

Introducción

Durante el año 2014 la actividad de la Comunidad Autónoma se ha visto afectada, como en años anteriores, por la difícil situación económica y financiera. En el plano político, se ha producido un cambio en el Gobierno balear, con el relevo en Consejería de Educación, Cultura y Universidades tras sendas Sentencias del Tribunal Superior de Justicia que dejan sin efecto las disposiciones reglamentarias aprobadas por el Ejecutivo para implantar el Tratamiento Integral de Lenguas (TIL); además, la crisis del trilingüismo provoca la caída de su gestor, el secretario autonómico de Educación, Cultura y Universidades. En el ámbito parlamentario, se mantiene la moderación en la actividad normativa, con la aprobación de doce leyes, y se produce una disminución del recurso a la legislación de urgencia. Todo ello en el año en que se evidencia, en las votaciones del 25-M, también en Baleares, la caída del bipartidismo, la fragmentación de las formaciones de izquierda y alza del independentismo.

El debate socio-político en las Illes Balears gira, básicamente, sobre tres ejes: lengua y educación; medio ambiente y ordenación del territorio; y corrupción política e investigaciones judiciales.

En materia educativa, se resuelven judicialmente los contenciosos sobre sendas disposiciones reglamentarias para implantar el trilingüismo. El 23 de septiembre se dictan tres sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia estimatorias de los recursos presentados por CCOO, STEI y UGT, que declaran nulo el Decreto 15/2013, de 19 de abril, por el que se regula el tratamiento integral de lenguas. Las resoluciones fundamentan su decisión en dos argumentos, principalmente. En primer lugar, se sostiene que el Gobierno incumplió el trámite preceptivo de solicitud de informe a la Universitat de les Illes Balears **que, por mandato estatutario, es la máxima institución consultiva** en todo lo relativo a la lengua catalana. En segundo lugar, se considera que el reglamento infringe la Ley 4/2011, de buena administración y de buen gobierno, en el sentido que el Ejecutivo no ha cumplido con la obligación legal de justificar –a través de un proceso de análisis y ponderación adecuado– la regulación que pretendía implantar. Al día siguiente, el 24 de septiembre, cuatro autos de la misma Sala, también estimatorios de los recursos formulados, adoptan la medida cautelar de la suspensión de la Orden de la Consejera de Educación, Cultura y Universidades, de 9 de mayo de 2014, por la cual se desarrollan determinados aspectos del TIL. Se apela, en este caso, a la defensa de los intereses generales y a que no se comprometa la efectividad de las decisiones anteriores adoptadas por la Sala. Pese a que, en un primer momento, el Gobierno se muestra firme en su intención de seguir adelante con la implantación del

sistema de educación trilingüe, finalmente el Ejecutivo deja “morir” el TIL; el 23 de octubre se publica en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears* (núm. 146) una Resolución del Director General de Educación, Personal Docente, Universidades e Investigación, por la cual se deja sin efecto una resolución anterior, de 28 de julio de 2014, en la que se indicaba que los colegios que no tuvieran aprobado un proyecto trilingüe para este curso deberían aplicar de manera transitoria el proyecto aprobado por la Comisión de Coordinación Pedagógica. En otro orden de cosas, pero también en el ámbito de la política lingüística, el Gobierno quiere marcar fronteras lingüísticas con Cataluña con su apuesta por resaltar el apego a las variedades propias de la lengua catalana, con el uso coloquial en discursos y medios públicos. De hecho, se plantea que en los informativos de la radio y televisión públicas se utilicen las variantes coloquiales insulares en lugar del estándar catalán, como viene siendo habitual.

