir más allá de las Compilaciones, siempre que exista una conexión, una base de soporte, un punto de partida. Es, precisamente, esta conexión indefinida de las instituciones civiles, la que justifica la cláusula de salvaguarda incluida en los términos “en todo caso” del art.149.1.8 CE. Son, efectivamente, las excepciones que “en todo caso” se reserva el Estado, el único límite que impone la Constitución, siendo esta interpretación la más ajustada a la literalidad del art. 149.1.8 CE.

Si enunciamos la materia que “en todo caso” es de exclusiva competencia estatal (segundo inciso de la regla 8ª del art. 149.1 CE), todo aquello que quedaría fuera sería de exclusiva competencia de los Parlamentos Autonómicos que han asumido la competencia en derecho civil propio.

Es así que la STC 88/1993 dice que “el sentido de esta, por así decir, segunda reserva competencial a favor del legislador estatal no es otro, pues, que el de delimitar un ámbito dentro del cual nunca podrá estimarse subsistente ni susceptible, por tanto, de conservación, modificación o desarrollo, Derecho civil especial o foral alguno”.

Si recapitulamos los conceptos vemos que “conservación, modificación y desarrollo” reafirma el ámbito territorial de competencia “allí donde exista”, porque si no existe no cabe ninguna actividad propia del ámbito de exclusión de la competencia estatal en “conservar, modificar y desarrollar”. Estos términos son más la demarcación territorial del ámbito de competencia que el contenido de la competencia, porque el contenido no es otro que legislar sobre aquella materia que es objeto de su competencia (derecho civil propio), y todo ello sin intromisión alguna de regulación estatal excepto en aquello que “en todo caso” se entiende constitucionalmente que la legislación debe ser uniforme para el territorio español (art.149.1.8 CE).

b) La nueva doctrina del Tribunal Supremo.

Aunque el análisis que formularemos de la doctrina del TS, surge a raíz de unas Sentencias en materia de parejas convivenciales, es fácilmente transportable a la materia que nos ocupa.

Sabemos que en materia de parejas estables, son muchas las CCAA que han legislado (11 CCAA), aunque no todas tienen asumida la competencia en materia civil. Estas leyes autonómicas justifican su regulación **en la necesidad de dar respuesta a una nueva realidad social y en el deber de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los ciudadanos sean reales; como también en la protección a la familia (art.39 CE) y al desarrollo de la personalidad.**

La doctrina jurisprudencial que sobre esta cuestión se ha formulado por el Tribunal Constitucional mantiene que matrimonio y pareja son “dos realidades jurídicamente distintas” (Autos 156/1987, ; 222/1994; 204/2003; y Sentencias, entre otras 184/1990 y 180/2001) y, en consecuencia no puede aplicarse la normativa del matrimonio en bloque.

Sin embargo, ante la ausencia de legislación, por el Estado, se persigue salvar esta situación de “anomia” y se ha justificado fundándose en la identidad de razón, permitiendo la aplicación de normas que regulan los efectos de la separación y el divorcio a los casos de ruptura de pareja conviviente (así lo declararon las Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2001 y 16 de julio de 2002). Incluso se ha aplicado analógicamente el principio general de “protección al conviviente perjudicado”. (STS de 27 de marzo de 2001), mediante la tesis de la “*analogía iuris*”, elevando a principio general la protección jurídica del conviviente perjudicado

Esta situación ha sido consecuencia de la discriminación que para las personas se ha creado por la situación de falta de regulación estatal frente a la regulación de esta materia por parte de CCAA, incluso sin competencia para legislar en materia civil.

Así se ha puesto de manifiesto en las Exposiciones de Motivos de algunas leyes Autonómicas, y, a modo de ejemplo citaremos la ley de la CA de Madrid que dice: “apoyar un itinerario ya iniciado de reconocimiento de esta fórmula de convivencia en el marco del Derecho común que evite cualquier tipo de discriminación para la personas”. En este mismo sentido los Preámbulos de las anteriores leyes de la CA de Valencia y la Ley Canaria.

Esta situación lleva la Tribunal Supremo a declarar, en la Sentencia de 5 de julio de 2001, entre otras (así también, de 16 de julio de 2002), que: “ante tal anomia, ha de acudir a la fuerza expansiva del ordenamiento jurídico, a través de la aplicación analógica del Derecho y precisamente en estos casos de uniones de

hecho «*more uxorio*» encuentra su semejanza en su disolución y final por la voluntad unilateral de una de las partes, con algunos efectos recogidos para las sentencias de separación o divorcio por el Código Civil... De no ser así, ello conduciría inexorablemente a que los españoles no pertenecientes a alguna autonomía que haya legislado en este punto, hayan de utilizar el argumento del enriquecimiento injusto o sin causa..., pudiendo utilizar la analogía en situaciones de verdadera semejanza, en el sentido del art. 4.1 del Código Civil, entre el caso enjuiciado carente de normativa específica y de la semejanza de situación con el cese de la convivencia matrimonial por separación o divorcio, por lo que estima este Tribunal que tal es la normativa de aplicación por identidad de razón... **Otra solución conduciría a establecer dos clases de españoles, según sus Autonomías tuvieran o no dictada Ley de parejas de hecho, pudiendo acudir a dicha específica normativa o tener que debatirse con la anomia general en la materia, lo cual contraría abiertamente el principio de igualdad de los españoles, proclamado en el art. 14 de la Constitución...**” .

En otras Sentencias el Tribunal Supremo mantiene, así en Sentencia de 27 de marzo de 2001, “No obstante, a la luz de los principios constitucionales (artículo 9-2, artículo 10-1º, artículo 14 y artículo 39) **se ha abierto paso la necesidad de su regulación, concretada ya en las leyes de algunas Comunidades Autónomas (Ley 10/1998, de 15 de julio, de Uniones Estables, relativa a Cataluña, y Ley 6/1999 de 26 de marzo, sobre parejas estables no casadas, referente a Aragón. Últimamente se suma a estas disposiciones la Ley Foral de 3 de julio de 2000 de Navarra, reguladora de las parejas estables).** En general, esta situación de anomia, se manifiesta, muy especialmente, al considerar los posibles efectos económicos derivados de una ruptura de la convivencia”, (las leyes citadas son de CCAA con competencia en derecho civil)

No podemos negar que tales regulaciones se circunscriben en el ámbito del “desarrollo”, y el Tribunal Supremo entiende que la necesidad de dar respuesta a una nueva realidad social, legítima para legislar sobre la materia, sin necesidad de acudir a la tesis de la “conexión”. Es decir, el derecho debe dar respuesta a las nuevas situaciones que la sociedad demanda y son aceptadas por la propia sociedad.

En efecto, esta situación la podemos encontrar no sólo en la regulación de las parejas estables, sino respecto de otras situaciones que en otras CCAA ya se ha legislado, como es en materia de “mediación familiar”, o sobre “Voluntades Anticipadas”, llamado también “testamento vital”, o entre otras realidades, en materia de “acogimiento de personas mayores”.

En tales regulaciones no se han impugnado por inconstitucionalidad ni, en consecuencia, se ha invocado la teoría de la falta de conexión.

Propuesta de modificación de la redacción del nº 23 del art. 10:

Toda esta anterior argumentación pretende fundamentar la propuesta de modificación de la redacción del art. 10.23 EAIB.

Con la doble finalidad de, por un lado, evitar colisionar con la Constitución, ya que toda la reforma estatutaria tiene que estar dentro de los márgenes constitucionales; y por otro, para simplificar y favorecer un mayor entendimiento de los conceptos constitucionales “conservación, modificación y desarrollo”, se propone que el nº 23 quede redactado de la siguiente manera::

Art. 10. nº 23: Derecho civil de las Illes Balears, en el marco constitucional.

II. La propuesta de asunción de nuevas competencias.-

La Constitución, organiza la estructura territorial del Estado de acuerdo con el art. 137 y permite (arts. 151 y 143) que el punto de partida de cada territorio para constituirse en Comunidad Autónoma sea diferente, pero no establece que no se pueda llegar a tener las mismas competencias. Es más, de los artículo 138 y 139 debe interpretarse que se persigue la igualdad (“las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”, art.. 138.2). En definitiva, no parecería razonable, casi 27 años después de la entrada en vigor de la Constitución, que existan dos tipos de CCAA, fundamentadas en la vía de acceso.

Esto significa que, ante una proyectada reforma del Estatuto de Autonomía, se tiene que aconsejar la consecución de la mayor dosis de autogobierno que permita la Constitución, y en buena medida esto se consigue mediante la gestión de las competencias.

Además, hay que tener presente no sólo la actual situación de transferencias de competencias a los Consells Insulars, sino las voces que ya se han oído reclamando un mayor autogobierno. **Significa que estas manifestaciones tienen que ser ineludible punto de debate para ponderar la situación que puede llegar a producirse: un Gobierno autonómico vacío de contenido competencial y unos Consells Insulars que, como gobierno de cada uno de los territorios insulares, gestionen las competencias transferidas y aquellas que reclamen su próxima transferencia.** Esto implica un debate importante sobre los Consells Insulars. **Y, en mi opinión, aprovecho para reclamar, también, una mayor sensibilidad por la “balearidad”, que hasta el momento no se refleja en el Estatuto**

En tercer lugar, no se puede hablar de una nueva situación competencial, en el sentido de exigir el máximo autogobierno permitido por la Constitución, sin delimitar minuciosamente la autonomía financiera. Es necesario un debate sobre la financiación autonómica.

En definitiva, significa que, por nuestra parte, no es tan importante señalar unas determinadas competencias, que los políticos tendrán un mejor conocimiento de las necesidades para alcanzar el mejor gobierno de la Comunidad, como reclamar una situación que nos permita situarnos en el mismo nivel de autogobierno que las demás Comunidades Autónomas. Esto requerirá de un buen tratamiento de la financiación con especial incidencia del fenómeno insular. Es decir, exigir un Régimen Especial para nuestra Comunidad que neutralizando los inconvenientes de la insularidad, nos permita alcanzar el mismo bienestar que las demás Comunidades.

Nuevas competencias: Sin que suponga enumerar las competencias que son necesarias para un buen autogobierno, quiero hacer mención a dos competencias que, entiendo, deberían constar expresamente en el Estatuto que se proyecta reformar:

1. Competencia en la transposición de Directivas europeas.

Esta Competencia es consecuencia de la estructura territorial que organiza nuestra Constitución. Es evidente que quien debe transponer las Directivas es quien tiene la competencia para ello, por lo que las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias son los que deberán transponerlas.

La Directiva, que tiene un alcance vinculante más restringido que el Reglamento, pretende armonizar las legislaciones de los Estados miembros, mediante la actuación de cada uno de dichos Estados, que están obligados “a transponer” la Directiva en su propia legislación, en su derecho interno. **Esta situación es peculiar en España dada**

la estructura jurídica nacional. La distribución de competencias entre Estado y CCAA por razón de la materia hace que tengamos que delimitar el sistema de transposición de Directivas en nuestro Estado; analizar cuándo, cómo y con que límites pueden las CCAA transponer las Directivas.

Las reticencias de los Estados a transponer las Directivas ha sido de especial interés y atención por parte del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas con la finalidad de evitar las consecuencias negativas de esta falta o de la defectuosa transposición. A tal efecto, el Tribunal dota directamente de fuerza vinculante inmediata la Directiva (parece que encuentra apoyo legal en el art. 177 del Tratado), siempre que concurren tres requisitos: 1) que la Directiva no haya sido transpuesta en el plazo establecido al efecto, o que la transposición sea defectuosa; b) que reconozca derechos a los particulares; c) que tenga un contenido normativo claro, preciso e incondicionado.

En los otros supuestos que no pueden aplicarse directamente y, sin embargo, en las Directiva se han previsto derechos para los particulares (porque prevén prestaciones o servicios públicos), el Tribunal ha encontrado la vía de solución a partir de considerar al Estado responsable extracontractual y así poder obligarle a indemnizar a los particulares si concurren determinadas circunstancias y siempre que existan un perjuicio derivado de la no transposición.

Esta situación supone que, dado que en el Estado español la función legislativa está distribuída competencialmente *ratione materiae* entre las Cortes Generales y los distintos Parlamentos Autonómicos, dependerá de quien tenga atribuída la competencia sobre la materia que le legitimará para transponer la Directiva.

El Tribunal Constitucional se ha ocupado de la cuestión de la delimitación de la competencia para transponer Directivas Europeas y ha sentado un principio general en al STC 258/1988 **que la pertenencia de España a la Unión Europea no altera el orden interno de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA.** Este principio se fundamenta en la imposibilidad que las normas comunitarias puedan alterar las normas de rango constitucional (art. 95 CE).

Esta importante cuestión ha sido objeto de una jurisprudencia constitucional consolidada que reconoce la competencia a las CCAA para incorporar Directivas en el ámbito de su competencia.

A partir de la Sentencia 236/1991, de 12 de diciembre, se pronuncia abiertamente a favor de las CCAA al atribuirle la competencia para transponer Directivas, que versaba sobre materia de control metereológico.

El TC fundamenta tal afirmación en los siguientes motivos: 1) entender que la incidencia exterior implica la competencia exclusiva del Estado en relaciones internacionales (art.149.1.3 CE) implicaría vaciar de competencias las atribuidas a las CCAA por la CE y por los respectivos Estatutos de autonomía. 2) Tampoco es admisible extender la aplicación del título competencial del Estado “comercio exterior” (art.149.1.10 CE) porque excluiría a las CCAA en cualquier situación relacionada con el Derecho comunitario por su incidencia con el comercio exterior, por lo que se tendrá que analizar si se trata sólo de una conexión incidental con el “comercio exterior”. Esto requerirá que se invoque el verdadero título competencial. 3) Afirma que el derecho comunitario derivado no es derecho internacional, porque la constitución del nuevo orden comunitario implica que las relaciones entre los Estados miembros puedan considerarse como internas.

En definitiva, las competencias autonómicas, fundamentadas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía no pueden desaparecer por el hecho de que se produzca algún efecto más allá de ámbito espacial de la comunidad Autónoma. Es así porque, como apunta la STC 236/1991 en su FJ 9º la distribución de competencias derivado de la

Constitución y de los Estatutos de autonomía, no se ha visto modificado por el ingreso de España en la comunidad Europea, por lo que los conflictos de competencia se resolverán entre el Estado y las CCAA cuando se tenga que dilucidar a quien corresponde la transposición de las normas de Derecho comunitario derivado, de acuerdo con la distribución competencial.

La jurisprudencia constitucional ha reiterado este principio general de no alteración del orden interno de distribución competencial en STC 76/1991; 115/1991; 29/1994; 265/1994; 112/ 1995 y 67/1996 (sobre materia de agricultura); STC 80/1993 (sobre comercio); 147/1996 (sobre sanidad) ; STC 117/1992 (en materia de gestión de ayudas comunitarias) ; STC 244/1993, de radiodifusión.

En definitiva, corresponderá al Estado o a la Comunidad Autónoma la transposición de Directivas en función de la competencia asumida. Si las CCAA incumplen el deber de transponer las directivas dentro del ámbito de sus competencias, la acción de responsabilidad podrá interponerse, ya sea por UE como por los particulares, frente al Estado (y es compatible con que el particular se dirija contra la CA, pues no es incompatible con las prescripciones comunitarias), ello no impedirá que el Estado “pueda ejercer, de acuerdo con los principios generales del derecho de daños, una acción de regreso frente a aquella Comunidad Autónoma por cuya omisión fue condenado”.

Propuesta: Incluir, expresamente, la competencia en materia de transposición de Directivas Europeas, en las materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma.

Breve estudio de la necesidad de incorporar la competencia en la transposición de Directivas.

Esta cuestión no es ajena a nuestra Comunidad Autónoma, aún sin tener expresamente asumida tal competencia.

Un somero estudio de algunas Directivas que nos afectan han sido objeto de desarrollo legislativo, aún antes de serlo por el Estado español.

Veamos las siguientes Directivas y su transposición al Derecho balear:

1.- Directiva 90/314/CEE, de 13 de junio, relativa a los viajes combinados, vacaciones combinadas y circuitos combinados.

El objeto de la normativa es la de aproximar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados vendidos u ofrecidos a la venta en el territorio de la Comunidad.

El contenido de la directiva se aplica a la venta de combinaciones preestablecidas de transporte, alojamiento y otros servicios turísticos no accesorios del transporte o el alojamiento y que constituyan una parte significativa del viaje combinado. Para la aplicación de la directiva es preciso que como mínimo dos de estos elementos sean vendidos u ofrecidos a la venta por un precio global y que la prestación cubra un período superior a 24 horas o incluya una noche de estancia.

Su transposición al ordenamiento estatal se efectuó por la Ley 21/1995, de 6 de julio, de regulación de viajes combinados:.

Baleares, como todas las Comunidades Autónomas asumió la competencia en materia turística en su Estatuto de Autonomía. En efecto, el art. 148.1.18 de la Constitución incluye “la promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”, como materia que puede ser asumida por las CCAA en sus Estatutos de Autonomía. Baleares, en el art.10 EAIB, aprobado por Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, en su párrafo 9

asume la competencia exclusiva en “foment i promoció del turisme. Ordenación del turisme en el seu àmbit territorial”. El ámbito de los términos “fomento y promoción” del turismo, como competencia exclusiva de la CA de Baleares, fueron acotados por la STC 84/1983, de 24 de octubre.

Posteriormente el Tribunal Constitucional, resolvió por Sentencia 125/1984 de 20 de diciembre un conflicto de competencias en relación al Real Decreto 22/1983, de 27 de julio, planteado por las CCAA de Cataluña, Valencia y Canarias. Cataluña y Valencia asumen, en sus Estatutos de Autonomía, la competencia en “turismo”, en tanto que Canarias lo asume en “promoción y ordenación” los términos coinciden con los del apartado 9, del art. 10 del EAIB. El TC no distinguió entre unos y otros términos, considerando que el ámbito de competencia era el mismo. Hoy, nuestro Estatuto de Autonomía, modificado por Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 2/1983, en su art.10, asume la competencia exclusiva en... apartado “11. Turismo”.

