

Política ambiental de las Islas Baleares

JOANA M. SOCIAS CAMACHO y BARTOMEU TRIAS PRATS

Sumario

	<i>Página</i>
1. Las competencias autonómicas para la protección del medio ambiente. La organización administrativa	707
2. La protección de los espacios naturales y la constante tensión urbanística	713
3. Otros ámbitos relevantes en la acción (normativa y ejecutiva) pública ambiental	717
3.1. Recursos energéticos	717
3.2. Recursos hídricos	718
3.3. Residuos sólidos urbanos	719
3.4. Aguas residuales	720
3.5. Especies protegidas	721
3.6. Contaminación acústica y lumínica	722
4. La acción preventiva: la evaluación de impacto ambiental y la autorización ambiental integrada	723
5. La financiación de la protección medioambiental	724
6. Valoración general	725
Bibliografía	726

* * *

1. LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

A) Las Islas Baleares, al igual que una mayoría de las restantes comunidades autónomas, accedieron a la autonomía por la vía del procedimiento ordinario previsto en los artículos 143 y 146 de la Constitución. Supuso ello, por tanto, la subordinación originaria de la asunción competencial al techo establecido en el artículo

148.1 de la Norma constituyente, que en relación a la materia «medio ambiente» limitaba la competencia autonómica a la función ejecutiva. Quedaba pues fuera del alcance de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en este primer momento, el acceso al máximo competencial del primer inciso del artículo 149.3, que en su caso hubiera permitido sumar a la anterior la competencia sobre normas adicionales de protección y la función normativa de desarrollo de la legislación básica estatal (art. 149.1.23). No obstante la limitación señalada, el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, en su versión inicial aprobada por Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, recogió –no con poca fortuna en la redacción– las siguientes competencias relacionadas con la protección del medio ambiente: «(...) el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias (...). Normas adicionales de protección del medio ambiente. Espacios naturales protegidos. Ecología» (art. 11.5). A la anterior previsión había que añadir, asimismo, un segundo bloque de previsiones estatutarias determinantes de la asunción –con distinto nivel de intensidad– de otro importante conjunto de competencias relacionadas de forma inmediata, i) bien con elementos del medio ambiente [como sería el caso de las «aguas» (art. 10.6), «montes» (art. 10.7) o del «patrimonio monumental, cultural, histórico y paisajístico de interés de la comunidad autónoma» (art. 10.20)], ii) bien con funciones o actividades susceptibles de incidir directamente sobre el medio ambiente o que tienen por objeto elementos propios del medio ambiente [este sería el caso de las «actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y, en general, vertederos industriales y contaminantes de la atmósfera» (art. 12.3), «ordenación del territorio y urbanismo» (art. 10.3), «ferrocarriles y carreteras» (art. 10.5), «agricultura y ganadería» (art. 10.8), «pesca» (art. 10.18) o «industria» (art. 12.8)].

Con posterioridad a este momento inicial el Estatuto de Autonomía ha sido objeto de dos destacadas modificaciones, operadas a través de las leyes orgánicas 9/1994, de 24 de marzo y 3/1999, de 8 de enero, que han tenido su reflejo en el aspecto competencial. El resultado ha sido, en lo que hace referencia específicamente a la materia «protección del medio ambiente», la modificación del artículo 11 del Estatuto de Autonomía, que ahora, en la nueva redacción –tampoco del todo afortunada– del apartado 7 dispone: «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ésta establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias. (...). Protección del medio ambiente. Normas adicionales de protección. Espacios Naturales protegidos. Ecología».

Todas las disposiciones estatutarias anteriormente citadas no suponen, en cualquier caso, el punto final en el trayecto de configuración del poder autonómico, sino que éste tiene su continuación en el orden interno como resultado de la posición prominente que ocupan los consejos insulares en el esquema de descentralización territorial del poder público que diseña el Estatuto de Autonomía. Éste, sin desconocer la condición de entes locales de los consejos insulares, los incorpora a la vez al entramado institucional de la Comunidad Autónoma, como se trasluce de la adopción de un sistema –similar al federalismo de ejecución alemán– en el

que buena parte de las competencias ejecutivas autonómicas están llamadas a ser ejercitadas a escala insular. Los consejos insulares, en fin, tienen en el Estatuto de Autonomía un destacada vertiente de instancias descentralizadas para el ejercicio de la función ejecutiva en relación con un gran número de materias de competencia autonómica. El eje central del sistema es, desde esta perspectiva, el artículo 39 de la Norma estatutaria, en el que se contiene un claro mandato dirigido al legislador autonómico para que haga efectivo el proceso de atribución de competencias ejecutivas a los consejos insulares en relación al amplio elenco de materias que (sin propósito exhaustivo) enumera, y entre las cuales se incluye expresamente, en el apartado 8, la relativa a «medio ambiente y ecología». Este proceso, sin embargo, aún hoy en día no ha concluido, y en particular la potestad ejecutiva sobre medio ambiente no ha sido atribuida a las administraciones insulares. Por contra, sí lo ha sido en relación a un destacado elenco de otras materias de clara relevancia en orden al desarrollo de la política ambiental: «urbanismo» (Ley 9/1990, de 27 de junio), «actividades clasificadas» (Ley 8/1995, de 30 de marzo), «ordenación turística» (Ley 3/1996, de 29 de noviembre; la competencia sólo se transfiere a los consejos insulares de Menorca y de Ibiza y Formentera), «agricultura, ganadería y pesca» (Ley 8/1999, de 12 de abril), «ordenación del territorio» (Ley 2/2001, de 7 de marzo) o «carreteras» (Ley 16/2001, de 14 de diciembre). Con ello, en definitiva, podríamos destacar como una de las singularidades propias de las Islas Baleares el hecho de que un núcleo relevante de las competencias autonómicas que inciden directamente sobre la finalidad pública de protección del medio ambiente son ejercidas, de forma individualizada para el territorio de cada una de las islas, por una administración distinta de la autonómica, la administración insular. Habiendo de advertir, a la vez, que el nivel de poder autonómico residenciado en los consejos insulares tiene suficiente entidad como para permitir a éstos el diseño, desde la perspectiva ambiental, de líneas de acción claramente diferenciadas.

B) Para ejercicio de las distintas competencias asumidas la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, al igual que el resto de las comunidades autónomas, ha procedido a dotarse de una propia organización administrativa. Observar el diseño de esta organización puede resultar sumamente revelador del peso específico atribuido en particular a la materia «medio ambiente» dentro del conjunto de la acción administrativa autonómica. En este sentido, cabe destacar que actualmente la Administración de la Comunidad Autónoma cuenta, dentro de su estructura de división funcional, con un departamento específicamente dedicado a la materia: la Consejería de Medio Ambiente. Sin embargo, esta circunstancia constituye una realidad relativamente reciente, que tiene su origen en la anterior legislatura (1999-2003), durante el gobierno del denominado *Pacte de Progrés*. Uno de los integrantes de dicho pacto de gobierno fue la coalición *Esquerra Unida-Els Verds*, que obtuvo como contrapartida a su apoyo la responsabilidad en dos áreas de gobierno: la Consejería de Trabajo y Formación, asignada a *Esquerra Unida*, y la Consejería de Medio Ambiente, creada *ex novo* para quedar bajo la dirección del partido verde.