La cuestión medioambiental y la protección del territorio centran, igualmente, la atención en Baleares. Los proyectos de prospección en el Mediterráneo han movilizado no sólo a la opinión pública, sino también a las fuerzas políticas de las Islas. El Parlamento balear, el Gobierno autonómico y Consejo insular de Formentera (única institución gobernada por una coalición progresista) se han manifestado en contra de la exploración sísmica marina. Todas las administraciones, locales e insulares, han registrado masivas alegaciones generadas desde diferentes plataformas y entidades ciudadanas. La grieta más significativa respecto al mayoritario rechazo a las prospecciones se produce en el Congreso de los Diputados, cuando cinco diputados elegidos por las Islas Baleares votan en contra de dos propuestas de resolución presentadas por el PSOE, Izquierda Plural y Coalición Canaria para solicitar la inmediata paralización de las exploraciones sísmicas marinas. El malestar que generó, a todos los niveles, esta situación determinó que en una ulterior votación parlamentaria, esta vez en el Cámara Alta, tres senadores del PP apoyaran una moción del Grupo Socialista contraria a las prospecciones. En otro orden de cosas, parte de la ciudadanía recibe con inquietud y preocupación la aprobación de Ley del Suelo y de la Ley Agraria, y la aplicación Ley de Turismo –modificada *in extremis* a través de un Decreto-ley para adaptarla a la normativa de la Unión Europea sobre evaluaciones ambientales– dadas sus implicaciones frente a los recursos naturales y la protección del territorio.

Un año más, se intensifica la investigación judicial y policial en diversas tramas políticas, empresariales y financieras. El que fuera Presidente de la Comunidad Autónoma, Jaume Matas, ingresa en prisión para cumplir una condena firme por un delito de tráfico de influencias; además, la Fiscalía investiga si el expresidente reveló a un grupo de empresarios la ubicación de los terreros para la construcción del hospital de referencia de la comunidad un año antes de que aquella se hiciera pública oficialmente. El Tribunal Supremo confirma la segunda condena a la ex líder de Unión Mallorquina y ex presidenta del Parlamento por fraude a la administración y revelación de secretos. Y en el Juzgado de Instrucción núm. 3 de Palma se produce una situación insólita en la actual etapa democrática con la declaración de la Infanta Cristina de Borbón como imputada, el 8 de febrero, y la declaración de apertura de juicio oral, mediante

Auto de 22 de diciembre, en el que la hermana del Rey será juzgada por cooperación necesaria en los delitos fiscales que se imputan a su marido.

1. Actividad política e institucional

En relación a la figura del Presidente de la Comunidad Autónoma, se resuelve el proceso judicial sobre la supuesta incompatibilidad del cargo público con la titularidad de una oficina de farmacia. El caso se había iniciado por la denuncia del PSOE y MÉS. La Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, de 11 de junio de 2014, que se pronuncia en contra de la inadmisibilidad del recurso por haberse interpuesto por personas no legitimadas, concluye que una vez nombrado el sustituto, el propietario de la farmacia se limita a ser titular de un patrimonio económico que, obviamente, le genera beneficios, pero sin que dicha propiedad sea causa de incompatibilidad con el cargo público. La resolución cuenta con dos votos particulares.

En el ámbito del control al Gobierno, se ha constituido en el Parlamento la Comisión de Investigación sobre el Hospital de Son Espases con el objetivo de investigar no sólo la selección de los terrenos en los que sería ubicado, sino también la adjudicación de las obras, la construcción de la infraestructura y las modificaciones posteriores que se realizaron. El período a investigar afecta al ejecutivo presidido por Jaume Matas (2003-2007) y al gobierno de coalición de centro-izquierda (2007-2011).

2. Actividad normativa

La holgada mayoría absoluta conseguida por el PP para esta legislatura mantiene un escenario político y parlamentario muy estable. La producción legislativa de la Comunidad Autónoma procede, exclusivamente, de los proyectos de ley presentados por el Gobierno. Todo ello, en el año en que se ha hecho público el informe por la entidad *Transparencia Internacional-España* según el cual el Parlamento balear está entre los cinco menos transparentes del país. Actuaciones como la negativa (por 9 votos contra 5) a que la ONG Médicos del Mundo acudiera a la Comisión de Sanidad del Parlamento para hacer balance sobre la atención sanitaria a los inmigrantes difícilmente contribuirán a superar ese lamentable déficit.

