

1.- Consideraciones generales

Encaminada la recta final de la legislatura, y con la vista puesta en las elecciones de 2019, se acelera la agenda del Gobierno para impulsar sus objetivos políticos, en un contexto de crecimiento económico en volumen, pero no en valor. El balance positivo de la temporada turística no es suficiente para mejorar los datos sobre la economía doméstica, que sigue estancada. Se observa una buena evolución en la calidad del empleo, con un crecimiento sostenido de los puestos de trabajo indefinidos, que, sin embargo, no mitiga los efectos de la contratación temporal. La mejora salarial a partir del nuevo convenio de hostelería, permite registrar un incremento en los salarios del 3,6%, superior a la media nacional, pero no se concreta en un repunte del consumo interno. Los datos del desempleo (con una media anual de personas paradas de 48.641 en el conjunto de 2018) y los registros de la Seguridad Social, cercanos a 430.000 afiliaciones, se sitúan en cifras anteriores a 2008. El aparente cambio de tendencia, gracias al buen comportamiento de la actividad turística, no se refleja en la recuperación de la confianza de los ciudadanos en la economía ni en las instituciones.

Tal y como refleja la producción normativa de este año, el debate socio-político gira, básicamente, sobre tres ejes: protección social; medio ambiente y conservación del territorio; y promoción y normalización lingüística. En este contexto, el ejecutivo impulsa medidas con un marcado carácter social (a finales de año el Consejo de Gobierno, en consonancia con lo dispuesto en la Ley de presupuestos para 2019, adopta el acuerdo por el que los pensionistas con una renta inferior a 100.000 euros se beneficiarán del fin del copago farmacéutico de los medicamentos; también se han incrementado las ayudas a los jóvenes y a las familias con hijos menores). En el plano de la protección medioambiental, para hacer frente a la fuerte presión poblacional sobre un territorio discontinuo y limitado, se promueven medidas de control y preservación del medio natural y para el desarrollo sostenible (con el incremento de reservas marinas, la adopción de medidas para la protección de las praderas de posidonia, o la completa electrificación de la red ferroviaria de Mallorca). Para impulsar el proceso de normalización lingüística, se adoptan nuevas medidas de fomento a la lengua y cultura catalana (con la exigencia del requisito del catalán también al personal estatuario del Servicio de Salud o la aprobación del marco lingüístico que regula los usos del catalán en el ámbito administrativo).

El multipartidismo parlamentario no ha generado graves problemas de gobernabilidad para el ejecutivo de coalición, que en este período se ha mostrado fuerte y cohesionado para sacar adelante su programa de gobierno. Se aprueban

trece leyes, algunas icónicas y emblemáticas para la izquierda nacionalista balear, como la ley de vivienda, la ley de memoria y reconocimiento democráticos, o la ley de caminos públicos y rutas senderistas. Casi al final de la legislatura –con el fin de presentar a los votantes los logros globales de los “Acords del Canvi”–, los integrantes del Pacto de Gobierno coinciden en la necesidad de sacar adelante los Proyectos de la ley agraria (que enfrenta diferentes sectores implicados), de la ley de residuos y suelos contaminantes, de la ley del Gobierno o de la ley de cambio climático y transición energética.

En el plano político, el PP y Ciudadanos ven en el apoyo de Més per Mallorca al Gobierno autonómico un peligro para la radicalización del autogobierno; en concreto, señalan que el “independentismo está permeabilizando puestos de responsabilidad del PSOE en Baleares” y, utilizando los giros que se han dado en las políticas educativas y lingüísticas, ambos partidos apuntan a un preocupante avance del soberanismo en Illes Balears, como ha ocurrido en Cataluña. En cambio, el resto de formaciones políticas considera que aquel planteamiento forma parte de una estrategia electoral; y ello, principalmente, porque entienden que la formación eco-soberanista (Més) no supone una corriente ideológica hegemónica en Baleares –tiene nueve diputados en un total de cincuenta y nueve escaños– y porque, además, en ella tienen cabida sensibilidades muy distintas. Según el portavoz del PSIB, ni el sentimiento independentista es mayoritario en Illes Balears ni la hoja de ruta del Gobierno autonómico pasa por agitar un proceso soberanista, sino que más bien propone culminar un proceso de reformas sociales para recuperar a los más vulnerables de los estragos de la crisis.

Tras la moción de censura, el cambio en el gobierno de España se recibe con satisfacción por los partidos de izquierda y por las formaciones nacionalistas, al considerar que se abre un nuevo tiempo político, difícil y complejo, en el que queda mucho por hablar y acordar. La consecución del incremento de bonificación del 50% al 75% para los desplazamientos de los residentes insulares –inicialmente rechazado por el Senado y finalmente reconocido a través del Real Decreto 949/2018, de 18 de julio– y las diferentes reuniones bilaterales para analizar instrumentos de colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma se presentan, por parte de los dirigentes autonómicos, como un cambio de tendencia en las relaciones institucionales. Por su parte, los representantes insulares del PP reconocen públicamente la tarea del anterior jefe del ejecutivo y vaticinan importantes dificultades para el proyecto político del nuevo Presidente del Gobierno.

2.– La participación del parlamento balear en la actividad legislativa del estado

Siguiendo la línea marcada en 2016 y 2017, en el período que abarca este Informe el Parlamento balear ha ejercido la facultad de iniciativa legislativa ante la Mesa del Congreso en cinco ocasiones. De hecho, dos de las proposiciones presentadas vienen a reproducir propuestas formuladas en períodos anteriores, que no prosperaron tras expresar el Gobierno de la Nación su disconformidad con la tramitación, en virtud del art. 134.6 de la Constitución. En este período, además, se inicia en el Parlamento balear el proceso de reforma de la Constitu-

ción en un punto muy concreto, referido a la composición del Senado; también se aprueba en sede parlamentaria la iniciativa de modificación del Estatuto de autonomía para una cuestión muy específica, vinculada al estatuto personal de los diputados y de los miembros del gobierno autonómico.