El Estado, por Real Decreto 340/1983, de 23 de noviembre, de traspaso de competencias, se reserva ”c) la legislación en materia de agencias de viajes que operen fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de su sede, conforme a lo dispuesto en el punto B), c), así como la legislación en materia de prestación de servicios turísticos por las mismas en la referida circunstancia”. Entre las que asume la Comunidad Autónoma figuran “c) la ejecución de la legislación del Estado en materia de agencias de viaje cuando éstas tengan su sede en Baleares y operen fuera de su ámbito territorial. A estos efectos se entiende que una agencia de viajes opera fuera del territorio de la Comunidad Autónoma cuando programa, organiza o recibe servicios combinados o viajes “a forfait” para su ofrecimiento y venta al público a través de agencias o sucursales no radicadas en Baleares”. A su vez, la CA de Baleares, por Ley 3/1996, de 29 de noviembre, atribuyó competencias a los Consells insulars de Menorca y de Eivissa y Formentera en materia de ordenación turística. En Mallorca las competencias continuaron en el Gobierno de la CAIB.

A nivel autonómico, y dentro del ámbito de competencias, la directiva 90/314/CEE, de 13 de junio, tuvo reflejo en la normativa autonómica, por Decreto 43/1995, de 6 de abril se aprobó el Reglamento regulador de Agencias de viajes (BOCAIB nº 61, de 13 de mayo), (derogó, en su disp. Derog. el Decreto 9/1988, de 11 de febrero por el cual se aprueba el Reglamento de las Agencias de Viajes). Este Reglamento, que “pretende regular las relaciones entre las Agencias de Viajes y las informaciones y contratos que lleven a término con los consumidores” (EM, pár. 5), reguló el contrato de viaje combinado (de manera parecida a la regulación catalana), a partir del art.2.1.b), que incluía como uno de los fines propios de las agencias de viajes la organización y venta de viajes combinados “a forfait”, lo define diciendo que “se entenderá por viajes combinados a “forfait” la combinación previa de, al menos, dos de los elementos siguientes vendidos u ofertados a la venta por un precio global siempre que dicha prestación sobrepase las 24 horas o incluya una pernoctación: transporte. Alojamiento. Otros servicios turísticos no accesorios del transporte o del alojamiento que representen una parte significativa del viaje combinado”. (Contra los arts. 2.1.b) y 20 a 29, del Decreto 43/1995, de 6 de abril, se interpuso recurs contencioso-administrativo por la Administración General del Estado, solicitando su suspensión y cuestionando el título competencial para regular ciertos aspectos. Por Auto de 20 de diciembre de 1995 de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Baleares se decretó la suspensión de los citados artículos del Reglamento, confirmado por Auto de 19 de enero de 1996. Por Acuerdo de Consell de Govern de la CAIB de 14 de marzo de 1996 se da por enterado y cumple el Auto de suspensión, ordenando la publicación en el BOCAIB)

Pocos meses después, el legislador estatal promulgó la Ley 21/1995, de 6 de julio, reguladora de los viajes combinados (BOE 161, de 7 de julio), que es la transposición de la antes citada directiva 90/314, y en la Exposición de Motivos decía que “la norma por la que se materializa la transposición adopta el rango de ley por cuanto en ella se establecen preceptos que afectan y modulan el perfeccionamiento, eficacia y ejecución del contrato de viaje combinado, lo que implica que su regulación singularizada incide en los preceptos contractuales generales que se contienen en el Código Civil y en el de Comercio. En razón de tal incidencia la presente Ley se dicta al amparo de las competencias reconocidas al Estado por el artículo 149.1.6ª y 8ª de la Constitución”.

En 1997, la CA de Baleares, por Decreto 60/1997, de 7 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Agencias de Viajes, que derogó la regulación anterior (el Decreto 43/1995, de 6 de abril), disponía en la EM que la incorporación de la directiva 90/314/CEE, a la ley estatal 21/1995, obliga a la revisión del Decreto autonómico 43/1995, “lo que permite proceder a una actualización en aspectos concretos, de acuerdo con las nuevas tendencias del mercado, así como adaptarse a las directrices de la jurisprudencia más reciente”. En su art. 15 dispone que “la organización, oferta y venta de los Viajes combinados, se realizará de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 21/1995, de 6 de julio”, esto es, de acuerdo con la ley estatal. El Reglamento de 1997 se limita a reglamentar normas de carácter administrativo y deja al margen la regulación civil.

El problema que se plantea es el título competencial, que se invoca el de turismo del art. 148.1.18 y recogido en el Estatuto 10.9 (hoy 10.11). Por su parte, la Ley estatal 21/1995 de 6 de julio, invoca, en su Exposición de Motivos, el art. 149.1. reglas 6ª y 8ª.

La solución de conflicto lo podemos fundamentar en la jurisprudencia constitucional que califica la competencia del art. 149.1.8 como “transversal” lo que significa que las CCAA no pueden utilizarla para dictar normas que excedan de sus competencias, y el Estado puede inmiscuirse en este ámbito socioeconómico a base de otros títulos de competencia exclusiva o compartida.. La STC 125/1984 de 20 de diciembre dice en su FJ1:”las normas constitucionales y estatutarias relativas a la distribución de competencias clasifican la realidad social en materias para ordenar esa distribución. Por los conceptos de materias allí recogidos poseen en ocasiones un inevitable grado de indeterminación, y es frecuente que una materia como el caso del turismo, tenga dimensiones clasificables dentro de otro concepto material y encajables en otro título competencial”, lo que supone que cuando la CA invoca el título competencial de turismo, puede traspasar el límite competencial e interferirse en el ámbito de competencia del Estado. En efecto, tendríamos que analizar si, bajo el ropaje de derecho público autonómico en materia de turismo, se encuentra normas de materia civil regulada por CCAA que no tienen un derecho civil propio.

Por el contrario, entiendo que la materia civil que dimana de la legislación turística es competencia de las CCAA que tienen derecho civil propio, siempre que no invada las excepciones del párrafo segundo del art. 149.1.8, salvadas “en todo caso” por ser competencia estatal. Es evidente que la EM de la ley estatal 21/1995, de 6 de julio, invoca como título competencial el art. 149.1.6 y 8, **y es cierto que la ley contiene un conjunto de normas de carácter público y de carácter privado, lo que nos lleva a concluir que es, precisamente, en este ámbito de normas de carácter privado, en las relaciones civiles, que las CCAA con competencia en derecho civil propio, pueden legislar no por el título competencial de turismo, que no es hábil para ello, sino por la competencia en el desarrollo de su derecho civil propio y en el marco de lo dicho anteriormente.**

2.- Directiva 94/47/CEE, de 26 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de los adquirentes en lo relativo a determinados aspectos de los

contratos de adquisición de un derecho de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido:

La directiva pretende aproximar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la protección de las personas que adquieren un derecho de utilización de bienes inmuebles en régimen de tiempo compartido.

Esta directiva concede un plazo de 30 meses para que los Estados miembros proceda a la adaptación de su normativa.

El Estado español procedió a la transposición de esta directiva extralimitándose del plazo concedido por Ley 42/1998, de 15 de diciembre, sobre derechos de aprovechamiento por turno de inmuebles y normas tributarias.

Anteriormente, Baleares, dictó un Decreto 117/1997, de 6 de septiembre (BOCAIB 18 de septiembre de 1997), (deroga la Orden de 15 de enero de 1990) que regula determinados aspectos del derecho de aprovechamiento por turnos de bienes inmuebles, tanto desde la perspectiva de alojamiento turístico, como desde la perspectiva de derecho del consumidor, es decir, la protección frente a los posibles abusos. En el Preámbulo dice que toma el nombre de “derecho de aprovechamiento por turnos” del Proyecto de ley estatal, hoy ley 42/1998, con la finalidad de armonización. Además, en la tramitación de la ley estatal se suprime, en el Informe de la Ponencia del Congreso, la llamada sociedad de servicios, que son quienes garantizan el disfrute del derecho mediante la prestación del mantenimiento y disfrute del mismo, excepto el artículo que prevé las consecuencias del incumplimiento por la falta de prestación de los servicios.

El fundamento por el que se suprimió se fundamentaba en que la prestación de servicios es una actividad turística y por tanto materia reservada a las CCAA. El Consejo de Estado, en su Dictamen no planteó objeción por entender que se trataba de legislación básica que podía ser desarrollada por las Comunidades Autónomas

Sin embargo, la preocupación de la ley estatal, como lo fue del Decreto autonómico, es la defensa del antes denominado “multipropietario”, ya que se le considera consumidor, (SAPB de 1 de septiembre de 1997) , y más concretamente en la Sentencia 9 de octubre de 1997 (S. 3ª AP Baleares, que dice que el adquirente de la multipropiedad es consumidor y por tanto le es de aplicación la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios.. La calificación por lo Tribunales, y concretamente por la AP de Baleares, como contrato de adhesión o sometido a condiciones generales, les permite determinar cuáles de sus cláusulas son abusivas..

Esta calificación y la preocupación de la naturaleza del adquirente como consumidor, implica que el art.4 del Decreto 117/1997, imponga al empresario la obligación de suscribir una póliza de seguros que le incumbe “garantice su responsabilidad frente a los adquirentes, frente a la administración y frente a terceros, ya se derive de su actuación o de la de sus agentes, intermediarios, personas encargadas del mantenimiento, o cualquier otro empleado, subordinado o asociado o de los ocupantes de las viviendas”.

Lo que es evidente es que el Decreto autonómico 117/1997 que tiene su título competencial en el art. 10.11 EAIB, turismo, y en el art. 11.9 Defensa de los consumidores y usuarios, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y de la política monetaria del Estado, las bases y la coordinación general de la Sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11, 13 y 16 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, (consumo, en el ámbito del apartado 9 del art.11, entró en la modificación del Estatuto de Autonomía por Ley Orgánica 9/1994, de 24 de marzo), no entra a regular cuestiones civiles, si bien sabemos que la materia es civil, tanto por lo que se refiere al “aprovechamiento por turnos de lo inmuebles”, incluso si se califica como “arrendamiento de temporada *sui*

generis” ex art.1.6 de la Ley 42/1998, de 15 de diciembre, también es materia civil. Tampoco cabe duda que la protección al consumidor y la responsabilidad por incumplimiento es materia civil. Así, la regulación de la obligación de la prestación de servicios propia de la sociedad de servicio, la Ley estatal entendió que al tratarse de materia turística, su regulación, era competencia de las CCAA, añadiría y materia de defensa de los consumidores. Todo ello reconducible, en Baleares, a otro título competencial, el derivado del art. 149.1.8 CE y art. 10.23 EAIB.

Es evidente que la materia civil que no sea objeto de la excepción del art. 149.1.8 segunda parte CE (“en todo caso...”) es competencia del legislador autonómico, en nuestro caso, el balear (“allí donde existan”, art. 149.1.8 CE), por lo que no es necesario buscar otros títulos competenciales. (La Ley 2/1999 de 24 de marzo, general turística de las Illes Balears, fundamenta su título competencial en el art. 149.1.18 CE, que asume el Estatuto de Autonomía en el art. 10.10)

La Ley 1/1998, de 10 de marzo, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad autónoma de las Islas Baleares.(BOCAIB núm. 37, de 17 de marzo de 1998). Es transposición de parte de la directiva 89/397/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1989.

Esta ley autonómica incorpora “las prescripciones de las últimas directivas comunitarias en materia de defensa del consumidor a fin de hacer efectivas las políticas de protección de los consumidores y usuarios de la Unión Europea”, según dispone la Exposición de Motivos de la citada Ley.

La Exposición de Motivos se encarga de aclarar que no estamos ante una ley de materia civil, diciendo que “[S]e ha aprovechado a elaboración de la norma para colmar aquellas lagunas que la ley estatal contiene especialmente en el campo de la actuación administrativa, que necesitaban de una regulación con rango legal; también se han adecuado determinadas actuaciones administrativas a las prescripciones contenidas en la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común”.

Así la ley se encarga de dar un ropaje a la ley de naturaleza administrativa, aunque dice también que la CAIB “realiza la función ejecutiva en materia de defensa de los consumidores, en el marco de la legislación estatal, desde la aprobación de nuestro Estatuto de Autonomía”. Y, seguidamente, añade que con la Ley Orgánica 9/1994, de 24 de marzo, se ha elevado el nivel competencial al desarrollo legislativo de la materia de defensa de consumidores y usuarios, y que “el ejercicio de esta competencia requiere la regulación de la materia de defensa del consumidor y usuario en el ámbito de nuestra comunidad”

Tenemos que recordar la conflictividad que generó la materia de derecho de consumo a raíz de la publicación de la Ley estatal 26/84, de 19 de julio por falta de título competencial. La STC 15/89, previamente dice que son las CCAA y no el Estado quien tiene competencia específica en la materia, pero también advierte que “la materia de defensa de consumidores y usuarios no ha sido asumida competencialmente por todas las comunidades autónomas en términos de identidad y homogeneidad, por lo que todas aquellas competencias no atribuidas estatutariamente a las comunidades autónomas por imposibilidad constitucional, o por simple decisión de sus estatutos habrán sido retenidas por el Estado en virtud del artículo 149.3 de la C.E.”, (se trata de asegurar la validez de la ley, incluso a falta de título competencial, por la vía de la supletoriedad del derecho estatal). Además, también pone de relieve la Sentencia que los Estatutos asumen la competencia tímidamente, con ciertas limitaciones “se comprueba en algunos Estatutos de Autonomía, al reconocerse que la competencia “exclusiva” sobre defensa

del consumidor y del usuario se actuará por la correspondiente Comunidad Autónoma en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y núm. 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución (arts. 12.1.5 EAC y 30.1.4 EAG), o que dicha competencia “exclusiva” lo será “sin perjuicio de la política general de precios, la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia”.

Volviendo a la Ley, si analizamos su contenido vemos que regula materia civil, y prueba de ello, es suficiente la lectura del art.7 que preceptúa la irrenunciabilidad de los derechos en estos términos: “[L]a renuncia previa al ejercicio de los derechos reconocidos en esta ley y normas complementarias, los actos en fraude de ley y los pactos que tengan por objeto la exclusión de su aplicación son nulos de pleno derecho, de acuerdo con la legislación civil”. El art. 10 regula “la protección contra los abusos contractuales”. El art. 12 regula el “[D]erecho a reclamar y a resarcirse por los daños y perjuicios sufridos”. O el art. 22 que regula “[C]oncepto de asociaciones de consumidores” y sus derechos (art.24); así como el Sistema Arbitral de Consumo (art.24. c). Además, del enunciado de los títulos de la Ley nos puede dar razón de la materia regulada: el Título I, se dedica a las Disposiciones generales. El Título II se regula “De los los derechos de los consumidores y usuarios”. En cambio en los: Título III se destina a la materia administrativa, bajo el título “De la actuación administrativa para la protección de los consumidores y usuarios. El Título IV “[D]e la potestad sancionadora. Título V [D]e las competencias de las administraciones públicas.

La materia del derecho de los consumidores la encontramos en otras disposiciones normativas autonómicas, que si bien no se enmarcan dentro del título competencial de la materia civil para proceder a su regulación, ya que es evidente que la materia alcanza a otros títulos competenciales, y que son transposiciones de Directivas europeas a la normativa autonómica, no por esto dejan de tener alcance civil, que citamos a continuación.

Directiva 89/397/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1989. Esta directiva, si bien regula los principios generales para la realización del control oficial de los productos alimenticios, persigue: 1) prevenir los riesgos para la salud pública. 2) Proteger los intereses de los consumidores y, 3) garantizar la lealtad de las transacciones comerciales. Las finalidades que se contemplan en los apartados 1) y 2) se transpusieron en la Ley 1/1998, de 10 de marzo, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad autónoma de las Islas Baleares..

La finalidad del apartado tercero de la directiva, que corresponde a “garantizar la lealtad de las transacciones comerciales”, es la materia que se transpone en la Ley 1/1999 de 17 de marzo del Estatuto de los productores e industriales agroalimentarios de las Illes Balears (BOCAIB núm. 38, de 25 de marzo de 1999), aunque el título competencial que se invoca es el de agricultura y ganadería, y mayoritariamente se regula materia administrativa, contiene, también, materia civil en cuanto atañe a los derechos de los consumidores y usuarios. En efecto, el capítulo IV del Título II se dedica al “derecho a la protección jurídica u a la reparación de los daños sufridos”. El art. 17 que regula el “[V]alor de la oferta, la promoción y la publicidad”, en su apartado tercero establece que “...si el contrato firmado estableciese cláusulas más beneficiosas, éstas prevalecerán sobre el contenido de la oferta, la promoción o la publicidad”.

Podemos concluir que las CCAA pueden es más, deben transponer las directivas cuando hayan asumido la competencia, de acuerdo con la Constitución y su respectivo Estatuto de Autonomía.

Propuesta: Incluir, expresamente, la competencia en materia de transposición de Directivas Europeas, en las materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma.

II. Propuesta de delimitación de las competencias de los Ayuntamientos. Hay una petición, formulada por el Alcalde de la Coruña, Sr. Vazquez, (presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias (Femp)), en el sentido siguiente: que todos los Estatutos recojan las competencias locales. Propuso, en fechas pasadas, en el Senado, un gran pacto de Estado entre los Gobiernos de las CCAA y los Ayuntamientos, en el siguiente sentido: que los Estatutos de Autonomía, «para ser reformados, tengan que recoger el listado de competencias y recursos de los ayuntamientos», con la finalidad de poner fin a las «tensiones territoriales», así como permitir a los Ayuntamientos «tener los recursos económicos», para realizar las actividades que le son propias.

