

1. Consideraciones generales

Durante el año 2013 la actividad de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se ha visto afectada, como en años anteriores, por el deterioro de la coyuntura económica y financiera. En el plano político, se han producido dos cambios en el Gobierno balear. En el ámbito parlamentario, se observa una leve moderación de la actividad normativa respecto al año anterior, con la aprobación de diez leyes –frente a las dieciséis dictadas en 2012–. Se ha mantenido en niveles exagerados el recurso a la legislación de urgencia, pese a la amplia mayoría parlamentaria del partido que apoya al Gobierno, con la aprobación de seis Decretos-leyes.

En el plano económico y empresarial, siguen los ajustes, especialmente en la construcción, que es la actividad que más decrece. La mejora de la temporada turística –pese a la importante disminución de turistas nacionales– se debe, en gran medida, a la recuperación del mercado alemán y británico. Sin embargo, los datos de la ocupación y de afiliación a la Seguridad Social no son demasiado alentadores, ni siquiera en el sector servicios. En el ámbito público, en líneas generales, las medidas correctoras y los ajustes tomados por el Gobierno, impulsadas dentro los planes de reequilibrio financiero, han logrado conseguir los objetivos propuestos de contención del déficit.

Un año más, los casos de corrupción política centran la atención en las Islas Baleares. La actividad investigadora y judicial en el caso Noos deriva en sendos autos dictados por el Juzgado de Instrucción núm. 3 –el primero dejado sin efecto por la Audiencia Provincial– para recibir declaración en calidad de imputada a la infanta Cristina de Borbón.

Las medidas de ajustes en el ámbito de la enseñanza (que afectan a las inversiones e infraestructuras educativas, incremento de las ratios de alumnos por aula, ampliación del período para nombrar profesor sustituto, reducción de los programas de ayuda y refuerzo para los alumnos con necesidades educativas y ajuste en la plantilla de profesorado) crean malestar en el seno de la comunidad educativa. Se inicia el curso escolar con la convocatoria de paro laboral indefinido de los docentes. Además, el Gobierno autonómico impulsa una serie de medidas relativas a la presencia de la lengua catalana en las instituciones, en la educación y en la esfera pública. A partir de ese momento, el color verde se identifica con las reivindicaciones en el ámbito de la enseñanza y se hace presente en eventos y actos públicos, particularmente aquellos que se vinculan al mundo del arte y la cultura. El 29 de septiembre se celebra una manifestación en las cuatro

capitales insulares en las que participan más de 100.000 personas de todos los espectros sociales e ideológicos.

2. Actividad política e institucional

Por Decreto 5/2013, de 2 de mayo, del Presidente de las Illes Balears, se determina la composición del Gobierno y se establece la estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y por Decreto 7/2013, también de 2 de mayo, del Presidente de las Illes Balears, se dispone el nombramiento de los miembros del Gobierno de las Illes Balears (ambos normas están publicadas en el BOIB núm. 60 EXT., de 2 de mayo de 2013). En esta primera remodelación gubernamental cesan tres Consejeros –Educación, Cultura y Universidades; Administraciones Públicas; y Economía, Promoción Empresarial y Empleo–, se reordena el área económica –con la articulación de dos consejerías distintas– y se crea la de Familia y Bienestar Social. En el BOIB de 27 de diciembre de 2013 se publica el relevo en Turismo y Deportes, tras el cese del titular por motivos personales.

3. Actividad legislativa

La holgada mayoría absoluta conseguida por el Partido Popular para esta legislatura mantiene un escenario político y parlamentario muy estable. Siguiendo la tendencia iniciada en la presente legislatura, la producción legislativa de la Comunidad Autónoma, en su mayoría, procede de los proyectos de ley presentados por el Gobierno –a excepción de tres leyes tramitadas a partir de sendas proposiciones de ley, dos de las cuales fueron presentadas por los Consejos Insulares de Mallorca y Menorca–.

3.1. Leyes

La Ley 1/2013, de 24 de mayo, por la cual se modifica la Ley 5/2012, de 23 de mayo, de medidas urbanísticas para la ejecución del Centro Internacional de Tenis Rafael Nadal (BOIB núm. 76, de 30 de mayo de 2013) se limita a introducir una disposición adicional que pretende agilizar la ejecución del Proyecto.

Por su parte, la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de modificación de la disposición adicional novena de la Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible (BOIB núm. 81, de 6 de junio de 2013), elimina uno de los límites temporales para elaborar el Plan Territorial de Menorca y determina de forma más concreta los condicionantes para la ejecución de determinadas actuaciones.