Antes de llegar a esta situación, no obstante, en los inicios de la Comunidad Autónoma el «medio ambiente» sólo alcanzo a asumir, dentro de la organización

administrativa, el nivel de Dirección General (Dirección General de Medio Ambiente), integrada dentro de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio. Este último dato sirve para evidenciar, asimismo, una circunstancia sobre la que habrá que volver más adelante y que aquí se expresa en su vertiente organizativa, cual es la posición notoria que en las Islas Baleares tradicionalmente han venido ocupando las cuestiones territoriales dentro de la política de protección del medio ambiente. Al escaso protagonismo atribuido a la materia en la vertiente organizativa había que añadir, a la vez, el carácter limitado de las competencias asignadas a la Dirección General de Medio Ambiente, como lo revelaba su composición interna, formada por un único servicio, el de «Medio Ambiente», que constaba de dos secciones, de «Lucha contra la Contaminación» y de «Estudios». Buena parte de las competencias que hoy se integran dentro de la Consejería de Medio Ambiente quedaban entonces atribuidas, bien a otras direcciones generales de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio (como era el caso de la Dirección General de Obras Públicas, con importantes competencias sobre planificación hidrológica o gestión hidráulica), o bien, más aún, a otras consejerías distintas (a destacar especialmente la Consejería de Agricultura y Pesca, que a través de la Dirección General de Estructuras Agrarias y Medio Natural ejercía competencias relativas a gestión de montes, espacios naturales protegidos, caza o incendios).

No es hasta la mitad de la década de los años noventa (1996) cuando la expresión «medio ambiente» asciende al nivel de consejería, aunque no de forma aislada, sino en el conjunto de la entonces denominada Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Litoral, que pasó a aglutinar una parte importante de las competencias de carácter ambiental que hasta ese momento aparecían dispersas en diversas consejerías. Internamente, sin embargo, el «medio ambiente» seguía teniendo sólo rango de dirección general, y buena parte de las responsabilidades que hoy corresponden a la Consejería quedaban en aquel momento repartidas entre distintas direcciones generales (como la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que contaba con un servicio de calidad ambiental encargado de cuestiones tan relevantes como las evaluaciones de impacto ambiental, la contaminación o los residuos; o como la Dirección General de Régimen Hidráulico, encargada de toda la planificación hidrológica). En definitiva, pues, podría decirse que hasta el año 1999 se dio un igual tratamiento, desde del punto de vista de la jerarquía organizativa (nivel de dirección general), al todo (medio ambiente) que a las partes (aguas, montes, espacios naturales, etc.). Habría que esperar al año 1999, como ya se ha dicho, para que el «medio ambiente» pasara a concebirse como un primer nivel individualizado de la división funcional de la actividad administrativa autonómica.

Este esquema, por lo demás, ha sido mantenido por el gobierno conservador del Partido Popular restablecido por los resultados de las elecciones autonómicas de 2003. La actual Consejería de Medio Ambiente está estructurada internamente en cinco direcciones generales: i) la Dirección General de Biodiversidad, con atribuciones en todo lo que hace referencia a espacios naturales, gestión forestal y

protección del suelo; ii) la Dirección General de Recursos Hídricos, encargada principalmente de la gestión del dominio hidráulico y de la realización de estudios y de la planificación hidrológica [habiéndose de destacar el importante aparato organizativo que se ha desarrollado a estos efectos; su regulación aparece recogida en el Decreto 129/2002, de 18 de octubre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Hidráulica de las Islas Baleares, del que resulta la adscripción a la Dirección General de los siguientes órganos colegiados representativos de las distintas administraciones y de los usuarios: Junta de Gobierno (con funciones ejecutivas), Consejo Balear del Agua (con funciones consultivas y de asesoramiento) y las Juntas Insulares de Aguas (con funciones, en cada isla, de asesoramiento y seguimiento de la gestión hidráulica)]; iii) la Dirección General de Caza, Protección de Especies y Educación Ambiental, con competencias en lo que hace referencia a la conservación de la flora y la fauna, incluida la vertiente relacionada con la actividad cinegética, y, por otra parte, también encargada de las actuaciones de divulgación de los valores ambientales; iv) la Dirección General de Calidad Ambiental y Litoral, responsable del centro de control de calidad de las aguas, del servicio de residuos y contaminación atmosférica o de otros ámbitos diversos como la restauración de canteras o la utilización del espacio litoral; y v) finalmente, la Dirección General de la Oficina del Cambio Climático, creada en el mes de marzo de este mismo año 2005 con la finalidad de promover toda clase de actuaciones orientadas a tratar de paliar el cambio climático; de esta Dirección General depende el Laboratorio de la Calidad del Aire. Al margen de los anteriores, la estructura de la Consejería de Medio Ambiente se completa con un órgano de capital relevancia: la Comisión Balear de Medio Ambiente, creada por Decreto 38/1985, de 16 de mayo, como el órgano encargado de la elaboración de propuestas tendentes a la adopción y desarrollo de una política integrada de defensa, ordenación y mejora del medio ambiente. Dentro de su estructura compleja se integran, además del pleno, la presidencia, la vicepresidencia y la secretaria, el comité de evaluaciones de impacto ambiental (a modo de comité técnico especializado) y la comisión permanente, que son los órganos responsables, respectivamente, de la elaboración y emisión de los dictámenes de evaluación de impacto ambiental.

Fuera del marco de la administración ordinaria que se acaba de exponer no puede olvidarse, por otra parte, una referencia al bloque de la administración instrumental creada por la Comunidad Autónoma para la gestión de las competencias ambientales. Así, dependientes de la Consejería de Medio Ambiente se pueden enumerar los siguientes organismos públicos: i) el Instituto Balear de la Naturaleza, creado en 1996 para desarrollar funciones vinculadas a la prevención y lucha contra los incendios, la gestión y mantenimiento de los espacios naturales y la gestión de los espacios forestales; ii) la Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental, cuya creación, autorizada por Ley de 2004 y hecha efectiva mediante Decreto de 2005, ha supuesto la desaparición, por refundición de sus atribuciones en la nueva entidad, de los anteriores Instituto Balear de Saneamiento (1988) e Instituto Balear del Agua y Litoral (creado en 1998 con el nombre de Instituto Balear del Agua y la Energía, si bien posteriormente se suprimió de su finalidad institucional la refe-

rencia a la energía); las funciones de la Agencia se extienden a todo lo relacionado con las materias de residuos, litoral, infraestructuras hidráulicas y actuaciones de saneamiento y depuración de aguas; y iii), en tercer lugar, finalmente, Parques de las Islas Baleares, creada por ley de 2003 con el propósito de asumir la gestión de los parques y otras figuras de protección derivadas de la legislación ambiental (por Ley de 2004 se ha procedido a definir el régimen del personal, aunque aún hoy en día no se ha aprobado el pertinente Decreto de organización y régimen jurídico).

