

### **1. La recuperación hacia la normalidad en el ámbito sanitario y el debate sobre la saturación y la presión humana en Illes Balears**

Dos años después de la declaración de la emergencia sanitaria, el descenso del nivel de riesgo de contagios da paso a la recuperación de una cierta normalidad en el ámbito sanitario. Sin embargo, el archipiélago balear es el territorio más golpeado por la crisis social y económica provocada por la Covid-19, con una caída del producto interior bruto que duplica la media estatal. La situación se agrava por la crisis energética y de precios derivada del conflicto entre Rusia y Ucrania, que ralentiza la recuperación económica. En este contexto, las Baleares presentan una radiografía preocupante, con problemas de competitividad de la (escasa) actividad industrial y una dependencia casi exclusiva del turismo, un mercado laboral precarizado y enormes dificultades para que determinados sectores sociales puedan acceder a la vivienda.

Como en años anteriores, la saturación y la presión humana en Illes Balears generan preocupación a nivel social y político. Según los datos del Ibesat, desde 2001 a 2021 la población balear ha aumentado un 33,5%. En determinadas épocas del año las islas soportan una presión máxima (en agosto la población se duplica en Menorca y Eivissa y se triplica en Formentera). En la proyección de población 2022-2072, hecha pública por el INE, se anuncia para los próximos quince años un incremento de un 25% de población en Baleares. La masificación turística y la saturación poblacional hacen mella entre los residentes. Crece la inquietud por el incremento de la presión sobre unos recursos naturales escasos y se asume, de forma más amplia, que el camino para hacer frente a estos nuevos desafíos de manera sostenible pasa por el decrecimiento turístico y la diversificación de la economía hacia modelos que respondan a las necesidades sociales y ambientales del archipiélago.

El mercado de la vivienda sigue tensionado debido a la especulación urbanística e inmobiliaria, sobre todo por parte de inversores extranjeros. A raíz de las conclusiones de un informe elaborado por el doctor Janer Torrens, a petición del Grupo Verds/ALE del Parlamento europeo sobre el impacto de las políticas de la Unión sobre las islas, se reaviva el debate sobre la posibilidad de establecer limitaciones a la transmisión de propiedades inmobiliarias a los extranjeros no residentes. Quienes apoyan la medida defienden la nece-

sidad de frenar la especulación y facilitar el acceso a la vivienda para los ciudadanos de las islas y para aquellos que tienen que realizar estancias largas en el archipiélago por motivos de trabajo. En cualquier caso, la actuación restrictiva debería fundamentarse en un interés general prevalente sobre otros principios o valores de la Unión (en línea con el precedente de la región de Flandes, que ha sido aceptado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea). Es probable que este asunto gane espacio en la agenda política durante la próxima campaña electoral. De momento, en el Parlamento balear se debate (y se aprueba parcialmente) una Moción presentada por el Grupo Parlamentario El Pi-Proposta per Les Illes Balears, relativa a la saturación y presión humana en las Islas Baleares (DS del Parlamento núm. 138, de 25 de octubre de 2022). En ella, se insta al Govern a impulsar medidas para evitar el aumento de superficie de suelo urbano para usos turísticos, residenciales o mixtos; o a realizar gestiones para establecer límites en la compra de vivienda por parte de no residentes; además se pide al Gobierno del Estado el cambio de modelo de gestión aeroportuaria y la incorporación como elementos de referencia en el modelo de financiación el aumento poblacional, la población flotante y el coste de la vida del territorio. El problema de la vivienda en Baleares también se plantea ante las Cortes Generales. El Grupo Parlamentario Popular presenta ante la Comisión de Política Territorial del Congreso una Proposición no de Ley sobre la actualización de las indemnizaciones por residencia del personal del sector público estatal destinado en Illes Balears, con el fin de hacer frente a las dificultades para cubrir estas plazas a causa de los costes de la insularidad y el encarecimiento del mercado inmobiliario (Boletín Oficial de las Cortes Generales núm. 394, de 1 de febrero de 2022). En el Senado se aprueba la Moción del Grupo Parlamentario Izquierda Confederal (planteadas por el senador autonómico Vidal) por la que se insta al Gobierno a adoptar medidas en relación al estatus específico de insularidad en el marco de la Unión Europea, la venta de viviendas a los no residentes y la gestión aeroportuaria en las Illes Balears (DS núm. 110, de 16 de noviembre de 2022).