2.1. Leyes

La Ley 1/2014, de 21 de febrero, de perros de asistencia (BOIB núm. 29, de 1 de marzo de 2014) tiene por objeto actualizar la normativa anterior (la Ley 5/1999, de 31 de marzo), de forma que se hace extensivo el derecho de acceso, circulación y permanencia, así como la protección, a todas aquellas personas usuarias de perros de asistencia, independientemente de la discapacidad que sufran.

Una de las normas más polémicas aprobadas es, también, una de las más esperadas. La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo (BOIB, 43, de 29 de marzo de 2014), contiene una regulación integral de la actividad administrativa en materia de urbanismo y viene a configurar, de forma completa, el régimen jurídico de ordenación territorial y urbanístico propio de las Illes. La Ley, aprobada con los únicos votos del Grupo Parlamentario Popular y de un diputado no adscrito, introduce novedades importantes en la materia pero cuenta también con previsiones muy controvertidas. Concretamente, la disposición transitoria décima prevé la posibilidad de legalizar edificaciones ilegales con ciertas condiciones; así, previa tramitación del correspondiente procedimiento y el otorgamiento de la legalización por el ayuntamiento podrán ser legalizadas las edificaciones ilegales existentes en suelo rústico contra las que ya no puedan adoptarse medidas de reacción. Se trata, según ya han señalado expertos juristas de una auténtica “amnistía” de hechos ilegales consumados.

La Ley 3/2014, de 17 de junio, de sistema de financiación de los consejos insulares (BOIB núm. 87, de 26 de junio de 2014), viene a completar, a nivel legislativo, uno de los aspectos básicos de la estructura institucional de la Comunidad Autónoma. Conviene recordar que una de las principales novedades del Estatuto de 2007 supone el reconocimiento de la potestad reglamentaria externa de los consejos insulares sobre las competencias que les son atribuidas como propias. El otorgamiento de más poder político para los Consejos Insulares implica mayores necesidades de financiación. Así, pues, con la finalidad de atender a estas exigencias, y dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 138.1 del Estatuto de autonomía, la norma articula un modelo estructurado en tres fondos de financiación de las competencias homogéneas, esto es de las competencias asumidas por todos los consejos insulares en el año base 2012, y que son el fondo interinsular de financiación de servicios, el fondo de compensación interinsular y el fondo de convergencia. Este fondo de convergencia constituye la principal novedad del nuevo sistema y tiene como objetivo, mediante la dotación extraordinaria para el año 2014, reequilibrar la posición de todos los consejos insulares por razón de la implantación del nuevo sistema.

Con la aprobación de la Ley 4/2014, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears (BOIB núm. 88, de 28 de junio de 2014) se pretende una regulación integral del transporte terrestre urbano e interurbano en la Comunidad Autónoma, con la finalidad de adecuarse a las particulares territoriales del archipiélago. La norma aborda, entre otros aspectos, la posibilidad de disponer de vehículos auto-taxi con capacidad de hasta 7 pasajeros; en relación al transporte turístico y discrecional, introduce la posibilidad de contratar el servicio por plaza de forma anticipada en los trayectos con origen o destino en los puertos o aeropuertos de Baleares; en cuanto al transporte regular de viajeros, la norma se adapta a la legislación europea y se crea el concepto de transporte metropolitano que simplifica los trámites para facilitar las extensiones de las líneas existentes; se ocupa también de actualizar la normativa relativa a los trenes turísticos; y, en el ámbito de la movilidad sostenible, establece el Plan Director Sectorial de Movilidad de las Illes Balears que fijará los objetivos y regulará de forma sostenible y racional la movilidad terrestre en la Comunidad Autónoma.

La Ley 5/2014, de 18 de julio, por la que se modifica la Ley 3/2006, de 30 de marzo, de gestión de emergencias de las Illes Balears (BOIB 101, de 26 de julio de 2014) supone una reforma puntual para establecer la obligatoriedad de la integración de los diversos servicios de emergencias dentro del sistema de comunicaciones único del Gobierno balear.