La Ley 3/2013, de 17 de julio, de modificación de la ley 6/2006, de 12 de abril, balear de caza y pesca fluvial, y modificada por la Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y económico-administrativas (BOIB núm. 106,

de 30 de julio de 2013) supone una revisión y actualización de los trámites para el ejercicio de esta práctica.

Con la aprobación de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears (BOIB núm. 106, de 30 de julio de 2013), dictada al amparo del art. 30.19 del Estatuto de Autonomía, se incorpora el marco por el cual los municipios se pueden asociar para la prestación de los servicios conjuntos. Además, se introducen modificaciones en los procesos selectivos y de promoción de los cuerpos de policía local.

La Ley 5/2013, de 1 de octubre, audiovisual de las Illes Balears (BOIB núm. 136, de 3 de octubre de 2013), en desarrollo del título contenido en el art. 31.7 del Estatuto, completa el régimen jurídico establecido en esta materia, integrado por la Ley 15/2010, de 22 de diciembre, del Ente Público de Radiotelevisión de las Illes Balears –que también se modifica–, y la Ley 2/2012, de 7 de junio, del Consejo Audiovisual.

De forma integral, la Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura en las Illes Balears (BOIB núm. 156, de 13 de noviembre de 2013), lleva a cabo una regulación de materias tales como la protección y la conservación de los recursos marinos vivos; el ejercicio de la pesca marítima, el marisqueo y la acuicultura marina; la ordenación del sector pesquero de las Illes Balears; la comercialización, la promoción, la manipulación, la transformación y la conservación de los productos pesqueros; la formación, la investigación y el desarrollo tecnológico en materia marítimo-pesquera; la inspección, el control y el régimen; y las actividades subacuáticas profesionales en las Illes Balears.

Con el objeto de adaptar la normativa sobre actividades a las exigencias de la regulación europea relativa a servicios en el mercado interior, se aprueba la Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades de las Illes Balears (BOIB núm. 166, de 30 de noviembre de 2013).

La norma que ha generado mayor interés, especialmente entre la comunidad educativa, es la Ley 9/2013, de 23 de diciembre, sobre el uso de los símbolos institucionales de las Illes Balears (BOIB núm. 181, de 31 de diciembre de 2013). Aunque en el articulado no se señala expresamente cuál es su objeto, en la parte expositiva se explica que “con esta ley lo que se pretende precisamente es objetivar el uso de los símbolos en los muebles o inmuebles afectos a servicios públicos de la comunidad autónoma para garantizar este desarrollo pleno de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a las libertades fundamentales, sin interferencias ideológicas de ningún tipo.” El art. 4.3 de la ley dispone que “La utilización o la colocación de cualquier otro símbolo diferente a los descritos en los puntos anteriores [oficiales, de luto e históricos o artísticos] deberá ser autorizada por la consejería competente.” Conviene recordar que, en el curso de la tramitación previa de la norma, el Dictamen 55/2013, de 13 de junio del Consejo Consultivo entiende que una previsión de esta naturaleza atenta contra la libertad de expresión y considera que “no resulta legítimo ni admisible el régimen aludido de *autorización previa de la consejería competente*”.

Finalmente, la Ley 10/2013, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Illes Balears (BOIB núm. 181, de 31 de diciembre de 2013) revisa básicamente la regulación de la concertación de los servicios sociales. En concreto, se trata de establecer un régimen diferenciado de la modalidad contractual recogida en la Ley de contratos del sector público.

3.2. *Decreto-ley*

La actividad estrictamente legislativa se completa con la aprobación de seis Decretos-leyes por el Gobierno de Bauzá. Los tres primeros son validados en la sesión extraordinaria de 2 de julio (BOIB núm. 95, de 6 de julio de 2013). El Decreto-ley 4/2013, de 21 de junio, es objeto de convalidación el 16 de julio (BOIB núm. 101, de 20 de julio). El 24 de septiembre se convalida el Decreto-ley 5/2013, de 6 de septiembre (BOIB núm. 134, de 28 de septiembre de 2013). El Decreto-ley 6/2013, de 22 de noviembre, fue validado el 12 de diciembre (BOIB núm. 177, de 24 de diciembre).

4. Actividad reglamentaria

Los dos cambios de gobierno se han traducido en un número muy significativo de Reglamentos que tienen un contenido de carácter organizativo de la estructura del Ejecutivo autonómico. Sin embargo, conviene hacer referencia a la actividad reglamentaria del Gobierno balear en otros sectores.

