

## Islas Baleares: el medio ambiente entre cambios políticos

---

BARTOMEU TRIAS PRATS

Sumario: 1. VALORACIÓN. 1.1. *Trayectoria y valoración general*. 1.2. *Legislación*. 1.3. *Organización*. 1.4. *Ejecución: líneas de actuación*. A) Protección de espacios de relevancia ambiental: espacios naturales protegidos y Red «Natura 2000». B) Gestión de los recursos hídricos. C) Cambio climático. D) Prevención y lucha contra los incendios. 1.5. *Conflictos ambientales*.—2. APÉNDICE INFORMATIVO. 2.1. *Departamento del Gobierno autonómico competente en materia de medio ambiente*. A) Estructura interna. B) Entes instrumentales dependientes o vinculados a la Consejería de Medio Ambiente. 2.2. *Normativa y actos*. A) Normas reglamentarias. B) Otras disposiciones y actos.

\* \* \*

### 1. VALORACIÓN

#### 1.1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Elaborar una rápida crónica de la política ambiental del año 2011 no parece que debiera resultar una tarea excesivamente complicada. Por una sencilla razón, porque 2011 no ha sido en absoluto un año pródigo en acontecimientos especialmente relevantes, ya sea por su impacto positivo o por su impacto negativo, desde el punto de vista de la referida política ambiental autonómica. Un simple dato, el que se refiere a la producción normativa, nos puede servir de muestra para tener una idea precisa de hasta qué punto el año 2011 ha resultado en gran medida un período de pausa: no se ha aprobado ninguna disposición de rango legal directamente vinculada a la materia ambiental; y prácticamente lo mismo puede decirse por lo que se refiere a las disposiciones de rango reglamentario, si se exceptúan las relacionadas con aspectos estrictamente organizativos.

Así pues, insistimos, el año 2011 ha representado un cierto paréntesis, una cierta ralentización, respecto al ritmo normal al que venían desarrollándose los acontecimientos durante los años anteriores en el ámbito de la política ambiental. O dicho de otra forma, un período que desde luego no se ha caracterizado por grandes innovaciones en la actuación pública ambiental, sino básicamente por la continuidad en la actividad ordinaria de gestión. Sin duda, la explicación de esta situación se encuentra en buena parte en el proceso electoral que ha tenido lugar durante la primavera. Y que ha provocado, como muchos ya se habían aventurado a pronosticar, un importante cambio en la composición del Parlamento Autonómico y, por supuesto, en el color del Ejecutivo balear. La disolución de la Cámara Legislativa en pleno período de sesiones, el posterior lapso de tiempo transcurrido hasta la constitución de la nueva Asamblea y, por último, el tiempo dedicado a la formación y puesta en funcionamiento del Gobierno entrante, sin duda han condicionado el ritmo e intensidad de las actuaciones llevadas a cabo por los poderes públicos, y de manera particular las producidas en el ámbito ambiental. Con un Gobierno saliente prácticamente en funciones desde principios de año, preocupado sobre todo por el modo de afrontar el difícil reto electoral y el más que previsible cambio de poder, y un Gobierno entrante que no ha comenzado a andar hasta el último trimestre del año, con las miras puestas casi exclusivamente en la situación económica, es fácil imaginar que las acciones desarrolladas en materia ambiental no hayan sido muy destacadas, ni cuantitativa ni cualitativamente.