La Ley 6/2014, de 18 de julio, de modificación de la Ley 10/2005, de 21 de junio, de Puertos de las Illes Balears (BOIB núm. 101, de 26 de julio de 2014) sale adelante con los únicos votos del grupo parlamentario que apoya al Gobierno. Con ella se pretende la ordenación general de los puertos de las Illes Balears para asegurar una distribución de los puertos y de los servicios portuarios para satisfacer las necesidades al respecto. La norma responde, según sus impulsores, a una demanda del sector náutico privado, que es considerado estratégico en la economía regional. De hecho, se hacen presente en la Ley conceptos tales como “la conveniente participación del promotor privado” en el uso y la gestión; la “mayor participación inicial de la iniciativa privada”, o “la iniciativa particular”. La nueva Ley ha generado, también, inquietud y preocupación entre los usuarios de embarcaciones menores y tradicionales, que temen ver mermados sus derechos.

La Ley 7/2014, de 23 de julio, de protección de las personas consumidoras y usuarias de las Illes Balears (BOIB núm. 103, de 31 de julio de 2014), pretende actualizar la anterior regulación a la normativa europea y nacional y profundizar en los derechos de ese colectivo. La disposición quiere dar respuesta a la situación desventaja de los consumidores ante los cambios en la oferta, venta y prestación de bienes y servicios en el mercado y su contratación. Se excluye de la norma a los usuarios de la Administración pública e incorpora la figura del consumidor “vulnerable” –menores de edad, personas mayores o con discapacidad–. También establece el sistema arbitral de consumo para regular la relación entre consumidores.

La aprobación de la Ley 8/2014, de 1 de agosto, del juego y las apuestas en las Illes Balears (BOIB núm. 106, de 7 de julio de 2014) supone un hito para la Comunidad Autónoma, la única que no disponía de un texto legislativo de estas características y que, hasta ahora, ejercía la competencia en la materia a través de normativa muy dispersa. El texto regula los principios generales del sector: actividades de juegos y apuestas; empresas y locales; explotación y práctica de los juegos y apuestas, etc. Todo ello a partir de los principios sobre los que se fundamenta la ley: la transparencia; la protección de menores y sectores sociales vulnerables; la prevención de perjuicios a terceros; y la garantía del pago de los premios.

La Ley 9/2014, de 29 de septiembre, por la cual se establece y regula la protección a la maternidad (BOIB núm. 138, de 9 de octubre de 2014), se plantea como una actualización de determinados preceptos de la Ley para la mujer, con el objetivo de proteger, de forma integral, a las gestantes, especialmente a las menores de 30 años o a las que se encuentren en riesgo de exclusión social o en situación de desamparo. Se propone también potenciar el apoyo y la información a la embarazada “que le permitan desarrollar libremente su actividad, removiendo cualquier obstáculo que pueda tener”.

La Ley 10/2014, de 1 de octubre, de ordenación minera de las Islas Baleares (BOIB núm. 138, de 9 de octubre de 2014) sale adelante con los votos favorables del partido que apoya al Gobierno y el respaldo de la oposición a la mayoría del articulado. La norma pretende terminar con la inseguridad jurídica existente hasta ahora entorno al tratamiento de las canteras, explotaciones de aguas minerales, geotermia y las salinas. Las mayores dudas se centran en una cierta laxitud en el régimen de infracciones y sanciones.

La Ley 11/2014, de 15 de octubre, de comercio de las Illes Balears (BOIB núm. 143, de 18 de octubre de 2014) fue aprobada con un amplio consenso y recibida con satisfacción por las principales patronales del sector. La norma regula cuestiones como la declaración de Zonas de Gran Afluencia Turística (ZGAT), los horarios y festivos de apertura, la instalación de nuevas grandes superficies, la restricción de la venta ambulante, y la aprobación futura de planes directores. Pese al nivel elevado de acuerdo que se gestó para aprobar la Ley, los puntos más criticados por la oposición fueron el establecimiento de 15 días festivos para el 2015 y 16 para el 2016 y la flexibilidad para que las grandes superficies puedan instalarse en polígonos industriales.