El 15 de mayo de 2018 el Pleno del Parlamento aprueba por asentimiento la Proposición de Ley de modificación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. La iniciativa normativa para revisar la Ley estatal fue presentada conjuntamente por los grupos parlamentarios MÉS per Menorca, Socialista, MÉS per Mallorca, El Pi-Proposta per les Illes y dos diputadas del Grupo Mixto. La proposición, que es tramitada en el Parlamento balear en lectura única, está encaminada a dar apoyo a los entrenadores, deportistas y profesionales que, de manera altruista y voluntaria, dedican su tiempo al deporte base. La iniciativa autonómica se presenta en el Congreso de los Diputados el 4 de junio. Tras los trámites pertinentes, el 11 de septiembre, se celebra el debate de toma en consideración con la participación de tres representantes del Parlamento balear. El resultado de la votación es favorable a la toma en consideración (325 votos favorables, ninguno en contra y dos abstenciones) y la iniciativa se remite a la Comisión de Cultura y Deportes, que asumirá la competencia legislativa plena, para el trámite de enmiendas.

El 9 de octubre el Pleno del Parlamento –haciendo uso de la legitimación que le confiere el art. 166 de la Constitución en relación con el art. 87.2–, después de acordar la propuesta de la Mesa de tramitación directa y en lectura única, aprueba por unanimidad la Propuesta para la reforma del art. 69.3 de la Constitución a los efectos de que Formentera elija un senador propio, con independencia del que elija Eivissa. La iniciativa, ejercida conjuntamente por la diputada del Grupo Parlamentario Mixto-Gent per Formentera y el Grupo Socialista, supone la materialización, en el ámbito autonómico, de una reivindicación histórica del Consejo Insular de Formentera para “superar” definitivamente su dependencia político-administrativa de Eivissa. La redacción que se propone implica considerar Formentera como circunscripción a los efectos de la elección de senadores y que en ella se elija uno. La iniciativa se admite a trámite por la Mesa del Congreso de los Diputados el 30 de octubre (*Boletín Oficial de las Cortes Generales* núm. 338-1, de 2 de noviembre).

Por otro lado, el Parlamento balear el mismo día 9 de octubre, tras la tramitación directa y en lectura única, aprueba también por unanimidad, la proposición de Ley sobre la protección del Mar Mediterráneo bajo la jurisdicción española de los daños que pueda producir la exploración, la investigación y la explotación de hidrocarburos y otras sustancias minerales. La iniciativa cuenta con un solo artículo (en el que se declaran excluidas aquellas actividades en el medio marino del Mar Mediterráneo sobre el cual el Estado ejerza jurisdicción), una disposición adicional y una transitoria. La propuesta normativa se presenta en el Congreso el 26 de octubre y, según consta en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* núm. 337-1 de 2 de noviembre, se admite a trámite y se traslada al Gobierno a los efectos del art. 126 del Reglamento de la Cámara.

El 27 de noviembre el Pleno del Parlamento balear aprueba, con los votos en contra del Grupo Mixto (Ciudadanos) y la abstención de una diputada del Gru-

po Mixto, la Proposición de Ley de modificación del art. 25 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, con el fin de establecer un nuevo régimen para las ventas en temporada de rebajas (que sólo podrán lugar, como tales, en dos momentos: uno a principios de año y, otro, durante el período estival de vacaciones). El objetivo declarado de la iniciativa reside en la promoción del pequeño comercio y de proximidad y, por extensión, la protección al consumidor, que podrá planificar mejor sus compras conociendo de antemano los períodos de rebajas.

El 13 de noviembre el Pleno del Parlamento aprueba por unanimidad el dictamen de la Comisión de Asuntos Institucionales y Generales sobre la Proposición de ley de modificación de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía para la supresión del aforamiento de los diputados y de los miembros del gobierno en Illes Balears. Se trata de una iniciativa que cuenta con el apoyo de todos los grupos parlamentarios y que se toma, según la voluntad declarada en la Exposición de Motivos, a partir de la percepción por parte de una amplia mayoría social de que la figura del aforamiento es “un privilegio que distorsiona el principio superior de igualdad de todos los ciudadanos ante la Justicia”. Se pretende eliminar el fuero procesal especial, con el objetivo de que diputados y miembros del gobierno autonómico se sujeten a la jurisdicción ordinaria en todos aquellos asuntos que los impliquen en un procedimiento judicial de cualquier ámbito jurisdiccional, tanto civil como penal. En concreto, se plantea la reforma del apartado 1 del art. 44 del Estatuto de autonomía, dedicado al estatuto personal y a las prerrogativas de los parlamentarios, para fijar que “el conocimiento de las causas penales y de las demandas por responsabilidad civil por hechos cometidos en el ejercicio de su cargo corresponda al órgano jurisdiccional predeterminado por la ley”. También se plantea una nueva redacción para los artículos 56.7 y 57.5, respectivamente relativos al fuero procesal de los miembros del gobierno, para establecer que la responsabilidad civil y penal se exigirá en los mismos términos previstos para los diputados del Parlamento. Se sigue, así la tendencia planteada en otras propuestas de reformas estatutarias (Cantabria o Murcia) para suprimir los aforamientos. En el caso balear resulta singular, y hasta perturbadora, la inclusión en la nueva redacción que se propone de la referencia a las demandas por responsabilidad civil en el ejercicio de sus funciones para suprimir el aforamiento; en primer lugar, porque la redacción vigente del Estatuto no hace referencia al aforamiento en causas de responsabilidad civil por actos cometidos en el ejercicio del cargo; y, en segundo lugar, porque esta cuestión viene determinada por la regulación contenida en el art. 73.2 de la LOPJ y, lógicamente, el Estatuto no puede alterar el régimen de atribución de competencias fijadas por la LOPJ. En el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 14 de diciembre (núm. 355-1) consta la admisión a trámite de esta iniciativa.