## **2. Las tensiones políticas (en el plano autonómico, insular y municipal) en la antesala de las elecciones**

No existen grandes disensiones entre los grupos parlamentarios que apoyan al ejecutivo de coalición, pero sí discrepancias (más o menos soterradas) que parecen responder a la intención de las diferentes formaciones políticas de marcar perfil propio de cara a las próximas elecciones. A nivel autonómico, Més per Mallorca se ha manifestado en contra de los actos de promoción turística de Baleares por parte del Gobierno (por ejemplo, en la World Travel Market de Londres), al considerar que esta estrategia política intensifica la masificación y saturación turística, principalmente durante el verano. Mientras cargos del PSIB con responsabilidad política reconocen una saturación “puntual” y “solo en algunos lugares y días”, Més per Mallorca (y Unidas Podemos) exigen medidas para contrarrestar esta situación, como el incremento del

impuesto turístico o explorar nuevas vías para acelerar el cambio de modelo económico. Además, la formación ecosoberanista se muestra más incisiva (exigiendo una rectificación de un proyecto de ley) a la hora de implementar nuevas exigencias en la tramitación de proyectos de edificación de viviendas en suelo rústico, con la finalidad de dificultar la avalancha de construcciones de este tipo en el archipiélago. La izquierda nacionalista también reprocha al PSIB que no se actúe con mayor determinación para la recuperación del uso social del catalán en aquellos espacios en los que se ha producido un retroceso (como en la capacitación lingüística del personal estatutario del Servicio Balear de Salud). El debate sobre la Proposición No de Ley socialista relativa a la abolición de la prostitución divide también a los socios de gobierno; para Més per Mallorca la iniciativa parte de una equivocada dicotomía entre regulación y prohibición de la prostitución, sin atender a las cuestiones previas esenciales, como son los derechos y el bienestar de las mujeres prostituidas.

En el ámbito insular, las desavenencias en la tramitación de una proposición de ley estratégica para Menorca provocan una crisis de gobierno. Tras conocerse unos informes remitidos por parte del Gobierno Balear y del Ministerio de Transición Ecológica, en los que se plantean algunas discrepancias sobre la cuestión competencial de la norma proyectada, los consejeros y los directores insulares de Més per Menorca presentan sus renuncias a los cargos ejecutivos en el Consell y dan por roto el acuerdo de gobierno tripartito. Sin embargo, las dimisiones no se llegan a hacer efectivas y el desencuentro se resuelve tras discretas negociaciones entre el PSIB y Més per Menorca. El episodio se enmarca en un clima de desconfianza entre los ecosoberanistas menorquines y el PSIB que viene ya de la pasada legislatura, cuando Més per Menorca sí entró a formar parte del ejecutivo autonómico. En la actual legislatura, la defensa insularista en el Parlamento balear por parte de la formación menorquinista le reporta buenos réditos y refuerza su imagen en Menorca.

A nivel municipal, la coalición de izquierdas en el Ayuntamiento de Palma pasa momentos delicados tras la salida forzada de los miembros del grupo consistorial de Unides Podem (a cuenta de la polémica de la Semana del Orgullo, que fue cancelada tras las controvertidas declaraciones de la responsable de la empresa organizadora del evento). Además, prosiguen las investigaciones judiciales por un supuesto delito medioambiental de una regidora de Més per Palma (por la gestión de la empresa municipal de aguas en el mandato anterior).

El horizonte político para las fuerzas de la derecha tampoco está despejado, principalmente por el desplome de Ciudadanos, la tendencia al alza de la extrema derecha y los complejos equilibrios que realiza el principal partido de la oposición. Tras el relevo de la dirección nacional del Partido Popular, la líder en Baleares (designada por Casado) se congratula de la elección del nuevo secretario general. El regionalismo y el perfil moderado del líder conservador a nivel estatal encaja en el discurso que tan buenos resultados cosechó

la formación en los años de Gabriel Cañellas. Sin embargo, Vox (con un mensaje excluyente en lo referente a la lengua, el autogobierno y la identidad) pisa los talones al Partido Popular, que necesita ocupar el espacio político de formaciones más moderadas (Ciudadanos y del PI) para tener opciones reales de gobierno (en coalición con Vox).

En la antesala de las elecciones municipales y autonómicas, los bloques de izquierda (PSOE, Unidas Podemos, Més per Mallorca, Més per Menorca y Gent per Formentera) y de derecha (PP, Vox y Ciudadanos) están igualados en intención de voto. Las claves para determinar la mayoría de gobierno pueden ser el voto en clave nacional, los resultados que obtenga el Pi-Proposta per les Illes (que tras tres años de crisis interna refuerza su proyecto político regionalista) y la orientación política del diputado por Formentera.