Por último, la panorámica de la organización autonómica no se completaría sin hacer referencia a aquella otra categoría de órganos, desprovistos de las responsabilidades de gestión propias de los anteriores, que han sido creados con funciones exclusivamente consultivas (tal sería el caso del mencionado Consejo Asesor del Agua, o también de los más recientes Consejo Asesor de Fauna y Flora y Consejo Asesor de los Espacios de Relevancia Ambiental), o bien con el propósito de servir de cauce a la participación ciudadana. En esta segunda vertiente merece una referencia destacada el denominado Fórum de Educación Ambiental de las Islas Baleares, creado formalmente mediante Decreto 15/2002, de 1 de febrero (aun cuando ya se había reunido a finales del año 2000) y adscrito a la Consejería de Medio Ambiente. Resultado de este foro de participación y debate ha sido la presentación, a mediados del año 2003, de la Estrategia Balear de Educación Ambiental, como documento en el que se trazan las líneas de acción dirigidas a formar la conciencia individual y colectiva sobre el medio ambiente y dotar de los conocimientos y capacidades necesarias para afrontar los problemas ambientales. También relacionado con el marco de la participación ciudadana conviene hacer mención del programa ECOTUR, iniciado por el Gobierno de las Islas Baleares en el año 1996 y que tiene como uno de sus objetivos promover la implantación de las Agendas Locales 21. En línea de este propósito se ha dictado el Decreto 123/2002, de 4 de octubre, sobre implantación de la Agenda Local 21 en los municipios de las Islas Baleares, que crea la Red Balear de Sostenibilidad y regula los contenidos mínimos de las Agendas Locales 21 de los municipios que quieran integrarse en la red. En la actualidad son cuarenta y seis los municipios que están en proceso de implantación, o que ya tienen implantada, una Agenda Local 21.

C) Finalmente, al margen de la organización autonómica, sólo resta una breve alusión, de nuevo, al papel destacado que juegan los consejos insulares, por la entidad de las competencias que tiene atribuidas, en el desarrollo de las acciones de protección ambiental. A tal efecto, una vez que la Ley 8/2000, de 27 de octubre, ha introducido en la organización insular un esquema organizativo de corte burocrático y fuertemente influido por el principio de especialización departamental (resultado del explícito reconocimiento que la ley hace de los consejos insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma), no ha extrañado que en cada una de las administraciones insulares haya aflorado una división organizativa específicamente creada para aglutinar buena parte de las competencias incidentes sobre la protección ambiental, que incluso formalmente ha incorporado en la denominación esa referencia al medio ambiente: Departamento de Medio Ambiente y

Naturaleza, en el caso del Consejo Insular de Mallorca; Departamento de Medio Ambiente, en el Consejo Insular de Ibiza y Formentera; y, por último, en el Consejo Insular de Menorca, Departamento de Medio Ambiente y Reserva de la Biosfera (la denominación, en este caso, se hace eco también del hecho destacadísimo que ha supuesto declaración de Menorca como reserva de la biosfera por parte de la UNESCO en el año 1993).

2. LA PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES Y LA CONSTANTE TENSIÓN URBANÍSTICA

En las Islas Baleares un amplio espacio de las preocupaciones ambientales, de los ciudadanos en general y de los poderes públicos en particular, lo ocupan las preocupaciones de orden territorial. La discusión sobre la necesidad de preservación de los espacios rurales frente a los procesos de desarrollo urbanístico constituye una constante en los debates de la calle y de las instituciones públicas. No es esto, por otra parte, nada que deba extrañar si tenemos en cuenta la fuerte tensión que origina la confrontación de la percepción de finitud espacial, derivada del hecho insular, con la realidad de los acelerados procesos de transformación urbanística que ha sufrido el territorio autonómico, especialmente vinculados a la expansión de la actividad turística. En cualquier caso, es curioso observar cómo a lo largo de la historia de la autonomía aquellas preocupaciones, tanto de la ciudadanía como de los poderes públicos, han ido evolucionando desde el enfoque singular (centrado en la preservación de concretos ámbitos naturales especialmente relevantes) hacia la perspectiva general (que se basa en una visión de conjunto de la capacidad de carga del territorio insular). Los eslóganes de las reivindicaciones ecologistas ofrecen una clara muestra de este proceso: desde *Salvem Sa Dragonera* (aun antes de la autonomía; 1977) o *Salvem Sa Canova* (1987) hasta *Qui estima Mallorca no la destrueix* (2004); es decir, desde lo que se ha denominado –con mucho acierto– «la lucha por los topónimos» hasta un planteamiento general del balance medio natural-medio artificial. La acción de los poderes públicos, a su vez, no ha sido ajena a esta evolución, como seguidamente podrá comprobarse, habiendo puesto en juego en ella la diversidad de competencias de las que ha sido titular en cada momento: fundamentalmente la urbanística y de ordenación territorial, asumida en exclusiva desde el inicio de la autonomía, y la de protección del medio ambiente, limitada a la función ejecutiva durante la primera mitad de vida de la Comunidad Autónoma y, después, ampliada con la función normativa de desarrollo de la legislación básica estatal y de dictado de normas adicionales de protección.

La primera ley que aprueba el Parlamento de la Comunidad Autónoma es la Ley 1/1984, de 14 de marzo, de ordenación y protección de áreas naturales de interés especial, que responde ya a la preocupación territorial. En apenas siete artículos la Ley crea la figura de «Área Natural de Interés Especial» (ANEI), aplicable a los espacios definidos por sus singulares valores naturales (suelo, flora, fauna o paisaje), determina la inmediata clasificación de los terrenos incluidos como

suelo no urbanizable de especial protección y, finalmente, dispone la automática suspensión de los efectos de cualquier plan, proyecto o licencia disconforme con la referida clasificación. En todo caso, lo que no hace la Ley es identificar cuáles sean aquellas áreas de especial interés, sino que remite esta operación, para cada caso concreto, a una ley posterior del Parlamento autonómico. Conforme a esta remisión, pues, durante los años posteriores, y hasta 1990, se llegaron a aprobar doce leyes autonómicas, declarando otros tantos espacios como área natural de especial interés. La primera de estas leyes (Ley 3/1984, de 31 de mayo, que declaró ANEI *Es Trenc-Salobrar de Campos*), junto con la Ley matriz 1/1984, dieron lugar a un destacado episodio, al verse sometidas al enjuiciamiento del Tribunal Constitucional so pretexto de que su dictado implicaba el ejercicio de facultades normativas sobre medio ambiente de las que carecía en aquel momento la Comunidad Autónoma. La controversia es resuelta, finalmente, por la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 218/1997, de 13 de febrero, que avala la constitucionalidad de la Ley al considerar que la misma podía tener perfecto amparo en la competencia urbanística exclusiva de la Comunidad Autónoma.

A la Ley 1/1984 sigue, algún tiempo después, la Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares. Esta nueva ley, sin embargo, continua moviéndose en la misma órbita de la anterior que ha marcado la década de los años 80, es decir, la de la protección individualizada de determinados espacios singulares. Como novedad, simplemente, se amplía de forma notable la declaración de espacios ANEI (que la ley enumera y grafía de forma detallada); se amplían asimismo las categorías de protección, con la adición de dos nuevas: las «Áreas Rurales de Interés Paisajístico» y las «Áreas de Asentamiento dentro de Paisaje de Interés» (aunque esta última formada ya por los suelos urbanizados de determinados núcleos de montaña); y, finalmente, se incorporan un mayor número de determinaciones urbanísticas de protección (a concretar a través de planes especiales u otros instrumentos previstos en la legislación autonómica). Con todo ello, es fácil advertir que la Ley seguía buscando su apoyo principal en la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo y ordenación del territorio. No obstante, no puede pasarse por alto la existencia en la Ley de un propósito mucho más atrevido, que ésta manifestaba en su artículo primero al afirmar que era igualmente objeto de la norma «el establecimiento de normas adicionales de protección de los espacios naturales protegidos» que se declarasen conforme a la Ley básica estatal de 1989. Así formulada la intención de la Ley autonómica, de cumplirse efectivamente sí que hubiera acarreado ello la inconstitucionalidad de la norma, pues en aquel entonces, y hasta llegado el año 1994, la Comunidad Autónoma no asumió la competencia para el dictado de las referidas normas adicionales. Sin embargo, los propósitos excedían con mucho a la realidad, y aquella ambiciosa pretensión expuesta en el pórtico de la Ley quedaba reducida más adelante, en el Título II, a tres modestos artículos que se limitaban a reiterar lo ya afirmado por la Ley estatal; o sea, que la declaración en las Islas Baleares de las categorías de espacios naturales protegidos de la Ley 4/1989 correspondería al Gobierno autonómico, y que igualmente sería competencia

