

### **1.– Multipartidismo parlamentario y gobernabilidad en el ecuador de la legislatura**

Pese a los esfuerzos de la Presidenta Armengol para cohesionar su gabinete, tras dos años de la conformación del ejecutivo de izquierda nacionalista, continúan las dificultades para ejercer la acción de gobierno. La inestabilidad política se mantiene con un Parlamento fragmentado –sus 59 miembros están distribuidos en siete grupos parlamentarios, siendo el mayoritario el del principal partido de la oposición, con 19 diputados– y un gobierno integrado por dos formaciones (PSOE y MÉS per Mallorca) y apoyado por otros dos partidos (PODEM y MÉS per Menorca), que están fuera del ejecutivo. Esta inusual forma de ejercer el poder político y las múltiples sensibilidades y particularidades de las cuatro formaciones políticas que firmaron los “Acords pel Canvi” han puesto a prueba el sistema institucional en las Illes Balears. Sin duda, un gobierno de coalición es una excelente oportunidad para unir fuerzas entre diferentes formaciones para sacar adelante, de forma consensuada, un proyecto común; pero, al mismo tiempo, presenta el riesgo de verse afectado por la descoordinación o, incluso, la inacción en el momento que se ve alterado el equilibrio de fuerzas que lo sustenta. Así sucede, en Baleares por ejemplo, a principios de año con la expulsión de dos diputadas del Grupo Parlamentario de Podemos –entre ellas, la Presidenta de la Asamblea autonómica–; o cuando, en marzo, se fuerza el cese de la única consejera de MÉS per Menorca por presuntas irregularidades en la celebración de contratos con el que fue jefe de campaña de la formación econacionalista; en julio, en el curso de la votación parlamentaria de una norma emblemática para el ejecutivo –la Ley de turismo–, cuando los diputados del Grupo Parlamentario Podem votan con los populares contra un artículo clave –el que fija el establece el concepto de empresas comercializadoras de estancias turísticas en viviendas–; o a finales de año, cuando el vicepresidente realiza un viaje privado, coincidiendo con una votación en el Parlamento de la importantísima Ley de urbanismo.

En Baleares la experiencia se repite, tal como sucedió en la quinta y la séptima legislaturas en las que se conformaron gobiernos de izquierda nacionalista. Las discrepancias entre los firmantes de los “Acords pel Canvi” –que coinciden en lo básico, pero con orígenes y sensibilidades muy diferentes– y los problemas de gobernabilidad se manifiestan con mayor o menor grado de intensidad a lo largo de un período muy complejo para el ejecutivo, que según admiten algunos diputados “funciona la mejor que puede funcionar”. Todo ello en el año en que se escenifica, de forma cada vez más clara, la preocupación social sobre el turismo de masas y borrachera –maná incontestable para algunos–; el empeoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores del sector; o la

emergencia habitacional consecuencia de la presión residencial en ciudades y espacios limitados. Un período en el que, en el plano medioambiental, se ha tenido que hacer frente a la plaga vegetal más peligrosa de Europa, tras confirmarse la infección por *Xylella fastidiosa* en distintas especies, desde plantas ornamentales hasta árboles frutales y viña. Un tiempo en el que la corrupción política y las investigaciones judiciales se han mantenido, como en años anteriores, en el centro del debate socio-político, y cuyo titular más destacado ha sido el fallo de la Audiencia del Caso Nóos, por el que se condena al ex duque de Palma a seis años y tres meses de cárcel por prevaricación, malversación, fraude, tráfico de influencia y dos delitos fiscales.

### *1.1.– Las dificultades para la estabilidad del ejecutivo. Las reestructuraciones del Govern*

A principios de año se cierra la crisis de Podemos en Baleares que afecta a la máxima autoridad en la Cámara balear. El conflicto surge a partir de la apertura del expediente disciplinario, la suspensión de militancia y posterior expulsión de la formación Podemos de dos diputadas (una de las cuáles es, además, la presidenta del Parlamento). Pese a que el Reglamento parlamentario guarda silencio respecto a la duración del mandato del Presidente de la Asamblea y a un cese anticipado, sí que prevé las causas por las que cesan en sus cargos los miembros de la Mesa –y el Presidente lo es–. En concreto, el artículo 39.c) del Reglamento del Parlament dispone que los miembros de la Mesa cesaran como tales por dejar de pertenecer a su grupo parlamentario. La crisis se agrava cuando Huertas decide no dejar el puesto vacante y permanece en el cargo durante varias semanas, hasta que los Servicios Jurídicos del Parlament avalan su cese automático por aplicación del precepto reglamentario antes citado. De esta forma, tras la toma de conocimiento por parte de la Mesa de la Cámara de la expulsión de la señora Huertas del Grupo Parlamentario Podem Illes Balears, se declara vacante el cargo de Presidente del Parlamento y se prevé la inclusión de la elección correspondiente en el orden del día de una próxima sesión parlamentaria (*Butlletí Oficial del Parlament de les Illes Balears* núm. 79, de 25 de enero de 2017). Pese al mensaje de tranquilidad y unidad de los partidos que firmaron los “Acords pel Canvi”, la polémica tensa el complejo equilibrio entre las formaciones políticas que apoyan al gobierno. Finalmente, Baltasar Picornell i Lladó, diputado de Podemos –con corta experiencia en el plano institucional, aunque con una amplia trayectoria en el plano del activismo político–, es elegido Presidente de la Cámara con treinta y cuatro votos a favor.