Por su parte el Ministro de Administraciones Públicas, dijo que: las reformas de los Estatutos de Autonomía sirvieran para delimitar las competencias locales ligadas a las CCAA y la financiación que su traspaso debe llevar aparejado.

Propuesta: Está pendiente el gran pacto local, cuya propuesta y estudio, a nivel estatal, ya se inició la anterior legislatura. Aunque esta cuestión se debatirá, imagino, en el seno político, entiendo que la reforma del Estatuto podría dar respuesta a las peticiones antes formuladas.

III.- Asumir en materia de defensa de la competencia (art. 10.38 EA) la creación del Tribunal de Defensa de la Competencia Autonómico.

Para fundamentar la necesidad de incorporar los medios necesarios para hacer efectiva la competencia en esta materia, me limitaré a transcribir la fundamentada opinión de la Sra Palma, y la Exposición de Motivos de la LEY 6/2004, de 12 de julio, reguladora de los Órganos de Defensa de la Competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia

a) Opinión de la Sra. Palma

ANÁLISIS SOBRE LA NECESIDAD DE MODIFICAR EL ESTATUTO DE AUTONOMIA PARA LA CREACIÓN DEL TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

A tenor de lo expuesto en el informe sobre la posibilidad de crear un Tribunal de Defensa de la Competencia en la CAIB, procede decir lo siguiente:

- La sentencia del Tribunal Constitucional del 11 de noviembre de 1999, concluye que la competencia sobre materia de defensa de la competencia no esta expresamente atribuida al Estado por la Constitución y ésta se incluye en la materia sobre “comercio interior”, de competencia legislativa estatal expresa. En consecuencia, y por la vía de lo previsto en el artículo 149.3 de la

CE, el Alto Tribunal atribuye la competencia ejecutiva sobre la materia “defensa de la competencia” a las CC.AA que así lo hayan previsto en sus estatutos pero limitando su actuación al territorio de la Comunidad Autónoma y que no afecte al mercado supraautonómico.

- **Por otra parte, y en cumplimiento de dicha sentencia se aprobó la Ley 1/2002, de 21 de febrero, que regula la coordinación de las competencias ejecutivas del Estado y las CCAA en esta materia, autorizando a las CCAA para la creación de dichos órganos bajo los límites establecidos en la D.A. 1ª, apartado 2ª: Es decir han de actuar como órganos independientes, con cualificación profesional y sometimiento al ordenamiento jurídico. El contenido de la competencia se establece en el art. 1.3 de la norma y para las conductas previstas en los art.1, 6 y 7 de la Ley 16/1989 de Defensa de la Competencia (ver página 3 del informe).**

- **El artículo 10.38 del Estatuto de las Illes Balears, incluye entre sus competencias exclusivas, es decir con potestad legislativa y ejecutiva, la de “comercio interior, sin perjuicio de la política de precios, de la libre circulación de bienes por el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia”.**

En base a estas premisas y sin necesidad de modificar sus respectivos estatutos de autonomía las CCAA de Galicia y Cataluña han creado por ley sus respectivos tribunales, por lo que se puede afirmar que tampoco existe ningún impedimento legal para la creación de un Tribunal de Defensa de la competencia en el ámbito de nuestra comunidad.

Obviamente, tampoco existe objeción alguna para su expresa inclusión en nuestro Estatuto, aprovechando el proceso de reforma en el que estamos inmersos y en orden a concretar esta competencia, especificando por un lado la competencia relativa al mercado interior y por otro la defensa de la competencia. La cuestión a plantear es el contenido que debe darse a esta competencia.

Al respecto y en línea con la legislación estatal, la propuesta de reforma del estatuto de autonomía de las Islas Canarias, elaborada por el Comité de Expertos creado para tal fin (y que actualmente está a punto de remitirse al Parlamento) ha concretado expresamente la materia “defensa de la competencia”, con facultades legislativas y ejecutivas sobre esta materia. Su redacción es la siguiente:

Artículo 30 bis.

En todo caso, la Comunidad Autónoma de Canarias tiene plenas facultades legislativas y ejecutivas en las siguientes materias:

B) Materias económico financieras.

10. Comercio interior

11. Defensa de la competencia, en el marco de la legislación general y cuyos efectos se produzcan exclusivamente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, en cuanto a:

- a) Todas las conductas, prácticas, acuerdos o recomendaciones restrictivas de la competencia o que puedan falsearla.*
- b) Las concentraciones económicas y las ayudas públicas otorgadas por las administraciones autonómicas, insulares o locales.*
- c) El otorgamiento de autorizaciones singulares o para ciertas categorías de actuaciones o prácticas.*
- d) Todos aquellos aspectos cuyo eventual perjuicio a la libre competencia no se produzca fuera de la Comunidad Autónoma.*

La Propuesta de Estatuto Político del País Vasco regula esta competencia en el cap.II De la Ordenación económica y financiera de Euskadi, en el artículo 56. Se atribuye potestad legislativa y ejecutiva en materia de defensa de la competencia y representación propia (según se infiere de la redacción del artículo) ante

organismos europeos e internacionales sobre dicha materia. Su redacción es la siguiente:

Artículo 56.- Ordenación y planificación de la actividad económica

6. A las Instituciones vascas les corresponderá la potestad legislativa y de ejecución sobre defensa de la competencia, constituyendo a tal efecto el organismo encargado de su salvaguarda, que deberá coordinar su actuación con el Tribunal de Defensa de la Competencia del Estado y con los organismos europeos e internacionales encargados de dicha materia.

Fdo. Carmen Palma Ocete

Jefe de Servicio de Proyectos y Coordinación Departamental

Palma 20 de diciembre 2004

b) Exposición de Motivos de la Ley 6/2004

“El Tribunal Constitucional, en la Sentencia número 208, de 11 de noviembre de 1999, declaró la inconstitucionalidad de la cláusula «en todo o en parte del mercado nacional» contenida expresamente o por remisión en los artículos 4, 7, 9, 10, 11 y 25, letras a) y c), de la Ley 16/1989, de 7 de julio, de defensa de la competencia. La inconstitucionalidad se deriva de la atribución al Estado de la totalidad de la competencia ejecutiva en la materia «defensa de la competencia», con lo que se invaden, de esta forma, las competencias que en este campo deben reconocerse a las comunidades autónomas que, en virtud de sus propios estatutos, hubieran asumido la competencia sobre la materia «comercio interior».

Cumpliendo el mandato contenido en la citada sentencia del Tribunal Constitucional, las Cortes Generales aprobaron la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y de las comunidades autónomas en materia de defensa de la competencia. Esta norma establece los mecanismos para que las comunidades autónomas que dispongan de competencias de ejecución en la materia puedan hacer efectivo su ejercicio. La Comunidad Autónoma de Galicia, al amparo de lo dispuesto en el artículo 30.1.4 de su Estatuto de autonomía, asumió competencias ejecutivas sobre defensa de la competencia. En particular, le corresponde el ejercicio, dentro de su territorio, de todas las actuaciones ejecutivas de carácter administrativo respecto a las conductas previstas en los artículos 1, 6 y 7 de la Ley de defensa de la competencia, así como el ejercicio de las competencias relativas a las autorizaciones singulares a que se refiere el artículo 4 de esa ley, cuando tales conductas limiten la libre competencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma, y no afecten a un ámbito supraautonómico o al conjunto del mercado nacional español.

La presente ley tiene por objeto ejercitar dichas competencias, para lo que se crean el Tribunal Gallego de Defensa de la Competencia y el Servicio Gallego de Defensa de la Competencia, dentro de un sistema de aplicación compartida de la Ley de defensa de la competencia, de acuerdo con los criterios de conexión y los mecanismos de coordinación, cooperación e información recíproca establecidos en la Ley de

coordinación de las competencias del Estado y de las comunidades autónomas en esta materia. Estos órganos serán los encargados de la instrucción y resolución de los expedientes: el Tribunal de Defensa de la Competencia como organismo autónomo, independiente, de resolución y propuesta, y el Servicio de Defensa de la Competencia, como órgano jerarquizado, de instrucción y de vigilancia, integrado en la estructura orgánica de la consellería competente en materia de economía y hacienda.

La previsión estatutaria sería de por sí razón suficiente para proceder a la creación de tales órganos, pues las competencias se asumen para ser ejercitadas. Además, el desarrollo de la economía gallega exige la mayor eficiencia y vigilancia de los mercados por una autoridad próxima y conocedora del entorno. Y todo ello constituye un argumento decisivo en pro de la creación de órganos propios de defensa de la competencia con una estructura sencilla que puedan atender las necesidades de la sociedad y la economía gallegas. Por lo demás, la autonomía no tiene por qué suponer una pérdida de eficacia en la aplicación de la Ley de defensa de la competencia. Por contra, si todas las instancias concurrentes actúan bajo el principio de lealtad constitucional, se incrementará tal eficacia. En este sentido, la Unión Europea ha publicado gran número de normas de diverso rango sobre la red de autoridades de la competencia y de la cooperación entre ellas, para destacar que la descentralización en la ejecución implicará una mayor y más eficaz aplicación de las reglas de la competencia en toda la Unión Europea. Basta citar como ejemplo de esta política el Reglamento (CE) 1/2003, de 14 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado (DOCE L1/1, de 4 de enero de 2003). Para ello sólo es preciso articular los criterios de conexión y los mecanismos de cooperación e intercambio de información adecuados a tal fin, partiendo del principio de que debe conocer la autoridad mejor colocada para ello, que no es otra que la del territorio en el cual la conducta restrictiva produce, con carácter exclusivo o principal, sus efectos negativos sobre las condiciones de competencia reinantes en el mercado”.

Propuesta: Asumir en materia de defensa de la competencia (art. 10.38 EA) la creación del Tribunal de Defensa de la Competencia Autonómico.

Conclusión:

En definitiva, después de la extensa argumentación, por nuestra parte, la reforma del Estatuto debe conducirnos a alcanzar el máximo autogobierno dentro de los límites constitucionales. No es tan importante señalar unas determinadas competencias que deberían asumirse, que los políticos tendrán un mejor conocimiento de las necesidades para alcanzar el mejor gobierno de la Comunidad, como reclamar una situación que nos permita situarnos en el mismo nivel de autogobierno que las demás Comunidades Autónomas. Esto requerirá de un buen tratamiento de la financiación con especial incidencia del fenómeno insular. Es decir, exigir un Régimen Especial para nuestra Comunidad que neutralizando los inconvenientes de la insularidad, nos permita alcanzar el mismo bienestar al que aspiran las demás Comunidades.

Propuestas:

1. Propuesta de introducir un nuevo párrafo al nº 2 del art. 50 EAIB: :

“2. En la determinación de las fuentes del Derecho Civil de las Illes Baelars se respetarán las normas que en el mismo se establezcan.

El derecho civil de les Illes Balears como derecho común se aplicará supletoriamente a las materias regidas por otras leyes”.

2. Propuesta de modificación de la redacción del nº 23 del art. 10:

Art. 10. nº 23: *Derecho civil de las Illes Balears, en el marco constitucional.*

3. Propuesta: Incluir, expresamente, la competencia en materia de transposición de Directivas Europeas, en las materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma.

4. Propuesta: Está pendiente el gran pacto local, cuya propuesta y estudio, a nivel estatal, ya se inició la anterior legislatura. Aunque esta cuestión se debatirá, imagino, en el seno político, entiendo que la reforma del Estatuto podría dar respuesta a las peticiones antes formulada.

5. Propuesta: Asumir en materia de defensa de la competencia (art. 10.38 EA) la creación del Tribunal de Defensa de la Competencia Autonómico.

Palma 14 de Febrero de 2005

María Pilar Ferrer Vanrell

Ruego se añada la propuesta de modificación del art.14 EAIB, que, por error no se ha enviado en su momento.

El artículo 14 regula la competencia exclusiva de la CA en el ámbito de la enseñanza y protección de la lengua propia, entendida como aquella que se ha hablado a lo largo de los siglos en nuestras islas, es decir, la que nosotros denominamos mallorquín, menorquín, ibicenco y formenterense, sin desconocer que esta lengua es modalidad de la que en Cataluña se llama catalán y aquella que en Valencia se denomina valenciano. Es decir, lenguas que tienen una misma raíz y forman una unidad, que ha desarrollado sus propias modalidades y que el sentimiento de las gentes de nuestra Comunidad no quieren perder o, al menos sentirse difuminadas e incluso absorbidas dentro de la llamada lengua catalana, que es ajena a sus sentimientos de identidad.

Es necesario que los poderes públicos den respuesta a un sentimiento manifestado por los ciudadanos de esta Comunidad, que es conservar el lenguaje que durante siglos nos ha caracterizado y que hoy, en aras a un bien llamado “unidad de la lengua” y mantenido por unos pocos, pretende escolarizar y, en consecuencia, enseñar, un lenguaje que nos ha sido, siempre, extraño, como es el denominado catalán, que es el lenguaje utilizado en otra Comunidad autónoma, Cataluña.

No se trata de discutir si la lengua es una y los distintos lenguajes son plurales, dependiendo de la sociedad que lo ha utilizado desde tiempos históricos, en los antiguos Reinos, y los ha ido conformando según sus necesidades y sabiduría. Se trata, en definitiva, de salvaguardar la IDENTIDAD, y , en Baleares, la sociedad no se identifica, desde el punto de vista del lenguaje con el habla catalana propia de Cataluña, sino que su seña de identidad que, además, lo ha sido durante siglos, es el lenguaje utilizado en Mallorca por los mallorquines (que denominamos mallorquín); en Ibiza por los ibicencos (ibicenco), en Menorca, por los menorquines (menorquín); y, finalmente en Formentera, por los formenterenses ((formenterense).

Si en el artículo 3, no se admitió la propuesta de modificación formulada con la finalidad de amparar este deseo del pueblo, propongo que, una vez declarado el art.3, que la lengua es la catalana, por tanto no existe peligro de la unidad de la lengua, en el art. 14 que regula una de las competencias exclusivas de la CA, modificar su redacción en el siguiente sentido:

Art. 14.-

La comunidad autónoma tiene competencia exclusiva para la enseñanza de la lengua históricamente utilizada en cada una de las islas y que es acorde con la tradición literaria autóctona. Su normalización será objetivo de los poderes públicos de la Comunidad autónoma. Las modalidades insulares, denominadas mallorquín, menorquín, ibicenco y formenterense serán objeto de estudio y protección.

María Pilar Ferrer Vanrell



**Govern
de les Illes Balears**

Vicepresidència i Conselleria
de Relacions Institucionals
Direcció General de Projectes
i Coordinació departamental

Propuesta de incorporación de la materia de Gestión y/o cogestión aeroportuaria en la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears

Documento de Trabajo a consideración sometido a la consideración de la Comisión de expertos para la reforma del Estatuto de Autonomía

Dirección General de Proyectos y Coordinación Departamental

6-4-2005

Antecedentes

a) Proposiciones de Ley en el Congreso

- Convergència i Unió (23-4-2004)

Partiendo del art. 149.1.20, propone una modificación del art. 82.2,a) de la Ley 40/1990, mediante la exclusión efectiva de los aeropuertos catalanes del ámbito de gestión directa reservada al Estado.

- Esquerra Republicana de Catalunya (28-3-2005)

Va en el mismo sentido que la anterior, con un mayor nivel de explicitación de las funciones que pretende asumir la Comunidad Autónoma y con la novedad de contemplar en concreto como traspaso el control del tráfico aéreo.

Suponen un enfoque en sí mismo muy controvertido.

b) Proposiciones no de ley en el Parlament balear

- Proposición no de Ley relativa a Gestión de los aeropuertos de Baleares (Pleno de 24-2-2004)

Se insta al Govern de las Illes Balears a solicitar formalmente la participación del mismo y de los Consells y Ayuntamientos en la gestión, incluyendo asimismo una representación de los agentes económicos y sociales en los órganos de gestión.

Se trata de un precedente muy importante puesto en relación con la propuesta que más abajo se realiza.

c) Proyectos de Reforma de Estatutos

- Comisión de expertos del Gobierno de Canarias
- Comisión de expertos de la Generalitat de Catalunya

Se caracterizan por incorporar en el texto estatutario que la previsión de la competencia de gestión de los aeropuertos de interés general del Estado tiene la naturaleza de proposición de Ley Orgánica de transferencias, en el sentido por tanto del artículo 150.2 de la Constitución. La Comisión balear de expertos no valida por el momento un enfoque de estas características.

d) Contenido actual del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears

El artículo 12.19 atribuye a la Comunidad Autónoma la función ejecutiva en "*puertos y aeropuertos de interés general, cuando el Estado no se reserve la gestión*".

Propuesta concreta sometida a consideración de los comisionados

- Se parte de la base de que, el Govern, a través de la Conselleria de Obras Públicas, Vivienda y Transporte ha diseñado una propuesta de cogestión aeroportuaria, excluido el control aéreo, con participación de la iniciativa privada.

- La anterior propuesta no sería incompatible con una opción de “gestión” aeroportuaria en el caso de que se decidiese acometer un proceso de esta naturaleza en el conjunto español. Una iniciativa en este sentido comportaría dar un paso adicional desde la propuesta anterior de cogestión.

- El nuevo articulado estatutario que se propone:

Debido a la importancia de la cuestión, sería oportuno someter a la consideración del Comité de expertos lo siguiente:

1º) El mantenimiento del actual artículo 10.5 (referido a los puertos y aeropuertos que no tengan la calificación de interés general)

2º) Posibilidad de elaborar un artículo ex novo destinado a contemplar la materia aeroportuaria en los casos de aeropuertos de interés general y que tuviese un tenor literal de estas características o parecidas:

“1. El Estado y la Comunidad Autónoma podrán establecer mecanismos de gestión compartida en los aeropuertos declarados de interés general. Estos mecanismos comprenderán la ordenación, dirección, coordinación explotación, conservación, y administración de dichos aeropuertos.