3.– Actividad normativa

La producción legislativa de la Comunidad Autónoma durante 2018 está condicionada, como en los años anteriores, por las negociaciones propias de un

gobierno de coalición. En este período salen adelante un total trece leyes (tres de las cuales se han aprobado en el curso de sesiones extraordinarias, en el mes de julio), además de la Ley de presupuestos. Sin embargo, son muchas más las leyes que han sido revisadas en este año porque se utiliza, en diversas ocasiones, la técnica de la ley ómnibus para modificar en una sola disposición un conjunto normativo amplio y diverso. Por otro lado, las leyes aprobadas a partir de proposiciones presentadas por grupos parlamentarios superan en número (por poco) a las que son tramitadas como proyectos de ley. En la mayoría de casos, por la naturaleza de la disposición tramitada o por el amplio consenso que suscita la iniciativa, el debate parlamentario ha sido rápido y breve, mediante la tramitación por el procedimiento de urgencia y lectura única. Además, en determinados supuestos se utiliza el procedimiento legislativo para reformar, con urgencia, disposiciones de rango reglamentario. En cualquier caso, cabe reconocer que se han impulsado iniciativas y aprobado leyes en materias tan sensibles como la protección y la ordenación del territorio, la actividad turística sostenible, el refuerzo seguridad en el ámbito laboral, el impulso de los servicios sociales, la participación ciudadana en los asuntos públicos o, singularmente, la regulación de la vivienda.

El uso de la legislación de urgencia se ha mantenido en unos niveles muy discretos, tal como sucedió en 2017, dado que tan solo se han aprobado cinco decretos leyes, tres de los cuales están vinculados a las pérdidas provocados por las inundaciones, en octubre, en la comarca de Llevant de Mallorca.

4.– Leyes

El Parlamento de las Illes Balears, en la sesión de día 20 de febrero de 2018, aprueba con una amplia mayoría (51 votos a favor y dos abstenciones), y por la vía de tramitación directa y lectura única, la Ley 1/2018, de 5 de marzo, de cuerpos y escalas propios del Consejo Consultivo de las Illes Balears (BOIB núm. 30 de 8 de marzo), que inició su tramitación parlamentaria como proyecto de ley. La norma tiene por objeto adaptar la estructura de personal del alto órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, como consecuencia de la mayor relevancia y funciones que ha adquirido la institución desde su creación, en el año 1993.

La Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears (BOIB número 48, de 19 de abril de 2018), es el resultado de una iniciativa sostenida por los grupos de izquierda y nacionalistas y que cuenta con el apoyo del PI. El objeto declarado de la ley es el reconocimiento y la garantía de los derechos a la reparación, a la verdad y a la justicia de todas las víctimas de la Guerra Civil y la dictadura franquista; la condena a la dictadura franquista y el rechazo a cualquier totalitarismo y régimen antidemocrático; el recuerdo, reconocimiento y reparación del conjunto de todas las víctimas y familiares de la represión durante la Guerra Civil en las Illes Balears. Los aspectos más destacables de la norma son la creación del Censo de Víctimas de la Guerra Civil y de la Dictadura franquista; la regulación de una serie de medidas que afectan al patrimonio documental, bibliográfico y museístico; la regulación de los espacios e itinerarios de Memoria y Reconocimientos democráticos; y el régimen

sancionador aplicable, por ejemplo, a quienes se nieguen a retirar elementos que enaltezcan el franquismo.

Con el asentimiento de todos los grupos parlamentarios, tras la tramitación y por lectura única, se aprueba la Ley 3/2018, de 29 de mayo, del Tercer Sector de Acción Social (BOIB número 67, de 31 de mayo). La norma responde a la necesidad de establecer un marco regulador de las entidades de iniciativa social y privada, cuya finalidad principal es la promoción y la inclusión de las personas o colectivos más vulnerables y desprotegidos. La Ley se propone reforzar tales organizaciones y regular sus relaciones con las administraciones competentes, con el fin de fortalecer la capacidad de actuación del Tercer Sector de Acción Social y, por extensión, mejorar la atención a los usuarios del servicio.

La Ley 4/2018, de 12 de junio, de modificación de la Ley 4/1991, de 13 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular a les Illes Balears (BOIB núm. 77, de 23 de junio) es el resultado de una iniciativa presentada por Més per Menorca. La propuesta normativa, que se tramita por vía de urgencia, que cuenta con el consenso de todos los grupos políticos, tiene como objetivo flexibilizar algunas exigencias para formalizar la presentación de una iniciativa legislativa popular. En concreto, se amplía la legitimación para avalar la iniciativa, que podrá ser firmada también por personas mayores de dieciséis años inscritas en el padrón de algún municipio; se reduce el número de firmas exigibles (se pasa de 10.000 a 7.000); y se amplía el plazo máximo de recogida de firmas a cuatro meses (frente a los tres meses establecidos en la redacción anterior de la Ley).

La Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears (BOIB número 78, de día 26 de junio), que se presenta como proyecto de ley, es emblemática para el gobierno autonómico, pese al mínimo consenso obtenido en la aprobación de algunos artículos y a la polémica generada por la adición de la disposición final tercera, por la que se modifica la Ley 5/2012, de medidas urbanísticas para la ejecución del Centre Internacional de Tennis Rafael Nadal. La Ley autonómica de vivienda tiene como objeto principal facilitar el acceso de los ciudadanos a la vivienda y garantizar su permanencia. Para ello, se considera fundamental adoptar medidas de carácter estructural, que se centran en los siguientes ejes: la regulación de las características físicas de las viviendas teniendo en cuenta parámetros de calidad, diseño y habitabilidad; la creación de servicios de asesoramiento y acompañamiento en los procesos de compra, financiación o alquiler; y el especial tratamiento de la problemática de las viviendas “vacías”, con la creación de un Registro de Viviendas desocupadas y la obligación de los grandes tenedores de cederlas temporalmente para alquiler social. Las dudas que plantean algunas de las cuestiones reguladas en la ley (el concepto legal de función social de la vivienda o de vivienda desocupada, la configuración del registro autonómico de viviendas desocupadas; la obligación de colaboración de cualquier persona física o jurídica con la administración a los efectos de acreditar la desocupación de una vivienda; o el establecimiento de una garantía de mantenimiento de los suministros básicos) determina el inicio de negociaciones en el marco de la Comisión Bilateral de Cooperación de la Administración Ge-

neral del Estado y la Comunidad Autónoma (BOE núm. 258, de 25 de octubre) para resolver las discrepancias surgidas.

La Ley 6/2018, de 22 de junio, por la que se modifican varias normas del ordenamiento jurídico de las Illes Balears en materia de turismo, de función pública, presupuestaria, de personal, de urbanismo, de ordenación farmacéutica, de transportes, de residuos y de régimen local, y se autoriza al Gobierno de las Illes Balears para aprobar determinados textos refundidos (BOIB núm. 78, de día 26 de junio), supone la actualización de la Ley 5/2015, de 23 de marzo, de racionalización y simplificación del ordenamiento legal y reglamentario en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Conviene recordar que con esta última norma se pretendía que en el plazo de 18 meses se aprobaran una serie de textos refundidos y textos reglamentarios, con el fin de mejorar la coherencia del ordenamiento normativo autonómico. Incumplido aquel objetivo, a partir de una iniciativa de Més Per Menorca, se propone actualizar aquella disposición, fijando nuevos plazos e incorporando la previsión de refundir otros textos legales a partir de las novedades legislativas de los dos últimos años. En la tramitación de la “ley Omnibus” se van incorporando nuevas modificaciones legales, como respuesta a las necesidades del Gobierno y de las circunstancias del momento (un ejemplo es la modificación de la Ley autonómica 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública, para incluir precisiones con relación a la carrera profesional, tras la interposición de un recurso contra la carrera profesional de funcionarios de consejos insulares y corporaciones locales). Con la Ley 6/2018 se pretende, en primer lugar, modificar algunas leyes para adecuarlas a directivas europeas, plasmar acuerdos conseguidos con los sindicatos, recoger pronunciamientos judiciales o bien corregir omisiones detectadas; y, en segundo lugar, autorizar al Gobierno de les Illes Balears para que apruebe una serie de textos refundidos. Todo ello con el fin último de simplificar y racionalizar el ordenamiento legal de la Comunidad Autónoma.

La Ley 7/2018, de 31 de julio, de promoción de la seguridad y la salud en el trabajo en las Illes Balears (BOIB núm. 97, del día 7 de agosto), establece el marco de actuación que posibilite la reducción de la siniestralidad laboral, mediante la adopción de un conjunto de medidas de acción positiva dirigidas a la sensibilización, la formación y la promoción de la prevención de riesgos laborales. Además, se aprovecha el trámite legislativo, mediante la inclusión de las disposiciones finales, para modificar otras normas de naturaleza muy distinta, tales como la Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears; Ley 13/2017, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2018; el Decreto 30/2009, de 22 de mayo, por el cual se aprueba el procedimiento de selección de personal funcionario interino al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; y el texto refundido de la Ley de subvenciones, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2005, de 28 de diciembre.

También durante el período extraordinario se aprueba la Ley 8/2018, de 31 de julio, de 2018, de apoyo a las familias (BOIB núm. 97, del día 7 de agosto), con el objeto declarado de asegurar la protección social, económica y jurídica

de las familias. Para ello, se procede a la definición de las diferentes situaciones familiares y se establecen toda una serie de medidas, servicios y prestaciones de apoyo a la familia.

La Ley 9/2018, de 31 de julio, por la que se modifica la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears (BOIB núm. 97, del día 7 de agosto) establece modificaciones necesarias tras el acuerdo de interpretación a que se llegó en el marco de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración con relación a una serie de artículos de la Ley 12/2016 y, sobre todo, para dar una nueva redacción a los artículos que fueron anulados por la STC 109/2017. También se aprovecha el trámite legislativo para culminar la transposición de la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Además, se modifican la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental (LECO) y Ley 11/1998, de 14 de diciembre, sobre el régimen específico de tasas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

Después del parón veraniego, se aprueba la Ley 10/2018, de 6 de noviembre, de modificación del Decreto 100/2010, de 27 de agosto, por el que se regula el procedimiento de autorización sanitaria de centros, servicios y establecimientos sanitarios y el funcionamiento del Registro de centros, servicios y establecimientos sanitarios de las Illes Balears (BOIB núm. 142, de 13 de noviembre). La propuesta legislativa se inicia a partir de una proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Podem Illes Balears y la tramitación se realiza por vía de urgencia para dar cobertura legal a un recurso público socio-sanitario, único e imprescindible para los ciudadanos de Eivissa. En concreto, se modifica una disposición reglamentaria para exceptuar el Hospital Residència Assistida Cas Serres de la obligación de que los hospitales estén ubicados en inmuebles de uso exclusivo sanitario. Esta ley fue aprobada por unanimidad de todos los Grupos.