del Ejecutivo autonómico la gestión de tales espacios. Seguramente por eso nadie planteó la inconstitucionalidad de la Norma legal. En cualquier caso, esta afirmación de la Ley –que no hubiera sido necesaria– sirvió para poner en marcha en el año 1992 el proceso de declaración de espacios naturales protegidos (en realidad este proceso contaba ya con un antecedente del año 1988, conforme a la legislación estatal de 1975), que hoy en día continúa y que ha dado lugar a la declaración, por parte de la Comunidad Autónoma, de once espacios naturales encuadrados en las categorías de «Parque», «Reserva Natural» y «Monumento Natural». Como única salvedad cabría mencionar el caso del Parque Nacional del Archipiélago de Cabrera, cuya declaración deriva de la Ley estatal 14/1991, de 29 de abril; aunque también debería recordarse, por la singularidad del proceso, el caso de la Reserva Natural de *Ses Salines d'Eivissa i Formentera*, inicialmente declarada por Ley estatal 26/1995, de 31 de julio, que fue luego declarada inconstitucional por sentencia núm. 97/2002, de 31 de julio, al estimarse que la competencia para tal declaración correspondía a la Comunidad Autónoma, y que finalmente ha dado lugar a la nueva declaración efectuada mediante la Ley autonómica 17/2001, de 19 de diciembre. Con todo, el proceso de declaración de espacios naturales no está en absoluto cerrado y se espera que continúe; el incremento de hectáreas protegidas ha sido especialmente significativo durante los últimos años, aunque también es cierto que este período ha tenido algunos momentos de inflexión, como lo apunta la reducción producida en la extensión de algunos espacios ya declarados para ceñir su ámbito únicamente a las fincas públicas, con exclusión (salvo voluntad contraria de los titulares) de las propiedades privadas (disposición adicional decimosexta de la Ley 10/2003, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas); o como también parece indicarlo la derogación de la declaración de algún otro espacio protegido al objeto de redefinir a la baja su ámbito espacial (disposición adicional tercera y final de la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental).

La primera mitad de los años noventa marca un cambio de orientación en las preocupaciones territoriales, que incorporan a su punto de mira una panorámica general del espacio rural. El problema que emerge lo constituye la urbanización difusa del suelo rústico, con el efecto que conlleva de degradación de las características naturales del medio, derivada de la proliferación de viviendas (para uso residencial o turístico) construidas. La necesidad de dotar a este fenómeno de un marco general regulador desemboca finalmente en la Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares, amparada nuevamente en la competencia exclusiva urbanística de la Comunidad Autónoma. La Ley, sin embargo, más que tratar de intervenir sobre la realidad existente se limita otorgarle carta de naturaleza, al convertir el uso residencial en regla general bajo la exigencia de unos mínimos parámetros de edificación y condiciones de parcela.

La etapa final de la última década del siglo XX y los inicios del estrenado siglo XXI han servido para añadir a todas las anteriores una nueva y tercera preocupación, que se traslada desde el medio rural a la urbanización. La alarma viene ahora

dada por las elevadas cifras que arrojan, en términos de capacidad de alojamiento, y por tanto en cálculos de consumos de recursos y generación de impactos sobre el medio ambiente, las superficies de suelo edificado y apto para la edificación, a las que habría que sumar lógicamente las derivadas de los futuros crecimientos. Son la manifestación de los planeamientos expansionistas de los años setenta y ochenta, muchos de ellos no revisados oportunamente, que subsisten en un momento en que la Comunidad Autónoma aún no está dotada de los instrumentos normativos pertinentes para dar respuesta a esta nueva preocupación. La reacción, no obstante, viene parcialmente dada en formato legislativo por la Ley 6/1999, de 3 de abril, de Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y Medidas Tributarias, que por primera vez incorpora a la legislación autonómica límites de crecimiento para los nuevos desarrollos urbanos de cada una de las islas, a la vez que determina la desclasificación puntual de determinados ámbitos de desarrollo urbanístico. En todo caso, la concreción de aquellos límites y su distribución entre los distintos municipios queda diferida a la decisión de los consejos insulares, que la deberán adoptar a través de los propios instrumentos de ordenación territorial insular: los planes territoriales insulares. La aprobación reciente de estos planes, que se ha sucedido de forma escalonada [Menorca (2003), Mallorca (2004) y, finalmente, Ibiza y Formentera (2005)], ha servido una vez más para poner de manifiesto un factor que ya señalábamos en otro momento, la disparidad de orientación que pueden presentar, y que de hecho presentan, las decisiones políticas que gobiernan cada una de las islas. Como simple ejemplo baste la comparación de los planes territoriales de Menorca e Ibiza y Formentera: mientras que en el segundo caso el plan habilita la totalidad del crecimiento máximo autorizado por la Ley 6/1999, en el primero se establece una reducción de más del 75% respecto del límite permitido por la Ley.

El último hito destacable en el recorrido que se viene efectuando lo constituye la reciente entrada en vigor de la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la Conservación de los Espacios de Relevancia Ambiental. Con esta norma se viene a completar el bloque normativo para la protección de los espacios naturales, llenando de esta forma el importante hueco que quedaba por cubrir en la legislación autonómica; aquel que más de una década atrás la Ley 1/1991, no obstante sus desmedidas pretensiones, no cubrió ni pudo haberlo hecho: el del artículo 11.7 del Estatuto de Autonomía, es decir, el del desarrollo de la legislación básica estatal y dictado de normas adicionales de protección. Faltaba, pues, la definición, desde el ejercicio de la competencia medioambiental, de un régimen jurídico general de los espacios naturales, después de que la Comunidad Autónoma se hubiera limitado durante más de veinte años a la simple ejecución de la Ley estatal.

Con la nueva ley autonómica se amplía la tipología de espacios naturales protegidos, añadiéndose a las categorías de la Ley 4/1989 las dos nuevas de «Paraje Natural» y «Lugar de interés científico y microreservas». La gestión y administración de todos los espacios protegidos se encomienda a la Consejería de Medio Ambiente, si bien se prevé la creación de autoridades de gestión en las que hayan