En definitiva, en estos momentos sería más sencillo hacer un balance de la etapa de gobierno que se ha cerrado con las últimas elecciones autonómicas que elaborar una crónica de los acontecimientos sucedidos dentro del año. Sin embargo, lo primero no corresponde a este lugar ni a nosotros. Y lo segundo, como hemos advertido antes, tiene la dificultad de contar con insuficientes elementos de juicio que permitan hacer una valoración global de la cuenta de resultados del año. En resumen, reiterando lo ya dicho, podría definirse 2011 como un año de *impasse*. De fin de una etapa e inicio de un nuevo período. No obstante, no parece arriesgado afirmar que este nuevo período vendrá marcado por el mismo protagonista principal que el de la etapa anterior: la crisis económica. La legislatura que este año se ha cerrado (2007-2011) ha sido la del estallido de la crisis. Y la que ahora comienza (2011-2015), en pleno apogeo de las dificultades económicas, pretende ser –al menos en la voluntad política– la de la superación de dicha crisis. Ese es, en efecto, el objetivo primero y principal. Y por eso, no debe sorprendernos que la realización de tal objetivo acabe condicionando y dirigiendo toda la línea de acción de los poderes públicos.

En este sentido, un simple repaso de los Informes de los años inmediatamente anteriores nos sirve para comprobar con facilidad de qué modo las estrategias y los objetivos de recuperación económica se han ido infiltrando en la motivación y contenido de las diferentes normas y actuaciones sectoriales. Hasta el punto de que en los últimos tiempos no ha sido extraña la aparición y proliferación de las que podríamos denominar «normas-medida». Esto es, disposiciones que, escudadas en la finalidad de favorecer el desarrollo de la actividad económica y la inversión (especialmente en los sectores productivos tradicionales de la Comunidad: turismo y construcción), han favorecido

la aparición de regímenes particulares que actúan como pura excepción a regímenes generales previamente establecidos. Dicho de otro modo, con frecuencia cada vez mayor hemos visto cómo el propósito de recuperación económica se ha convertido en el eje de la argumentación de decisiones que, en otras circunstancias distintas, difícilmente podrían haberse justificado desde la lógica propia del sector o, menos aún, desde la perspectiva de la protección del medio ambiente. Hasta ahora, en la etapa anterior, se ha tratado sólo de intervenciones puntuales, como hemos dicho, que en ningún caso han hecho tambalear los logros históricos de la acción ambiental. El peligro al que se enfrenta el nuevo período, sin embargo, es evidente: existe el riesgo de que la filosofía que está en la base de las normas y decisiones a las que antes aludíamos acabe apoderándose y dominando de forma absoluta el timón de la política autonómica. La prioridad dada a solventar las dificultades económicas actuales, que es perfectamente legítima y del todo plausible, no puede desembocar en un pragmatismo exacerbado, que haga ley del clásico adagio latino *primum vivere deinde philosophari*, entendiendo que *vivere* se refiere a sanear la economía y que todo lo demás, incluida la política ambiental, queda subordinado en un segundo plano.

En definitiva, la Comunidad se encuentra ante viejo dilema –en su versión más cruda– entre desarrollo y protección; se enfrenta a la difícil aspiración de encontrar un punto de equilibrio entre intereses económicos y medioambientales. Pero no sería difícil imaginar que en una situación como la actual, con una crisis de tanto impacto sobre los niveles de bienestar social, la selección de prioridades en la actuación pública tuviera una tendencia acusada a inclinarse del lado de los primeros intereses citados. De momento, es cierto, el juego de la alternancia política que han permitido las elecciones autonómicas de este año no ha ido seguido de ningún dato objetivo, de ninguna acción concreta y constatable, que permita pensar que eso haya de ser así. Es demasiado pronto para saberlo. No obstante, no puede descartarse que el año 2011 acabe marcando un punto de inflexión en la definición del modelo de política ambiental y en su relación con el resto de políticas autonómicas. Sin duda habrá tiempo en el futuro para comprobarlo.

## 1.2. LEGISLACIÓN

Como ya dijimos antes, en el año 2011 no se ha aprobado ninguna disposición de rango legal, proveniente de la Asamblea Legislativa o del Ejecutivo Autonómico, que se pueda relacionar directamente con la materia ambiental. Y lo mismo cabe decir respecto a las disposiciones reglamentarias, con la única salvedad de aquellas que afectan al ámbito organizativo, de las cuales damos cuenta en el epígrafe siguiente.