En primer lugar, cabe destacar que, en virtud de lo establecido en el art. 58.3 del Estatuto de Autonomía, el Consejo de Gobierno ha aprobado, entre otros, el Decreto 10/2013, de 28 de febrero, por el cual se fijan los principios generales del Registro Unificado de Servicios Sociales de las Illes Balears y de los procedimientos para la autorización y acreditación de servicios sociales y se regulan la sección suprainisular del Registro y los procedimientos para autorizar y acreditar los servicios sociales. Por otro lado, y como ejemplo del ejercicio de la potestad reglamentaria de los Consejos Insulares, podemos citar el Reglamento RDT 1/2013, por el cual se regulan determinados aspectos conformadores de la prestación de servicios turísticos en establecimientos y en actividades públicas para la isla de Ibiza.

En el ámbito educativo, hemos de destacar, la Orden del Consejero de Educación, Cultura y Universidades, de 9 de julio, por la cual se regula el procedimiento para la provisión accidental de los lugares de trabajo de inspectores de educación en comisión de servicios.

En relación a la lengua propia, la Orden del Consejero de Educación y Cultura de 21 de febrero de 2013, por la que se determinan los títulos, diplomas y certificados equivalentes a los certificados de conocimientos de lengua catalana de la Dirección General de Cultura y Juventud.

En materia de Servicios Sociales se han aprobado, entre otros, el Decreto 11/2013, de 22 de marzo, por el que se regulan los requisitos y el procedimiento para emitir informes relativos a los programas de desplazamiento temporal de menores extranjeros y de adopciones.

En el plano de la organización de la Administración autonómica se han dictado diferentes disposiciones reglamentarias, entre las que destaca el Decreto 6/2013, de 8 de febrero de medidas de simplificación documental de los procedimientos administrativos; y el Decreto 36/2013, de 28 de junio, por el cual se regula la modalidad de prestación de servicios mediante el teletrabajo en la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

El Decreto 15/2013, de 19 de abril, por el que se regula el tratamiento integrado de las lenguas en los centros docentes no universitarios de las Illes Balears merece una atención especial. La norma tiene por objeto equiparar en cuanto a formación y capacitación las dos lenguas oficiales con las extranjeras y, para ello, prevé que las distintas materias (también las no lingüísticas) se impartan en las dos lenguas oficiales y, al menos en una lengua extranjera, preferentemente el inglés. La disposición prevé un procedimiento ordinario de elaboración y aprobación de los proyectos lingüísticos (art. 19) y un procedimiento especial, de conformidad con el principio de autonomía, para aquellos centros que requieran una distribución horaria distinta a la prevista en el decreto (art. 20). Ante tales dificultades interpretativas, especialmente en el caso de los proyectos alternativos, el Secretario autonómico de Educación dicta, el 9 y el 22 de mayo, sendas Instrucciones sobre la aplicación de las disposiciones contenidas en el reglamento.

Paralelamente, el 18 de junio, se inicia los procesos contenciosos-administrativos instados contra el Reglamento y las Instrucciones. El 6 de septiembre dos resoluciones del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears disponen, como medida cautelar, la suspensión de la aplicación tanto del anexo del Decreto 5/2013 como de las Instrucciones de 9 de mayo. Ambas resoluciones suponen, en la práctica, la paralización de la puesta en marcha del modelo de tratamiento integrado de lenguas para el curso 2013-14.

Contra esta decisión judicial la Administración autonómica no presenta recurso. En su lugar el Consejo de Gobierno, el mismo 6 de septiembre, aprueba el Decreto-ley 5/2013, por el cual se adoptan medidas urgentes en relación a la implantación, para el curso 2013-14, del sistema integrado de lenguas en los centros docentes no universitarios. Con la aprobación de esta norma se trata de hacer efectivas, mediante un régimen sobrevenido y excepcional, las previsiones del régimen anterior que habían quedado sin efecto. Entre esas medidas destaca una de manera especial: aquella que, a pesar del reconocimiento de que la competencia para la aprobación de los proyectos lingüísticos es del consejo escolar u órgano equivalente, atribuye la decisión última sobre la elaboración de tales proyectos al Departamento de Inspección Educativa.

5. Conflictividad

El 26 de septiembre de 2013 el Pleno del Tribunal Constitucional emite la STC 165/2013 (BOE núm. 254, de 13 de octubre, ponente Juan José González Rivas), que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista contra determinados preceptos de la Ley balear 9/2012, de 19 de julio, que modifica, a su vez, la Ley de Función Pública, determinadas disposiciones de la Ley de normalización lingüística y algunos preceptos del régimen jurídico de la Administración autonómica. La previsión más controvertida de la nueva Ley, que centra la impugnación, es la supresión, con carácter general, de la exigencia de acreditar conocimientos de lengua catalana para el acceso a la función pública en el ámbito autonómico.