2. En el marco de la legislación estatal que regule el proceso, la metodología y principios de la gestión compartida se establecerán previamente mediante acuerdo de la Comisión mixta de transferencias.

{Aclaración: Al margen de esta posible previsión estatutaria, hay que tener en cuenta que la instrumentación del proceso de cogestión (creación de sociedad holding; sociedades aeroportuarias; etc.) será necesario acometerla mediante Ley del Estado y concretamente habrá que modificar la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado por la que se creó el Ente Público Aeropuertos Nacionales y Navegación Aérea (AENA)}

3. Previo acuerdo de la Comisión mixta de transferencias, el Estado podrá declarar mediante Ley la exclusión de todos o algunos de los aeropuertos radicados en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, declarados de interés general, del ámbito de la gestión directa reservada al mismo con anterioridad.”

{Aclaración: Este párrafo es alternativo al art.12.19 (por ello, al contrario del apartado 1, no es un apartado esencial) e incluso se puede considerar complementario al atender a un caso particular de pre- existencia de gestión por parte del Estado/AENA. Daría cobertura a la hipótesis de que se desmantelase AENA, en el sentido de las propuestas de Ciu y/o Esquerra y por tanto de manera generalizada se instaurase un proceso de “gestión” en vez de “cogestión }



José Antonio Roselló Rausell
Director General de Proyectos y
Coordinación Departamental



**Govern
de les Illes Balears**

Vicepresidència i Conselleria
de Relacions Institucionals
Direcció General de Projectes
i Coordinació departamental

Competencias en zona marítimo-terrestre. Propuesta Documento sintético de clarificación y orientación aprobado por la Comisión Asesora

Dirección General de Proyectos y Coordinación Departamental
23-3-05 tras la reunión de la comisión.

A) Competencias en materia de gestión del dominio público marítimo-terrestre (competencias "clásicas" en materia de costas).

1.- La Comisión acuerda incluir la competencia siguiente, en el marco del artículo 12 (competencias de ejecución): "La gestión del dominio público marítimo terrestre, especialmente en aquello relativo a otorgar autorizaciones, la ejecución de obras y actuaciones en el litoral que no sean de interés general; la policía administrativa en la zona de dominio público marítimo terrestre. A estos efectos, se entiende por dominio público marítimo-terrestre el comprendido tanto por el ámbito terrestre como las aguas interiores y el mar territorial".

2.- Como clarificación del asunto anterior, cabe señalar que la gestión de las autorizaciones comprende las actividades recogidas en los artículos 51 y ss. de la Ley de Costas. La gestión incluirá las autorizaciones de fondeos en aguas interiores, las de investigación y gestión medioambiental y las relativas a actividades deportivas y recreativas.

3.- Igualmente, a modo de clarificación hay que señalar que las competencias de gestión del dominio público marítimo-terrestre serán independientes de la declaración, por parte del Estado, de las obras y actuaciones de interés general, que podrán ser realizadas por la Comunidad Autónoma mediante encomiendas de gestión. A este efecto, el desarrollo de forma coordinada de las competencias en obras de interés general se realizará por medio de los instrumentos de colaboración instituidos por la ley.

4.- También para evitar malos entendidos, conviene precisar que la delimitación de los deslindes actualmente establecidos en los artículos 11 y 55 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en redacción dada por la Ley 53/2002 de 30 de diciembre) seguirá correspondiendo al Estado.

5.-En general, al margen de lo establecido en el apartado 1 anterior, la Ley de Costas no se vería alterada, salvo en las necesidades de adaptación a esa nueva situación jurídico-institucional. Así por ejemplo, el art.111 de la citada Ley señala que tienen calificación de interés general las acciones de creación, regeneración y recuperación de playas, extremo que en principio no experimentaría variación.

6.- El ejercicio de las competencias se asumirá por la Comunidad Autónoma en el momento en que tenga efectividad la transferencia de medios materiales.

B) Competencias en materia de Pesca

Por mayoría de 5 vocales a 4, se acuerda incluir en el artículo 11 (desarrollo legislativo y ejecución): "la pesca marítima en el mar territorial", mientras que 4 vocales defienden la naturaleza de exclusiva de esta competencia.

Aclaración:

1.- La Comunidad Autónoma asume las competencias en materia de pesca en el mar territorial. Esta competencia será una extensión de la ya existente en materia de pesca para las aguas interiores, por lo que podría entenderse como competencia exclusiva (tema que ha sido objeto de debate y controversia, como se ha apuntado) sin perjuicio del respeto del Derecho Marítimo internacional. A este efecto, conviene recordar que la "Pesca marítima" en sí misma no es competencia exclusiva del Estado, sino que el tenor del artículo 149.1.18ª señala en concreto lo siguiente: "*Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas*"

2.- Este nuevo ámbito competencial, de hecho supondría dar un paso adicional en relación con la actual previsión de encomienda de gestión prevista en la Disposición Adicional octava de la Ley 3/2001, de Pesca Marítima del Estado.



José Antonio Roselló Rausell
Director General de Projectes i
Coordinació Departamental

Propuesta de petición de reflexión en la Comisión Asesora para la Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears sobre la incorporación de nuevas competencias de Gestión del Dominio Público Marítimo Terrestre del Estado, correspondiente a la Ribera del Mar, los Paseos marítimos, la Regeneración de Playas y el Mar Territorial, así como determinadas competencias de gestión de fondeos y de pesca en aguas interiores y en la zona exclusiva.

Documento de bases sometido a consideración de los comisionados

José Antonio Roselló Rausell

Director General de Proyectos y Coordinación Departamental

16-2-2005

Nota previa: La realización de esta propuesta se realiza tras las consultas realizadas a la Conselleria de Medio Ambiente, a través de la Dirección General de Calidad Ambiental y Litoral, así como a la Conselleria de Agricultura y Pesca, a través de la Dirección General de Pesca.

Definiciones previas:

- Aguas interiores: La definida por el Decreto 2510/1977 de 5 de agosto, de aguas jurisdiccionales y líneas de base recta para su delimitación.
- Mar Territorial: El situado en una extensión de 12 millas a partir de la línea de bajamar escorada o líneas de base rectas.
- Aguas costeras: Las que se encuentran situadas en una extensión de 1 milla mar adentro a contar desde las líneas de base recta.
- Zona económica Exclusiva: La extensión de mar definida por la franja de 200 millas. Su característica esencial es que el Estado puede explotar los recursos del mar y el subsuelo.

- Plataforma continental: Aquella plataforma sumergida en que el fondo desciende hasta 300 metros.
- Bienes de dominio público estatal: los que determina la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

Antecedentes de índole jurídica o político-jurídica:

- El artículo 148.1.11º establece que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de pesca en aguas interiores y el marisqueo y la acuicultura.
- El artículo 148.1.9º establece que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en gestión en materia de protección del medio ambiente.
- El artículo 10.19 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears señala que ésta tiene competencia exclusiva en pesca y actividades recreativas en aguas interiores, cría y recogida de marisco y acuicultura.
- La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia autonómica sobre los recursos naturales de la zona económica exclusiva en materia de marisqueo y acuicultura.
- El artículo 10.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears señala que ésta tiene competencia exclusiva en Ordenación del Territorio, incluido el litoral, urbanismo y vivienda.
- El artículo 11.7 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears señala que en el marco de la legislación básica del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y ejecución de la materia de protección del medio ambiente; normas adicionales de protección; espacios naturales protegidos y ecología. Este artículo se corresponde con el artículo 149.1.23ª CE.
- El artículo 11.12 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears señala que en el marco de la legislación básica del Estado,

corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y ejecución en materia de Ordenación Pesquera.

- El artículo 114 de la Ley 22/1988, de Costas, en la redacción dada por la Ley 53/2002, señala que la competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral alcanza exclusivamente el ámbito terrestre del dominio público marítimo terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores.
- El Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) en el Congreso de los Diputados presentó en julio de 2004 una Proposición de Ley Orgánica de Transferencias de Gestión del Dominio Público Marítimo- Terrestre del Estado.
- El anteproyecto de Estatuto de Autonomía elaborado por la comisión de expertos del gobierno canario ha incluido en la definición del territorio el mar territorial y la zona económica exclusiva y ha remitido también a ese ámbito territorial la asunción de sus competencias (artículos 2 y 30.2 de la propuesta de la comisión de expertos).

Consideraciones previas de la propuesta:

- ✓ Desde la perspectiva de la gestión del dominio público marítimo-terrestre, la actual división de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma plantea constantes duplicidades y por ello mismo, una tramitación compleja.
- ✓ En la cuestión de vertidos al mar también se producen duplicidades.
- ✓ Existen lagunas legales alrededor de las actuaciones y control de calidad de las aguas costeras que se contemplan en la transposición de la Directiva marco del Agua.
- ✓ También en el ámbito de las aguas costeras de nuestro archipiélago, se está llevando a cabo una serie de operaciones de recogida de residuos sólidos flotantes mediante un conjunto de barcos especializados y con el apoyo de un avión, trabajando tanto en las inmediaciones de las playas como en distancias de alrededor de una milla de la costa. Estas actuaciones están financiadas íntegramente por la Comunidad Autónoma y se ejecutan bajo la dirección de las Consellerías de Medio Ambiente y de Turismo. No

obstante, en sentido estricto, se está actuando en ámbitos que no son de competencia de la Comunidad Autónoma, sino estatales de modo que ha sido preceptivo obtener la autorización de la Jefatura de Costas.

- ✓ Las funciones medioambientales análogas a las anteriores, pero en relación con los fondos marinos, también requiere la autorización estatal.
- ✓ La regeneración de playas también es competencia del Estado
- ✓ Se está produciendo una situación caótica en determinados tramos de aguas interiores fuera de las zonas de servicios de los puertos por una falta de ordenación de los fondeos.
- ✓ De manera más general, en aguas interiores la Comunidad Autónoma no dispone de competencias de carácter medioambiental en lo que se refiere a autorización de actividades, control de impactos, seguimiento de la contaminación y acciones de limpieza de superficie y fondos.
- ✓ En el Mar territorial tampoco se dispone de competencias para la lucha contra la contaminación, seguimiento del estado ecológico de las aguas, estudio del clima, corrientes, fondos y calidad de las aguas y la obtención de energía de fuentes naturales.
- ✓ En el ámbito de la pesca marítima, conjunto de medidas de protección, conservación y regeneración de los recursos marinos vivos, así como de la actividad pesquera (entendiendo como tal la extracción de los recursos pesqueros) es imprescindible la unidad de acción entre aguas interiores y mar territorial porque actuaciones divergentes pueden provocar la inaplicabilidad de las normas y un serio perjuicio a los administrados.
- ✓ Una permanente aspiración de la Comunidad Autónoma es la que consiste en deslindar del actual caladero mediterráneo, que el Estado considera único, los caladeros de las Illes Balears, que requieren un tratamiento diferenciado por razones geológicas, biológicas y socioeconómicas. Concretamente, la conformación geológica y geográfica particular tiene como resultado biológico el establecimiento de áreas de reclutamiento y de caladeros de las especies demersales y de los pequeños pelágicos que son

independientes de los de las zonas continentales. Adicionalmente, la actividad extractiva de la flota es muy característica en relación a la tipología de las artes, embarcaciones, usos y costumbres empleadas, e independientemente por completo de las costas y caladeros continentales.

- ✓ *La caracterización de los diferentes espacios señalados no se pone en duda que pertenecen al Estado en tanto que son bienes demaniales. Esta condición, sin embargo, no impide que en tales espacios se puedan desarrollar competencias autonómicas de gestión.*

Especificación de la propuesta:

- a) Aspecto previo: Si se admite la diferenciación entre la naturaleza de bien demanial del Estado y de gestión competencial sobre dicho bien, es innecesario (o no es estrictamente necesario) partir de la base del enfoque canario redefiniendo el territorio con la inclusión del mar territorial y la zona económica. Aunque este enfoque canario no menoscaba el respeto del Derecho marítimo Internacional, puede ser generador de dudas y cautelas, al margen de que en el caso canario se ha introducido por determinadas circunstancias particulares.
- b) En consecuencia, la propuesta a elevar al Govern para a su vez dirigirla a la ponencia parlamentaria que estudia la reforma del Estatuto de Autonomía puede ser la siguiente:
- 1) Incorporar en el actual artículo 12, o quizá mejor en un artículo independiente, competencias de gestión en el dominio público marítimo terrestre, incluyendo las aguas interiores, el mar territorial y, si se considera procedente, la zona económica exclusiva. Ello conllevaría, en unos casos, la evitación de las actuales duplicidades; en otros, la asunción “de pleno derecho” de materias competenciales más propias de la Comunidad Autónoma como las que en la actualidad se desarrollan. A su vez, supondría la modificación de facto o de iure del artículo 114 de la Ley de Costas.

- 2) La justificación esencial de esta medida ha de tener, por un lado, una clara connotación medioambiental. Las actividades a desarrollar pueden incluso ser detalladas (en los sentidos antes apuntados) sin constituir *numerus clausus*. Se pueden asociar asimismo con el cumplimiento de la Directiva Marco del Agua. Por otro lado, la justificación también ha de relacionarse con la racionalización y regulación del fondeo en las cercanías de los puertos o en zonas especialmente habilitadas *ex novo* a este efecto.
- 3) En el caso particular de la pesca, la extensión de la competencia al mar territorial podría incluirse en el artículo que se estime más oportuno en técnica jurídica, si bien con una fórmula similar a la empleada para el caso de la agricultura en el artículo 10, o bien con una alusión directa al artículo 149.1.19ª de la CE, así como al 149.1.20ª. En realidad, se trataría de elevar al texto estatutario el precedente ya existente hoy en día bajo la Disposición Adicional 8ª de la Ley 3/2001 de Pesca Marítima del Estado, en relación a la pesca de litoral y la pesca de recreo de asunción de competencias mediante encomiendas de gestión a las CCAA, transformándolo en una capacidad de ejecución en las mismas materias.
- 4) Se podría, si se cree oportuno, establecer para las actuaciones medioambientales, un deslinde entre las aguas costeras y el mar territorial, detallando el alcance de las sucesivas competencias de la Comunidad Autónoma.
- 5) Las competencias se asumirían con el respeto expreso del Derecho Marítimo Internacional (respeto en cualquier caso, del derecho de paso inocente)
- 6) El ejercicio de las transferencias no tendría efectividad hasta la disposición de los medios materiales, personales y financieros, acordados en comisión mixta de transferencias.
- 7) En principio parece difícil la especificación o determinación de la propuesta de caladero singular balear tomando como base el texto

estatutario y su reforma. Salvo mejor orientación en contrario, se trata de un asunto más propio de la aplicación del REB (en donde existe una comisión de asuntos de pesca). En este sentido, la incorporación en el Título I de un artículo que enfatiza la insularidad, así como las soluciones que en su caso se citen en el ámbito del artículo 58.5, podrán reforzar esta propuesta.

EXTRANJERIA E INMIGRACIÓN EN LAS ILLES BALEARS

El fenómeno migratorio ha supuesto para la realidad administrativa e institucional de las Illes Balears una problemática doble:

- por una parte, la extranjería es competencia de la Administración General del Estado a través de la Delegación del Gobierno (Oficina Única de Extranjeros) y con implicación directa de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Policía Nacional y Guardia Civil), e indirectamente la Inspección Trabajo;
- por otra, la política de inmigración, que carece de una entidad sustantiva y que se proyecta a través de las materias sanidad, educación, vivienda, servicios sociales... todas ellas competencias de la CAIB.

Ante esta dualidad de regímenes y de tratamientos de un mismo fenómeno resulta obligado plantearse si la CAIB puede o debe reivindicar en su Estatuto de Autonomía la competencia sobre extranjería, hoy atribuida al Estado por ser considerada de interés general.

En efecto, es un hecho constatado por los medios de comunicación la dificultad de la Administración Periférica del Estado en Illes Balears de abordar la gestión de la extranjería. No obstante, un análisis de las dificultades en la gestión permitirá concluir si la solución consiste en la asunción de la competencia por la CAIB.

Los condicionantes de la gestión de la extranjería en Illes Balears son, a juicio de quien suscribe, los siguientes:

1.- Legislación motorizada.

En poco tiempo el ordenamiento jurídico español ha producido ingente normativa en materia de extranjería, como lo prueba la Ley Orgánica 14/2003, de 20 noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 diciembre, que a su vez reformaba la Ley Orgánica 4/2000, de 11 enero. Esta norma ha tenido igualmente incidencia en la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, así como la Ley 3/1991, de 10 enero, de Competencia Desleal.

A su vez, el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, resultó anulado en varios preceptos por la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 marzo 2003.

2.- Masificación.

En Illes Balears se calcula que la población extranjera de derecho alcanza el 15% del total de la población por encima de la media nacional, cifra que se explica posiblemente por el hecho insular y por el Producto Interior Bruto balear, igualmente por encima de la media nacional.

3.- Medios.

Como consecuencia de lo anterior, cualquier intento de gestión del fenómeno de la extranjería en Illes Balears deviene en la obsolescencia en poco tiempo, ya sean medios personales -empleados públicos- materiales o presupuestarios. Baste citar que la relación de puestos de trabajo de la Oficina Única de Extranjería en Illes Balears cuenta con veinticuatro efectivos, sin que se haya incrementado en la última década; en todo caso, recientemente el incremento de efectivos en tales oficinas en todo el Estado pasa por la contratación temporal, durante seis meses, de efectivos, extremo que no resulta todo lo eficaz que debiera como consecuencia de la rotación del personal.

4.- Relación interadministrativa.

Una de las causas que explica la falta de celeridad en la tramitación de expedientes de extranjería consiste en la intervención de órganos y Administraciones ajenas a la materia específica. Así, a modo de ejemplo, la grabación de cualquier expediente en la aplicación informática del Ministerio de Interior exige contrastar los datos identificativos con bases policiales internacionales; la concesión de un permiso de reagrupación familiar requiere informe favorable del ayuntamiento respectivo sobre las condiciones de habitabilidad de la vivienda permanente.