## 1.3. ORGANIZACIÓN

En año de elecciones autonómicas y, más todavía, de cambio de Gobierno, no resulta nada sorprendente que el aspecto organizativo, el diseño de la estructura de la Admi-

nistración autonómica en general y de la Administración ambiental en particular, sea una de las cuestiones que mayores primicias pueda deparar. Y en efecto, así ha sido, las novedades que se han producido en este ámbito durante el año 2011 han sido muchas y no poco importantes. Curiosamente, sin embargo, ya en el año 2010 se habían realizado algunos cambios muy significativos, fruto entonces de otras circunstancias muy distintas, de manera que los actuales vienen a incidir sobre un esquema organizativo que en los últimos tiempos se ha mostrado especialmente inestable y sujeto a variación.

En 2010, la voluntad de redimensionar la Administración autonómica en unos términos más modestos y acordes con las disponibilidades presupuestarias, por un lado, y sobre todo la necesidad de resolver la crisis de Gobierno desatada por la expulsión de los miembros de *Unió Mallorquina*, por otro, motivó un importante reajuste en el Ejecutivo balear. De las catorce consejerías que existían hasta entonces se pasó a diez, con dos variaciones muy relevantes en lo que a nosotros nos interesa: por una parte, la supresión de la Consejería de Agricultura y Pesca; y por otra, aún más relevante, la fusión de la Consejería de Medio Ambiente con la Consejería de Movilidad y Ordenación del Territorio, que dio lugar a la nueva Consejería de Medio Ambiente y Movilidad. Lógicamente, este último cambio, el de la fusión de ambas consejerías, tuvo repercusiones sobre la esfera de los órganos directivos del nuevo departamento, reduciéndose a la mitad las seis direcciones generales que tenía la antigua Consejería de Medio Ambiente.

Pues bien, sobre este esquema sensiblemente renovado ha incidido la última reforma de 2011, llevada a cabo a través de dos Decretos del Presidente de las *Illes Balears* de la misma fecha, 18 de junio: el primero, el Decreto 10/2011, que ha establecido la composición del Gobierno y la estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma; y el segundo, el Decreto 12/2011, que ha definido las competencias y la estructura orgánica básica de las diferentes consejerías de la Administración autonómica (modificado puntualmente por el Decreto 23/2011, de 5 de agosto). El resultado, finalmente, ha sido un Gobierno aún más reducido que el previsto en 2010, con tan solo seis consejerías (más una vicepresidencia económica, de promoción empresarial y de ocupación). Como es lógico suponer, tras una reducción de tal magnitud pocos sectores tradicionales de la división funcional administrativa han conservado entidad orgánica exclusiva, siendo lo más habitual que se hayan fusionado en una misma consejería diversos sectores de la actividad administrativa. Y precisamente, la materia «medio ambiente» es una de las que se han visto abocadas a la cohabitación departamental. En realidad, sin embargo, la situación no es nueva, pues recordemos que ya en 2010 se habían unificado las consejerías de Medio Ambiente y la de Movilidad y Ordenación del Territorio. Ahora bien, la reforma de 2011 ha supuesto la adición de un inquilino más al departamento autonómico, convertido así en la actual Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio.

De entrada, lo primero que llama la atención de la nueva organización administrativa es la configuración tripartita de la consejería. La materia «Agricultura», que con la reforma de 2010 había perdido el máximo rango orgánico (siendo degradada al nivel de órgano directivo, Dirección General de Agricultura y Pesca, integrada dentro de la Consejería de Presidencia), recupera su posición jerárquica anterior. Pero no sólo