En el plano gubernamental la inestabilidad deriva de supuestas actuaciones irregulares de algunos altos cargos y asesores vinculados a MÉS per Mallorca, que han determinado, por dos veces, la remodelación del ejecutivo. En marzo se conoce la noticia de que en las consejerías gestionadas por los econacionalistas se realizaron contratos menores y negociados sin publicidad con la empresa de consultoría del jefe de campaña de MÉS per Mallorca. Tales informaciones provocan un fuerte malestar en el ejecutivo autonómico, por considerar que, pese a tratarse de prácticas legales, resultan actuaciones poco éticas, principalmente cuando el Gobierno balear se ha fijado un nivel de ejemplaridad muy alto. Ante

la presión de los socios en el ejecutivo, la consejera de Transparencia, Cultura y Deportes presenta su dimisión (también renuncian al cargo el director general de Cultura y el director del Institut d'Estudis Baleàrics). Mediante Decreto 6/2017, de 7 de abril, de la presidenta de las Illes Balears, se determina la composición del nuevo Gobierno y se establece la estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (BOIB núm. 42, de 8 de abril). A partir de ese momento, las competencias en transparencia y buen gobierno pasan a depender de la Consejería de Presidencia (en manos del PSIB-PSOE) y Fanny Tur toma posesión del cargo de Consejera de Cultura, Participación y Deportes. El "Caso contratos" se cobra una nueva víctima política en octubre, cuando el director de la Agencia de Turismo de Baleares, vinculado a MÉS per Mallorca, presenta su dimisión tras conocerse que la Fiscalía Anticorrupción formaliza la denuncia de los hechos por prevaricación y tráfico de influencias.

A finales de año dimite el vicepresidente del Govern y consejero de Innovación, Investigación y Turismo tras conocerse que fue invitado a Punta Cana en un viaje organizado por una televisión local y pagado por un grupo turístico. En realidad, la situación del vicepresidente ha sido compleja desde el principio de la Legislatura, dado que se encuentra al frente de la consejería de Turismo –sin duda la más expuesta en la Comunidad Autónoma, donde confluyen la presión del sector hotelero y la resistencia de combativas entidades ecologistas y proteccionistas–, que ha impulsado la aprobación del controvertido impuesto turístico y que tiene que hacer frente a la compleja regulación del alquiler vacacional. En 2017, en pleno debate sobre la saturación turística, la posición política de Barceló se complica a medida que avanza el año. La primera crisis llega con el escándalo de los contratos otorgados al jefe de la campaña electoral de MÉS, que da paso a una investigación judicial, que se salda, como se ha dicho, con la dimisión de varios cargos políticos. Meses más tarde, se hace público que la directora general de Turismo aparece en varias intervenciones telefónicas obtenidas en el curso de la causa judicial que investiga una trama de corrupción en la que está involucrado un magnate del ocio nocturno. La crisis definitiva derivada del viaje privado sufragado por un grupo turístico no le deja otra salida que la dimisión. Le sucede en la vicepresidencia y en la consejería de Innovación, Investigación y Turismo Bel Busquets, que tiene ante sí el reto de mantener la competitividad del producto turístico y fomentar el desarrollo sostenible de la actividad económica con mayor repercusión en la comunidad autónoma.

### *1.2.– La difícil armonización de los intereses autonómicos en el ámbito estatal*

Durante el año 2017 en el Parlamento balear se ha ejercido por dos veces la iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados, en virtud de la previsión del artículo 87.2 de la Constitución, con un resultado infructuoso. Así, el 11 de abril se aprueba, por asentimiento la tramitación de la Proposición de ley sobre la protección del Mar Mediterráneo bajo jurisdicción española de los daños que pueden producir la exploración, la investigación y la explotación de hidrocarburos y otras sustancias minerales, presentada conjuntamente por todos los grupos parlamentarios. Y el 25 de abril se comunica al Pleno la decisión de la Mesa sobre la designación de los diputados encargados de defender en el Parla-

mento estatal la proposición de ley. Formalizada la iniciativa legislativa ante la Cámara baja el 8 de mayo de 2017, la Mesa del Congreso, en su reunión de 30 de junio, acuerda que no procede la toma en consideración por el Pleno de la citada proposición, tras expresar su disconformidad el Gobierno invocando el veto presupuestario.

Por su parte, en la sesión de 16 de mayo el Pleno del Parlament balear aprueba, también por asentimiento de todos los grupos parlamentarios, la Proposición de Ley de modificación de la Ley 30/1998, de 29 de julio de régimen especial de las Illes Balears. Y el 23 de mayo se comunica al Pleno la decisión de la Mesa sobre la designación de los diputados que han de defender la iniciativa en el Congreso. La iniciativa decae al ejercer el Gobierno de la Nación nuevamente el veto presupuestario, previsto en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, tal y como consta en el Acuerdo de la Mesa del Congreso, de 28 de septiembre de 2017. Según las explicaciones dadas por el Ministro de Fomento, la modificación del régimen especial para Baleares en los términos contemplados en la proposición de ley –en lo que se refiere a la tarifa plana para vuelos– supone un importante aumento económico que no está previsto en los presupuestos. Conviene recordar que sobre esta misma cuestión la Mesa del Congreso, en su reunión de 7 de marzo de 2017, acuerda que no procede la toma en consideración por el Pleno de una previa Proposición de ley presentada, el 13 de diciembre de 2016, por el Parlamento balear para la modificación de la citada Ley 30/1998, de 29 de julio, tras expresar el Gobierno de la Nación su disconformidad con la tramitación de la iniciativa legislativa, en virtud de los artículos 134.6 de la Constitución y 126.2 del Reglamento del Congreso.