Así pues, sólo si las cuatro circunstancias anteriores en el contexto de la competencia autonómica en materia de extranjería permiten una gestión más acorde con los principios generales de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas –fundamentalmente eficacia y celeridad- sería recomendable tal asunción. No obstante, un análisis más detallado hace inviable tal hipótesis: ni la masificación, ni los medios, ni la relación interadministrativa es distinta siendo competente la CAIB, como tampoco lo es la legislación, en gran medida condicionada por el contexto supranacional.

En efecto, la Ley Orgánica 14/2003, de reforma de la Ley Orgánica 8/2000, trae causa en gran medida no sólo del acervo Schengen sobre régimen de entrada, condiciones de expedición de visados, regulación de la estancia de los extranjeros y responsabilidad y sanciones a transportistas, sino también muy especialmente de la Cumbre de Tampere de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Unión Europea (16 y 17 octubre 1999) sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

Otras disposiciones europeas que informan la legislación española en materia de extranjería son:

1. Decisión del Consejo de 20 de diciembre de 2001, que modifica la parte VII y el anexo 12 de la Instrucción Consular Común, así como el anexo 14 a) del Manual Común.

2. Directiva 2001/51/CE, de 28 junio 2001, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.
3. Directiva 2001/40/CE, de 28 de mayo de 2001, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países.
4. Directiva 2002/90/CE, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, a cuyo fin se perfecciona uno de los tipos sancionadores previstos en la Ley.

Todo lo anterior obliga a concluir que la extranjería no sólo es una competencia de interés general –por ende, de gestión en clave estatal- sino más bien supranacional, hasta el punto de que –en un espacio sin fronteras en el seno de la Unión Europea- es en ésta donde debe regularse. En este sentido, ni la lógica jurídica ni la oportunidad normativa o de gestión aconsejan que se traslade la competencia sobre extranjería del Estado a la CAIB.

No obstante lo anterior, no es menos cierto que la CAIB asume la política de inmigración, más bien de integración del inmigrante, destinando para ello recursos sociales, sanitarios y educativos. Por ello, y de acuerdo con el carácter ambicioso que debe inspirar un reforma estatutaria, podría recogerse la audiencia preceptiva de la CAIB en la toma de decisiones estatales en materia de extranjería, principalmente por lo que respecta a cupos y contingentes de trabajadores en sectores determinados, al tiempo que debiera abordarse en la financiación el coste de los recursos de la CAIB destinados a la población extranjera de derecho o de hecho.

Palma, 5 de abril de 2005

El Secretario de la Comisión

Felio José Bauzá Martorell

COMENTARIO RELATIVO AL ARTÍCULO 10.39 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

El artículo 10.39 dispone que la Comunidad Autónoma tiene la competencia exclusiva en las siguientes materias:

-Denominaciones de origen y demás indicaciones de procedencia relativas a los productos de la Comunidad Autónoma **en colaboración con el Estado**.

Es este último inciso del precepto citado el que suscita el comentario, ya que la competencia es indiscutida y configurada como exclusiva.

La irrupción de la normativa comunitaria en esta materia hace que la intervención de la Administración General del Estado se limite a una **ratificación** de los reglamentos de las denominaciones de origen y de indicaciones geográficas aprobadas por las Comunidades autónomas, dado que la protección que se obtiene con estas figuras va circunscrita al ámbito de la Unión Europea.

Parece excesivo, por tanto, el término de colaboración con el Estado, puesto que de acuerdo con el Real Decreto 1643/99, de 22 de octubre el Estado se limita a la citada ratificación, lo que éste hará siempre que los Reglamentos cumplan con la normativa vigente.

En virtud de lo expuesto la coletilla final del artículo 10.39 del Estatuto de Autonomía de les Illes Balears podría suprimirse sin objeción alguna, dado que toda la normativa reconoce que la competencia de las Comunidades Autónomas es exclusiva sobre la materia.

Además de configurar la competencia como exclusiva sin ningún matiz, se podría plantear el cambio en cuanto a su formulación, ya que actualmente las denominaciones de origen y demás indicaciones de procedencia relativas a los productos de la Comunidad Autónoma resultan englobadas en el término mas amplio de **denominaciones de calidad**, que incluye las denominaciones de origen, las indicaciones geográficas protegidas, las denominaciones geográficas y las denominaciones específicas, aunque el término denominación de origen y otras, tiene la ventaja de ser mas conocido para la ciudadanía.

Palma, 9 de marzo de 2005

Felisa Vidal Mercadal



Govern de les Illes Balears

Vicepresidència

Advocacia de la Comunitat Autònoma

I.-MARCO GENERAL DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE INMIGRACIÓN.

El Artículo 13 del texto constitucional remite a los Tratados y el art. 149.1.2 de la C.E., reserva la competencia exclusiva al Estado.

El marco legal está contenido por Ley orgánica 4/2000 modificado por la Ley orgánica 8/2000.

La apertura de la materia inmigración a las comunidades se produce con muchas limitaciones en la vigente Ley de extranjería. La coordinación entre las administraciones estatal autonómica y local corresponde al Consejo superior de política de inmigración, integrado por representantes de todas estas administraciones que “establecerá las bases y criterios sobre los que se asentará una política global en materia de integración social y laboral de los inmigrantes, para lo cual recabará información y consulta (artículo 68.1).

Impide la intervención autonómica en las cuestiones relacionadas con la regularidad de los inmigrantes, reduciendo la actuación de las comunidades en materia de extranjería a la prestación de derechos. Se dibuja así un doble ámbito de intervención en materia de extranjería: un núcleo duro reservado en exclusiva y de forma excluyente al Estado, relativo a la situación jurídico-administrativa de los extranjeros; y un campo conectado con la idea de integración que se identifica con la prestación de derechos, donde las comunidades autónomas pueden intervenir junto con el Estado en tanto dispongan de competencias en materias relacionadas con derechos de carácter social.

Si bien es cierto que su capacidad para intervenir en las decisiones estatales relativas a la situación administrativa de los extranjeros es casi nula, las Comunidades Autónomas son las obligadas en el ejercicio de las competencias en materias con incidencia en la extranjería, como la educación la vivienda, la asistencia social o la sanidad; asimismo, no pueden olvidarse sus significativas competencias en el terreno del régimen local, administración local

II.-COMPETENCIAS ESTATALES

1.-La competencia exclusiva del Estado en materia de extranjería.

A partir del 149.1 de la C.E. la ley establece como competencia cuya ejecución también en exclusiva para la administración estatal: Primero el régimen jurídico de los extranjeros (título II de Ley), entrada y salida de los inmigrantes como sus situaciones administrativas, los permisos y autorizaciones de residencia y de trabajo. El segundo ámbito es el sancionador (título III de la Ley), policía de extranjería. Queda en poder del Estado la regulación y la ejecución de los visados de entrada; de todos los permisos y autorizaciones previstos en la Ley, incluidas sus renovaciones; y del sistema de

infracciones y sanciones de extranjería, que puede dar lugar a la devolución, el retorno, la expulsión o la multa del inmigrante.

La variante extranjería produce una modificación en la distribución general y también una afectación directa de las competencias de las CC.AA. En relación con la entrada, la competencia estatal determinará la llegada de un contingente anual de inmigrantes distribuido por las diversas comunidades, destinado a trabajar en unos sectores productivos concretos y con una formación y un origen seleccionado por la misma administración estatal, que también ordenará su movilidad geográfico-laboral durante su residencia en España. Las competencias estatales relativas a los permisos de residencia implicarán la llegada o la permanencia de un número y sector concreto de inmigrantes (trabajadores, reagrupados, estudiantes, regularizados, etc.) en una comunidad autónoma, que deberá prestar los derechos correspondientes reconocidos con carácter de mínimos en la misma Ley de extranjería; los permisos de trabajo, suponen una excepción a la competencia autonómica de ejecución laboral, y la policía de extranjería, es una excepción a la competencia de policía en el País Vasco y Cataluña.

No existen mecanismos de participación de las comunidades en las decisiones del Estado relativas al régimen jurídico de los extranjeros o a la policía de extranjería.

La ley prevé también subcomisiones de cooperación en el seno de las comisiones bilaterales entre Estado y comunidades autónomas, “para analizar cuestiones sobre trabajo y residencia de extranjeros” (disposición adicional segunda).

El Consejo superior ve restringido indirectamente su ámbito de actuación, a la integración social y laboral del inmigrante y su función es sólo la de la emisión de un informe no vinculante.

Debe exigirse esta participación con un claro fundamento en el interés de las comunidades autónomas en este tipo de decisiones, concepto de interés más amplio que el de competencia, pero fácilmente justificable en atención a las consecuencias que la variable extranjería provoca en el reparto general de competencias y a la directa incidencia de la misma en las competencias de las autonomías. En todo caso con carácter mínimo, se plasmaría en la obligada información, sobre las decisiones de política general del Estado en materia de extranjería, subcomisiones de cooperación, órganos bilaterales para la gestión ordinaria de la inmigración, permitiendo una eficaz comunicación y coordinación de aquellas resoluciones relativas a inmigrantes concretos tomadas a nivel estatal o autonómico que pudieran afectar directa o indirectamente a la toma de decisiones de la otra administración.

2.-Participación autonómica en la competencia estatal: el contingente de trabajadores.

La inspección laboral y el contingente de trabajadores.

El artículo 67.3 de la Ley atribuye a la administración estatal la función de diseñar los planes, programas y directrices de la inspección de trabajo en materia de inmigración, aunque deje a salvo las facultades de planificación que en su caso correspondería a las comunidades autónomas.

El gobierno, aprobará el contingente anual de trabajadores “teniendo en cuenta la situación nacional del empleo, las propuestas que eleven las comunidades autónomas (artículo 39).

De esta forma las CC.AA. intervienen:

Primero, a través de una propuesta al gobierno central; después, mediante la representación de las comunidades en el Consejo superior.

Artículo 65 del Reglamento de extranjería, ha reconducido la “propuesta” de las comunidades a su participación en las Comisiones ejecutivas provinciales del INEM, que hacen llegar al Ministerio de trabajo, por conducto del delegado del gobierno, y se discuten en la Comisión interministerial de extranjería, que eleva una propuesta global de contingente al gobierno. Esta deberá dar audiencia al Consejo superior,

Ni la Ley ni el Reglamento de extranjería prevén ninguna clase de intervención autonómica en la gestión del contingente, lo cual contrasta también con su mayor conocimiento de la realidad empresarial y socio-laboral de la comunidad de destino del trabajador extranjero.

Ante esta situación algunas CC.AA. han reaccionado defendiendo su competencia para establecer oficinas propias en el extranjero destinadas a intervenir indirectamente en el proceso de gestión del contingente, concretamente, en la fase de selección de los trabajadores extranjeros, atendiendo a las necesidades de los sectores empresariales de su comunidad.

En Cataluña existe oficina en Polonia, dedicada a la preselección de candidatos en función de las demandas planteadas por los empresarios catalanes, oferta nominativa correspondiente ante la subdelegación del gobierno, sin una cobertura normativa específica, también se ha creado la Red de Intermediación y selección laboral en origen de la Generalidad de Cataluña (XILA), que gestiona el Departamento de Trabajo

El gobierno español insistió en que la competencia en materia de extranjería corresponde de forma exclusiva al Estado y alertó sobre la conveniencia de negociar la apertura de este tipo de oficinas autonómicas en el extranjero con el ejecutivo central.

Pese a ello, parece que la apertura de este tipo de oficinas en el extranjero por parte de las comunidades autónomas dispone de una adecuada cobertura constitucional y estatutaria. La capacidad de las comunidades para llevar a cabo una actividad con proyección exterior se encuentra prevista por el art. 149.1.3 de la C.E y no está limitada por la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, según las STC 153/1989, STC 165/1994, la competencia exclusiva solamente va referida a aquella actividad que implica el ejercicio del “ius Contrahendi”, no aquellas que ni tan siquiera producen efectos vinculantes para terceras personas dejando en manos estatales la tramitación de las correspondientes ofertas.

3.-Posibles vías de modificación del sistema vigente.

El actual sistema de la Ley de extranjería reserva a la competencia exclusiva del Estado el Régimen jurídico de los inmigrantes y la policía de extranjería; además, la ejecución de toda esta normativa también se atribuye de forma exclusiva a la administración del Estado.

La variable extranjería afecta de forma transversal a las competencias de las comunidades autónomas, en materia de ejecución laboral y de policía.

El empleo de las leyes de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la Constitución o la encomienda de gestión prevista en el artículo 15 de la Ley de régimen jurídico, serían vías posibles para la modificación del sistema.

Podría transferirse o delegarse a las comunidades, artículo 150.2 de la Constitución la tramitación y resolución de los procedimientos de concesión y renovación de permisos de residencia y de trabajo. La posibilidad de emplear este instrumento de ampliación extraestatutaria, ya que se trata de una competencia estatal no residual, en materia

ejecutiva y de naturaleza transferible o delegable, pues que no afecta a la reconocibilidad o soberanía del Estado.

Esta transferencia o delegación viene avalada ya que se trata de una potestad reglada, en el caso de los permisos de trabajo, con el argumento añadido de las competencias autonómicas en materia de ejecución laboral.

Es más cabría la fijación de directrices, de criterios que deben seguir su tramitación y resolución, dejando en manos de la misma administración la tramitación de los permisos de residencia y trabajo y la decisión sobre la concesión o denegación de prestaciones sociales. La identificación de la integración del inmigrante con la prestación de derechos sostenida en la vigente Ley de extranjería resulta ficticia.

Ello podría completarse con la transferencia o delegación de competencias en el ámbito de la policía de extranjería a las comunidades que tengan la competencia integral en materia de policía, actualmente la vasca y catalana, (como Navarra sólo desarrollan funciones de protección de autoridades forales y vigilancia del tráfico; Galicia, Andalucía y Comunidad Valenciana, solamente funciones de custodia de autoridades y edificios). Este sistema tiene la ventaja de que la policía de extranjería, de un mismo nivel administrativo disponga de competencias tanto para decidir la concesión o renovación de permisos como en los procedimientos sancionadores: al margen los aspectos de la policía de extranjería relativos al control de fronteras, que seguirían en manos de la administración del Estado puesto que el inmigrante todavía no se encuentra en territorio español. Es una disfunción del sistema que corresponde a la Policía nacional lo relativo a los extranjeros en situación irregular detectados en territorio autonómico, como actualmente sucede, no como consecuencia de lo estipulado en el artículo 149.1.27 de la Constitución, sino como resultado de la transversalidad del título estatal previsto en el apartado segundo del mismo artículo 149.1.

El artículo 13 del Estatuto catalán reserva, en todo caso, a las Fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado el régimen general de extranjería, la expulsión y la inmigración.

COMPETENCIAS AUTONÓMICAS

La ley establece en su título I un catálogo de derechos de los inmigrantes, derechos que en buena medida implican una obligación de actividad prestacional por parte de las comunidades autónomas, la educación, la sanidad, la vivienda o la asistencia social. Las comunidades podrán ampliar las previsiones en el ámbito de los derechos, tanto las relacionadas con la titularidad de los mismos como las relativas a sus condiciones de ejercicio.

Como ejemplo puede citarse la obligación de la administración catalana de promover el derecho a la asociación de todos los extranjeros (artículo 10 Decreto 188/01), algunas CC.AA. han creado comisiones interdepartamentales a modo de órganos de coordinación. Existe también la posibilidad de Convenios entre Estado y comunidades autónomas relativos a la inmigración, donde las organizaciones no gubernamentales figuran como destinatarias de los fondos comprometidos en los acuerdos o con la intervención de la administración local, con carácter eminentemente financiero.

En el caso de acciones conjuntas, podría pensarse en la creación de fondos interadministrativos comunes destinados a financiar ciertas políticas, al modo del Fondo nacional de políticas migratorias italiano.

Debe destacarse en materia de convenios la ausencia de acuerdos horizontales, y su clara oportunidad dada la enorme movilidad de la población extranjera, no sólo del colectivo

de trabajadores regulares (especialmente de temporeros) sino también del colectivo de menores inmigrantes.

EL TRATAMIENTO DE LA INMIGRACIÓN A NIVEL AUTONÓMICO.

Convenios entre la Generalitat y el Estado en materia de inmigración.

Observatorio Permanente de la Inmigración, de la realidad y cifras de la inmigración.

Dos elementos:

La previsión de Programas territoriales de acogida e integración social: se trataba de adoptar de forma conjunta los criterios para informar la incorporación de inmigrantes en la red social y comunitaria, coordinados por la Consejería de Bienestar social.

La coordinación de las subvenciones de inmigración de convocatoria y concesión de las subvenciones.

Decreto 188/2001, de 26 de junio, de los extranjeros y su integración social

La ampliación de derechos en los ámbitos de la educación no obligatoria y el acceso de los irregulares empadronados a los centros de adultos; esta ampliación fue impugnada ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por invasión de las competencias recogidas en los artículos 149.1. 1 y 2 de la Constitución.

Ampliar los mecanismos de participación previstos en la Ley de extranjería a todas las corporaciones locales catalanas; desplazamiento de las competencias de la Generalitat a los municipios, (ayudas domiciliarias, comedor, etc.).

Reforma del Estatuto de Autonomía Catalán

Dos tipos de referencias relativas a la inmigración.

-Referencia a los derechos de los inmigrantes.

-Competencias de la Generalitat: se trata de ampliar las facultades de la comunidad autónoma en dos direcciones: asumir las competencias ejecutivas en materia laboral y solicitar la transferencia en materia de residencia y policía.

Administración Local en Cataluña: Plan municipal de Inmigración de la ciudad de Barcelona 2002.