eso, sino que además lo hace con trato de preferencia, anteponiéndose a los dos socios preexistentes, Medio Ambiente y Territorio. Desde este punto de vista, la reforma de 2011 ha supuesto un paso más hacia una realidad que viene haciéndose constante en los últimos tiempos: la crisis del medio ambiente en su expresión organizativa, con la desaparición de los departamentos exclusivamente competentes. No hay duda de que tal situación, agravada incluso por las frecuentes variaciones de los organigramas administrativos –muchas veces puramente caprichosas y sin justificación razonable– poco ayuda a la consolidación de la actuación ambiental, a la creación de pautas estables de comportamiento que generen una conciencia y cultura ambientales. Eso no es todo, sin embargo. Hay un segundo aspecto que todavía llama más la atención: la colocación del «medio ambiente» entre la «agricultura» y el «territorio». Un aspecto que viene a revelar una cierta concepción economicista del medio ambiente, como elemento susceptible de explotación. O dicho de otra manera, esta circunstancia de algún modo es expresión del predominio que ejerce hoy en día un sistema económico que, dirigido por las reglas del mercado, atribuye a los recursos naturales un papel instrumental, concebidos como elementos del sistema productivo.

En fin, el nuevo esquema de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio viene detallado en el Decreto 12/2011, de 18 de junio, más tarde modificado por el Decreto 23/2011, de 5 de agosto. Como podrá comprobarse, en el nuevo departamento autonómico confluyen unidades orgánicas procedentes de hasta tres consejerías distintas de la anterior organización. En concreto, de acuerdo con lo establecido por las dos disposiciones antes citadas, la estructura de la Consejería ha quedado del siguiente modo:

- Secretaría General.
- Secretaría General Adjunta
- Direcciones generales vinculadas a la antigua Consejería de Presidencia:
  - Dirección General de Medio Rural y Marino: ha asumido las funciones correspondientes a la desaparecida Dirección General de Agricultura y Pesca, en todo lo relativo a la agricultura, ganadería y pesca (planificación, ordenación y fomento del sector agrario; sanidad animal y vegetal; desarrollo y reforma agrarias; denominaciones de origen; investigación agraria; pesca marítima en aguas interiores; ordenación del sector pesquero; enseñanza náutico-pesquera; cofradías de pescadores)
- Direcciones generales vinculadas antes a la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes:
  - Dirección General de Arquitectura y Vivienda: asume las competencias de la anterior Dirección General del mismo nombre (fomento de la rehabilitación de inmuebles; viviendas de protección oficial; supresión de barreras arquitectónicas; control de calidad de la edificación; arquitectura, proyectos y valoraciones)
- Direcciones Generales vinculadas a la anterior Consejería de Medio Ambiente y Movilidad (sector movilidad):
  - Dirección General de Ordenación del Territorio: ha asumido las funciones de la anterior Dirección General del mismo nombre (ordenación territorial y urba-

- nismo en el marco de las competencias de la comunidad autónoma; sistema de información territorial; cartografía; recuperación y mejora de infraestructuras territoriales; autorización de los vertidos de tierra al mar; autorizaciones en la zona de servitud de protección de costas)
- Dirección General de Transportes: les corresponden las competencias de la antigua Dirección General de idéntica denominación (planificación y ordenación de los transportes terrestres; políticas de movilidad)
- Direcciones Generales vinculadas antes a la Consejería de Medio Ambiente y Movilidad (sector medio ambiente):
- Dirección General de Recursos Hídricos: se mantiene intacta. Sus atribuciones se centran fundamentalmente en los ámbitos siguientes: planificación hídrica; gestión del dominio público hidráulico y del agua; y planificación y gestión de las infraestructuras hidráulicas y de las demás vinculadas al suministro de agua y saneamiento de las aguas residuales
  - Dirección General de Medio Natural, Educación Ambiental y Cambio Climático: se ha convertido en la Dirección General de mayor entidad en lo que se refiere a la actuación ambiental, a asumir las funciones que anteriormente correspondían a la Dirección General de Biodiversidad (planificación, gestión y conservación de los espacios naturales protegidos –terrestres y marinos– y de las especies protegidas; planificación y gestión forestal y prevención y extinción de incendios; planificación y gestión de los recursos cinegéticos; caza) y a la Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental (coordinación de todas las actuaciones en materia de cambio climático; control de la contaminación atmosférica; elaboración, aprobación y coordinación de los planes y programas de educación ambiental, incluidas las actividades formativas relacionadas con los espacios naturales protegidos y el mar; ordenación y gestión de los residuos y suelos contaminados; información ambiental; auditorías medioambientales y sistemas de gestión ambiental).