### 3. Actividad institucional y política

A finales de año se hace público el informe de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo en relación supuestos abusos sexuales a menores que son tuteladas por la administración balear. En 2020 el Institut Mallorquí d'Afers Socials (IMAS) del Consejo Insular de Mallorca da a conocer que dieciséis jóvenes tuteladas han sufrido supuestamente explotación sexual infantil. A nivel insular se creó, por acuerdo del Consejo Ejecutivo, una Comisión de Expertos -integrada por representantes de administraciones públicas, entidades y organismos vinculados a la protección de menores-, que emitió un informe final de conclusiones el 29 de septiembre de 2020 y se denunciaron los hechos ante la Fiscalía de Baleares. A partir de los escritos presentados ante la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo (por parte de un candidato vocal de Vox, la representante de Nuevas Generaciones de Illes Balears y de Carmen Cordón), una delegación de la Comisión de la eurocámara visitó Mallorca entre el 11 y el 13 de abril de 2022 y se reunió con los peticionarios, familiares de las víctimas, autoridades locales, fuerzas y cuerpos de seguridad y expertos. El informe final de la Comisión de Peticiones, se aprueba el 30 de noviembre tras una votación de la que se ausentan un número importante de eurodiputados (solo están presentes en la votación 21 de los 35 miembros de la Comisión). Los trece eurodiputados de los grupos de izquierda abandonan la Comisión tras denunciar irregularidades y politización del asunto.

En el ámbito de las relaciones con el Estado, mediante la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2023 se aprueba (en la Disposición Adicional septuagésima) el Régimen Fiscal Especial de las Illes Balears. Se trata de una medida largamente esperada, prevista en el Estatuto de Autonomía de 2007, con la que se reconoce el hecho específico y diferencial de la insularidad mediante la inclusión de actuaciones de orden fiscal especiales. Se dispone, de un lado, la Reserva para inversiones en Baleares (RIB) -similar a la figura que existe en Canarias, pero con incentivos más limitados-, que todavía no cuenta con el necesario desarrollo reglamentario que concretará el alcance de la medida; por otro lado, se prevé un Régimen especial para empresas industriales,

agrícolas, ganaderas y pesqueras, a través de una bonificación de la cuota íntegra en el impuesto de sociedades de la venta de bienes producidos en Baleares. El conjunto de beneficios fiscales para los contribuyentes de Baleares tiene carácter temporal, con un plazo de vigencia que va del 1 de enero de 2023 al 31 de diciembre de 2028, aunque se prevé la prórroga de la misma.

El acuerdo alcanzado para traspasar a la administración autonómica la gestión del litoral es también una muestra del buen entendimiento entre los ejecutivos estatal y autonómico. Con la aprobación del Real Decreto 994/2022, de 29 de noviembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en materia de ordenación y gestión del litoral, se da respuesta a una reivindicación sobre una materia fundamental y estratégica para una autonomía rodeada por el mar. A partir del momento en que se haga efectivo el traspaso competencial (el 1 de julio de 2023) la administración autonómica será la responsable de la gestión, el otorgamiento y la vigilancia de las autorizaciones de usos de temporada del dominio público marítimoterrestre, las zonas de servidumbre de tráfico o las concesiones demaniales que incorpora la Ley de costas. Aunque al Estado le sigue correspondiendo la recaudación derivada de los impuestos y de los cánones de las concesiones, la Comunidad Autónoma asume la facultad de tramitar, imponer y recaudar sanciones por el incumplimiento de la servidumbre de paso, de las autorizaciones de uso del dominio público marítimoterrestre o de incumplimiento de las condiciones de las concesiones.

En el plano de la renovación de cargos institucionales, en este período culmina el procedimiento de elección del director general del Ente Público de Radiotelevisión de las Illes Balears y la renovación parcial del Consejo de Dirección del Ente Público; en concreto, el Parlamento reelige (para su segundo mandato) a Andreu Manresa como director general con los votos favorables de los grupos que apoyan al gobierno. El Pleno de la Cámara elige, también con el respaldo de la mayoría absoluta de los diputados, a Tòfol Milán como nuevo director de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción, cargo que había quedado vacante desde principios del año a causa de la renuncia del anterior responsable de la entidad. Por su parte, el Consejo de Gobierno designa a Jaume Colom Adrover para ocupar el cargo de presidente de la Autoridad Portuaria de Baleares; este nombramiento se produce tras la presentación de la renuncia al cargo, por motivos personales, de Francesc Antich.