La Ley 11/2018, de 6 de noviembre, por la que se establece la gratuidad de las plazas de aparcamiento de los hospitales públicos de las Illes Balears (BOIB núm. 142, de 13 de noviembre), responde a una demanda largamente reivindicada por los usuarios del Hospital Universitari Son Espases y de otros recintos hospitalarios de Baleares. La norma –de solo dos artículos–, en la que se dispone la colaboración de los concesionarios de aparcamientos de los hospitales públicos y se faculta al gobierno para adoptar las decisiones pertinentes, se tramita por vía de urgencia y se aprueba por amplia mayoría.

La Ley 12/2018, de 15 de noviembre, de servicios a las personas en el ámbito social en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (BOIB 146, de 22 de noviembre), tiene su origen en un proyecto de ley impulsado por la Consejería de Servicios Sociales, a instancia de las entidades del Tercer Sector. Tratándose de una iniciativa ampliamente consensuada, y para agilizar su aplicación, su tramitación es directa y en lectura única. Esta ley parte de la competencia autonómica para desarrollar el modelo de ejecución de las prestaciones sociales que le son propias, a partir de unos principios reguladores (carácter público del modelo

de servicios sociales y de alcance universal, cooperación institucional pública y colaboración de las entidades lucrativas o no lucrativas y, en su caso, del sector privado). La ley en cuestión establece los principios básicos de las fórmulas de colaboración con las entidades del Tercer Sector de Acción Social (concertación y cooperación directa), priorizando estas vías, y establece las reglas específicas de contratación pública de servicios sociales, pudiendo reservar contratos a entidades del Tercer Sector.

Con el objetivo declarado de conservar y preservar el patrimonio viario en el entorno rural, se aprueba la Ley 13/2018, de 28 de diciembre, de caminos públicos y rutas senderistas de Mallorca y Menorca (BOIB núm. 163, de 29 de diciembre). Se trata de una norma singular porque tiene su origen en una proposición de ley del Consejo Insular de Mallorca; y, sobre todo, porque, tras las enmiendas incorporadas a propuesta del Grupo Parlamentario Más per Menorca (recogiendo, a su vez, el acuerdo del Consejo Insular de Menorca), la norma tiene un ámbito territorial limitado, conformado por las dos islas mayores. Por este y otros motivos (la afectación a la propiedad privada, la limitación de la autonomía local por parte de los consejos, entre otros) resulta difícil llegar a un acuerdo unánime sobre su contenido. En cualquier caso, la norma que se aprueba con el voto de los grupos parlamentarios de izquierda y nacionalistas, se articula en torno a dos ejes: los caminos públicos y las rutas senderistas. Se matiza que se trata de “establecer el régimen jurídico de los caminos públicos de Mallorca y Menorca [...] en todas las cuestiones relacionadas con la planificación, proyección, financiación, construcción, modificación, conservación, uso y defensa [e] integración correcta de los caminos en el entorno”. Se tratan, igualmente los aspectos relativos a las rutas de interés excursionista (ordenación, protección, señalización...). Además, se establece la obligación de aprobar los catálogos de caminos públicos por parte de los ayuntamientos y crean los Registro insulares de caminos públicos y el Registro de rutas senderistas.

De las iniciativas registradas en 2018, la reforma fiscal presentada por el Grupo Parlamentario Popular, a través de la Proposición de ley por la que se propone la rebaja de los impuestos, genera una lógica expectativa; con esta iniciativa, que no supera el trámite de la toma en consideración, se pretendía reducir tipos impositivos y tasas con el objetivo de “liberar la actividad económica de la política fiscal asfixiante, con la finalidad que los ciudadanos gocen de mayor capacidad adquisitiva y puedan elevar su nivel de consumo y ahorro”.

Al final del período de sesiones, siguen el *iter* parlamentario diferentes propuestas normativas. Así, en cuanto a iniciativas del Gobierno, se encuentran en tramitación el Proyecto de ley agraria de las Illes Balears; el Proyecto de ley de residuos y suelos contaminantes de las Illes Balears; y el Proyecto de ley del Gobierno de las Illes Balears. También están registrados el Proyecto de ley de la atención y el derecho de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears y el Proyecto de consultas populares y procesos participativos; el Proyecto de ley de voluntariado; el Proyecto de ley de modificación de la Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears; y el Proyecto de ley de cambio climático y transición energética. En cuanto a iniciativas legislativas ejercidas por los grupos parlamentarios

continúa la tramitación, entre otras, de la proposición de ley de modificación de la Ley 11/2014, de 15 de octubre, de comercio de las Illes Balears; la Proposición de ley de modificación de la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de buena administración y del buen gobierno; la Proposición de ley de desconcentración administrativa y de igualdad de la ciudadanía de las Illes Balears en la Participación Política y social; y la Proposición de ley de modificación de la Ley 10/1998, de 14 de diciembre, de colegios profesionales de las Illes Balears y de creación del Colegio Profesional de Docentes.

5.– Decretos leyes

Por lo que se refiere a la intervención del gobierno en el plano legislativo, se han aprobado cinco decretos-leyes. No se han aprobado decretos legislativos durante el año 2018.

El 13 de febrero el Pleno del Parlamento valida el Decreto ley 1/2018, de 19 de enero, de medidas urgentes para la mejora y/o la ampliación de la red de equipamientos públicos de usos educativos, sanitarios o sociales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (BOIB número 10, de 20 de enero de 2018), con el que se pretende dar respuesta a la demanda de servicios básicos. La disposición final segunda de la norma –sobre la declaración de la actividad o servicio esencial de matadero a favor de determinadas entidades locales– suscita una controversia que queda resuelta en el seno de la Comisión bilateral (Acuerdo de 6 de noviembre de 2018, publicado en el BOE núm. 282, de 22 de noviembre). En concreto, las partes coinciden en qué de llevarse a cabo una reserva de la actividad o servicio esencial de matadero, habrá de cumplirse con lo establecido en el art. 86 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local.