La estructura organizativa de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio se completa con la integración de la Comisión Balear de Medio Ambiente. Este órgano colegiado, asimilable en rango a un órgano directivo, desempeña las funciones de órgano ambiental en la Comunidad Autónoma. En consecuencia, le corresponden las atribuciones que la legislación básica estatal y la autonómica atribuyen a tal órgano en relación con los proyectos, planes y programas sujetos a evaluación ambiental que la Administración de la Comunidad Autónoma, los Consejo Insulares, los Municipios o las entidades de Derecho público dependientes de estas administraciones deban autorizar, elaborar o aprobar. El Decreto 91/2011, de 2 de septiembre, ha introducido algunas modificaciones puntuales en la normativa reguladora de la organización, funciones y régimen jurídico de la Comisión Balear de Medio Ambiente, aunque de escasa relevancia.

Finalmente, para acabar con el apartado relativo a la organización, vale la pena hacer una referencia, aunque sea breve, al esquema organizativo de las administraciones insulares. De entrada, puede destacarse la previsión, tanto en el Consejo Insular de Mallorca

como en los de Ibiza y Menorca, de un departamento cuya denominación incluye una referencia expresa al «medio ambiente». El dato no deja de ser curioso si tenemos en cuenta que, tras la última reforma del Estatuto de Autonomía en el año 2007, el «medio ambiente» no aparece recogido en la lista de materias (art. 70) atribuidas como propias a la competencia de los consejos insulares. Más aún, ni siquiera aparece recogido en la lista de materias (art. 71) susceptibles de ser transferidas o delegadas –en cuanto a la función ejecutiva o de gestión– por la Comunidad Autónoma a los consejos insulares. Así pues, la previsión de tales departamentos no responde en realidad a la existencia de un núcleo sólido y bien definido de competencias ambientales en manos de los consejos insulares, sino que se trata más bien de una pura denominación administrativa destinada a dar amparo a una pluralidad diversa de atribuciones que, en mayor o menor medida, guardan conexión con la materia ambiental (gestión de residuos, caza, etc.). Sin duda la vocación expansiva y transversal de la materia medio ambiente ayuda a la justificación de esta práctica. No obstante, la simple denominación de los departamentos insulares resulta muchas veces ya sintomática del escaso peso correspondiente a las competencias ambientales. Salvo en el caso del Consejo Insular de Mallorca, que sí está dotado de un departamento con denominación exclusiva referida al medio ambiente, los consejos insulares de Menorca (Departamento de Economía, Medio Ambiente y Caza) e Ibiza (Departamento de Movilidad, Interior y Medio Ambiente) son un claro ejemplo del nivel de dilución de la acción ambiental dentro del conjunto de responsabilidades de las administraciones insulares.

#### 1.4. EJECUCIÓN: LÍNEAS DE ACTUACIÓN

En un año de escasas noticias relacionadas con la actuación ambiental, los principales puntos de atención de la actividad administrativa han seguido siendo, básicamente, los mismos que lo han sido durante los últimos tiempos. En particular, pues, la mejora de las conducciones de agua potable y de los sistemas de depuración de aguas residuales; el control y prevención de los incendios forestales; y la mejora del litoral y de los espacios naturales protegidos.