A nivel insular, se ha intensificado el debate sobre la representación territorial ibicenca en la Comunidad Autónoma. En noviembre de 2022 se alcanza un acuerdo entre todos los grupos políticos del Consejo Insular de Eivissa, adoptado a partir del informe emitido por el Dr. Castellà, sobre la representación constitucionalmente adecuada de la circunscripción de Eivissa en el Parlamento balear. Se quiere, de esta forma, iniciar el proceso para paliar la discriminación que afecta a la representación de la isla pitiusa en la cámara

autonómica. El punto de partida de la controversia es el desajuste que se produce en la distribución que realiza la Ley electoral de las Illes Balears (1986) de diputados por islas en relación a la población de cada circunscripción. En concreto, existe una menor representación de Eivissa, que cuenta con doce diputados (uno menos que Menorca), cuando el volumen de población de la isla pitiusa es mucho más alto. En su momento, el sistema establecido por la Ley electoral balear (de proporcionalidad corregida) fue avalado por el Tribunal Constitucional (Sentencia del Tribunal Constitucional 45/1992), al entender que la distribución de escaños no era ni manifiestamente ni arbitrariamente desproporcional. Pero los datos demográficos actuales, que muestran una diferencia de población (a favor de Eivissa) de unos 60.000 habitantes, exigen un reajuste. Esta anomalía (o discrepancia entre demografía y representación) se produce tan solo en Balears, una vez corregidos los criterios representativos en Castilla-La Mancha (la Ley electoral de 2007 equipara a representación Guadalajara y Cuenca, criterio que se mantiene en la reforma de 2014) y en Canarias (con la reforma estatutaria de 2018, que se ha visto completada por la reforma de ley electoral, se iguala el número de diputados entre Fuerteventura y La Palma). En el informe se plantean diversas alternativas, que pasan por incrementar en uno o en dos diputados la composición del Parlamento, que serían elegidos por Eivissa. La propuesta para corregir la “anomalía democrática” que se produce en el caso balear -y que *a priori* ha sido bien recibida por el resto de consejos insulares- se plantea con mucha cautela, pues supone reabrir uno de los grades temas (o problemas) de la autonomía balear. La presidenta Armengol ya ha anunciado que no es oportuno abordar este debate en un momento tan próximo a las elecciones autonómicas y que, en su caso, será un asunto que se tratará en la próxima legislatura.

#### **4. A las puertas del cuarenta aniversario del Estatuto de Autonomía, se aprueba la cuarta reforma de la norma institucional básica**

A principios de año se aprueba la Ley Orgánica 1/2022, de 8 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, para la supresión del aforamiento de los Diputados y las Diputadas del Parlamento de las Illes Balears y de los miembros del Gobierno (BOE núm. 34, de 9 de febrero). Se trata de una modificación que ha concitado un consenso prácticamente unánime, tanto en la fase autonómica como en las Cortes Generales, y, aun así, su aprobación definitiva ha sido largamente esperada.

La tramitación se inicia en junio de 2018, con el registro ante la Mesa del Parlamento balear de una iniciativa conjunta de los cincuenta y nueve diputados de la cámara autonómica y que contó con el apoyo unánime de todos los grupos parlamentarios con representación en aquel momento. Aprobada la proposición de reforma estatutaria por parte de Parlamento balear, fue presentada en el Congreso de los Diputados durante la XII Legislatura. Tras un primer debate de totalidad ante el Cámara (el 19 de febrero de 2019), la tramitación del proceso legislativo se retrasó a causa de la disolución de las

Cortes Generales y la convocatoria electoral de abril de 2019. El trámite parlamentario se reactiva dos años más tarde con la votación favorable en el debate de totalidad en el Congreso (13 de abril de 2021), tras el cual se encomienda el Dictamen a la Comisión Constitucional. En este trámite el Grupo Vox, que no tenía representación en la Cámara balear en 2018, presenta algunas enmiendas al articulado que proponen una mejora técnica de la norma. El Dictamen de la Comisión, en los términos del informe de la Ponencia, avala el texto aprobado en su momento por el Parlamento balear. Rechazadas las enmiendas presentadas, el Dictamen se aprueba el 16 de noviembre de 2021 por una amplísima mayoría de la Comisión. Tras la deliberación plenaria en la Cámara baja, la propuesta de reforma es aprobada por 322 votos a favor y ocho abstenciones. En el trámite parlamentario ante el Senado no se presentan enmiendas ni propuestas de veto al texto aprobado por el Congreso y el apoyo es igualmente muy amplio; con un total de 263 votos emitidos, 251 son a favor y 12 son abstenciones.

La justificación de la reforma, como ya ha sucedido en otras modificaciones estatutarias, es el refuerzo de la democracia más plena, la promoción de la igualdad, la dignificación de las instituciones, el combate de la desafección política, la eliminación de una institución que se percibe socialmente como una prerrogativa personal de los políticos y no como garantía funcional y, en definitiva, la corrección de un desajuste sobre una figura que muchos consideran obsoleta en pleno siglo XXI. En la parte expositiva se señala que el aforamiento es percibido “como un privilegio que distorsiona el principio superior de igualdad de todos los ciudadanos ante la Justicia”. La Ley Orgánica 1/2022 modifica los arts. 44, 56.7 y 57.5 del Estatuto para suprimir la figura del aforamiento de los diputados del Parlamento (y también del presidente y de los miembros del Gobierno balear). En concreto, se dispone que el conocimiento de las causas penales y de las demandas de responsabilidad civil por los hechos cometidos en el ejercicio del cargo corresponde al órgano jurisdiccional predeterminado por la ley.