El uso del veto presupuestario por parte del Ejecutivo estatal crea un enorme malestar en el Baleares, puesto que aquella decisión tumba iniciativas apoyadas por todos los grupos parlamentarios de la Cámara autonómica; más aún en el caso de la propuesta de modificación del Régimen Especial para Baleares, dado que el candidato Rajoy se comprometió en la última campaña electoral a implantar la tarifa plana en los vuelos insulares. Ciertamente, la oposición gubernamental a la iniciativa legislativa al amparo del artículo 134.6 de la Constitución no es una novedad y se trata de una potestad que ha sido utilizada por el Ejecutivo estatal en las diferentes legislaturas. Resulta igualmente claro que el uso expansivo de esa facultad por parte del Gobierno de la Nación sobre iniciativas autonómicas debilita todavía más la potencial influencia de esta vía de actuación, como instrumento de integración de las comunidades autónomas en la toma de decisiones estatales, ya de por sí frágil debido al tenor restrictivo del marco normativo estatal de la iniciativa legislativa autonómica.

### *1.3.– El sistema de partidos y sus efectos en relación a la plurinsularidad y a la política estatal*

En un contexto de práctica inoperancia de los mecanismos de integración y cooperación, se acentúa en el Parlamento una táctica –calificada en alguna ocasión como la “política de queja”– que suele aflorar principalmente cuando el Gobierno de la Nación está sostenido por una formación política distinta de

la del Consejo de gobierno autonómico. De forma que la Asamblea territorial, además de fijar sus propios objetivos y prioridades, se puede movilizar para manifestar su posicionamiento en cuestiones de política propiamente estatales. Así, durante este año la cuestión catalana ha estado presente en la Cámara autonómica. El 21 de febrero el Parlamento aprueba, por 35 votos a favor –MÉS per Mallorca, MÉS per Menorca, El Pi-Proposta per les Illes Balears, Socialista, Mixto-Gent x Formentera–, PSIB, y dos diputadas no adscritas) y 20 en contra (Popular i Mixt-Ciutadans)– una proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario MÉS per Mallorca en “apoyo a la democracia y contra la judicialización del proceso soberanista de Cataluña”, en la que se insta a los gobiernos español y catalán a buscar una solución política y no judicial a la situación que vive Cataluña. El 19 de septiembre se aprueba una iniciativa en favor del Poder Judicial a partir de la proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario Podem Illes Balears, relativa a la independencia y garantías de la Justicia, en la que se incorpora una enmienda de MÉS per Menorca que insta al Gobierno del Estado a “dejar de instrumentalizar la Fiscalía para afrontar un conflicto de naturaleza política” y en la que se hace referencia al “referéndum de autodeterminación de Cataluña”; este punto, el más controvertido de la PNL, es aprobado por 20 votos a favor (Podem Illes Balears, MÉS per Mallorca, MÉS per Menorca, Mixt-GxF i El Pi-Maria Antònia Sureda i Josep Melià), 19 votos en contra (Popular, Mixt-Ciutadans y Mixt-Álvaro Gijón), y 17 abstenciones (Socialista, Mixt-Xelo Huertas, Mixt-Montserrat Seijas i El Pi-Jaume Font). Y el 17 de octubre el Cámara autonómica rechaza, con los votos de los diputados del PI, MÉS per Menorca, MÉS per Mallorca, Podem y Socialista, una iniciativa del Grupo Popular, relativa al “apoyo a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado como garantes del Estado de Derecho”. En otro orden de cosas, las formaciones de izquierda nacionalista unen igualmente sus fuerzas para mostrar –mediante la aprobación de una Proposición no de Ley– su rechazo a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 a causa de la asignación insuficiente de recursos para inversión directa en las Islas Baleares.

La Cámara autonómica también se ha pronunciado sobre algunas iniciativas del Grupo Parlamentario Mixto (Ciudadanos), presentadas en paralelo a propuestas formuladas en el ámbito estatal. Así, en votación plenaria celebrada el 10 de octubre sobre la toma en consideración de dos proposiciones de ley que pretendían a limitar los mandatos de las presidencias del Govern balear y de los Consells Insulars se rechaza continuar con la tramitación parlamentaria –se emiten 43 votos en contra de las iniciativas (Mixto-GxF, Mixto-Gijón, MÉS per Menorca, MÉS per Mallorca, Socialista, Popular), 4 votos a favor (Mixto-Ciutadans, Mixto-Seijas, Mixt-Huertas) y 11 abstenciones (El Pi i Podem)–. También se ha rechazado en sesión plenaria el 12 de diciembre, por 34 votos en contra (Mixt-GxF, Mixt-Seijas, Podem, MÉS per Menorca, El Pi, MÉS per Mallorca y Socialista) y 21 a favor (Mixt-C's, Mixt-Gijón, Popular), una moción del Grupo Mixto-Ciudadanos relativa a los adoctrinamientos en los centros educativos.

En el plano de la ampliación del techo competencial autonómico se conforma un amplio consenso en la Asamblea territorial. Así se desprende de la aprobación por asentimiento de diferentes mociones o proposiciones no de ley en las que se plantean la asunción de nuevas competencias por parte de la comunidad