Los siguientes decretos leyes (Decreto-ley 2/2018, de 18 de octubre, por el que se establecen ayudas y otras medidas urgentes para reparar las pérdidas y los daños producidos por las lluvias intensas y las inundaciones del día 9 de octubre de 2018 en la comarca de Levante de Mallorca, BOIB número 130, de 18 de octubre, validado por unanimidad en el Pleno del Parlamento el 30 de octubre; Decreto ley 3/2018, de 29 de octubre, de concesión de un crédito extraordinario para atender gastos inaplazables derivados de las inundaciones provocadas por las fuertes lluvias del día 9 de octubre de 2018 en la comarca de Levante de Mallorca, con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2018, BOIB número 135, de 30 de octubre, validado el 13 de noviembre por el Pleno del Parlamento en un agrio y tenso debate; y Decreto ley 4/2018, de 23 de noviembre, de concesión de créditos suplementarios para atender gastos inaplazables derivados de sentencias judiciales pendientes de pago en el ámbito de la Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo sostenible en las Illes Balears, con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2018, y de modificación del Decreto ley 2/2018, de 18 de octubre, por el que se establecen ayudas y otras medidas urgentes para reparar las pérdidas y los daños producidos por las lluvias intensas y las inundaciones del día 9 de octubre de 2018 en la comarca de Levante de Mallorca, publicado en el BOIB núm. 147, de 24 de

noviembre y convalidado por unanimidad en la sesión del Pleno del Parlamento de día 11 de diciembre) se aprueban para hacer frente a la gravísima situación provocada por las fuertes lluvias y la torrentada en Sant Llorenç des Cardassar.

El Decreto Ley 5/2018, de 21 de diciembre, sobre proyectos industriales estratégicos de las Illes Balears (BOIB núm. 160, de 22 de diciembre), se aprueba para simplificar y abreviar tanto como sea posible los procesos para conseguir inversiones, a través de los proyectos industriales estratégicos creados por la Ley 4/2007, de 12 de julio, de Industria. Con esta iniciativa, se pretende dar prioridad a los nuevos proyectos que sean relevantes para mejorar o consolidar el tejido industrial balear y, en especial, a aquellos que se destinen a reindustrializar zonas geográficas que han padecido una pérdida de peso de la industria en su estructura económica, así como todos aquellos sectores industriales estratégicos cuya continuidad peligre en el futuro.

6.– Actividad reglamentaria

Durante el año 2018 la actividad reglamentaria en el ámbito de la Comunidad Autónoma ha abordado un buen número de materias y, en ocasiones, ha llegado a provocar intensos debates, más allá del ámbito estrictamente jurídico. Este fue el caso del Decreto 8/2018, de 23 de marzo, por el cual se regula la capacitación lingüística del personal estatutario del Servicio de Salud de las Illes Balears (BOIB núm. 37, de 24 de marzo). La larga y dificultosa tramitación de la disposición y su aprobación definitiva reabre, una vez más, la discusión sobre la configuración de los derechos y los deberes lingüísticos en la normativa autonómica y, en particular, reactiva la controversia sobre la acreditación de los conocimientos, como mérito o como requisito, de la lengua catalana para el acceso a la función pública. La disposición establece una regulación singular a la hora de fijar la forma en que se exigirá la acreditación del conocimiento del nivel de catalán, dado que los aspirantes se podrán presentar a los procesos selectivos sin necesidad de acreditación y se establece una moratoria de dos años desde el momento en que se asume el nombramiento para conseguir el certificado de capacitación lingüística de lengua catalana correspondiente a su categoría profesional. Para el personal fijo, las consecuencias de no cumplir con la acreditación en el plazo fijado serán solo las de no poder participar en los concursos de traslado ni poder acceder a la carrera profesional.

Las modulaciones y excepciones contenidas en la disposición (por las que se establece un régimen menor de exigencia para los empleados sanitarios y no sanitarios del Servicio de Salud) responde a la necesidad de buscar un punto de equilibrio entre la adopción de medidas para hacer efectivo el derecho de opción lingüística en el ámbito sanitario y las dificultades que pueden surgir a la hora de proveer plazas en el Servicio de Salud; problemática que se acrecienta aún más en un territorio como el balear, de fuerte presión turística, donde los profesionales sanitarios deben atender a una realidad más plural. Parece, pues, que lo que busca el Decreto es conjugar las necesidades asistenciales –atendiendo al carácter prevalente del derecho a la salud– con el derecho de los ciudadanos a usar la lengua propia; lo cual condiciona el ritmo y el nivel de exigencia de

conocimiento de lengua catalana por parte del personal estatutario en función del cuerpo y escala. Teniendo presente esta realidad, no parece irrazonable plantear la extensión del conocimiento de la lengua catalana a partir de una cierta progresividad en su exigencia.

Las críticas al Decreto se plantean desde los dos extremos. De un lado, los aquellos que se oponen a una segunda moratoria para la exigencia de la capacitación lingüística a los profesionales sanitarios manifiestan su preocupación por la desatención de los derechos lingüísticos en el ámbito del Servicio de Salud; que, además, alertan de los retrocesos en materia lingüística en el ámbito de la Administración Pública. De otro lado, las de parte del sector profesional, que se manifiesta en concentraciones y manifestaciones contra la nueva regulación sobre la capacitación lingüística en el ámbito sanitario.