Incluyen la formación en las lenguas cooficiales, colaboración con el tejido civil, refuerzo del servicio de atención, fomento del empadronamiento etc..

EN CANARIAS:

Se establece la competencia en el proyecto del nuevo Estatuto de Autonomía en los términos siguientes:

1.- La Comunidad Autónoma de Canarias, en atención a su situación geográfica, a la fragilidad del territorio insular y a la especial incidencia del fenómeno migratorio, es competente para la tramitación, concesión y renovación de autorizaciones de residencia y

trabajo, así como de estancia de los extranjeros que deseen fijar su residencia en Canarias.

Cuando para la concesión de estas autorizaciones se requiera visado, el procedimiento, condiciones de acceso y cupo de extranjeros se fijarán en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación prevista en el artículo 35 bis.

2.- Dicha competencia se extenderá a los posibles procedimientos de regularización extraordinarios en los supuestos en que así se determine por acuerdo de la citada Comisión Bilateral.

3.- Será competencia de la Comunidad Autónoma la tramitación y expedición de las autorizaciones de residencia y trabajo concedidas en virtud del procedimiento de asilo a los extranjeros residentes en Canarias.

4.- Cuando la Comunidad Autónoma considere la procedencia de conceder alguno de los permisos o autorizaciones previstos en este artículo y faltará algún requisito para su expedición, lo propondrá a la Administración del Estado que se pronunciará sobre su concesión o denegación.

5.- La Comunidad Autónoma, al amparo de su competencia, prestará asistencia social a los extranjeros que se encuentren en Canarias.

Pero ésta se articulará a través de la transferencia o delegación de las facultades de competencia del Estado en las siguientes materias, entre otras, la de residencia y trabajo de extranjeros no comunitarios, en los términos ya expuestos.

EN BALEARES:

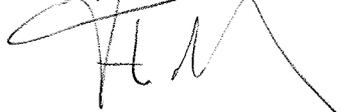
Se está redactando un Plan de Inmigración.

EN CONCLUSIÓN.

Resulta indiscutido que las competencias en materia de inmigración solo podrán hacerse efectivas a través de la correspondiente transferencia o delegación, que se referirá como ya se ha desarrollado al régimen laboral, permisos de trabajo, a la residencia y sanciones o policía de extranjería.

Ello no obsta para que pueda señalarse la intervención de la Comunidad Autónoma en el procedimiento de selección de los trabajadores en origen y en la fijación del contingente, a través de la elaboración de los oportunos informes o en Comisiones Bilaterales o Multilaterales.

Palma, 15 de marzo de 2005



Felisa Vidal Mercadal
Directora de la Abogacía



Govern de les Illes Balears

Vicepresidència

Advocacia de la Comunitat Autònoma

PROPUESTA DE ENCUADRAMIENTO DE ALGUNAS COMPETENCIAS DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE ILLES BALEARS

ORDENACIÓN FARMACÉUTICA Y PRODUCTOS FARMACÉUTICOS

El artículo 149.1.16 establece como competencia exclusiva estatal la legislación sobre productos farmacéuticos. Se trata de una competencia plena referida por tanto a la potestad de legislar y de reglamentar sobre la materia.

A partir de este esquema, la mayor parte de las Comunidades Autónomas ha asumido funciones ejecutivas en relación con la legislación general que dicte el Estado sobre productos farmacéuticos: EE.AA Aragón, Asturias, Cantabria, Murcia y el E.A de Illes Balears en el art.12.12.

Algunas además, han asumido competencias de desarrollo legislativo de la ordenación farmacéutica: EE.AA Asturias, Cantabria, Extremadura, Madrid e Illes Balears, en el artículo 11.14.

Sólo, en algún caso, los Estatutos se atribuyen competencias exclusivas en lo que se refiere a la ordenación farmacéutica, si bien dentro de los límites del art.149.1.16 CE: EEAA Cataluña, País Vasco y Valencia.

- El actual estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Cataluña se atribuye como competencia exclusiva en el art. 9 , la *“ordenación farmacéutica, sin perjuicio de lo dispuesto en el nº 16 apt.1º del art.149 de la CE “*.
- En la propuesta de estatuto de autonomía de las Islas Canarias, también se establece como exclusiva, pero limita su título competencial a la *“ordenación de establecimientos farmacéuticos”*. (art.30 bis)

Por la vía del art.149.3 de la CE y como competencia residual, no parece que haya obstáculo alguno para que en el EA de Illes Balears se asuma como exclusiva la competencia sobre **ordenación farmacéutica**, sin perjuicio de lo establecido en la CE sobre los productos farmacéuticos, de competencia exclusiva expresa del Estado.

ARTÍCULO 10.14 DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA

El art. 10.14 dispone que *“ la comunitat autonóma tiene la competencia exclusiva en las materias siguientes:*

14. *Acción y bienestar social. Desarrollo comunitario e integración. Sanidad e Higiene*”.

Acción y bienestar social. Desarrollo comunitario e integración.-

La competencia exclusiva sobre acción y bienestar social deriva del art.148.1.20 de la CE, bajo este título competencial referido a la “Asistencia Social”, la totalidad de las CCAA han recogido esa competencia con carácter exclusivo. Aunque esa recepción permita en ocasiones la convivencia en un mismo título competencial con otras materias cercanas, como los servicios sociales, o el bienestar social.

En una primera aproximación, y en aras a delimitar la materia, hay que subrayar el carácter externo de esta Asistencia Social, respecto de la regulada por el sistema de la Seguridad Social, derivada del art.149.1.17 de la CE.

En tal sentido, el TC en SSTC 76/1986, de 9 de junio y 146/1986, de 25 de noviembre, alude a la Asistencia Social como mecanismo protector, dotado de técnicas propias, que se dirige a cubrir situaciones de necesidad específicas de las personas que carecen de una protección suficiente por el sistema de Seguridad Social.

En consecuencia, formalmente, las prestaciones no contributivas (introducidas por la Ley 26/1990), pese a su naturaleza materialmente asistencial, no pueden considerarse como asistenciales al incardinarse dentro de las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social. Por lo que la asistencia social que corresponde a las CCAA, tendría un contenido orientado hacia los “servicios sociales”, esto es, hacia la asistencia pública clásica.

El art.148 CE, no habla de servicios sociales, sin embargo, no hay dificultad en asimilar esta materia a la de asistencia social, puesto que fueron incluidos tradicionalmente en el sistema de seguridad social no tanto por su naturaleza (que es más bien asistencial) sino por la carencia de otras instituciones más apropiadas para su puesta en marcha. En cualquier caso, esta competencia exclusiva respecto de servicios sociales sólo podrá afectar a los servicios sociales externos al sistema de la Seguridad Social, puesto que respecto de los que aún se integran en ella, habrá que ajustarse a las reglas generales del art.149.1.17 CE, de las que hablaremos más adelante.

El desarrollo de esta competencia se materializa en el ordenamiento jurídico de la CAIB, con la aprobación de la Ley 9/1987, de 11 de febrero, de acción social. El art.1 de la ley establece el objeto de la norma y expresa:

“La finalidad de la presente Ley es conseguir el mayor bienestar social posible en el territorio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, de forma progresiva y en todos sus aspectos, mediante un Sistema de Acción Social, integrado por servicios sociales y medidas de asistencia social, tendente a favorecer el pleno desarrollo de la persona dentro de la sociedad, a superar y prevenir las causas determinantes de su marginación y promover su plena integración social”.

Este es el sentido –que a mi juicio- se predica de la competencia “ Acción y bienestar social. Desarrollo comunitario e integración”.

- En cuanto al término “Desarrollo comunitario e integración” procede decir que en el EA de la Comunidad de Asturias, aparece con semejante redacción, junto a la asistencia y bienestar social: “Asistencia y bienestar social. Desarrollo comunitario. Actuaciones de reinserción social”.
- En el EA de Andalucía se asocia con la materia relativa a la juventud y tercera edad: “Promoción de actividades y servicios para la Juventud y tercera Edad. Desarrollo comunitario” (art.13.30) y en el apartado 22 del mismo artículo se asume la “Asistencia y Servicios Sociales. Orientación y planificación familiar”.
- En el EA de Galicia también se diferencia entre “asistencia social” (art.27.23) y “promoción del desarrollo comunitario” (27.24).
- Otros Estatutos de Autonomía como el de Cataluña (art. 9) e Islas Canarias (art.30.13), aluden a la materia “asistencia social” y “asistencia social y servicios sociales” respectivamente, sin que se incluya el “desarrollo comunitario” entre sus competencias.

Sanidad e Higiene.-

El art. 148.1 CE –en su núm.21- permite a las CCAA asumir competencias en materia de sanidad e higiene. Son, en principio, competencias exclusivas, pero no debe olvidarse que el art.149.1.16 atribuye al Estado, en todo caso, competencias en materia de sanidad exterior, bases y coordinación general de la sanidad, así como en materia de legislación sobre los medicamentos –como hemos visto anteriormente-. El art.148.1.21 CE se refiere, pues, a lo que podría calificarse como “sanidad interior”.

En este terreno, el EA de las Illes Balears, recoge en varios títulos competenciales lo relativo a la materia de salud. De este modo, se atribuye como competencia exclusiva (art.10.14) la sanidad e higiene. Por otra parte, el artículo 11.5 le atribuye el desarrollo legislativo y la ejecución de la coordinación hospitalaria, incluida la de la Seguridad Social y la ordenación farmacéutica. Por último el artículo 12.8 del EAIB, atribuye a la comunidad autónoma competencias ejecutivas en el ámbito de la gestión de la asistencia sanitaria.

Al respecto, y como desarrollo de estas competencias, se aprobó la Ley 5/2003, de 4 de abril, de salud de las Illes Balears; derogando la anterior Ley 4/1992, de 15 de julio, reguladora del Servicio Balear de la Salud, al quedar obsoleta, pues únicamente regulaba el Servicio. Al hacerse efectiva la transferencia de los servicios y de las funciones de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social en nuestra comunidad, se hizo necesario la aprobación de esta nueva norma, integradora de todas las acciones relacionadas con la salud.

“Sanidad e higiene” es el término que utiliza la CE, y responde a una concepción más amplia que el de “salud”, pues se refiere a todas las acciones que en relación a esta materia se especifican en la Ley 5/2003, de 4 de abril. El art. 27 enumera la amplia tipología de actuaciones que desarrolla el sistema sanitario de las Illes Balears: de planificación y ordenación, de autoridad sanitaria, de protección de la salud pública, de asistencia sanitaria, de formación, de búsqueda, de evaluación y mejora continua de la calidad, de salud laboral y de salud ambiental.

Se habla de “higiene” de la población, en términos de salud o prevención de enfermedades (control epidemiológico, campañas de vacunación...). Sin embargo, no cabe duda de que la higiene se encuentra conectada, ante todo, con el ordenamiento de la seguridad y salud en el trabajo. La ley de salud de las Illes Balears, regula ese aspecto de la higiene e incluye actuaciones del sistema sanitario relativas a la protección de la salud pública (art.30), en materia de salud laboral y en materia de salud ambiental (art. 35 y 36).

Así pues, a partir del título competencial del art.148.1.21 CE, los diferentes EEAA han ido incluyendo diversas materias: sanidad interior, higiene, coordinación hospitalaria, organización y administración de los servicios sanitarios, etc. Con todo, estas competencias deben ponerse en relación con las competencias estatales recogidas en el art. 149.1.16, que atribuye al Estado competencias exclusivas .

Por ello, el EAIB, diferencia entre **sanidad e higiene** como competencia exclusiva (art.148 CE), la prestación de **asistencia sanitaria** (la cual se analizará más adelante) derivada del art.147.1.17 CE, incardinada en nuestro estatuto como competencia de carácter ejecutivo y **la coordinación hospitalaria, incluyendo la de Seguridad Social**, derivada del art.147.1.16 y que se configura correctamente –a mi juicio- como competencia mixta, respetando los límites de la CE, la cual se reserva las bases y coordinación general de la sanidad.

Respecto de la inclusión en la materia de coordinación hospitalaria “**la de la Seguridad Social**”, a nivel informativo, se refiere la redacción de cómo aparece en otros estatutos de autonomía:

- En la propuesta de reforma del estatuto de las Islas Canarias, se asume esta materia como competencia mixta, junto con la sanidad e higiene en el art.32.2, pero no alude a la seguridad social, y así expresa: *3. Sanidad e higiene. Coordinación hospitalaria en general.*
- El EA de la Comunidad de Asturias (art.11.3) tiene una redacción idéntica a la de nuestro estatuto: *3. Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social.*
- En otros estatutos como el de Cataluña, Valencia y Andalucía se regula esta materia en un artículo específico junto con la materia de sanidad interior y seguridad social. La redacción del art. 17 del EA de la comunidad autónoma de Cataluña establece lo siguiente:

1. *Corresponde a la Generalitat de Catalunya el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estdo en materia de sanidad interior.*

2. *En materia de Seguridad Social, corresponderá a la Generalitat de Cataluña:*
 - *El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma.*
 - *La gestión del régimen económico de la Seguridad Social.*
3. *Corresponderá también a la Generalidad de Cataluña la ejecución de la legislación del Estado sobre productos farmacéuticos.*
4. *La Generalidad de Cataluña podrá organizar y administrar a tales fines, y dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes expresadas, y ejercerá la tutela de las instrucciones, entidades y funciones en materia de sanidad y seguridad social, reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo.*
5. *La Generalidad de Cataluña ajustará el ejercicio de las competencias que asuma en materia de sanidad y seguridad social a criterios de participación democrática de todos los interesados, así como de los Sindicatos de trabajadores y Asociaciones empresariales en los términos que la Ley establezca.*

Conclusión:

A la vista de lo expuesto, sugiero que en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, se enumere en apartados distintos, la materia “Acción y bienestar social. Desarrollo comunitario e integración” de la de “Sanidad e higiene”, por ser éstas, materias distintas.

También, y en orden a clarificar los términos de su redacción, se sustituya la actual redacción por la de “Acción y servicios sociales”, puesto que entiendo que “desarrollo comunitario e integración”, se incluye dentro de este último concepto más amplio, a tenor de lo establecido en el art.1 de la Ley de acción social, el cual define el objeto de la norma.

ARTÍCULOS 12.7 Y 12.8 DEL ESTATUTO AUTONOMÍA DE LAS ILLES BALEARS.

En términos constitucionales, asistencia social y seguridad social son realidades distintas, la asistencia social deriva del art.148.1.20 de la CE y la Seguridad Social y por ende las prestaciones que ofrece el sistema, derivan del art.149.1.17.

El art.149.1.17 establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la materia: “*Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas*”.

De dicho artículo se deriva, por un lado (dejando al margen el régimen económico de la Seguridad Social), que el Estado se atribuye la legislación

básica de la Seguridad Social, lo que permite afirmar que sólo retiene una parte de la legislación, de modo que la competencias de las CCAA se circunscriben en este ámbito a la potestad legislativa y reglamentaria, o desarrollo de la legislación básica estatal. Por otra parte, se atribuye expresamente la ejecución de los servicios de la Seguridad Social.

Sobre las competencias en materia de Seguridad Social –analizadas en un anterior informe-, ya se dijo que muchas de las CCAA habían asumido competencias de desarrollo legislativo, además de las funciones ejecutivas, respetando el marco constitucional establecido en el art.149.1.17.

El EA de las Illes Balears, asume expresamente como competencias ejecutivas la gestión de las prestaciones del INSERSO (no contributivas) y de la asistencia sanitaria art.12.7 y 12.8 EAIB, pero nada dice del resto de las prestaciones (contributivas de jubilación e invalidez, desempleo, etc...). Ambas se configuran como prestaciones de seguridad social. La asistencia sanitaria, en concreto, viene establecida en el art.38.1.a) de la Ley General de la Seguridad Social y las prestaciones no contributivas de jubilación e invalidez (que actualmente gestiona el IBAS) en el apartado c) del mismo artículo.

Sobre las competencias en materia de Seguridad Social –analizadas en un anterior informe-, ya se dijo que muchas de las CCAA habían asumido competencias de desarrollo legislativo, además de las funciones ejecutivas, respetando el marco constitucional establecido en el art.149.1.17, por lo que en aras a la brevedad me remito a lo que en él se expuso.

Sobre este tema, se observa que en algunos estatutos de autonomía, como por ejemplo Cataluña, Valencia y Andalucía; y en la propuesta de reforma del estatuto de las Islas Canarias, se siguen métodos distintos a la hora de plasmar la materia de Seguridad Social en sus respectivos estatutos:

➤ Al respecto, en los EA de la comunidad autónoma de Cataluña (art. 17 anteriormente referido), Valencia y Andalucía, se dedica un artículo específico a la materia de sanidad interior, productos farmacéuticos y “materia de Seguridad Social”: Sobre ésta última, por un lado asume competencias de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación básica del Estado, incluyendo la gestión del régimen económico de la Seguridad Social y por otro lado, de gestión de los servicios (apartado 4 del art.17).

➤ En la propuesta de estatuto de las Islas Canarias, también se hace esta diferenciación. El art.32 B).2. relaciona la “materia Seguridad Social”, como competencia de desarrollo legislativo y ejecutivo:

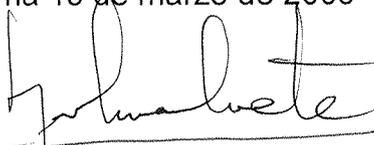
2. Seguridad Social, excepto su régimen económico.

En el art.33.2, entre las materias de competencia ejecutiva, se atribuye “*la gestión de las prestaciones sanitarias y sociales del sistema de la Seguridad Social y de los servicios del INSALUD, INSERSO e Instituto Social de la Marina*”.

Conclusión.-

Como se dijo en el informe relativo a la materia sobre Seguridad Social y por las razones allí expuestas, a las cuales me remito, e independientemente del método a seguir, sería conveniente incluir esta materia como competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica estatal así como la gestión de las prestaciones y servicios del Sistema de Seguridad Social, al amparo y con los límites establecidos en el art.149.1.17 de la CE.