##### **A) Protección de espacios de relevancia ambiental: espacios naturales protegidos y Red «Natura 2000»**

Pese a su tardía implantación, la Red Ecológica Europea «Natura 2000» constituye hoy una realidad efectiva en las Islas Baleares. Y además una realidad viva, que año tras año ha ido dando nuevos pasos en su proceso de integración, unidos a los logros también alcanzados en cuanto a la definición de los espacios naturales protegidos propios de la legislación básica estatal y autonómica. En este sentido, bien puede decirse que los últimos años han traído importantes avances en la labor de diseño del mapa de los «espacios de relevancia ambiental» de las Islas Baleares. E igualmente se puede decir que el año 2011 no ha sido una excepción en esta línea de evolución. En concreto, algunas decisiones significativas se han producido y se pueden citar en este ámbito: i)

en primer lugar, cabe mencionar el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 25 de febrero de 2011, de ampliación de la zona de especial protección para las aves (ZEPA) de *s'Albufera* de Mallorca (Mallorca); ii) asimismo, también relacionado con la Red «Natura 2000», debe hacerse alusión al Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 29 de abril de 2011, por el que se acuerda iniciar el procedimiento de ampliación de la lista de lugares de importancia comunitaria (LIC) en relación al hábitat *Puig Malet i Santa Eularieta* (Menorca); iii) en tercer lugar, igualmente debe mencionarse el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 11 de marzo de 2011, de inicio del procedimiento de declaración de la *Cova des Pas de Vallgonera* (Mallorca) como monumento natural; iv) y finalmente, en cuarto lugar, debe hacerse referencia al Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 11 de marzo de 2011, sobre iniciación del procedimiento de ampliación del ámbito del parque natural de *Cala d'Hort i cap Llençrisca* (Ibiza). Como se puede comprobar, no se trata en ningún caso de realizaciones fundamentales que afecten a la definición de las líneas estratégicas de la política en materia de espacios naturales protegidos, sino simplemente de pequeños pasos –algunos todavía sólo en fase inicial– en la tarea de delimitación de los mismos. Ahora bien, en eso radica precisamente la relevancia de los acuerdos citados, en el hecho de denotar la preexistencia de un objetivo plenamente asumido: el de garantizar la integridad del sistema de espacios de relevancia ambiental de las Islas Baleares. Y de ahí la tarea emprendida por la administración autonómica, pausada pero constante, dirigida a la consecución del señalado objetivo.

Hay que decir, no obstante, que todos los logros alcanzados hasta ahora en el ámbito de los espacios de relevancia ambiental –incluidos los que se acaban de señalar en el párrafo anterior– no sirven para estar completamente satisfechos, pues si bien es cierto que se ha avanzado en lo que se refiere a la delimitación de tales espacios, también lo es que continúa existiendo mucha tarea por hacer en lo que se refiere a su ordenación y gestión. En este sentido, el año 2011 nos ha dejado un perfecto ejemplo de la excesiva pasividad con la que la Administración en ocasiones afronta tal tarea. Nos referimos al Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno el día 9 de diciembre de 2011, mediante el cual se declara la caducidad del procedimiento de aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales de cinco espacios protegidos («Costa Sur de Menorca», «*s'Albufera* de Fornells», «el Toro», «Península de Levante» y «*es Trenc-Salobrar* de Campos»). La simple sucesión de los acontecimientos que han desembocado en la resolución citada deja bien a las claras la apatía, incluso el puro desinterés, podría decirse, mostrado por la Administración autonómica, que ha sido incapaz de resolver el procedimiento después de haber transcurrido más de cinco años –contando la sucesivas prórrogas– desde la fecha de iniciación. Y como colofón, no se puede olvidar la nota informativa publicada por el servicio de comunicación de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio, que viene a añadir unas notas de ironía al asunto. Dicha nota, una vez dada cuenta del acuerdo adoptado y de su contenido, incorpora un último inciso en el que se dice textualmente lo siguiente: «de todas formas, todos los espacios indicados ya disponen en la actualidad de otras figuras que garantizan la protección e imposibilitan el desarrollo urbanístico». La frase, así redactada, podría considerarse intrascendente, a lo sumo podría sonar a simple excusa para tranquilizar las conciencias, sin embargo para nosotros