La Ley 12/2014, de 16 de diciembre, agraria de las Illes Balears (BOIB núm. 175, de 23 de diciembre) supone la culminación de un proyecto emblemático para el Gobierno balear. Se plantea como una norma que defiende el sector agrario para lograr su supervivencia. La disposición establece compensaciones a los payeses por la conservación del territorio; impulsa nuevas actividades como los alojamientos en agroturismo o la venta directa de los productos propios de las fincas; permite el cambio de usos de las edificaciones agrarias con límites en función de los volúmenes existentes; y fija las unidades mínimas de cultivo en cada isla para obtener rendimientos satisfactorios. La norma ha sido recibida con satisfacción por una parte del sector, que ve en ella un instrumento de flexibilización para impulsar la producción de las explotaciones. No obstante, también se han dejado sentir voces críticas que alertan sobre la “alta permisividad” de la Ley y su incidencia sobre la conservación de los terrenos y las especies forestales.

Al final del período de sesiones, siguen su tramitación el Proyecto de ley de racionalización y simplificación legal y reglamentario de la Comunidad Autónoma; el Proyecto de ley por el cual se regula el consumo y el mecenazgo cultural; la Proposición de ley de transparencia, buena administración y del buen gobierno; y el controvertido Proyecto de ley de modificación de la ley electoral de la Comunidad Autónoma, que pretende reducir el número de diputados (de 59 se pasaría a 43) y modificar el sistema de retribución de sueldos por dietas.

2.2. *Decretos leyes y Decretos legislativos*

Por lo que se refiere a la intervención del gobierno en el plano legislativo, se han aprobado un Decreto Legislativo (DL 1/2014, de 6 de junio, por el cual se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en materia de tributos cedidos –BOIB núm. 77, de 7 de junio de 2014) y tres Decretos-leyes.

El Decreto-ley 1/2014, de 14 de noviembre, por el cual se modifica la ordenación farmacéutica (BOIB núm. 157, de 15 de noviembre de 2014), una vez convalidado sigue su tramitación como proyecto de ley. Ello permitirá introducir enmiendas en el articulado de la disposición, que actualiza los criterios para la determinación del número de farmacias a la población real de las Islas. Parte del debate de convalidación se centró en las implicaciones de las recientes Sentencias del Tribunal Superior de Justicia que disponen que el Ejecutivo debe sacar a concurso 4 de las 54 nuevas oficinas de farmacia autorizadas.

Tal como ha sucedido en otras Comunidades Autónomas, el Gobierno balear ha acudido a la técnica del Decreto-ley para proceder al “despliegue” de la normativa estatal sobre racionalización de la administración local. En la parte expositiva de la norma se apela a la “seguridad jurídica” y a las “garantías de mantenimiento de la autonomía local en los términos previstos por el Estatuto de autonomía de las Illes Balears”. Se invoca también el principio constitucional de igualdad ante “la situación de indefinición generada permite que cada municipio haga una interpretación diferente en cuanto a las materias competenciales sobre las cuales puede prestar servicios públicos a los ciudadanos, cuando tendrían que ser las mismas”. En definitiva, el Decreto-ley 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para aplicar en las Illes Balears la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la administración local (BOIB núm. 160, de 22 de noviembre de 2014) afirma que las entidades locales de las Illes Balears seguirán ejerciendo las competencias atribuidas por las leyes de la Comunidad Autónoma anteriores a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre; además, adopta una serie de medidas para facilitar la obtención de los informes necesarios sobre la inexistencia de duplicidades y valorar la sostenibilidad financiera para el ejercicio de competencias distintas de las propias; y establece medidas en relación a la adaptación de convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación suscritos.