El debate sobre este asunto llega hasta el Congreso de los Diputados, con la presentación ante la Mesa del Cámara, por parte del Grupo Parlamentario Ciudadanos, de una Proposición de ley (publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 23 de febrero de 2018, pero que no superó el trámite de la toma en consideración) de garantía de la igualdad en el acceso y promoción en el empleo público sin discriminación por razones lingüísticas para modificar el art. 56.2 del Estatuto Básico del Empleado Público, para reconocer expresamente que el conocimiento de una lengua cooficial solo podrá ser considerada un mérito para la selección de empleados públicos, que deberá ser valorado “de manera proporcionada a su necesidad y adecuación”.

En el plano jurisdiccional, la Delegación del Gobierno, después del pronunciamiento de tres Ministerios (Presidencia, Hacienda y Sanidad), anuncia un recurso contencioso-administrativo en relación al Decreto 8/2018, de 23 de marzo, invocando la vulneración del art. 43 de la Constitución. En el recurso en cuestión se sostiene que la exigencia de catalán al personal estatutario no es proporcional respecto a las funciones que desarrollan y se argumenta que la nueva regulación vulnera derechos del personal estatutario, como el concurso de traslado y el desarrollo de la carrera profesional. Sin embargo, a final del año el Gobierno de la Nación, a través de la Abogacía del Estado, desiste del recurso 292/2018, en tramitación en el Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears; lo cual es entendido, por parte del ejecutivo autonómico, como una muestra del nuevo talante por parte del Gobierno del Estado respecto a la diversidad lingüística que existe en España.

7.- Balance del curso parlamentario y de la legislatura a cinco meses de las elecciones

Casi al final de la legislatura, los portavoces parlamentarios hacen una valoración de la actividad política y legislativa en la Cámara balear.

El Grupo Parlamentario Popular, habla de “legislatura perdida” y lamenta la aprobación de leyes sin consenso y de alto contenido ideológico (refiriéndose a los cambios introducidos en las leyes del suelo y de turismo), que en su opinión generan un fuerte rechazo entre los sectores implicados.

La valoración de la legislatura por parte del Grupo Parlamentario Socialista se centra en la aprobación de leyes emblemáticas para la sociedad balear, como la de Urbanismo y la de Vivienda y en la reversión de los recortes, con una mejora de los servicios en Sanidad, Servicios Sociales y Educación.

El Grupo Parlamentario Podemos coincide en la importancia de la aprobación de la ley de vivienda para abordar uno de los principales problemas de las Islas; se muestra crítico con la aprobación de “normas urbanísticas a la carta” y pone en el acento en los retos de futuro, como el uso de las nuevas tecnologías y la transición energética.

El Grupo Parlamentario Més Per Mallorca considera, al igual que el resto de grupos que apoyan al Gobierno, que la aprobación de la ley de vivienda es un hito histórico y se felicita por tramitación en el Congreso de los Diputados de la iniciativa legislativa que ha de evitar las prospecciones petrolíferas en las costas del archipiélago; en cuanto a los aspectos pendientes, apunta a un cambio de perspectiva en materia ecológica y medioambiental.

El Grupo Parlamentario Més per Menorca incide en la importancia del consenso de los integrantes de la Cámara para la aprobación de ley de memoria y reconocimiento democráticos; valora muy positivamente la promulgación de la ley de vivienda, pero rechaza la técnica legislativa que ha permitido introducir enmiendas para resolver asuntos particulares “y a la carta”; y apunta que el compromiso de la Cámara balear con la ciudadanía gira entorno a los retos vinculados al cambio climático.

El portavoz del Grupo Parlamentario Pi-Proposta per les Illes Balears lamenta la deficiente regulación del “todo incluido”, los coches de alquiler y el alquiler vacacional; además muestra su preocupación por la tramitación de la ley agraria, con la vista puesta en elementos urbanísticos, y apela a la impostergable regulación de un nuevo REB para las Islas.

El portavoz del Grupo Mixto-Ciudadanos considera que el curso parlamentario se ha caracterizado por la tensión social generada por las políticas del Gobierno, “miméticas a las adoptadas en Cataluña”; y reprocha el “ataque a la propiedad privada” que supone, en su opinión, la aprobación de la ley de vivienda y la ley de caminos y rutas senderistas.

8.– Conflictividad

8.1.– *Jurisprudencia constitucional*

Por lo que se refiere al enjuiciamiento de leyes autonómicas por parte del Tribunal Constitucional, destaca, en primer lugar, la STC 99/2018, de 19 de septiembre (BOE núm. 247, de 12 de octubre), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Defensora del Pueblo en relación a la disposición adicional décimotercera de la Ley 18/2016, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma. En concreto, a partir del enjuiciamiento de la constitucionalidad de la inclusión en aquella Ley de una cláusula por la que se establece el régimen de exención de guardias al personal

estatutario sanitario de atención especializada mayor de 55 años, se aborda en la resolución la cuestión de los límites materiales de las leyes de presupuesto autonómicas. La Sentencia, que cuenta con un voto particular discrepante, estima el recurso y afirma que los límites al contenido posible de las leyes de presupuestos del Estado derivados de la Constitución son de aplicación también a las leyes autonómicas que comparten esta naturaleza. En concreto, se afirma que la disposición impugnada regula una cuestión relativa a la determinación de las condiciones de trabajo del personal sanitario, que no guarda relación con la política presupuestaria. Por consiguiente, al tratarse de una norma que no incorpora un contenido esencial o eventual de una ley de presupuestos, declara nula e inconstitucional de previsión impugnada.