## 5. Actividad legislativa (ordinaria y de urgencia)

En el período que abarca este informe se aprueban diez leyes (además de la de Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el año 2023), algunas de las cuales provienen de previos Decretos-leyes. Tal y como sucede en años anteriores, se sigue haciendo un uso desmedido de la legislación de urgencia, con un total de diez Decretos-leyes convalidados por el Parlamento balear.

Empezando por estos últimos, la facultad gubernamental se utiliza para la adopción de normas para hacer frente a los efectos de la Covid-19 (tal es el caso del Decreto-ley 1/2022, de 7 de febrero, en el ámbito de los contratos de concesión de servicios de transporte público regular de personas por carretera), a las consecuencias –económicas y sociales– de la guerra de Ucrania (Decreto-ley 4/2022, de 30 de marzo), a las necesidades de las familias y de aque-

llas personas que sufren empobrecimiento económico (Decreto-ley 7/2022, de 11 de julio) o para compensar los efectos de la inflación (Decreto-ley 9/2022, de 7 de noviembre). También se usa la legislación de urgencia para abordar uno de los problemas estructurales de la administración pública y adecuar la Ley balear de la Función Pública a la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público (a través de sendos Decretos-leyes 2/2022, de 7 de febrero, y 6/2022, de 13 de junio). Merece especial mención la aprobación del Decreto-ley 10/2022, de 27 de diciembre, de medidas urgentes en materia urbanística (y cuya convalidación por el Parlamento se produce el 24 de enero de 2023), que continua con la política proteccionista del ejecutivo balear y mediante el cual se aplican medidas de contención del crecimiento de nueva urbanización y se prioriza la rehabilitación de viviendas. La norma reclasifica determinados suelos urbanos sin urbanización consolidada (los “falsos urbanos”) y amplía en 175 hectáreas las áreas naturales de especial interés en zonas tan emblemáticas como Es Trenc o la Serra de Tramuntana.

En relación a las leyes aprobadas, destacaremos aquellas que tienen una relevancia especial en el ámbito competencial e institucional para la Comunidad Autónoma. En primer lugar, debemos referirnos a la Ley 1/2022, de 8 de marzo, de educación de las Illes Balears (BOE núm. 136, de 8 de junio, de 2022). Se trata de una norma largamente esperada -aprobada veinticinco años después del traspaso de competencias- que proviene del documento *Illes per un Pacte* (firmado por diferentes partidos y entidades) y que fue objeto de debate en la *Ponència del Pacte Educatiu* (constituida en el Parlamento balear durante la IX Legislatura, 2015-2019). Se trata de una norma extensa que tiene por objeto regular el sistema educativo en su conjunto en los niveles de enseñanza no universitaria, así como fomentar la participación de la comunidad educativa en el ámbito de la educación. El punto que ha generado mayor interés, en todas las etapas del debate político y parlamentario, ha sido el modelo lingüístico escolar. En este punto, el legislador incluye los principios contenidos en la Ley de Normalización Lingüística y el llamado “Decreto de mínimos”. Con ello, se da continuidad al modelo lingüístico ya implementado (articulado a través de un amplio consenso social y político y aplicado sin grandes controversias durante varios lustros). En concreto, se prevé la presencia mínima de la lengua catalana en la mitad del horario escolar, que podrá verse incrementada según lo que dispongan los proyectos lingüísticos del centro, atendiendo a dos criterios: el alcance de los objetivos de la normalización lingüística y el cumplimiento de la competencia comunicativa plena y equivalente en las dos lenguas oficiales al final de la enseñanza obligatoria. Uno de los principios rectores de la disposición es conseguir el objetivo de garantizar la competencia para usar con corrección y fluidez catalán y castellano al finalizar el período de escolaridad obligatoria. Se establece, además, la garantía de la no discriminación y de la no separación por motivos lingüísticos, el derecho de los alumnos a recibir la

primera enseñanza en su lengua y la especial atención a la lengua catalana en el acogimiento lingüístico para los alumnos de incorporación tardía al sistema educativo. Las discrepancias en relación a los preceptos lingüísticos de la Ley son las que sustentan el recurso de inconstitucionalidad presentado frente a determinados preceptos de la norma por parte más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Vox en el Congreso (BOE núm. 174, de 21 de julio de 2022). En otro orden de cosas, vinculada a la previsión de la normativa educativa (estatal y autonómica) sobre el incremento progresivo de plazas públicas en educación infantil (arts. 15.1 de la LOE y 7 de la LEIB), el Gobierno balear aprueba el Decreto-ley 8/2022, de 16 de agosto, de medidas urgentes para garantizar la gratuidad de la educación infantil en la red pública de escuelas infantiles y de su red complementaria.