de tener debida representación las administraciones municipales e insulares, así como los propietarios y titulares de otros derechos sobre los terrenos afectados. Asimismo, la Ley dedica una atención individualizada a la figura de «Parque Nacional», y en particular a su régimen de gestión, que igualmente se hace depender de la Consejería de Medio Ambiente, con lo que se incorpora al régimen legal la doctrina derivada de la sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de noviembre de 2004. Por último, como tercer aspecto reseñable, la Ley centra su atención en la red ecológica europea «Natura 2000». Al efecto de su integración, precisamente, conviene mencionar el Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno en fecha 23 de abril de 2004, mediante el cual –retomando una anterior iniciativa del año 2000– se pone en marcha el procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general dirigida: i) por una parte, a hacer efectiva la declaración de las diferentes «zonas de especial protección para la aves» (ZEPA) de las Islas Baleares (conforme con lo establecido en la Directiva 79/409/CEE y Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre); y ii) por otra parte, a aprobar la propuesta autonómica de los «lugares de interés comunitario» (LIC) de las Islas Baleares que en su caso hayan de formar parte de la lista española sometida a la Comisión Europea (de acuerdo con la Directiva 92/43/CEE y Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre). Aun cuando la referida disposición normativa que ha de hacer realidad la declaración de las distintas ZEPA y la aprobación de la propuesta de los diferentes LIC no ha visto todavía la luz al finalizar el año 2005 (con lo cual el retraso acumulado resulta ya notable), lo cierto es que su esperada próxima aprobación habrá de suponer un destacado avance en la protección de los espacios naturales de las Islas Baleares, pues el proyecto de disposición normativa aglutina en todo el territorio de las Islas Baleares, entre ZEPA y LIC, cerca de ciento cincuenta ámbitos diferenciados. Por otra parte, conviene destacar también como un aspecto altamente positivo el hecho que el citado Acuerdo del Consejo de Gobierno establezca un régimen cautelar de protección aplicable a todos los espacios recogidos en la propuesta de disposición normativa, al efecto justamente de evitar que puedan producirse en ellos deterioros significativos en tanto no se haga efectiva su declaración como ZEPA o LIC. En este sentido, el Acuerdo de abril de 2004 determina la inmediata aplicación a estos espacios del «régimen jurídico de protección recogido en el artículo 6, apartados 2, 3 y 4 de la Directiva Hábitats 92/43/CEE.

3. OTROS ÁMBITOS RELEVANTES EN LA ACCIÓN (NORMATIVA Y EJECUTIVA) PÚBLICA AMBIENTAL

3.1. RECURSOS ENERGÉTICOS

Los incrementos de población (residente y, más aún, flotante, derivada de la oferta turística) que ha experimentado la Comunidad Autónoma han supuesto durante los últimos años un notable aumento del consumo energético, especialmente significativo en el caso de la energía eléctrica (con un porcentaje de crecimiento que en el periodo 1989-1999 supera el 70%). A ello habría que añadir, por

otra parte, la escasez de recursos energéticos propios (las minas de carbón de Lloseta y Sineu cerraron en el año 1990, y aun cuando en la isla de Mallorca existen reservas de lignitos, el carbón autóctono es de mala calidad y sumamente contaminante por el elevado contenido de azufre). La intervención de los poderes públicos sobre la problemática energética descrita ha sido, no obstante, históricamente inexistente, habiéndose dejado la iniciativa de las actuaciones al sector privado, con lo que ello ha supuesto de resultados muchas veces poco deseables (un ejemplo claro lo constituye la central térmica de *Es Muterar*, por su ubicación, en el Parque Natural de *S'Albufera*, y por el notable poder contaminante que supone la utilización de hidrocarburos y carbón en el proceso de producción de electricidad). No es hasta finales de la década de los noventa cuando se produce la reacción de los poderes públicos, que desemboca finalmente en la aprobación por el Ejecutivo autonómico del Plan Director Sectorial Energético de las Islas Baleares (Decreto 58/2001, de 6 de abril; aunque posteriormente se ha aprobado una revisión del Plan mediante Decreto 96/2005, de 23 de septiembre). Destaca en esta planificación energética la apuesta irrenunciable que se hace por el gas natural, previniéndose su suministro a través de un gaseoducto submarino desde la red peninsular (el proyecto se encuentra actualmente en fase de exposición pública; su ejecución ha de suponer una notable reducción de las emisiones de dióxido de carbono). Asimismo, se contempla la interconexión eléctrica entre las islas y la península, a lo que se acompaña la previsión de supresión de dos centrales térmicas y el propósito de renovación de las restantes. Por último, es relevante también la incorporación de toda una serie de determinaciones territoriales y ambientales condicionantes para el establecimiento de nuevas instalaciones (o ampliación de las existentes) de generación eléctrica, así como para el diseño de las instalaciones de transporte de energía eléctrica y combustibles. Por el contrario, puede notarse a faltar en el Plan una mayor atención a las energías renovables, contempladas únicamente a nivel de objetivos y diferidas, en cuanto a la ejecución de actuaciones concretas, a un futuro Plan de Impulso de las Energías Renovables.

3.2. RECURSOS HÍDRICOS

La limitación de los recursos hídricos, característica del clima mediterráneo propio de las Islas Baleares, obliga sin duda a los poderes públicos a adoptar las medidas pertinentes para una eficaz gestión. Ello más aún si se tiene en cuenta el importante incremento del consumo urbano de agua que se produce a partir de los años ochenta, provocado en gran medida por el aumento de las estancias turísticas (así lo demuestra la comparativa entre los consumos de los municipios turísticos costeros y los de interior). Este incremento notable de la población, por otra parte, ha sido el principal responsable, ayudado en los periodos de sequía, de los mayores problemas (de salinización y excesiva explotación) que afectan a los acuíferos, y cuyo remedio ha exigido en ocasiones la adopción de medidas extraordinarias. Tal fue el objeto del Decreto 88/2000, de 16 de junio, de Medidas Especiales para la Gestión de los Recursos Hídricos (anulado en parte por el Tribunal Superior de

Justicia de las Islas Baleares al negar el carácter urgente de algunas de sus determinaciones), en el cual se llega incluso a contemplar la posibilidad de suspensión de los aprovechamientos concedidos.

En el momento de constituirse la Comunidad Autónoma la infraestructuras hidráulicas disponibles eran escasas (embalses de *Cúber* y *Gorg Blau*, del año 1972, en Mallorca), y los instrumentos de planificación databan ya de una década de antigüedad. Ante esta situación las actuaciones emprendidas por la Administración han sido de lo más variadas, y con frecuencia no exentas de polémica. Se puede mencionar, en primer lugar, la solución de los transvases, que ha dado lugar a los de *Sa Marineta* (1994) y *Sa Costera* (actualmente en ejecución). Mucho más discutida ha resultado la solución de la denominada «operación barco», desarrollada entre los años 1994 y 1997, y traducida en la importación vía marítima de siete hectómetros cúbicos de agua anuales. Finalmente, la tercera vía de solución es la que apunta hacia la construcción de plantas desaladoras; la primera, incluso anterior a la Comunidad Autónoma, fue la construida en Formentera en el año 1982, y a ella han seguido otras en las islas de Ibiza (Ibiza y San Antonio) y Mallorca (Palma y Calviá). En la actualidad está prevista (las obras ya han sido adjudicadas) la construcción de cuatro nuevas plantas, dos en Mallorca (Alcudia y Andratx), una en Menorca (Ciudadela) y otra en la isla de Ibiza (Santa Eularia), con las cuales ha de quedar asegurado el suministro del recurso. Con todo, una gestión racional de los recursos hídricos que garantice su suficiencia no puede atender sólo a las actuaciones de obtención del recurso, sino que exige necesariamente de otras encaminadas a asegurar un eficiente aprovechamiento. En este sentido, una parte importante de la actuación de la Administración autonómica es la que se ha dirigido al mantenimiento de las redes de distribución, con el propósito de evitar pérdidas del recurso. En la línea del objetivo, en fin, de asegurar el suministro de agua se han dictado los decretos 42/1984, de 28 de mayo, sobre régimen de ayudas en materia de suministro y saneamiento de los núcleos urbanos, y 114/1994, de 22 de noviembre (que deroga el anterior), sobre colaboración con las corporaciones locales en materia de suministro de agua a las poblaciones. Una y otra disposiciones reglamentarias responden al propósito común de establecer el régimen de colaboración de la administración autonómica con los entes locales al efecto de la realización de las actuaciones de captación, depósito, tratamiento y conducción de aguas que sean necesarias para mantener el suministro de la población.