autónoma. Tal como sucede, por ejemplo, con la aprobación el 7 de marzo de 2017 de la PNL presentado por el Grupo Parlamentario Pi-Proposta per les Illes Balears, por la que se insta al Gobierno del Estado para que proceda a la desafectación de los puertos de interés general de Maó, Eivissa, La Savina y Alcúdia para que puedan ser gestionados por el Gobierno de las Illes Balears. O la PNL, aprobada también por asentimiento el 21 de marzo, por la que se insta al Ejecutivo español a transferir la competencia a las Illes Balears en materia de ejercicio de profesiones tituladas para poder regular el sector deportivo profesional. Por lo demás, en el Parlamento balear se adoptan iniciativas por asentimiento de todos los grupos parlamentarios en aquellos asuntos con menor carga política o en los que existe una especial sensibilidad en el ámbito autonómico, tal como sucede, por citar sólo algunos ejemplos, con la declaración de condena de los atentados cometidos en Barcelona y Cambrils (12 de septiembre); la petición de incrementar hasta el 100% la subvención para el transporte de mercancías (28 de septiembre); la condena de cualquier acción violenta, acto vandálico o manifestación fóbica contra los intereses turísticos de las Baleares (4 de octubre); la decisión de instar al Gobierno balear para que trabaje en la reducción de las ratios escolares e incremente los recursos y el personal de apoyo para atender a los alumnos con necesidades educativas especiales en los centros educativos de las Islas (10 de octubre); la solicitud de un plan por sobre la construcción de viviendas de protección oficial (17 de octubre); o la articulación de un programa de lucha contra la *Xylella* (7 de noviembre).

En cualquier caso, el sistema de partidos en la Asamblea autonómica conforma unas dinámicas singulares, fruto de una particular convergencia de tensiones, que tienen su reflejo en la gobernabilidad de la comunidad autónoma y en sus relaciones con las instituciones estatales. De un lado, se produce una insularización de la vida política, con partidos –MÉS per Menorca y Gent per Formentera– que reclaman mejoras para las islas menores frente a Mallorca; en este año la tensión territorial se agrava como consecuencia del cese de la única consejera del Govern perteneciente a MÉS per Menorca, por el caso contratos, que provoca una crisis de Gobierno y discrepancias entre los grupos firmantes del Pacto, sobre todo a causa de la negativa de Podemos de entrar en el ejecutivo. Por otro lado, las fuerzas de izquierda nacionalista, con esa inusual forma de gobernar a “ocho manos” –con dos partidos en el Gobierno y otros dos fuera–, hacen un frente común no sólo en la dirección y la gestión de la política autonómica, sino también en relación a determinadas decisiones de la política estatal, tales como la gestión de la situación en Cataluña y el rechazo a los Presupuestos Generales del Estado, como ya se ha comentado; o, por poner otros ejemplos, la exigencia de derogación del Real Decreto-ley 16/2012, para restablecer la universalidad de la cobertura del sistema nacional de salud; la revisión de la política estatal de becas; o el rechazo a los actos civiles de jura de bandera española en Baleares y en el resto del Estado.

#### *1.4.– Otras cuestiones de interés en el plano parlamentario*

El Pleno del Parlamento aprueba, el 16 de mayo, por 30 votos a favor (MÉS per Mallorca, MÉS per Menorca, Socialista, Podem Illes Balears y Gent Per

Formentera), 20 votos en contra (Popular) y 7 abstenciones (El Pi, Mixt-Ciutadans, y dos diputadas no adscritas), las conclusiones elaboradas por la Comisión de investigación de les autopistas de Eivissa –que, recordemos, fue creada por acuerdo mayoritario del Pleno del Parlament en junio de 2016 con el fin de analizar cuestiones relativas al proceso de contratación, ejecución de les obras, y gestión de la concesión–. En el resumen, en las conclusiones del dictamen se considera acreditada la intencionalidad y la voluntad de asumir el control de todo el proceso por parte de determinados dirigentes del PP; que las modificaciones del proyecto y la metodología de la obra incrementaron los costes de forma substancial; o que el reconocimiento del sobrecoste por parte de la Administración ha permitido cuadrar las cuentas de las constructoras. El voto particular del Grupo Parlamentario Popular, según el cual la propia Comisión ha sido conducida por intereses de los grupos parlamentarios que apoyan al Govern, es rechazado por 31 votos en contra (MÉS per Mallorca, MÉS per Menorca, Socialista, Podem Illes Balears, Gent per Formentera y dos diputadas no adscritas), 20 a favor (Popular) y 5 abstenciones (El Pi y Mixt-Ciutadans). El dictamen aprobado por el Pleno es remitido al Ministerio Fiscal, cuyas actuaciones concluyen con el archivo de las diligencias de investigación penal, dado que los actos constitutivos de ilícito penal cometidos entre 2004 y 2007 –tráfico de influencias, uso de información privilegiada y prevaricación– estarían prescritos.

En el ámbito de las designaciones, a finales de año (el 19 de diciembre) el Pleno del Parlament procede a la elección del director de la Oficina de Prevención y lucha contra la Corrupción –el nombramiento recae en Jaume Far i Jiménez–, en segunda votación por mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, en cumplimiento de las previsiones del artículo 19 de la Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de prevención y lucha contra la corrupción en las Illes Balears (BOIB núm. 158, de 17 de diciembre). El candidato, que había sido ya propuesto por los Grupos Parlamentarios MÉS per Mallorca, Socialista, Podem Illes Balears, MÉS per Menorca y una diputada del Grupo Mixto (Gent per Formentera), no fue elegido en primera votación al no obtener una mayoría superior a tres quintas partes de los miembros de la Cámara.

## 2.– Actividad legislativa

La producción legislativa de la Comunidad Autónoma durante el año 2017 se ha visto condicionada, como en los años anteriores, por las negociaciones propias de un gobierno de coalición. La necesidad de consensuar los principios básicos de los proyectos normativos, algunos de ellos ya fijados en los “Acords pel Canvi”, ha motivado una cierta ralentización de la producción normativa en relación al pasado ejercicio. En este período salen adelante un total doce leyes, además de la Ley de presupuestos, la mayoría de las cuales se han aprobado en el curso de sesiones extraordinarias (en los meses de julio y agosto). 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, la transparencia y participación en la administración local,

o la industria. El uso de la legislación de urgencia se ha mantenido en unos niveles muy discretos, tal como sucedió en 2016, dado que tan solo se han aprobado tres decretos-leyes.