En el ámbito legislativo destaca, por su carácter pionero en sostenibilidad medioambiental y derechos laborales, la aprobación de la Ley 3/2022, de 15 de junio, de medidas urgentes para la sostenibilidad y la circularidad del turismo de las Illes Balears. La norma proviene de una regulación aprobada inicialmente mediante el Decreto-ley 3/2022, de 11 de febrero, que causa malestar entre el sector porque suspendía temporalmente la posibilidad de adquirir nuevas plazas turísticas, mientras los diferentes consejos insulares tramiten la modificación de sus planes territoriales. En su momento, se criticó la utilización de la legislación de urgencia para impulsar una medida tan relevante, aunque el Govern justificó aquella opción para poder evitar demoras en la aplicación de determinadas medidas y acceder de forma rápida a los fondos europeos. Sin embargo, con buen criterio, se asumió por parte de los grupos que apoyan al ejecutivo que la ordenación jurídica de una materia tan sensible requiere de un debate público, para que se puedan confrontar las distintas posturas en juego, y se acordó la tramitación del Decreto-ley convalidado como proyecto de ley. Con la regulación aprobada por la Cámara balear se mantiene el objetivo de avanzar hacia una ordenación más sostenible de la actividad turística y se tratan aspectos como la economía circular, la sostenibilidad y la disminución de las emisiones, o la salud laboral; también se mantiene la congelación de plazas turísticas. Entre los aspectos más novedosos de la Ley destacan medidas relacionadas con el uso de la energía, el agua, los materiales, los residuos y los alimentos y se obliga a las empresas turísticas a tener un plan de circularidad debidamente acreditado (tales planes tendrán una vigencia máxima de cinco años, aunque no se especifica en la Ley en qué plazo deberán estar aprobados). Asimismo, destaca la vertiente “social” de la norma, que incluye medidas para evitar enfermedades laborales de las camareras de piso (tales como, por ejemplo, la instalación de camas elevables para facilitar su trabajo). En definitiva, con la nueva regulación se pretende encontrar un punto de equilibrio entre el turismo y la capacidad del territorio de soportar la presión que genera aquella actividad económica y un mejor acomodo de los derechos laborales de los trabajadores del sector. Pero como suele suceder en materias tan sensibles, surgen dudas sobre la verdade-

ra capacidad de la norma para avanzar hacia el decrecimiento turístico, dado que esta decisión dependerá de la determinación por parte de cada isla de la capacidad de carga turística de su territorio. Igualmente, existen dudas sobre la efectiva implementación de la circularidad del turismo (la medida estrella de la ley). Tal como señalan los expertos, el turismo circular, como concepto, no existe; pero sí se pueden llevar a cabo prácticas de economía circular aplicadas al turismo y el legislador, efectivamente, pone los cimientos para que la circularidad entre en el sector turístico y hotelero. Cuestión distinta es entender la circularidad a una oportunidad de negocio o a una estrategia empresarial para que el sector acceda a los Fondos Next Generation de la Unión Europea, como parece plantear la norma.

En el plano institucional, la norma más destacada es la (también largamente esperada) Ley 4/2022, de 28 de junio, de consejos insulares. Con ella se incorporan a nivel legislativo los cambios operados por el Estatuto de Autonomía de 2007 que, recordemos, sitúan en un rango normativo superior los principios básicos de la singular organización de los entes insulares introducidos por la Ley 8/2000. La realidad insular, plural y compleja, de la Comunidad Autónoma se refleja, de forma muy especial, en la configuración dual de los consejos insulares (opción constitucionalmente lícita según el alto Tribunal en la conocida Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2012). Estos peculiares entes territoriales forman parte de la estructura institucional autonómica y funcionan como gobiernos intermedios, con un claro arraigo en cada una de las islas. La Ley 4/2022 supone, por su magnitud y profundidad, una nueva ordenación de las reglas fundamentales de organización, funcionamiento y régimen jurídico de los consejos insulares, y da un nuevo impulso a su singularidad en el sistema de organización y funcionamiento, en cierta medida diferenciado de las diputaciones provinciales. En el título preliminar, dedicado al objeto de la ley y a la naturaleza de los consejos insulares, no se producen novedades significativas más allá de su adaptación a las previsiones estatutarias. Se confirma su configuración como instituciones autonómicas, en tanto participan en las potestades normativas y ejecutivas. En relación a los miembros de los consejos insulares (título I), se intenta clarificar el régimen de incompatibilidades, teniendo en cuenta que forman parte de los consejos insulares los miembros electos y los no electos. Por lo que se refiere a la organización (título II), la ley establece un esquema común que podrá ser adaptado mediante los diferentes reglamentos orgánicos de los consejos insulares (con el fin de respetar la autonomía de los mismos). No existen cambios significativos en la organización básica y se consolida el modelo institucional burocrático, manteniendo el Pleno las competencias correspondientes a los ámbitos decisorios fundamentales (potestades normativas y de planificación, función presupuestaria y tributaria, control sobre el resto de órganos de gobierno y administración insular). La novedad más importante en materia organizativa es el establecimiento de unas reglas de carácter mínimo para la creación, organización, funcionamiento y extensión de