Palma 15 de marzo de 2005



Fdo. Carmen Palma Ocete
Jefe de Servicio de Proyectos de la
Conselleria de Relaciones Institucionales



Govern de les Illes Balears

Vicepresidència

Advocacia de la Comunitat Autònoma

INFORME RELATIVO A LA OPORTUNIDAD DE INCLUIR EN LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LAS ISLAS BALEARES LA COMPETENCIA EN MATERIA DE FORMACIÓN PROFESIONAL CONTINUA

Normativa de referencia

- Art. 149.1.7 de la CE
- Art.12.15 del Estatuto de Autonomía de les Illes Balears
- SSTC 95/2002, de 25 de abril de 2002, 190/2002 y 230/2003, de 18 de diciembre de 2003.
- Estatuto Autonomía de las Islas Baleares, art.12.15
- RD 621/1998, de 17 de abril de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de gestión de la formación profesional ocupacional .
- RD 1046/2003, de 1 de agosto regulador del Subsistema de Formación Profesional Continua

Concepto y fundamento jurídico

De acuerdo con lo establecido en el art.1.2 RD 1046/2003, de 1 de agosto, regulador del Subsistema de Formación Profesional Continua, la formación continua tiene como finalidad proporcionar a los trabajadores ocupados la formación que puedan necesitar a lo largo de su vida laboral, con el fin de que obtengan los conocimientos y prácticas adecuados a los requerimientos que en cada momento precisen las empresas, permitiendo compatibilizar su mayor competitividad con la mejora de la capacitación profesional y promoción individual del trabajador.

El art. 149.1.7 de la de la CE establece la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.

El art.12.15 establece como una de sus competencias ejecutivas la laboral y expresa *“de conformidad con el número 7 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, corresponde al Estado la competencia sobre legislación laboral y la alta inspección. Quedan reservadas al Estado todas las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de ocupación, sin perjuicio de lo que establecen las normas del Estado sobre estas materias”*

Por RD 621/1998 de 17 de abril se traspasaron las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de gestión de la formación profesional ocupacional.

A tenor de la legislación citada y tal como establecen las SSTC 95/2002, 190/2002 y 230/2003 la formación profesional continua se encuadra dentro de la materia laboral y en concreto incluida en la formación profesional ocupacional, transferida a nuestra Comunidad mediante el RD 621/1998, por lo que corresponde al Estado legislar sobre la ordenación de estas actividades formativas pero la gestión y ejecución de aquéllas corresponde a la Comunidades Autónomas.

Análisis de la problemática surgida para el ejercicio de la competencia ejecutiva sobre la formación profesional continua

En la práctica la competencia sobre formación continua, hasta ahora, no se había hecho efectiva debido a que por parte de la Administración estatal no se transferían los fondos destinados al ejercicio de dicha competencia.

La Generalitat de Cataluña y la Xunta de Galicia interpusieron varios recursos de inconstitucionalidad planteando conflicto positivo de competencia en relación a las disposiciones que regulaban la concesión de las ayudas para planes de formación continua. Los recursos se resolvieron estimando parcialmente el conflicto de competencias por SSTC 95/2002, 190/2002 y 230/2003.

En concreto, la STC 230/2003 de 18 de diciembre, resuelve sobre el conflicto interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra la Resolución de la Dirección General del Inem por la que se prorrogan las convocatorias de ayudas para los planes de formación continua de años anteriores.

La Generalitat demanda que disponga la transferencia de la parte proporcional de los fondos presupuestados, con la finalidad de que sea esta Comunidad quien gestione y conceda las ayudas solicitadas por las empresas, organizaciones o entidades de Cataluña.

Las convocatorias prorrogadas por la Resolución impugnada se amparan en el Acuerdo Tripartito de 19 de diciembre de 2000, que desconoce las competencias de la Generalitat de Cataluña reconocidas por las SSTC 95/2002 y 190/2002.

Las convocatorias prorrogadas regulan de forma centralizada el procedimiento y la resolución de la concesión de ayudas, la tramitación del pago, la ejecución del Plan aprobado y el control y seguimiento de las acciones formativas financiadas, encomendando las aludidas actuaciones, o bien a la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo u a órganos de la Administración General del Estado, excluyendo a las Comunidades Autónomas.

El Tribunal Constitucional en sus fundamentos jurídicos de la STC 230/2003, determina, que *“la gestión de los fondos corresponde a las CCAA de manera, por regla general, que no pueden consignarse a favor de un órgano de la Administración del Estado y organismo intermediario de ésta. Se trata de*

partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias (STC 13/1992, FJ 8)”.

Las atribución de competencias de carácter ejecutivo que según la STC 230/2003 se vulneran son las relativas a: la presentación de solicitudes, instrucción del procedimiento, valoración técnica del plan y su financiación, resolución o denegación de su otorgamiento, el pago, la adquisición y conservación del derecho a la ayuda, la justificación y liquidación de las ayudas y por último las actividades de control y seguimiento de las mismas.

En definitiva la gestión administrativa de las ayudas o de procedimiento se atribuyen a órganos de la AGE o a la Fundación Tripartita para la formación en el Empleo, con exclusión de las Comunidades Autónomas y al respecto precisa que los *“preceptos que disciplinan el procedimiento de concesión de estas ayudas sólo vulneran la competencia de aquélla en la medida que atribuyen funciones ejecutivas a entes y órganos que no sean los de la propia Generalitat de Cataluña o desconocen sus potestades de autoorganización en lo relativo a la gestión de las ayudas”*.

En cuanto a los fondos, el TC en las referidas sentencias estima que la financiación de la formación continua, no constituye un fondo nacional o de empleo, razón por la cual no quedan reservadas al Estado todas las competencias, sino que, en virtud de su configuración como medida “laboral”, ha de ser la Comunidad Autónoma quien adopte las medidas aplicativas o de ejecución que la legislación estatal disponga al respecto.

Termina el Tribunal Constitucional afirmando que dado que el plazo de presentación de solicitudes de estas ayudas finalizó el 15 de septiembre de 2003, *“la pretensión de la Generalitat de Cataluña puede estimarse satisfecha mediante la declaración de la titularidad de la competencia controvertida, sin necesidad de anular los preceptos correspondientes”*.
(el subrayado es mío)

Situación actual

Por parte de la Administración del Estado y en aplicación de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional se aprobó el RD 1046/2003, de 1 de agosto regulador del Subsistema de Formación Profesional Continua y la Orden TAS/500/2004, de 13 de febrero, de desarrollo del RD 1046/2003.

El nuevo sistema de formación que surge a raíz de la entrada en vigor de esta norma sustituye básicamente el procedimiento de ayudas a través de las subvenciones y lo sustituye por el de bonificaciones directas de las empresas en la cuota de cotización de la formación profesional, para desarrollar las acciones formativas, sin gestión intermedia de ninguna administración.

Por otro lado, las CCAA participan en una parcela de gestión de las acciones de formación continua a través de los denominados “Contratos Programa”. Mediante los mismos las CCAA gestionan los fondos que reciben de la AGE función del número de sus trabajadores y su porcentaje con respecto al total de la población ocupada en España. Estas acciones se financian con cargo a los créditos asignados a cada una de las CCAA, de acuerdo con lo establecido en el art.153 de la LGP, en los cuales se incluyen la financiación procedente del Fondo Social Europeo. También se podrá establecer una financiación específica para la formación de trabajadores ocupados que no cotizan por la contingencia de formación profesional.

Los “Contratos Programa” se canalizan a través de subvenciones y se dirigen a los siguientes colectivos:

- Trabajadores asalariados que prestan sus servicios en empresas privadas o entidades públicas empresariales y cotizan a la Seguridad Social en concepto de formación profesional.
- Trabajadores fijos discontinuos en periodos de no ocupación, trabajadores en desempleo cuando se encuentren en período de formación y los trabajadores acogidos a regulación de empleo en períodos de suspensión.
- Trabajadores incluidos en los Regímenes Especial Agrario, de Autónomos, del Mar y otros que no coticen por la contingencia de formación profesional.
- Personal al servicio de las Administraciones Públicas a través de planes específicos que se promuevan de acuerdo con el procedimiento que establezcan los acuerdos de formación continua en la Administración.

Por Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 30 de julio de 2004, se establecen las bases reguladoras, tanto en el ámbito estatal como autonómico, para la concesión de subvenciones públicas mediante la suscripción de contratos programa para la formación de trabajadores.

La Orden TAS/2943/2004, de 10 de septiembre, establece la distribución territorial de fondos para la financiación de contratos programa para la formación de trabajadores y acciones formativas complementarias y de acompañamiento a la formación, gestionados por las Comunidades Autónomas.

En virtud de tales ordenes por Resolución del Consejero de Trabajo y Formación de 9 de noviembre de 2004 se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas mediante contratos programa, de ámbito autonómico de la CAIB.

El actual sistema ha sido muy criticado por la falta de implicación de las CCAA en el mismo y su ineficacia para el empleo efectivo por las pequeñas empresas de los fondos que le corresponden, lo cual ha producido un remanente a la Tesorería de la Seguridad Social por los fondos no utilizados destinados a la formación continua. De ahí que se continúe exigiéndose la totalidad del trasvase de los citados fondos a las Comunidades Autónomas, reivindicando el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Constitucional en las que se

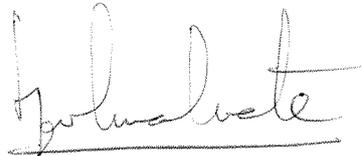
reconoce que la recaudación de las cuotas de formación continua de las nóminas de los trabajadores no forman parte de la caja única de la Seguridad Social, y que por otro lado, son los diferentes gobiernos autonómicos los que tiene la gestión de la misma. Este es, obviamente, el principal escollo para la transferencia de la totalidad de los fondos destinados a la formación profesional continua.

Actualmente, se desconoce sí por parte de alguna Comunidad Autónoma se ha planteado cuestión de inconstitucionalidad respecto de la nueva normativa.

Conclusión

En virtud de lo expuesto y en orden a clarificar la titularidad de la competencia objeto de análisis en el presente informe, sería oportuno concretar, con motivo de la reforma de nuestro Estatuto de Autonomía, como competencia ejecutiva la materia formación continua.

Es el parecer de la que suscribe el presente informe.



Fdo. Carmen Palma Ocete
Jefe de servicio de proyectos de la
Conselleria de Relacions Institucionals

Palma, 22 de febrero de 2005



**Govern
de les Illes Balears**

Vicepresidència i Conselleria
de Relacions Institucionals
Direcció General de Projectes
i Coordinació departamental

**Acta de la reunió de la Comissió Assessora per a la Reforma de l'Estatut
d'autonomia de les Illes Balears**

Sessió número 10

Dia: 02/03/05

Hora: de les 16:00 a les 18:30 h

Lloc: Vicepresidència i Conselleria de Relacions Institucionals

Assistents:

Sra. Maria Rosa Estarás Ferragut, presidenta de la Comissió

Sra. Felisa Vidal Mercadal, vicepresidenta de la Comissió

Sr. Rafael Gil Mendoza, vocal

Sr. Francisco Tutzó Bennássar, vocal

Sr. Román Piña Homs, vocal

Sr. Joan Font Servera, vocal

Sra. Pilar Ferrer Vanrell, vocal

Sr. Bartomeu Colom Pastor, vocal

Sr. Ignasi Ribas Garau, vocal

Sr. Félix Pons Irazazábal, vocal

Sr. Maximilià Morales Gómez, vocal

Sr. José Antonio Roselló Rausell, vocal i òrgan de suport

Sr. Felio José Bauzá Martorell, secretari de la Comissió

Excusa la seva assistència el Sr. Avel·lí Blasco Esteve i el Sr. Alfonso Ripoll Escandell.

Ordre del dia

1. Lectura i aprovació de l'acta de la sessió anterior.
2. Anàlisi del títol II. De les competències de la comunitat autònoma de les Illes Balears.
3. Torn obert de paraules.

Desenvolupament de la sessió

A l'hora convinguda s'inicia la sessió amb la benvinguda de la presidenta, qui proposa la lectura de l'acta de la sessió anterior que s'aprova per unanimitat.



**Govern
de les Illes Balears**

Vicepresidència i Conselleria
de Relacions Institucionals
Direcció General de Projectes
i Coordinació departamental

Acords

TÍTOL II

De les competències de la comunitat autònoma de les Illes Balears

Article 10

Punt 21: S'acorda eliminar "d'interès per a la comunitat autònoma" sobre el fonament d'ampliar l'abast competencial de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears fins allà on ho permeti la Constitució Espanyola, eliminant un límit que no té sentit i d'acord amb la interpretació que es despren de la Sentència del Tribunal Constitucional 17/1991, de 31 de gener (BOE 25 de febrer de 1991).

Punt 23: Cinc membres de la Comissió proposen la següent redacció:

"Correspon a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears la competència exclusiva en matèria de dret civil, inclosa la determinació del seu sistema de fonts, llevat de les regles relatives a l'aplicació i a l'eficàcia de les normes jurídiques, les relacions jurídicocivils relatives a les formes de matrimoni, l'ordenació dels registres i instruments públics, les bases de les obligacions contractuals, les normes per resoldre els conflictes de lleis i la determinació de les fonts del dret de competència estatal".

Quatre membres són partidaris de mantenir la redacció vigent.

Punt 26: S'acorda eliminar "respectant la legislació mercantil" per donar aquesta limitació per suposada segons el sistema de fonts del Dret.

Punt 29: La Comissió acorda substituir la redacció vigent per la de "Fundacions".

Punt 30: La Comissió acorda mantenir la primera part de l'article i eliminar el text que diu "l'exercici de la competència es farà d'acord amb les bases i l'ordenació de l'activitat econòmica general i la política monetària de l'Estat, en els termes que disposen els articles 38, 131 i els números 11 i 13 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució".

Punt 31: La Comissió acorda mantenir la primera part de l'article i eliminar el text que diu "tot això sense perjudici del que estableixen els números 22 i 25 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució".



**Govern
de les Illes Balears**

Vicepresidència i Conselleria
de Relacions Institucionals
Direcció General de Projectes
i Coordinació departamental

Punt 33: La Comissió acorda substituir la redacció vigent per la de "Publicitat".

Punt 37: La Comissió acorda substituir la redacció vigent per la de "Caixes d'estalvi i institucions de crèdit cooperatiu públic i territorial".

Punt 38: La Comissió acorda substituir la redacció vigent per la de "Comerç interior. Defensa de la competència".

Punt 39: Es remet a la següent sessió, previ estudi de l'Advocacia de la Comunitat Autònoma, la possible eliminació de l'expressió "en col.laboració de l'Estat".

No havent-hi més temes a tractar, la presidenta dóna per acabada la sessió i convoca els assistents per a la propera, prevista per al dia 9 de març.

La presidenta aixeca la sessió de la qual, com a secretari, estenc aquesta acta.

El secretari

Vistiplau
La presidenta



**Govern
de les Illes Balears**

Vicepresidència i Conselleria
de Relacions Institucionals
Direcció General de Projectes
i Coordinació departamental

**Acta de la reunió de la Comissió Assessora per a la Reforma de l'Estatut
d'autonomia de les Illes Balears**

Sessió número 11

Dia: 09/03/05

Hora: de les 16:00 a les 18:30 h

Lloc: Vicepresidència i Conselleria de Relacions Institucionals

Assistents:

Sra. Maria Rosa Estarás Ferragut, presidenta de la Comissió
Sra. Felisa Vidal Mercadal, vicepresidenta de la Comissió
Sr. Avel·lí Blasco Esteve, vocal
Sr. Rafael Gil Mendoza, vocal
Sr. Francisco Tutzó Bennássar, vocal
Sr. Román Piña Homs, vocal
Sr. Joan Font Servera, vocal
Sra. Pilar Ferrer Vanrell, vocal
Sr. Bartomeu Colom Pastor, vocal
Sr. Ignasi Ribas Garau, vocal
Sr. Maximilià Morales Gómez, vocal
Sr. José Antonio Roselló Rausell, vocal i òrgan de suport
Sr. Felio José Bauzá Martorell, secretari de la Comissió

Absents:

Sr. Félix Pons Irazazábal i Sr. Alfonso Ripoll Escandell

Ordre del dia

1. Lectura i aprovació de l'acta de la sessió anterior.
2. Anàlisi del títol II. De les competències de la comunitat autònoma de les Illes Balears.
3. Torn obert de paraules.

Desenvolupament de la sessió

A l'hora convinguda s'inicia la sessió amb la benvinguda de la presidenta, qui proposa la lectura de l'acta de la sessió anterior que s'aprova per unanimitat.



**Govern
de les Illes Balears**

Vicepresidència i Conselleria
de Relacions Institucionals
Direcció General de Projectes
i Coordinació departamental

Acords

TÍTOL II

De les competències de la comunitat autònoma de les Illes Balears

Article 10

Punt 29: la Comissió acorda substituir la redacció proposada a la sessió anterior per la de “Fundacions i associacions”.

Punt 39: la Comissió acorda eliminar l’expressió “en col·laboració amb l’Estat”.

Punt 40: la Comissió acorda eliminar l’expressió “en col·laboració amb l’Estat” d’acord amb el fonament de l’article 149.1.15 de la Constitució.

La Comissió acorda addicionar les competències següents:

Punt 41: “Corporacions de dret públic representatives d’interessos econòmics i professionals”, procedent de l’article 11.15 de l’Estatut d’autonomia.

Punt 42: “Règim local”, procedent de l’article 11.2 de l’Estatut d’autonomia.

Punt 43: “Protecció del medi ambient. Normes addicionals de protecció. Espais naturals protegits. Ecologia”, procedent de l’article 11.7 de l’Estatut d’autonomia.