Toda la acción de la administración hidráulica, por último, queda ahora enmarcada en las determinaciones establecidas en el Plan Hidrológico de las Islas Baleares (aprobado por Real Decreto 378/2001, de 21 de abril), que viene a configurarse como al marco normativo de referencia que ha de regir el aprovechamiento y la preservación del dominio público hidráulico en las Islas Baleares.

3.3. RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

Durante los años de autonomía la cifra de toneladas producidas de residuos sólidos se ha visto más que duplicada. Estudios realizados ponen de manifiesto que

la cantidad de residuos generada por habitante es en las Islas Baleares una de las más elevadas del Estado. La respuesta a esta situación vino dada a principios de los años noventa a través de los distintos Planes Directores Sectoriales de Residuos Sólidos Urbanos que se aprobaron para cada una de las islas, y que adoptaron en cada caso una alternativa de tratamiento diferente: en Mallorca (Decreto 87/1990, de 20 de septiembre) se siguió un sistema mixto de incineración (que permite el aprovechamiento energético de los residuos) y reciclaje; Menorca (Decreto 76/1991, de 24 de julio) se adaptó al sistema de compostaje; y, finalmente, Ibiza y Formentera (Decreto 68/1994, de 13 de mayo) adoptaron el sistema de vertedero controlado de alta densidad. Posteriormente a la aprobación de estos planes, la Ley 9/1997, de 22 de diciembre, modificó claramente el sistema de tratamiento de residuos, apartándose del sistema de tratamiento único y permitiendo en todas las islas la adopción de cualquier sistema. Esta circunstancia, unida a la aparición sobrevenida de la normativa estatal de envases (Ley 11/1997, de 24 de abril) y de residuos (Ley 10/1998, de 21 de abril), ha motivado la necesidad de abordar la revisión de los planes: en el caso de Mallorca dicha revisión ha sido aprobada por Decreto 21/2000, de 18 de febrero, dando lugar a un extenso plan que incluye todos los sistemas de tratamiento posibles para los residuos sólidos urbanos y asimilables, y cuyos principios directores son, por este orden, la prevención en la generación, la valorización y la eliminación segura; en el caso de Ibiza y Formentera se ha aprobado también definitivamente la revisión, mediante Decreto 46/2001, de 30 de marzo, en tanto que en Menorca se está aún en fase de aprobación inicial del Plan (que tramita y habrá de aprobar ahora, una vez transferidas las competencias, el Consejo Insular). Por último, destacar la previsión que aparece contenida en la Ley de Directrices de Ordenación Territorial sobre la necesidad de elaboración de un Plan Director Sectorial de Gestión de Residuos de las Islas Baleares (ya no sólo urbanos), para cuyo contenido se fijan como principales criterios la orientación hacia la reducción del volumen de residuos producidos y el aumento de su aprovechamiento, la promoción de la recogida selectiva en origen y el aumento del reciclaje, la reutilización, la recuperación y la optimización de los medios de tratamiento, de valorización energética y de vertido según criterios económicos, sociales y ambientales.

3.4. AGUAS RESIDUALES

La proliferación de la actividad turística puso pronto de manifiesto la necesidad e importancia de las instalaciones de depuración de aguas; una necesidad, por otra parte, perfectamente percibida por la Administración autonómica desde los primeros momentos. A diferencia de lo que se ha visto en relación a otros sectores, aquí sí que puede decirse que la respuesta del poder público a las necesidades detectadas fue inmediata. Las inversiones públicas en instalaciones de depuración de aguas han sido, y siguen siendo, muy cuantiosas, hasta el punto de convertir a las Islas Baleares en un referente puntero en el ámbito estatal. Como ha quedado dicho en otro momento, ya en el año 1988 se crea Instituto Balear de Saneamiento

(hoy sustituido por la Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental) para atender precisamente a todas las actuaciones de saneamiento y depuración de aguas: en la actualidad son más de setenta y cinco las estaciones depuradoras que a través de su ente instrumental gestiona el Gobierno de las Islas Baleares, a las cuales hay que añadir aquellas otras instalaciones que gestionan las empresas municipales de Palma (EMAYA) y Calviá (Calviá 2000). Por otra parte, en el año 1992 se aprueba el Decreto 13/1992, de 13 de febrero, por el que se regula la Evacuación de Vertidos Líquidos Procedentes de Plantas de Tratamiento de las Aguas Residuales Urbanas, cuya finalidad es justamente la de establecer los requisitos mínimos exigibles para la evacuación al medio receptor de los líquidos derivados de las estaciones depuradoras de las aguas residuales. Asimismo, a este Decreto sigue poco tiempo después otro, el Decreto 25/1992, de 30 de julio, en el que se regula la cooperación económica de la administración autonómica a los ayuntamientos por los costes sufragados al efecto de la conservación, mantenimiento y explotación del servicio de depuración de aguas residuales.

No obstante todo lo anterior, aún queda algún aspecto en el que pueda mejorarse, como es principalmente el que afecta a la terminación del ciclo, esto es, la reutilización de las aguas depuradas, pues una parte importante de las mismas son vertidas al mar.

3.5. ESPECIES PROTEGIDAS

La historia de la autonomía no ha conocido, según indican las voces especializadas, la desaparición en la Comunidad Autónoma de ninguna especie animal o vegetal. Sin embargo, también es cierto que existen muchas con poblaciones significativamente reducidas, resultado de la amplia variedad de peligros que las acechan (introducción de especies alóctonas, alteración de los hábitats o, peor si cabe, destrucción directa por la utilización de venenos). La preocupación por la conservación de las especies ha experimentado un claro avance durante los años de la autonomía, habiéndose desarrollado importantes acciones que van desde la realización de estudios sobre el estado de situación y distribución, pasando por las actuaciones de recuento y seguimiento, hasta culminar en la elaboración de planes de conservación o recuperación: *limonium barceloi*, *corb marí*, *gavina vulgar*, *falco elionare*, *sylvia undata*, entre otras muchas, son especies que se han visto favorecidas por el interés de la Administración autonómica. Desde el punto de vista normativo, por otra parte, existen también importantes referencias que merecen ser destacadas. La primera es del año 1988, concretada en el Decreto 46/1988, de 28 de abril, que declara protegidas en todo el ámbito de las Islas Baleares diversas especies de vertebrados. La siguiente es del año 1991, con la aprobación la Ley 6/1991, de 20 de marzo, de Protección de Árboles Singulares, mediante la cual se crea el correspondiente catálogo y se establecen las medidas de protección aplicables a los sujetos catalogados. Con un ámbito de referencia más amplio, en cuanto a las especies vegetales destinatarias, se aprueba poco tiempo después el Decreto 24/1992, de 12 de marzo, por el cual se establece el Catálogo Balear de Especies