### 2.1.– *Leyes*

La primera iniciativa del año tiene por objeto adaptar, a partir del Proyecto de ley presentado por el Gobierno, el marco jurídico balear a la legislación básica estatal en materia de cámaras oficiales de comercio, industria, servicios y navegación, definir la composición y el funcionamiento de las Cámaras, así como fijar las funciones que pueden desarrollar. El Parlamento aprueba por asentimiento la Ley 1/2017, de 12 de mayo, de cámaras oficiales de comercio, industria, servicios y navegación de las Islas Baleares (BOIB núm. 61, de 18 de mayo). Tal como se explica en la Exposición de Motivos, la Ley pretende ser un instrumento que contribuya a mejorar la competitividad de la economía balear a través de los servicios que las cámaras pueden ofrecer a las pequeñas y medianas empresas locales, desde su creación y consolidación hasta su expansión exterior, nacional o internacional.

La Ley 2/2017, de 27 de junio, de declaración del Parque Natural Marítimo Terrestre Es Trenc-Salobrar de Campos (BOIB núm. 81, de 4 de julio) refuerza la protección de uno de los espacios naturales más emblemáticos de las Baleares –establece el ámbito terrestre y marítimo de protección, el reconocimiento y protección de las actividades salineras, agrícolas y ganadera, y la creación de una zona de influencia socioeconómica–, que conforma uno de los sistemas litorales con valor más ecológico de Mallorca y de la Costa Mediterránea. La norma, icónica en el plano medioambiental, genera debate y controversia incluso entre los diputados de izquierda nacionalista. La cuestión más polémica es el mantenimiento de un aparcamiento privado en la zona protegida –de hecho este punto sale adelante gracias a la abstención de los diecinueve diputados del grupo parlamentario Popular y cuenta con los votos en contra de Podem, Pi-Proposta per les Illes, Ciudadanos y una diputada no adscrita del Grupo Mixto–, si bien los impulsores de la norma consideran que las importantes contraprestaciones y condicionantes ambientales que se exigen para su mantenimiento es una garantía para el buen funcionamiento del nuevo Parque Natural. Queda abierta la redacción del Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN), que debe definir los usos y las actividades autorizadas, lo cual es criticado por la oposición –de hecho, durante la tramitación del proyecto de ley los diputados del Grupo Parlamentario Popular presenta una enmienda a la totalidad de devolución, que es rechazada, invocando que la protección de este espacio emblemático pasa necesariamente por tramitar y aprobar el PORN con carácter previo a la declaración de Parque Natural–. En el BOIB núm. 92, de 29 de julio, se publica la Corrección de error advertido en las versiones catalana y castellana de la Ley 2/2017, de 27 de junio, de declaración del Parque Natural Marímoterrestre Es Trenc-Salobrar de Campos.

Con la aprobación de la Ley 3/2017, de 7 de julio, de modificación de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Bale-



ars, para introducir medidas de transparencia y participación (BOIB núm. 85, de 13 de julio), se pretende fomentar la implicación de la ciudadanía en la política municipal. En concreto, se establecen medidas de transparencia y participación, tales como la previsión de que la información y el régimen de publicidad de las sesiones públicas de las corporaciones locales ha de hacerse mediante formatos accesibles a las personas con discapacidad; además, se introducen medidas para flexibilizar el régimen de acceso a la información por parte de los miembros de las Corporaciones Locales; también se regula la posibilidad de establecer un turno de intervenciones o consultas al público una vez levantadas las sesiones de las corporaciones locales; y, finalmente, se establecen medidas en materia de publicidad activa, mediante un portal de transparencia de cada entidad local.

Con la finalidad de fomentar y planificar la actividad económica en el sector industrial, impulsada por la consejería de Trabajo, Comercio e Industria del Govern, se aprueba con amplio consenso la Ley 4/2017, de 12 de julio, de Industria de las Illes Balears (BOIB núm. 88, de 20 de julio). La norma trata de conjugar los intereses generales implicados en la actividad industrial con el respeto a la libertad de empresa y a las reglas de la competencia. Además, se establecen mecanismos de control para garantizar la seguridad en las instalaciones donde se desarrolla la actividad industrial y se fija un marco legal para promover, modernizar e internacionalizar las empresas industriales de la comunidad. Se dispone la creación de una comisión de seguridad industrial que, mediante la elaboración de estudios e informes, ayude a diseñar y planificar políticas industriales. Se prevé también la creación de un registro industrial para facilitar la ordenación del sector, la aportación de datos o el control de diferentes actividades.

El Parlamento aprueba por unanimidad la Ley 5/2017, de 25 de julio, de modificación de la ley 3/2002, de 17 de mayo, de estadística de las Illes Balears, que tiene como finalidad principal la creación y regulación de un registro de población de las Illes Balears para que las administraciones públicas dispongan de datos más precisos, que han de permitir un análisis más profundo de las necesidades de los ciudadanos, el impulso de políticas que permitan alcanzar tales necesidades y, por tanto, una gestión más eficaz por parte de la Administración.