Punt 44: “Defensa dels consumidors i dels usuaris”, procedent -en part- de l’article 11.9 de l’Estatut d’autonomia.

Punt 45: “Activitats classificades”, procedent de l’article 11.13 de l’Estatut d’autonomia”.

La Comissió acorda addicionar a l’article 48 la redacció següent: “tot incloent-hi la potestat reglamentària, la inspecció i les actuacions de foment inherents a totes les matèries de la seva competència”.

Article 11

La Comissió acorda eliminar l’expressió “i, si pertoca, en els termes que aquesta estableixi”.



**Govern
de les Illes Balears**

Vicepresidència i Conselleria
de Relacions Institucionals
Direcció General de Projectes
i Coordinació departamental

Punt 1: la Comissió acorda eliminar l'expressió "d'acord amb el que es disposa a l'apartat 1.18a de l'article 149 de la Constitució".

Punt 2: queda exclòs per la redacció de l'article 10.

Punt 4: La Comissió acorda, per unanimitat, eliminar l'expressió "sense perjudici del que disposa el número 18 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució".

Així mateix la Comissió recomana al Parlament de les Illes Balears analitzar les dues alternatives de substituir l'expressió "funcionaris de l'Administració de la comunitat autònoma i de l'Administració local" per la de "funcionaris de les administracions de la comunitat autònoma" o deixar l'actual redacció, amb l'objectiu final de poder abraçar totes les administracions de les Illes Balears. Es fa constar que una majoria dels vocals aposta per la primera alternativa.

Punt 5: es posposa l'acord sobre aquesta matèria per a la sessió següent a l'espera d'informe de l'Advocacia de la comunitat autònoma.

Punt 7: queda exclòs per la redacció de l'article 10.

Punt 8: la Comissió acorda eliminar l'expressió "en l'exercici de les competències assumides en el marc d'aquest Estatut".

Punt 9: queda exclòs per la redacció de l'article 10.

Punt 11: la Comissió acorda substituir l'actual redacció per la de "mitjans de comunicació social".

Punt 13: queda exclòs per la redacció de l'article 10.

Punt 14: es posposa l'acord sobre aquesta matèria per a la sessió següent a l'espera d'un informe de l'Advocacia de la comunitat autònoma.

Punt 15: queda exclòs per la redacció de l'article 10.

Punt 16: la Comissió acorda eliminar l'expressió "de conformitat amb el que disposin la llei a què fa referència l'article 92.3 de la Constitució i les altres lleis de l'Estat, en els termes prevists a l'article 149.1.32a de la Constitució".



**Govern
de les Illes Balears**

Vicepresidència i Conselleria
de Relacions Institucionals
Direcció General de Projectes
i Coordinació departamental

No havent-hi més temes a tractar, la presidenta dóna per acabada la sessió i convoca els assistents per a la propera, prevista per al dia 16 de març.

La presidenta aixeca la sessió de la qual, com a secretari, estenc aquesta acta.

El secretari

Vistiplau
La presidenta



**Govern
de les Illes Balears**

Vicepresidència i Conselleria
de Relacions Institucionals
Direcció General de Projectes
i Coordinació departamental

**Acta de la reunió de la Comissió Assessora per a la Reforma de l'Estatut
d'autonomia de les Illes Balears**

Sessió número 12

Dia: 16/03/05

Hora: de les 16:00 a les 18:30 h

Lloc: Vicepresidència i Conselleria de Relacions Institucionals

Assistents:

Sra. Maria Rosa Estarás Ferragut, presidenta de la Comissió

Sra. Felisa Vidal Mercadal, vicepresidenta de la Comissió

Sr. Avel·lí Blasco Esteve, vocal

Sr. Rafael Gil Mendoza, vocal

Sr. Francisco Tutzó Bennàssar, vocal

Sr. Román Piña Homs, vocal

Sr. Joan Font Servera, vocal

Sra. Pilar Ferrer Vanrell, vocal

Sr. Bartomeu Colom Pastor, vocal

Sr. Ignasi Ribas Garau, vocal

Sr. Félix Pons Irazazábal

Sr. Maximilià Morales Gómez, vocal

Sr. José Antonio Roselló Rausell, vocal i òrgan de suport

Sr. Felio José Bauzá Martorell, secretari de la Comissió

Absents:

Sr. Alfonso Ripoll Escandell, vocal

Ordre del dia

1. Lectura i aprovació de l'acta de la sessió anterior.
2. Anàlisi del títol II. De les competències de la comunitat autònoma de les Illes Balears.
3. Torn obert de paraules.

Desenvolupament de la sessió

A l'hora convinguda s'inicia la sessió amb la benvinguda de la presidenta, qui proposa la lectura de l'acta de la sessió anterior que s'aprova per unanimitat.



**Govern
de les Illes Balears**

Vicepresidència i Conselleria
de Relacions Institucionals
Direcció General de Projectes
i Coordinació departamental

Acords

TÍTOL II

De les competències de la comunitat autònoma de les Illes Balears

Article 11

En relació amb les qüestions que quedaren pendents d'informe de l'Advocacia de la comunitat autònoma de les Illes Balears, la Comissió acorda:

Punt 14: Traslladar "ordenació farmacèutica" a l'article 10 com a competència exclusiva.

Punt 5: S'elimina l'expressió "incloent-hi la de la Seguretat Social".

Article 12.7 i 8: Es trasllada a l'article 11 el "desenvolupament legislatiu i execució de la Seguretat Social" i es manté a l'article 12 el "Règim econòmic de la Seguretat Social".

En relació a l'article 11.15, l'Advocacia es compromet a analitzar aquesta competència per a la propera sessió.

Article 12

Es planteja una qüestió de filosofia de l'article, de manera que la majoria dels vocals proposa conservar l'actual redacció, mentre que dos ponents suggereixen la possibilitat que la potestat reglamentària correspongui a la comunitat autònoma de les Illes Balears.

Punt 3: La Comissió acorda elevar una consulta a la Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i Transports, i a l'Advocacia de la comunitat autònoma.

Punt 4: S'acorda traslladar a l'article 11 la competència de "Protecció Civil. Emergències".

Punt 5: S'acorda traslladar a l'article 10.

Punt 7 i 8: D'acord amb la redacció al·ludida.



**Govern
de les Illes Balears**

Vicepresidència i Conselleria
de Relacions Institucionals
Direcció General de Projectes
i Coordinació departamental

Punt 15: S'acorda substituir l'actual redacció per "Execució de la Legislació Laboral, inclosa la Inspecció de Treball".

A continuació la Comissió acorda incloure en aquest article les competències següents:

- Règim penitenciari.
- Protecció de dades de caràcter personal.
- Abocaments industrials i contaminants en les aigües territorials de l'Estat corresponents al litoral de les Illes Balears.

Es fa menció que el Sr. Ignasi Ribas, d'acord amb el Principi d'Administració Única, posa damunt la taula la possibilitat de que totes les competències de l'Estat puguin ser executades per la comunitat autònoma de les Illes Balears.

La Comissió acorda incloure la competència següent: "La gestió del domini públic, especialment en allò referent a l'atorgament d'autoritzacions, l'execució d'obres i actuacions en el litoral que no siguin d'interès general; la policia administrativa en la zona de domini públic marítim terrestre".

Es fa constar que una majoria de cinc vots –en contra de tres i una abstenció– proposa incloure les autoritzacions i concessions a l'anterior redacció.

No havent-hi més temes a tractar, la presidenta dóna per acabada la sessió i convoca els assistents per a la propera, prevista per al dia 23 de març.

La presidenta aixeca la sessió de la qual, com a secretari, estenc aquesta acta.

El secretari

Vistiplau
La presidenta



**Govern
de les Illes Balears**

Vicepresidència i Conselleria
de Relacions Institucionals
Direcció General de Projectes
i Coordinació departamental

**Acta de la reunió de la Comissió Assessora per a la Reforma de l'Estatut
d'autonomia de les Illes Balears**

Sessió número 13

Dia: 23/03/05

Hora: de les 16:00 a les 18:30 h

Lloc: Vicepresidència i Conselleria de Relacions Institucionals

Assistents:

Sra. Maria Rosa Estarás Ferragut, presidenta de la Comissió

Sra. Felisa Vidal Mercadal, vicepresidenta de la Comissió

Sr. Avel·lí Blasco Esteve, vocal

Sr. Rafael Gil Mendoza, vocal

Sr. Francisco Tutzó Bennàssar, vocal

Sr. Román Piña Homs, vocal

Sr. Joan Font Servera, vocal

Sra. Pilar Ferrer Vanrell, vocal

Sr. Bartomeu Colom Pastor, vocal

Sr. Félix Pons Irazazábal

Sr. Maximilià Morales Gómez, vocal

Sr. José Antonio Roselló Rausell, vocal i òrgan de suport

Sr. Felio José Bauzá Martorell, secretari de la Comissió

Absents:

Sr. Alfonso Ripoll Escandell, vocal

Sr. Ignasi Ribas Garau, vocal

Ordre del dia

1. Lectura i aprovació de l'acta de la sessió anterior.
2. Anàlisi del títol II. De les competències de la comunitat autònoma de les Illes Balears.
3. Torn obert de paraules.

Desenvolupament de la sessió

A l'hora convinguda s'inicia la sessió amb la benvinguda de la presidenta, qui proposa la lectura de l'acta de la sessió anterior que s'aprova per unanimitat.



**Govern
de les Illes Balears**

Vicepresidència i Conselleria
de Relacions Institucionals
Direcció General de Projectes
i Coordinació departamental

Acords

TÍTOL II

De les competències de la comunitat autònoma de les Illes Balears

El Director General de Projectes i Coordinació Departamental proposa el següent informe que és aprovat pels membres de la Comissió:

Competències en zona maritimoterrestre. Proposta de document sintètic de clarificació i orientació aprovat per la Comissió Assessora

Direcció General de Projectes i Coordinació Departamental

23-3-05

A) Competències en matèria de gestió del domini públic maritimoterrestre (competències "clàssiques" en matèria de costes)

1. La Comissió acorda incloure la competència següent: "La gestió del domini públic, especialment en allò relatiu a l'atorgament d'autoritzacions, l'execució d'obres i actuacions al litoral que no siguin d'interès general; la policia administrativa a la zona de domini públic marítim terrestre. A aquests efectes, s'entén per domini públic maritimoterrestre el comprès tant per l'àmbit terrestre com les aigües interiors i el mar territorial".

2. Com a clarificació de l'assumpte anterior, s'ha d'assenyalar que la gestió de les autoritzacions comprèn les activitats recollides en els articles 51 i 55 de la Llei de costes. La gestió inclourà les autoritzacions d'ancoratges en aigües interiors, les d'investigació i gestió mediambiental i les relatives a activitats esportives i recreatives.

3. Igualment, com a aclariment, s'ha d'assenyalar que les competències de gestió del domini públic maritimoterrestre seran independents de la declaració, per part de l'Estat, de les obres i actuacions d'interès general, que podran ser realitzades per la comunitat autònoma mitjançant encàrrecs de gestió. A aquest efecte, el desenvolupament de forma coordinada de les competències en obres d'interès general es realitzarà mitjançant els instruments de col·laboració instituïts per la llei.

4. També per evitar malentesos, convé precisar que la delimitació de les delimitacions actualment establertes en els articles 11 i 55 de la Llei 22/1988,



Govern de les Illes Balears

Vicepresidència i Conselleria
de Relacions Institucionals
Direcció General de Projectes
i Coordinació departamental

de 28 de juliol, de costes (en redacció donada per la Llei 53/2002, de 30 de desembre) continuarà corresponent a l'Estat.

5. En general, al marge de l'establert a l'apartat 1 anterior, la Llei de costes no es veuria alterada, excepte en les necessitats d'adaptació a aquesta nova situació juridicoinstitucional. Així, per exemple, l'art. 111 de l'esmentada Llei assenyala que tenen qualificació d'interès general les accions de creació, regeneració i recuperació de platges, aspecte què, en principi, no experimentaria variació.

6. L'exercici de les competències l'assumirà la comunitat autònoma en el moment en el qual sigui efectiva la transferència de mitjans materials.

La Comissió acorda incloure a les competències de l'art. 12, alterant el sentit de la redacció donada per a la mateixa matèria en la sessió anterior, la competència següent: "La gestió del domini públic maritimoterrestre, especialment en allò relatiu a l'atorgament d'autoritzacions, l'execució d'obres i actuacions al litoral que no siguin d'interès general; la policia administrativa a la zona de domini públic maritimoterrestre; concessions i ancoratges. A aquests efectes, s'entén per domini públic maritimoterrestre el comprès tant per l'àmbit terrestre com per les aigües interiors i el mar territorial".

B) Competències en matèria de pesca

1. La comunitat autònoma assumeix les competències en matèria de pesca en el mar territorial. Aquesta competència serà una extensió de la ja existent en matèria de pesca per a les aigües interiors, atesa la qual cosa podria entendre's com competència exclusiva sense perjudici del respecte del Dret marítim internacional. A aquest efecte, convé recordar que la "pesca marítima" en si mateixa no és competència exclusiva de l'Estat, sinó que el tenor de l'article 149.1.18a assenyala, en concret, el següent: "*Pesca marítima, sense perjudici de les competències que en l'ordenació del sector s'atribueixin a les comunitats autònomes*"

2. Aquest nou àmbit de competències, de fet, suposaria fer un pas addicional en relació amb l'actual previsió d'encàrrec de gestió prevista en la disposició addicional vuitena de la Llei 3/2001, de pesca marítima de l'Estat.

Per majoria de 5 vocals a 4, s'acorda incloure a l'art. 11 la "pesca marítima al mar territorial", mentre que els 4 vocals defensen la naturalesa d'exclusiva d'aquesta competència.



**Govern
de les Illes Balears**

Vicepresidència i Conselleria
de Relacions Institucionals
Direcció General de Projectes
i Coordinació departamental

En relació amb l'estrangeria i la immigració, el secretari de la Comissió es compromet a elaborar per a la següent sessió una nota sobre l'estudi de les conseqüències d'aquest fenomen i a proposar fórmules de participació de la comunitat autònoma. Tot i així, s'acorda incloure a l'art. 10 com a competència exclusiva de la comunitat autònoma de les Illes Balears "la integració social i econòmica de l'immigrant".

No havent-hi més temes a tractar, la presidenta dóna per acabada la sessió i convoca els assistents per a la propera, prevista per al dia 6 de abril.

La presidenta aixeca la sessió de la qual, com a secretari, estenc aquesta acta.

El secretari

Vistiplau
La presidenta



**Govern
de les Illes Balears**

Vicepresidència i Conselleria
de Relacions Institucionals
Direcció General de Projectes
i Coordinació departamental

**Acta de la reunió de la Comissió Assessora per a la Reforma de l'Estatut
d'autonomia de les Illes Balears**

Sessió número 14

Dia: 06/04/05

Hora: de les 16:00 a les 18:30 h

Lloc: Vicepresidència i Conselleria de Relacions Institucionals

Assistents:

Sra. Maria Rosa Estarás Ferragut, presidenta de la Comissió
Sra. Felisa Vidal Mercadal, vicepresidenta de la Comissió
Sr. Avel·lí Blasco Esteve, vocal
Sr. Rafael Gil Mendoza, vocal
Sr. Francisco Tutzó Bennássar, vocal
Sr. Román Piña Homs, vocal
Sr. Alfonso Ripoll Escandell, vocal
Sra. Pilar Ferrer Vanrell, vocal
Sr. Bartomeu Colom Pastor, vocal
Sr. Félix Pons Irazazábal
Sr. Maximilià Morales Gómez, vocal
Sr. José Antonio Roselló Rausell, vocal i òrgan de suport
Sr. Felio José Bauzá Martorell, secretari de la Comissió

Absents:

Sr. Ignasi Ribas Garau, vocal
Sr. Joan Font Servera, vocal

Ordre del dia

1. Lectura i aprovació de l'acta de la sessió anterior.
2. Anàlisi del títol II. De les competències de la comunitat autònoma de les Illes Balears.
3. Torn obert de paraules.

Desenvolupament de la sessió

A l'hora convinguda s'inicia la sessió amb la benvinguda de la presidenta, qui proposa la lectura de l'acta de la sessió anterior que s'aprova per unanimitat.



**Govern
de les Illes Balears**

Vicepresidència i Conselleria
de Relacions Institucionals
Direcció General de Projectes
i Coordinació departamental

La Comissió debat l'informe sobre estrangeria i immigració que ha redactat el Secretari i aprova la seva remissió al Parlament.

A continuació, i a proposta del Sr. Bartomeu Colom, la Comissió acorda:

- 1.- Substituir la redacció donada a l'article 11.1 per la de "Règim jurídic i sistema de responsabilitat de l'Administració de la comunitat autònoma i de l'Administració Local"
- 2.- Substituir la redacció donada a l'article 11.13 per la de "Seguretat Social, excepte la gestió econòmica"
- 3.- Eliminar de la redacció donada a l'article 12.14 l'expressió "d'acord amb els punts 6, 11 i 13 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució".

A continuació, i a proposta de la Vicepresidenta de la Comissió, s'acorda afegir a la redacció donada a l'article 12.12 la matèria "Formació professional continua".

Seguidament i després de debatre l'informe del Director General de Projectes i Coordinació Departamental sobre la gestió i/o cogestió aeroportuària, la Comissió acorda afegir a la redacció de l'article 12.16 (corresponent a l'article 12.19 de l'Estatut) la següent redacció:

"L'Estat i la Comunitat Autònoma podran establir mecanismes de gestió compartida en els aeroports declarats d'interès general".

No havent-hi més temes a tractar, la presidenta dóna per acabada la sessió i convoca els assistents per a la propera, prevista per al dia 13 de abril.

La presidenta aixeca la sessió de la qual, com a secretari, estenc aquesta acta.

El secretari

Vistiplau
La presidenta