las entidades integrantes del sector público instrumental que se puede implantar en cada isla (título III). Asimismo, como novedad, se introduce en la ley una serie de preceptos dedicados al buen gobierno (título IV), en línea con las exigencias de los principios de transparencia y de acceso a la información pública y a los derechos de los ciudadanos. El título dedicado al funcionamiento y régimen jurídico (título V) contiene algunas novedades dirigidas a resolver la cuestión del régimen aplicable al funcionamiento y a la actuación de los diferentes órganos de los consejos, teniendo en cuenta la doble consideración (institucional y administrativa) de los mismos. En este mismo título se establecen las normas mínimas de funcionamiento del pleno, las comisiones y el consejo ejecutivo. Se incluyen, a partir de una inspiración parlamentaria, los instrumentos de control político que puede ejercer el Pleno. Los preceptos dedicados a la potestad reglamentaria (Título VI) tratan uno de los temas fundamentales vinculado al régimen de competencias que les confiere el Estatuto. Resulta especialmente importante la determinación del procedimiento de elaboración de los reglamentos insulares ejecutivos (aquellos que se dictan en desarrollo y aplicando una ley sobre ámbitos materiales de competencia propia de los consejos insulares). En el apartado dedicado a las competencias insulares (Título VII) destaca, como novedad, el capítulo que tiene por objeto garantizar la intervención de los consejos en las parcelas de poder que corresponden a otras instituciones (la iniciativa legislativa ante el Parlamento o la consulta institucional en la tramitación de disposiciones impulsadas por el Gobierno). El título dedicado a las relaciones interadministrativas (Título VIII) se ocupa de reforzar la aplicación de los principios de colaboración y cooperación interadministrativas y establecer una mejor sistemática en la ordenación de los instrumentos de cooperación y colaboración (como la conferencia de presidentes, los convenios y los consorcios). Para terminar, y como novedad igualmente destacable, se incluye un título específico (el IX) al régimen especial para Formentera, pues se descarta tramitar una ley específica para regular la singularidad de la isla pitiusa.

También merece una mención especial la aprobación de la Ley 8/2022, de 11 de noviembre, de sucesión voluntaria paccionada o contractual, tanto por el amplio consenso que ha concitado (es el resultado de una proposición de ley de todos grupos parlamentarios), como por la trascendencia social de la misma. Se trata de una norma que se aprueba en ejercicio de la competencia legislativa en derecho civil propio y que ha contado, en el proceso de elaboración de la misma, con la participación del Consejo Asesores de Derecho Civil de las Illes Balears y de Eivissa y Formentera. En concreto, la Ley tiene por objeto ordenar la transmisión en vida de bienes con pactos sucesorios, que comparten naturaleza contractual y relevancia fiscal, con una nueva regulación más acorde con las circunstancias actuales (principalmente, el aumento de la esperanza de vida y los nuevos modelos de familia). El legislador establece unas disposiciones comunes sobre el objeto y eficacia de la norma (la sucesión paccionada o contractual de las Illes Balears) y, posteriormente, separa los pac-

tos sucesorios por islas, distinguiendo los que son de aplicación a Mallorca y Menorca de los de Eivissa y Formentera. En relación a las islas mayores, se establece una actualización de la figura de la donación universal de bienes presentes y futuros (ya regulada en la Compilación de derecho civil propio), basada en la unidad de acto, pero con posibilidad de modificar el pacto sucesorio. Asimismo, se regula el pacto por definición y sus particularidades -en el pacto de definición limitada a la legítima o el de definición amplia (o por más de la legítima)-. Por lo que se refiere a la sucesión paccionada en las islas de Eivissa y Formentera, se establece una actualización de los pactos sucesorios contenidos en las capitulaciones matrimoniales (*espòlits*); además, se profundiza en la regulación del trato de la sucesión contractual, introduciendo nuevas modalidades. En definitiva, el legislador da un paso más en la ordenación de la sucesión en vida, con el fin de facilitar el disfrute de los bienes de presente y menguar los conflictos familiares que puedan derivarse de la sucesión.