El Decreto-ley 3/2014, de 5 de diciembre, de medidas urgentes destinadas a potenciar la calidad, la competitividad y la desestacionalización turística en las Illes Balears (BOIB núm. 167, de 6 de diciembre de 2014) supone la modificación de diferentes disposiciones –legales y reglamentarias– con el objetivo de “coadyuvar a solucionar el problema de la estacionalidad” y potenciar la excelencia y la competitividad del sector. Sin embargo, parece claro, y así se desprende del debate parlamentario de convalidación, que uno de los motivos que impulsa al Gobierno para la aprobación de la norma es la disconformidad de determinados preceptos de la Ley 8/2012 –aquellos que establecían exoneraciones de determinadas evaluaciones para algunos proyectos turísticos– con la Directiva 2011/92, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados en el medio ambiente. Así, pues, y con el fin de acomodar determinadas previsiones de la Ley balear de Turismo al marco establecido en las directivas europeas medioambientales, se procede a la modificación diversos preceptos, particularmente los arts. 25 y 44.

3. Conflictividad

Mediante Auto de 20 de junio de 2014 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears plantea una cuestión de inconstitucionalidad en relación al art. 9.3 del Decreto-ley 5/2012, de 1 de junio, por considerar infringido el art. 86.1 de la Constitución. La interposición de la cuestión tiene su origen en el caso de un funcionario de la Abogacía de la Comunidad Autónoma que fue obligado a la jubilación forzosa por aplicación del citado art. 9.3, que limita la prolongación de la permanencia en el servicio activo de los funcionarios de la Comunidad Autónoma. La Sala duda que el Decreto-ley 5/2012 cumpla con las exigencias del art. 86.1 de la Constitución, ya que no existe justificación sobre el presupuesto habilitante en el Preámbulo ni tampoco en el expediente de elaboración ni en el debate parlamentario de convalidación. Advierte que la legislación de urgencia supone la sustitución de una función del Parlamento por parte del Gobierno y que ello constituye una excepción a la participación de las minorías en ese proceso; por eso, se parte de una concepción restrictiva del uso del Decreto-ley, que tiene que respetar, en todo caso, los límites formales y materiales establecidos en la Constitución.

En el Boletín Oficial del Estado (BOE núm. 197, de 14 de agosto) se publican sendas resoluciones, de 17 de julio de 2014, de la Secretaria General de Coordinación Autonómica y local por la que se publican los Acuerdos de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado Comunidad Autónoma de las Illes Balears en relación, de un lado, en relación con la Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears, **en el que se manifiesta que se consideran solventadas las discrepancias competenciales**; y de otro, en relación con la Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura en las Illes Balears; en este caso, en cambio, se señalan las modificaciones que el Ejecutivo de la Comunidad Autónoma se compromete a promover en la Ley y que afectan a un total de 24 artículos.

Y, finalmente, hemos de señalar que mediante Auto 277/2014, de 6 de noviembre, se desestima el recurso de súplica interpuesto por el Consejo insular de Formentera frente a la inadmisión a trámite del conflicto en defensa de la autonomía local formulado contra diversos apartados del art. 75 *bis* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Una vez recabado el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo –núm. 53/2014, por el que se concluye que el Consejo insular no está legitimado para plantear el procedimiento y que, además, no se puede sostener que los preceptos invocados atenten contra la autonomía municipal de Formentera–, la Corporación formula el correspondiente conflicto. El procedimiento se interpuso bajo la premisa de la peculiaridad del Consejo insular de Formentera –institución de autogobierno, entidad municipal y entidad insular– por considerar que las limitaciones retributivas establecidas por el legislador estatal son contrarias a la autonomía de Formentera. El Pleno del Tribunal Constitucional acepta la singularidad institucional de Formentera, aun cuando afirma que esa peculiaridad no viene dada por las normas que se impugnan, que no se encuen-

tran dirigidas a un solo sujeto, sino que tienen un carácter general y abstracto. Por ello, concluye el Pleno que el Consejo Insular de Formentera no es el único destinatario de la norma y confirma la inadmisión a trámite del conflicto en defensa de la autonomía local.