La aprobación de la Ley 6/2017, de 31 de julio, de modificación de la Ley 8/2012, del turismo de las Illes Balears, relativa a la comercialización de estancias turísticas (BOIB núm. 93, de 31 de julio) produce una situación insólita, la de activar una norma que carece de utilidad desde el mismo momento de aprobarse. Pensemos que el objetivo principal del Proyecto de ley presentado por el Gobierno era definir el techo de plazas turísticas y regular el alquiler turístico –para poder sancionarlo en pisos de edificios plurifamiliares–, en beneficio del interés común. Sin embargo, en la votación de los diferentes apartados del artículo único del proyecto de ley no fue aprobada (por 31 votos a favor –de los diputados de los grupos parlamentarios Popular y de Podemos–) la modificación del artículo 49 de la Ley 8/2012, de 19 de julio, que establece el concepto de empresas comercializadoras de estancias turísticas en viviendas. La no modificación del precepto en cuestión provoca que en la Ley del turismo falte la coherencia necesaria, dado que el artículo 49 sólo posibilita la comercialización turística de dos tipologías edificatorias: las viviendas unifamiliares aisladas o

aparejadas; en cambio la nueva redacción de la Ley habla de la admisión condicionada de otras tipologías, en clara referencia a los edificios plurifamiliares integrados por más de dos pisos. Las dificultades interpretativas, la necesidad de dar coherencia a la norma y, en definitiva, la obligación de superar el nivel de inseguridad jurídica generada con la aprobación de la Ley 6/2017, de 31 de julio, determinan al Gobierno a aprobar el Decreto-ley 3/2017, de 4 de agosto, de modificación de la ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo de las Illes Balears, y medidas para afrontar la emergencia en materia de vivienda en la comunidad –convalidado el 4 de septiembre–. Por esta vía, el Gobierno introduce la redacción del artículo 49 en los términos previstos en el Proyecto de ley, votado y rechazado en su momento en votación plenaria, tal y como se ha comentado.

La Ley 7/2017, de 3 de agosto, por la que se modifica la Compilación de Derecho Civil de las Illes Balears (BOIB núm. 96, de 5 de agosto) tiene por objeto la modificación de determinados artículos en materia de sucesiones que hacen referencia a las herencias de sucesiones intestadas, la legítima de los cónyuges viudos y la protección del patrimonio de las personas discapacitadas que reciben herencias. Dado que el derecho civil propio de Baleares regula de forma diferente el derecho de personas con vecindad civil según cada isla, las modificaciones han sido también distintas.

Con amplio consenso se aprueba la Ley 8/2017, de 3 de agosto, de accesibilidad universal de las Illes Balears (BOIB núm. 96, de 5 de agosto), con el objetivo de garantizar la autonomía personal de los ciudadanos en todos los ámbitos, con independencia de su situación vital. Además de la eliminación de las barreras arquitectónicas, la norma regula también la accesibilidad en otros ámbitos, para que todos puedan ver garantizado el acceso a servicios, medios de transportes, productos, información y comunicaciones.

A partir de la iniciativa legislativa presentada por los grupos parlamentarios Socialista, Podem Illes Balears, MÉS per Mallorca, MÉS per Menorca y Mixto (Gent per Formentera-PSIB), el Pleno del Parlamento aprueba la Ley 9/2017, de regulación de las corridas de toros y de protección de los animales en las Illes Balears (BOIB núm. 98, de 10 de agosto), que prohíbe la muerte del animal en la plaza, así como la entrada de menores de edad a los festejos taurinos. La regulación de las corridas de toros sin sangre y sin muerte reabre el debate sobre las competencias autonómicas para regular el desarrollo de festejos taurinos y la intervención del Estado para la protección de la tauromaquia. Conviene recordar que la Sentencia 177/2016, de 20 de octubre, sobre el recurso de inconstitucionalidad respecto a la ley catalana de protección de los animales establece la nulidad del precepto legal autonómico que prohíbe en Cataluña la celebración de corridas de toros y espectáculos taurinos que incluyan la muerte del animal; sin embargo, acepta que el Parlamento autonómico pueda regular el desarrollo de las representaciones taurinas; y, además, en virtud del título competencial en materia de protección de los animales, admite que se puedan establecer medidas para el especial cuidado y protección del toro bravo. Por consiguiente, ante un ámbito amplio de competencias en materia taurina, reconocido por el Tribunal Constitucional, la cuestión que se plantea ahora es hasta qué punto puede una asamblea territorial regular la estructura y secuencia de la corrida

y si puede llegar a alterar sus elementos esenciales. Pensemos 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”. El Presidente del Gobierno del Estado promueve el recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley balear 9/2017, de 3 de agosto, por considerar que menoscaban competencias estatales y porque el Estatuto de autonomía no contiene competencias específicas para la protección de los animales. El Pleno del Tribunal Constitucional lo admite a trámite y acuerda la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, como consecuencia de la invocación por parte del Gobierno en su recurso del artículo 161.2 de la Constitución (BOE núm. 294, de 4 de diciembre de 2017).

El Pleno del Parlamento aprueba, por una amplia mayoría (54 votos a favor y dos abstenciones) la Ley 10/2017, de 22 de noviembre, de modificación del Decreto-ley 3/2013, de 14 de junio, de creación de la Red Hospitalaria Pública de las Illes Balears y el procedimiento de vinculación de centros privados de atención especializada (BOIB núm. 145, de 28 de noviembre), con el fin de ampliar los convenios singulares de vinculación con los centros privados sin ánimo de lucro de diez a veinte años.

La Ley 11/2017, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears (BOIB núm. 157, de 23 de diciembre) se aprueba por mayoría de los votos de la Cámara a partir de un Proyecto de ley del Gobierno. Con ella se pretende mejorar ámbitos como la seguridad pública, la eficiencia en la gestión de los servicios policiales, la coordinación de las policías locales y la estabilización y la fidelización de las plantillas, sin descuidar ámbitos como la ética profesional y el fomento de la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso y promoción a los diferentes cuerpos.