Las demás leyes aprobadas en este período tratan temáticas diversas. Es el caso de la Ley (ómnibus) 2/2022, de 6 de junio, de medidas urgentes en determinados sectores de la actividad administrativa. También se aprueban la Ley 5/2022, de 8 de julio, de políticas de juventud; la Ley 6/2022, de 5 de agosto, de archivos y gestión documental; la Ley 7/2022, de 5 de agosto, de la ciencia, la tecnología y la innovación; la Ley 9/2022, de 23 de noviembre, de régimen jurídico y de procedimiento de las actividades sujetas a autorización ambiental; y la Ley 10/2022, de 23 de diciembre, del tiempo libre educativo para la infancia y la juventud.

Sigue la tramitación parlamentaria de la proposición de ley, por la vía de la iniciativa legislativa popular, de bienestar para las generaciones presentes y futuras de las Illes Balears. La proposición, cuyo objetivo se centra en fijar unas garantías para que las actuaciones de las instituciones públicas de las Illes Balears aseguren el bienestar ecológico, económico y social en el presente y de cara a futuro, ha superado la fase de la toma en consideración con el apoyo de los grupos parlamentarios Socialista, Unidas Podemos, Más per Mallorca, Más per Menorca y Mixto. En 2022 continúa la tramitación de la proposición de ley de Menorca Reserva de la Biosfera, surgida la iniciativa que el Estatuto confiere a los consejos insulares; la propuesta normativa se centra en aspectos ya consolidados -como la ordenación del territorio o la protección de espacios naturales- y se ocupa de otros retos de futuro para Menorca -como la emergencia climática y el proceso de descarbonización o el modelo turístico y la movilidad sostenible-.

## 6. Conflictividad

En el plano de la jurisdicción ordinaria, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) núm. 1601/2022, de 30 de noviembre, confirma la Sentencia de la Sala Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears 493/2021, de 17 de septiembre, que

había declarado conforme a Derecho la resolución de la Directora General de Salud Pública y Participación por la que se ordenaba el internamiento forzoso en régimen de aislamiento bajo custodia policial de un grupo de jóvenes, por potencial diagnóstico de infección de SARS Covid-19.

En el ámbito competencial, se ha llegado a un acuerdo de finalización de la controversia (BOE núm. 17, de 20 de enero) sobre el Decreto-ley 3/2021, de 12 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para ejecutar las actuaciones y los proyectos que se han de financiar con los fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación y Resiliencia. En concreto, se cumple con el compromiso de modificar los arts. 7.3 y 19.2 de la norma y de derogar la DF 4ª y se asume el compromiso de recoger normativamente el acuerdo interpretativo sobre el art. 22 y de crear un organismo equivalente a la Oficina Nacional de Evaluación. Téngase en cuenta que la Ley 4/2021 substituye y deroga el Decreto-ley 3/2021 y mantiene inalterados la numeración y el contenido de los artículos controvertidos. Sobre esta última norma, iniciadas las negociaciones por la Comisión Bilateral sobre esos mismos preceptos y, además el art. 25 (según Resolución publicada en el BOE 95, de 21 de abril) las discrepancias se dan por resultas y concluida la controversia (tal como se dispone en la Resolución publicada en el BOE 162, de 7 de julio).

Igualmente, se resuelve la controversia en relación al Decreto-ley 6/2021 de 9 de julio, de modificación de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears, habiéndose cumplido el compromiso de modificar el artículo único (apartados 3 y 4) y la disposición transitoria 4ª y asumido el acuerdo interpretativo sobre la disposición transitoria 2ª y quedando pendiente el compromiso de derogar la disposición adicional única (tal como consta en la Resolución publicada en el BOE núm. 113, de 12 de mayo).

También se dan por solventadas las discrepancias competenciales suscitadas en relación al art. 56 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de vehículos a motor y Seguridad Vial, en la redacción dada por la Ley 18/2021, de 20 de diciembre, en el sentido de interpretar que las autoridades competentes titulares de las vías públicas rotularan las indicaciones escritas que acompañen la señalización de las vías públicas en castellano y en las lenguas oficiales de las Comunidades Autónomas siempre que la seguridad vial resulte afectada (Resolución publicada en el BOE núm. 228, de 22 de septiembre).

Además, se solucionan las discrepancias sobre la previsión, introducida en la Ley de residuos y suelos contaminados por la Ley 5/2021, de 28 de diciembre de presupuestos generales del Estado, sobre la ejecución de una prueba piloto del sistema de depósito, devolución y retorno en Formentera. El Acuerdo dispone el Gobierno balear asume el compromiso de que la prueba se realizará conforme las previsiones contenidas en la legislación básica del Estado sobre residuos y suelos contaminados (Resolución publicada en el BOE núm. 258, de 27 de octubre).