El Tribunal analiza los diferentes motivos de impugnación a partir del reconocimiento de la realidad plurilingüe del Estado Español y de la necesidad de promover el valor cultural de esta realidad, de la cual derivan consecuencias jurídicas relacionadas con el carácter oficial de las diferentes lenguas. Recuerda que el régimen de cooficialidad lingüística establecido por la Constitución y los diferentes Estatutos de Autonomía presupone la convivencia de las dos lenguas oficial para preservar el bilingüismo existente en aquellas comunidades que tengan lengua propia. Y reafirma que la doble oficialidad se ha de someter a un patrón de equilibrio o igualdad entre lenguas, sin que pueda otorgarse prevalencia o preponderancia de una lengua sobre otra; si bien añade que el legislador podrá adoptar las adecuadas y proporcionadas medidas dirigidas a corregir situaciones históricas de desequilibrios que puedan existir y salvar, de esta manera la posición secundaria o de postergación que puede tener una de las lenguas oficiales.

En este caso el Tribunal Constitucional no debe examinar un régimen de mayor protección o de preferencia de la lengua catalana en relación con la castellana, sino que debe analizar si la opción del legislador de suprimir el requisito general de conocimiento de la lengua propia en el acceso a la función pública es conforme con el bloque de constitucionalidad. El Alto Tribunal afirma que esta opción política no implica necesariamente una posición subordinada de la lengua catalana, porque “la medida preserva la garantía bidireccional del uso de la lengua propia entre Administración y ciudadanos a través de un amplio abanico de puestos de trabajo para cuyo acceso y provisión es necesario el requisito lingüístico”. Además, añade que la Ley 9/2012, establece medidas de fomento concretas de la lengua catalana, dado que conmina a las administraciones públicas a promover la realización de cursos destinados a favorecer el conocimiento de la lengua catalana. El Tribunal Constitucional concluye que “no hay inconstitucionalidad en tener el conocimiento del catalán como mérito, no existe discriminación, por inexistencia de trato preferente del castellano sobre el catalán y la existencia de medidas de fomento [...] conducen a la desestimación de la impugnación”. Y añade que “la configuración del acceso y provisión de puestos de trabajo en la función pública balear no infringe los límites derivados de la consideración del catalán como lengua propia, de acuerdo con las normas integrantes del bloque de constitucionalidad y ello no puede justificar la imposición

estatutaria del uso preferente de aquella lengua, en detrimento del castellano, también lengua oficial en la Comunidad Autónoma, lo que conduce al reconocimiento de la constitucionalidad de los preceptos examinados, al poderse utilizar con normalidad la lengua catalana, sin perjuicio de poder utilizar también con normalidad el castellano” (fundamento jurídico 8º).

En cualquier caso, de los argumentos interpretativos utilizados en la Sentencia sobre los conceptos y categorías estatutarias (lengua propia, oficialidad, derechos lingüísticos de los ciudadanos) se desprende una cierta degradación del valor y la eficacia normativa del Estatuto de Autonomía. Además, la resolución se separa de los pronunciamientos jurisprudenciales previos, especialmente los referentes a la capacitación lingüística de los funcionarios públicos (STC 46/1991) y al uso normal del catalán en los procedimientos administrativos (STC 82/1986). Llama la atención que la Sentencia, asumiendo acríticamente las argumentaciones del legislador sobre la amplia implantación del catalán en la sociedad y en la administración pública, no invoque las argumentaciones que han avalado el proceso de evolución de la normalización lingüística; que no se apele a la legitimidad de las medidas correctoras para superar el desequilibrio de la lengua catalana, y que deje entrever una cierta preocupación por la necesidad de proteger el castellano en las Illes Balears. También resulta sorprendente que el Tribunal Constitucional, que acumula retrasos importantes en todas sus resoluciones, haya resuelto este recurso en menos de un año.

En otro orden de cosas, en el BOE núm. 117, de 16 de mayo de 2013, se publica la admisión a trámite, por parte del Pleno del Tribunal Constitucional, de la cuestión de inconstitucionalidad n.º 2285-2013, planteada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, en relación con el art. 24.5 primer inciso, de la Ley del Parlamento Balear 7/1998, de 12 de noviembre, de Ordenación Farmacéutica de les Illes Balears, por posible vulneración del art. 14 CE. Concretamente, el artículo citado establece que no podrán participar en el procedimiento para la autorización de una nueva oficina de farmacia los farmacéuticos que tengan más de 65 años en el momento de la presentación de la correspondiente petición.