Tan sólo tres años después de la aprobación de la regulación general de la actividad urbanística en la comunidad autónoma (mediante la Ley La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo), el legislador opta por aprobar una nueva Ley en la materia, con importantes modificaciones en cuestiones como la gestión urbanística, la regulación de la edificación y la disciplina urbanística. Así, la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears (BOIB núm. 160, de 29 de diciembre) tiene por objeto establecer un régimen jurídico general regulador de la actividad administrativa en la materia y definir el régimen jurídico urbanístico de la propiedad del suelo, de acuerdo con su función social. Entre los objetivos de la Ley destacan la definición de las líneas básicas de regulación también del suelo rústico (que no aparecía en la Ley del suelo); la agilización de los procesos de aprobación de los planes generales; la sostenibilidad del territorio, priorizando la reutilización del suelo urbano; la articulación de instrumentos de gestión urbanística que garanticen

el control de los procesos desde un punto de vista económico y administrativo; el reforzamiento de las medidas de disciplina urbanística; el incremento de las garantías en los suelos especialmente protegidos; o el incremento del parque de viviendas públicas, para destinarlas preferentemente a alquileres social. La norma dispone que los Consejos Insulares ostentarán todas las competencias en materia de disciplina urbanística en suelo rústico protegido. En otro orden de cosas, dispone la imprescriptibilidad de la acción para iniciar el procedimiento de restablecimiento en determinados casos. Una de las previsiones más controvertidas de la nueva regulación es la contenida en la Disposición transitoria decimocuarta, que permite la ordenación del uso del suelo clasificado como urbanizable en el planeamiento general vigente, que ya disponga de los servicios urbanísticos básicos y esté consolidado para la edificación en un 90%. Con esta previsión se trata de dar una solución a unos terrenos de Sant Josep (Eivissa) en los que se concedieron licencias urbanísticas de construcción y actividad hace más de treinta años para hoteles y apartamentos en suelo urbanizable; durante este tiempo el consistorio no ha aprobado un plan parcial o un proyecto de urbanización (la inacción ha sido tan manifiesta que el Tribunal Superior de Justicia que en 2008 anuló su clasificación como suelo urbanizable). Asumiendo que sería elevadísimo el coste en el caso de que se tuvieran que demoler aquellas edificaciones, es el propio consistorio afectado el que impulsa la inclusión de la controvertida disposición –que es aprobada con los votos del Grupo Socialista y Popular y cuenta con los votos en contra, entre otros, de Podem Illes Balears, MÉS per Mallorca y MÉS per Menorca–, que da la posibilidad al Ayuntamiento de incluir los terrenos en una unidad de actuación, a cambio de recibir los aprovechamientos urbanísticos obligatorios.

En el plano legislativo, el año se cierra con la aprobación de la Ley 13/2017, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la comunidad autónoma de las Illes Balears para 2018, que citamos aquí porque introduce dos modificaciones muy significativas en la Ley 5/2003, de 4 de abril, de salud de las Illes Balears. De un lado, se añade un nuevo artículo, el artículo 4 bis, con el objetivo de reconocer a las personas residentes en las Illes Balears del derecho de acceso a la asistencia sanitaria gratuita del sistema sanitario de las Illes Balears –la misma que se presta a los poseedores de la tarjeta sanitaria individual del Sistema–. El nuevo precepto dispone que se podrá acreditar la residencia por cualquier medio admitido en derecho, incluido el empadronamiento en un municipio de las Illes Balears, sin atención a tiempo alguno. Acreditada la residencia, la administración sanitaria expedirá, gratuitamente y sin más dilación, a las personas a que no dispongan de la tarjeta sanitaria individual del Sistema Nacional de Salud, un documento de identificación de acceso al régimen de universalización de la asistencia sanitaria pública en Illes Balears. También se dotan de contenido los artículos 20 a 23 de la Ley 5/2003, de 4 de abril, de salud de las Illes Balears, con objetivo de reestablecer la figura del Defensor de los usuarios del Sistema Sanitario Público de las Illes Balears como el órgano encargado de la defensa de los derechos de estos usuarios, que desarrollará sus funciones con plena autonomía funcional (conviene recordar que aquella figura se declaró extinguida, en plena crisis económica, por la Disposición final decimocuarta de la Ley 9/2011, de 23

de diciembre, de presupuestos generales de la comunidad autónoma de las Illes Balears para el año 2012).

Durante el período que abarca este Informe los Grupos Parlamentarios MÉS per Menorca y MÉS per Mallorca presentan la Proposición de ley de reforma de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre. Con esta iniciativa se plantea el objetivo principal de “aportar mayor participación y transparencia a las instituciones democráticas”; en concreto, se pretende incorporar mayores garantías para la independencia de la Junta Electoral, se quiere rebajar del 5% al 3% la barrera electoral para acceder al reparto de escaños en el Parlament y en los Consells Insulars; y se pretende modificar el régimen de subvenciones públicas para sufragar las campañas electorales y la distribución del tiempo gratuito de propaganda electoral en medios de comunicación públicos. Finalmente, la iniciativa no supera el trámite de la toma en consideración (se emiten 34 votos en contra, 21 votos a favor y 3 abstenciones).

Al final del período de sesiones y en el ecuador de la Legislatura, siguen su tramitación diferentes iniciativas para dar cumplimiento a los “Acords pel canvi”. Es el caso de la proposición de ley presentada por MÉS per Menorca, de modificación de la Ley 4/1991, de 13 de marzo, reguladora de la iniciativa popular en las Islas Baleares, con la que se pretende reducir sustancialmente el número de firmas, aumentar el plazo para recogerlas, restringir las materias excluidas, ampliar los titulares para ejercer esta facultad, e incluir la iniciativa legislativa popular para la convocatoria de consultas populares, de conformidad con el Estatuto y la legislación correspondiente. Continúa también el trámite parlamentario para debatir la Proposición de Ley de Memoria Democrática, presentada por los grupos Socialista, Podem Illes Balears, MÉS per Mallorca, MÉS per Menorca y Mixto (Gent per Formentera), con el objetivo de establecer políticas públicas en favor de aquellas personas, instituciones, grupos o colectivos que padecieron violencia o represión a partir del alzamiento militar de 1936. Con la voluntad de dar solución a la problemática habitacional, sigue su camino, además, el Proyecto de Ley de vivienda, con el que se pretende facilitar el acceso de los ciudadanos a la vivienda y garantizar su permanencia en la misma.