Vegetales Amenazadas. Este catálogo, que se define como complementario del Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, contempla la clasificación de las especies vegetales conforme a tres categorías de las cuatro establecidas por la normativa estatal, «vulnerables», «de interés especial» y «sensibles a la alteración de su hábitat», remitiéndose a su vez también a la Ley básica en lo referente a las medidas de protección aplicables. Finalmente, señalar que la normas reglamentarias de 1988 y 1992 han sido recientemente derogadas por el nuevo Decreto 75/2005, de 8 de julio, de creación del Catálogo Balear de Especies Amenazadas y de Especial Protección, las Áreas Biológicas Críticas y el Consejo Asesor de Fauna y Flora de las Islas Baleares. Como principales novedades que aporta la norma cabe mencionar, en primer lugar, la ampliación del Catálogo de Especies Amenazadas a las de la fauna, incorporando expresamente las cuatro categorías de la Ley 4/1989 (esto es, añadiendo respecto al Decreto de 1992 la de «en peligro de extinción») y, a la vez, tres complementarias distintas: «dependiente de conservación», «de especial protección» y «extinguida en estado silvestre»). En segundo lugar, la norma se preocupa del establecimiento de un régimen de protección de las especies catalogadas mucho más detallado que su antecesora de 1992, con una referencia expresa a la técnica de planificación del recurso. En tercer lugar, por último, se crea la figura de «área biológica crítica», sin naturaleza de espacio natural protegido y definida como el ámbito relevante para la supervivencia de las especies, condicionando por tanto en su interior cualquier actividad que pueda implicar una afectación negativa.

3.6. CONTAMINACIÓN ACÚSTICA Y LUMÍNICA

El problema de la contaminación acústica, de la molestia o daño grave que supone para las personas la generación incontrolada de ruidos y vibraciones, ha tenido en las Islas Baleares un pronta respuesta, muy anterior al momento reciente en que también se ha incorporado al ordenamiento autonómico la preocupación por la protección del medio nocturno. Así, ya en el año 1987 se aprueba el Decreto 20/1987, de 20 de febrero, para la Protección del Medio Ambiente contra la Contaminación por la Emisión de Ruidos y Vibraciones, que se enmarca en el contexto de la regulación establecida por la Ley estatal 38/1972, de 22 de diciembre, sobre Protección contra la Contaminación Atmosférica (y Decreto 833/1975, de 6 de febrero, de desarrollo de la norma legal). El decreto autonómico, que sin distinción alguna somete a sus prescripciones todo tipo de actividad cuyo funcionamiento sea susceptible de generar vibraciones o efectos sonoros peligrosos o molestos, regula con notable detalle los niveles admisibles de ruidos y vibraciones imputables a cualquier causa. Por su parte, en lo que se refiere a la contaminación lumínica, su regulación como se ha dicho ha sido muy posterior, concretada en la reciente aprobación de la Ley 3/2005, de 20 de abril, de Protección del Medio Nocturno de las Islas Baleares. El contenido de esta ley se dirige, en definitiva, a paliar la contaminación lumínica mediante el establecimiento de las condiciones precisas, aplicables a todas las instalaciones de alumbrado exterior (públicas y priva-

das), que garanticen la reducción y la consecución de un adecuado nivel del brillo luminoso nocturno. No obstante, con la previsión de estas condiciones se persigue a la vez mejorar la protección del medio ambiente por la vía del más eficiente y racional uso de la energía que consumen tales instalaciones de alumbrado.

4. LA ACCIÓN PREVENTIVA: LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

En el ámbito de la evaluación de impacto ambiental la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares ha experimentado a lo largo de los años una singular evolución, que la ha llevado desde una posición de auténtica vanguardia a otra de claro desfase respecto de la orientación marcada por la normativa comunitaria y la legislación básica estatal. El Gobierno de las Islas Baleares aprobó, ya en el año 1986, el Decreto 4/1986, de 23 de enero, de Implantación y Regulación de los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental, que constituye la primera norma dictada al respecto en todo el Estado español. Se trata, pues, de una norma anterior incluso a la misma regulación básica estatal recogida en el Real Decreto Legislativo de 28 de junio de 1986, y que ya en aquel momento incluía entre sus disposiciones la necesidad de someter a evaluación de impacto ambiental, entre otros supuestos, los instrumentos de ordenación urbana. No obstante, desde entonces la norma –que además nació con vocación de provisionalidad, según expresamente se dice en el artículo primero– se ha mantenido invariable, a pesar de las importantes innovaciones que han introducido en la materia las normas comunitarias y estatales. El resultado, finalmente, es una regulación autonómica que en aspectos tan importantes como son la determinación de las actuaciones que hayan de someterse a evaluación o el contenido que éstas deban incorporar presenta sensibles divergencias con la regulación del Estado. Urge, por tanto, una modificación de la normativa autonómica. Sin embargo, cuando ésta se ha producido ha sido precisamente para avanzar en la dirección totalmente opuesta a la deseable. Así, el Decreto de 1986 ha sido modificado mediante otro del año 2004 (Decreto 85/2004, de 1 de octubre) en el cual no se duda en exonerar de la evaluación de impacto ambiental a cualquiera de las actuaciones recogidas en los distintos anexos con la simple exigencia de un «análisis ambiental básico» que acredite la ausencia de «impactos significativos».

En cuanto a la autorización ambiental integrada, por otro lado, valga hacer referencia simplemente al Decreto 135/2002, de 8 de noviembre, aprobado para dar cumplimiento al requerimiento que efectúa la Ley estatal 16/2002, de 1 de julio, para la designación del órgano autonómico competente en el otorgamiento de la referida autorización. El Decreto citado designa como tal órgano «a la persona titular de la Consejería de Medio Ambiente», pero añade a la vez la creación del denominado Comité de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, como el órgano consultivo, adscrito a la Consejería, encargado de «emitir un informe previo a la redacción de la propuesta de resolución».

5. LA FINANCIACIÓN DE LA PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL

La necesidad de encontrar fuentes adicionales de financiación que permitieran el desarrollo de políticas y actuaciones armonizadoras del desarrollo económico-turístico y el mantenimiento de la calidad medioambiental fue el motivo que movió –según se expresaba en la exposición de motivos– a la aprobación de una de las leyes más significativas y controvertidas de las promovidas por el *Pacte de Progres*: la Ley 7/2001, de 23 de abril, del Impuesto sobre las Estancias en Empresas Turísticas de Alojamiento (la popularmente conocida como «ecotasa»). El impuesto regulado gravaba, como indica la denominación de la norma, las estancias en determinados establecimientos de alojamiento turístico, con el propósito de destinar la recaudación obtenida a la dotación del Fondo de Rehabilitación de Espacios Turísticos (creado por Ley 12/1999, de 23 de diciembre). A su vez, la dotación de este Fondo había de ser destinada a la financiación de cualesquiera proyectos o actuaciones que se relacionasen con los objetivos marcados por la Ley; y entre ellos: i) la introducción en el sector turístico de sistemas de ahorro y eficiencia del agua y de desarrollo de las energías renovables; ii) la adquisición, recuperación, protección y gestión sostenible de espacios y recursos naturales que permita la conservación duradera de la biodiversidad; o iii) el desarrollo de las figuras de Reserva de la Biosfera, Parque Natural y otras previstas en la legislación vigente.

La Ley contó, no obstante, con una fuerte oposición, tanto del entonces Gobierno estatal conservador (que interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley) como, especialmente, de los empresarios turísticos. En este contexto, el Partido Popular insular convirtió la derogación de la Ley en uno de las principales promesas de su programa para las elecciones autonómicas de 2003. Así, recuperada la mayoría conservadora tras las elecciones, el Parlamento de las Islas Baleares aprobó la Ley 7/2003, de 22 de octubre, por la cual se derogaba la Ley de 2001. Con esta corta vigencia, y aún mas corta puesta en práctica (el desarrollo reglamentario de la Ley no se produjo hasta marzo de 2002), es fácil imaginar que sus resultados fueron más bien escasos, concretados fundamentalmente en la adquisición de algunos espacios relevantes.