Pero, sin duda, la STC 134/2018, de 13 de diciembre (BOE núm. 13, de 15 de enero de 2019), es la que ha tenido mayor repercusión, dado el interés que suscita la cuestión también fuera de la Comunidad Autónoma. Nos referimos a la resolución del recurso de inconstitucionalidad en relación con diversos preceptos de la Ley 9/2017, de 3 de agosto, de regulación de las corridas de toros y de protección de los animales en Illes Balears. Las dudas que se suscitaban en el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno se referían principalmente a las competencias sobre patrimonio histórico y cultura. Conviene recordar que la Ley balear establece que el capote y la muleta son los únicos utensilios que pueden utilizar los toreros, y que no están permitidas las “divisas, puntas de pica, banderillas, picas, farpas, estoques o espadas, verdugillos puñales ni ningún instrumento punzante que pueda producir heridas y/o la muerte del toro”; prevé, además, que una vez transcurrido un máximo de diez minutos el astado será conducido y retornado al corral; finalizado el espectáculo “los toros serán devueltos a la empresa ganadera que los haya proporcionado después de la inspección veterinaria correspondiente que compruebe el estado de los animales.”

La cuestión que subyace en el recurso presentado y que ha de resolver el Tribunal Constitucional es hasta qué punto puede una asamblea autonómica regular la estructura y secuencia de la corrida y si puede llegar a alterar sus elementos esenciales. Según el parecer mayoritario del Pleno se debe estimar parcialmente el recurso y declarar la inconstitucionalidad de la práctica totalidad de los preceptos impugnados. Y ello en base a la doctrina contenida en la STC 177/2016, que declara que, en el marco de un conflicto competencial por concurrencia de competencias en materia de cultura, corresponde al Estado la preservación de patrimonio cultural común. Entiende el Tribunal Constitucional que aunque la ley balear no prohíbe expresamente las corridas de toro, se produce un efecto equivalente al incorporar prohibiciones y requisitos singulares que desvirtúan la reconocibilidad del festejo e impiden o dificultan su normal desarrollo. Con lo cual, se concluye que, también en este caso, se menoscaba la competencia estatal de preservación del patrimonio cultural.

8.2.– *Comisión Bilateral*

Durante el período que abarca este Informe la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma ha man-

tenido una intensa labor para intentar solucionar controversias generadas en el ejercicio de las competencias legislativas por parte del Parlamento balear.

En este sentido, podemos destacar el Acuerdo de la Comisión de 6 de febrero de 2018 (BOIB núm. 36, de 22 de marzo) por el cual se alcanza un acuerdo en relación con los artículos 1 (apartados segundo y séptimo) y 2 del Decreto Ley de Illes Balears 2/2017, de 26 de mayo, de medidas urgentes en materia de transportes terrestres.

El 12 de abril de 2018 se acuerda iniciar negociaciones para resolver las discrepancias en relación con los artículos 11, 16, 18, 30 y 42 de la Ley 11/2017, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de policías locales de Illes Balears (tal como se recoge en el Acuerdo de la Comisión bilateral publicado en el BOE núm. 95, de 19 de abril).

Igualmente, se inician negociaciones para solventar las dudas que surgen en relación a los arts. 32.2, 41, 44, 55, 68, 96, 98, 132.3, 146, 148 y 149 y disposición transitoria décimosegunda de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears (según consta en el Acuerdo de la Comisión de 20 de abril de 2018, publicado en el BOE núm. 101, de 26 de abril). Tales controversias resultan solventadas conforme la interpretación asumida por las partes y que quedan incorporadas en el Acuerdo de 6 de noviembre de 2018 (BOE núm. 282, de 22 de noviembre).

También surgen dudas sobre la constitucionalidad del art. 23, apartados 1 a 3, y las disposiciones finales tercera y décimoctava de la Ley 13/2017, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, lo cual determina el inicio de negociaciones, tal como consta en el Acuerdo de 20 de abril de 2018 (BOE núm. 101, de 26 de abril).

El contenido de determinados preceptos de ley de vivienda suscita dudas, tal como se ha explicado en su momento, que derivan en la reunión de la Comisión Bilateral y el acuerdo de iniciar las negociaciones para solventar las controversias (núm. 258, de 25 de octubre).

Tal y como ya se ha comentado, queda concluida la controversia sobre la constitucionalidad de la disposición final segunda, apartado 1, del Decreto ley 1/2018, de 19 enero, de medidas urgentes para la mejora y/o la ampliación de la red de equipamientos públicos de usos educativos, sanitarios, tras la consecución de los compromisos asumidos por las partes e incorporados en el Acuerdo de 6 de noviembre (BOE núm. 282, de 22 de noviembre).

También se resuelve la controversia sobre el art. 15 de la Ley 8/2018, de 31 de julio, de apoyo a las familias (anunciada en el Acuerdo de 22 de noviembre de 2018, publicado en el BOE núm. 292, de 4 de diciembre) sobre la capacidad de las administraciones locales para incluir exenciones y bonificaciones en las tasas y precios públicos “siempre que esa posibilidad está prevista en la ley estatal.”

8.3.– *Jurisdicción contencioso-administrativa*

En el ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa, en el período que abarca este Informe, el Tribunal Superior de Justicia de les Illes Balears ha dictado dos Sentencias –que resuelven sendos recursos formulados por el Obispado de Mallorca y por el Sindicato USO–, con voto particular discrepante, que anulan el recorte horario en la asignatura de Religión establecido en la Orden del Consejero de Educación y Universidad de 23 de mayo, por la cual se modifica la Orden de la consejera de Educación, Cultura y Universidades, de 20 de mayo de 2015, por la cual se despliega el currículum de educación secundaria obligatoria en las Islas Baleares. Por otro lado, y en relación al sobrecoste de las autovías de Ibiza, se ha dictado también la Sentencia de la Sala Contencioso-Administrativa del Tribunal Superior de Justicia, de 24 de abril de 2018, por la que se considera conforme a derecho la resolución administrativa por la cual se ordenaba la devolución de una factura correspondiente al contrato de obra pública de nuevo acceso al Aeropuerto de Eivissa.