## 2.2.– *Decretos-leyes*

Por lo que se refiere a la intervención del gobierno en el plano legislativo, se han aprobado tres decretos-leyes. El Parlamento no ha realizado delegación legislativa alguna durante el año 2017.

El Pleno del Parlamento valida, el 1 de febrero, el Decreto-ley 1/2017, de 13 de enero, de modificación de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Islas Baleares, y de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la función pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, y de medidas en materia de coordinación de las policías locales de las Illes Balears. Con esta disposición se pretende dejar clara la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público también en el ámbito local, de modo que no exista duda sobre la posibilidad de nombrar funcionarios interinos al servicio de las entidades locales en Balears. Además, se pretende dar estabilidad a las plantillas de la policía

local de las diversas administraciones municipales, potenciando y promoviendo la convocatoria de pruebas selectivas para cubrir las plazas vacantes mediante personal funcionario de carrera. Tras el trámite de convalidación, se rechaza (por treinta votos en contra y cinco a favor) la solicitud del Grupo Parlamentario Pi-Proposta per les Illes Balears para que la norma fuera tramitada como Proyecto de ley. El Grupo Parlamentario Popular no participa en el debate ni en la votación final alegando que un diputado de Podem, durante su intervención, ha faltado al decoro y a la dignidad del Grupo Popular.

El 13 de junio el Parlamento valida por unanimidad el Decreto-ley 2/2017, de 26 de mayo, de medidas urgentes en materia de transportes terrestres. La disposición tiene por objeto articular instrumentos legales que garanticen determinados aspectos de la actividad del sector –como la contratación entre las distintas empresas de transporte discrecional por afrontar puntas de demanda– y luchar contra la competencia ilegal. Además, se tipifica como infracción el anuncio de servicios de transporte ilegales, en diferentes medios y soportes; y se dispone que las empresas de transporte discrecional (tipos transfer) no pueden captar clientes en la calle o en zonas de gran afluencia, ya que sus contrataciones deben ser previas. El grupo parlamentario PI-Proposta per les Illes Balears solicita que la norma convalidada se tramite como proyecto de ley, siendo la solicitud rechazada por 3 votos a favor, 32 en contra y 30 abstenciones.

Como ya se ha comentado, el Decreto-ley 3/2017, de 4 de agosto, de modificación de la Ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo de las Illes Balears, y de medidas para afrontar la emergencia en materia de vivienda (convalidado el 4 de septiembre) tiene por objeto modificar un precepto clave de la Ley del turismo, que no fue aprobado durante el trámite legislativo, para dar coherencia a la reforma normativa.

### 3.– Conflictividad

Pese a llegarse a un acuerdo parcial mediante la Comisión Bilateral en relación con determinados preceptos de la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears (publicado en el BOE núm. 148, de 22 de junio), finalmente el Gobierno de la Nación formula un recurso de inconstitucionalidad respecto a los artículos 9.4, 26.2 y 33.1 a) de la Ley balear, que regulan qué planes territoriales o urbanísticos no están sujetos a los procedimientos de evaluación ambiental estratégica; los efectos de los actos de adopción de los planes, los programas y los proyectos que ha de evaluar la Administración General del Estado; y el restablecimiento del orden jurídico perturbado y la subsanación de evaluaciones ambientales omitidas. La Sentencia 109/2017, de 21 de septiembre (BOE núm. 247, de 13 de octubre), que estima el recurso, declara que la protección concedida por la Ley estatal puede ser ampliada y mejorada por la Ley autonómica, pero no restringida o disminuida. En el caso analizado, se afirma que el precepto de la ley autonómica que excluye de evaluación ambiental determinadas categorías de planes (artículo 9.4), que sí están sometidas a esa evaluación según la norma estatal (Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental), supone una reducción de los niveles mínimos de protección

establecidos por la legislación básica, lo cual vulnera la competencia estatal en materia de medio ambiente. En relación al artículo 26.2, relativo a los efectos de los actos de adopción de planes, programas y proyectos que han de evaluar la Administración General del Estado, el Tribunal Constitucional entiende que el legislador autonómico no está legitimado para fijar el régimen de validez de los actos de la administración estatal (aunque sea en el caso concreto que no se haya solicitado informe, preceptivo según la legislación estatal, al órgano ambiental autonómico). Finalmente, en relación a la medida que permite subsanar la falta de evaluación medioambiental o la contravención de sus condiciones mediante la repetición del procedimiento (letra a del artículo 33.1, relativo al restablecimiento del orden jurídico perturbado) el Tribunal Constitucional entiende que esta previsión no se contempla en la legislación básica del Estado y que no responde al objeto de mejorar la calidad de la evaluación ambiental. Por todo lo cual se concluye, en los tres casos, que la Comunidad Autónoma excede su límite competencial y se declara la nulidad y la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

Tras el verano se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de las Illes Balears en relación con el Decreto-ley 2/2017, de 26 de mayo de medidas urgentes en materia de transportes terrestres (BOIB núm. 119, de 28 de septiembre). Casi al final del año se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears en relación con la Ley 7/2017, de 3 de agosto, por la que se modifica la Compilación de derecho civil de las Illes Balears (BOIB núm. 146, de 30 de noviembre).