La «ecotasa» no ha sido, sin embargo, un caso único en la historia de la Comunidad Autónoma. Ya a principios de los años noventa el Parlamento autonómico había aprobado la Ley 12/1991, de 20 de diciembre, del Impuesto sobre Instalaciones que Incidan en el Medio Ambiente, destinado a gravar la titularidad de determinados elementos patrimoniales afectos a la realización de actividades incidentes sobre el medio ambiente. En este caso, pues, la generación de ingresos venía fundamentada sobre la base del clásico principio «quien contamina paga». El éxito de esta Ley no ha sido, no obstante, mayor que el de la Ley 7/2001, pues el Tribunal Constitucional, en sentencia núm. 289/2000, de 30 de diciembre, ha declarado su inconstitucionalidad al considerar que la materia imponible es la misma que grava el Impuesto de Bienes Inmuebles (contraviniendo con ello lo dispuesto en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas).

En este estado de cosas, la iniciativa en la captación de fondos para la realización de actuaciones vinculadas a la mejora de la calidad medioambiental ha sido retomada por el Gobierno de las Islas Baleares en forma de creación de la Fundación para el Desarrollo Sostenible de las Islas Baleares (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2004). Esta entidad, que tiene como único fundador al Gobierno autonómico y cuyo protectorado es ejercido por las Consejeras de Medio Ambiente, Turismo y Economía, Hacienda e Innovación, nace con la finalidad de generar recursos destinados a la financiación de toda clase de proyectos que promuevan la sostenibilidad, en cuya gestión puede participar también la propia Fundación. Como una de las principales fuentes de aportación de recursos nace, a la vez, la denominada «tarjeta verde», cuya adquisición (por el precio de 10 euros) otorga al titular (durante un período de 15 días) toda una serie variada de ventajas en la prestación y acceso a servicios, equipamientos o instalaciones diversas. A fecha de hoy aún es pronto para hacer una valoración general de los resultados de la acción de la Fundación, y más aún para saber si su futuro será más duradero y exitoso que el de las iniciativas precedentes.

6. VALORACIÓN GENERAL

Toda la exposición que precede permite dibujar una idea, aunque a grandes trazos, de las principales líneas de acción de la política ambiental autonómica durante los años de historia de la Comunidad Autónoma. Los puntos de atención y las actuaciones emprendidas han alcanzado, como ha podido comprobarse, un nivel cuantitativo y de diversificación ciertamente importante, que ha ido creciendo a la par que se avanzaba en el proceso de asunción de competencias y en la definición de una organización altamente especializada.

La preocupación de los poderes públicos por la protección medioambiental es, por lo demás, un referente fácilmente explicable en un territorio autonómico marcado por el hecho ineludible de la insularidad. He aquí sin duda uno de los factores diferenciales, de naturaleza estrictamente geográfica, condicionantes de la acción pública: la percepción de finitud del espacio (mucho más intensa que la que pueda estar presente en las comunidades continentales) y, por tanto, del conjunto de los recursos que en él se integran, ha desarrollado inevitablemente en la conciencia colectiva una imagen de especial vulnerabilidad, derivada luego hacia una clara convicción sobre la necesidad de establecer adecuados mecanismos de protección. Este impulso, no obstante, con frecuencia ha entrado en colisión con las dinámicas generadas por otro de los factores singulares relevantes, de orden socio-económico, cual es el protagonismo incuestionable asumido por la actividad turística en el conjunto de la economía balear. Aun sin aportar el detalle de las cifras, es fácil compartir que la etapa autonómica ha coincidido con uno de los momentos de mayor esplendor de la actividad turística. Ello ha supuesto, que duda cabe, un impulso extraordinario para la economía balear. Pero también, en sentido negativo, los impactos del fenómeno turístico desde el punto de vista medioambiental no puede decirse que hayan sido menos significativos. Los costes ecológicos

derivados de la necesidad de dimensionar infraestructuras, servicios y demás dotaciones vinculadas al consumo de recursos conforme a las máximas exigencias de los cortos periodos de plena demanda han sido notables. Las manifestaciones más perceptibles se han producido en relación al suelo, resultado de un acelerado proceso de urbanización, especialmente de las zonas litorales, que en gran parte de las ocasiones se ha llevado a cabo de forma desordenada y desprovisto de una correcta planificación: la expresión «balearización» ha servido, precisamente, para designar este fenómeno urbanístico de acogida desorganizada del turismo de masa. Esta circunstancia, unida a la percepción de finitud espacial a la que antes aludíamos, es la que sirve para explicar lo que constituye –según se ha visto– una de las constantes en la historia de la Comunidad Autónoma: el amplio espacio que ocupan las preocupaciones territoriales dentro del marco de las preocupaciones y actuaciones públicas de protección del medio ambiente.

Paradójicamente, por otro lado, los costes ecológicos del fenómeno turístico pueden acabar repercutiendo sobre la vertiente económica de la actividad turística. No se puede olvidar, en este sentido, que la calidad ambiental y los valores naturales han formado parte tradicionalmente de la oferta balear, y es evidente que una actuación sobreexplotadora que supere la capacidad de carga ambiental puede desembocar a la vez en una superación de la capacidad de carga psicológica, traducida en el efecto de disminución del placer o bienestar del visitante. Por este motivo, también desde la óptica de la actividad económica turística se ha puesto de manifiesto, especialmente en los últimos años, la necesidad de adoptar políticas de contención, que deriven hacia la consecución efectiva del tan deseado modelo turístico sostenible de calidad. Es esta situación, pues, la que sirve en este caso para explicar otra de las características –también vista– de la política ambiental autonómica: su fuerte implicación con la política turística, en el sentido que la protección del medio ambiente se convierte en un instrumento para la consecución del objetivo de una oferta de calidad.

Sin embargo, las inercias y esclavitudes generadas por el modelo consolidado durante muchos años de turismo de masa, expansivo y altamente depredador de recursos, son difícilmente invertibles. Por esta razón, si bien es cierto –ya se ha dicho– que las actuaciones realizadas han sido muchas y muy importantes desde el punto de vista de la finalidad pública de protección del medio ambiente, también lo es que la política ambiental autonómica ha venido marcada en ocasiones por el dominio de lo que podríamos denominar simplemente una «acción de medidas correctoras»; es decir, de adopción de decisiones que tienden, no tanto a equilibrar un modelo económico generador de significativas afectaciones ambientales, cuanto más bien únicamente a minimizar tales impactos.

BIBLIOGRAFÍA

BLÁZQUEZ SALOM, M.: «El territorialismo y el ecologismo frente al turismo», en *Scripta Nova*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 2005.

BLÁZQUEZ SALOM, M.; GARAU MUNTANER, J. M. y MURRAY MAS, I.: *El tercer boom. Indicadors de sostenibilitat del turisme de les Illes Balears 1989-1999*, Centre d'Investigació i Tecnologies Turístiques de les Illes Balears, Palma, 2002.

COLOM PASTOR, B.: *Veinticinco años de autonomía balear. Estudios jurídicos sobre el autogobierno (1977-2000)*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

MAYOL I SERRA, J.: *Autonomia i Medi Ambient a les Illes Balears (1983-2003)*, Documenta Balear, Palma, 2005.