significa algo más. Revela un modo de ver las cosas –consciente o inconsciente– que conecta directamente con aquella perspectiva economicista de los recursos naturales a la que aludíamos en otro momento. Dicho de otra forma, revela una visión del territorio que lo concibe fundamentalmente como el elemento base de una pura actividad económica, la urbanizadora. Y de ahí, pues, que en aquellos casos en que la normativa vigente impone la protección de determinados espacios naturales, tal protección sea contemplada exclusivamente como un límite negativo a la actividad urbanizadora que parece resultar consustancial al destino del suelo. Eso no puede ser así, obviamente. La exclusión de los procesos urbanizadores no constituye la meta única y esencial de la protección de los espacios naturales. Se olvida con frecuencia –y eso es lo que demuestra la nota informativa publicada– que la protección de los activos ambientales que justifican la declaración de un espacio natural no se puede resolver con una simple clasificación urbanística del suelo, cuyo sentido además es esencialmente negativo, sino que requiere de actuaciones positivas, destinadas a poner en valor aquellos activos y conservarlos en un estado favorable. Y para eso resulta imprescindible disponer de adecuados instrumentos de planificación y gestión.

Finalmente, al margen de todo lo anterior, queremos hacer referencia a un último acontecimiento de interés relacionado con los espacios naturales. Aunque se trata de un acontecimiento que no incide estrictamente sobre ninguna de las categorías de espacios protegidos que contemplan la legislación comunitaria, estatal o autonómica, merece en todo caso destacarse por afectar a uno de los parajes de mayor relevancia ambiental y cultural de las Islas Baleares: la *Serra de Tramuntana*. En el Informe relativo al pasado año 2010 ya se hizo referencia, como uno de los hechos más sobresalientes, a la declaración de la *Serra de Tramuntana* como Patrimonio Mundial. Tal declaración, obviamente, ha supuesto un reconocimiento explícito de los excepcionales valores que concurren en este ámbito geográfico. Ahora bien, ha supuesto a la vez la asunción de un firme compromiso, el de mantener y potenciar los rasgos distintivos que han servido para avalar la inclusión de la *Serra de Tramuntana* dentro de la lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO. A tal efecto, pues, se comprende fácilmente la conveniencia de desarrollar una plan de actuación coordinada por parte de las diferentes administraciones públicas afectadas. Y ese es el fin, precisamente, al que responde la creación del llamado «Consorcio *Serra de Tramuntana* Patrimonio Mundial», en el que participen el Gobierno de las Islas Baleares, el Consejo Insular de Mallorca y todos aquellos Ayuntamientos –incluidos dentro del ámbito geográfico de la *Serra*– que así lo decidan. En definitiva, se trata de una fórmula para aunar esfuerzos en orden a la realización de todas aquellas actuaciones y objetivos que –tal como se dice en el texto de los Estatutos– resultan inherentes al régimen de declaración de la *Serra de Tramuntana* como Patrimonio Mundial.

## **B) Gestión de los recursos hídricos**

Como ya apuntamos al inicio de este apartado, la gestión eficiente de los recursos hídricos constituye una de las principales preocupaciones en la Comunidad Autónoma

de las Islas Baleares, de los ciudadanos en general y de los poderes públicos en particular. Por esa razón, no extraña que la Dirección General de Recursos Hídricos, junto con el ente dependiente Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental, constituya uno de los centros directivos de la Administración autonómica que tiene atribuido un mayor protagonismo. De hecho, baste comprobar cómo, pese a los muchos y constantes cambios que se producen en el ámbito organizativo, con frecuentes fusiones entre distintos órganos superiores o directivos –o simple supresión, en otras ocasiones–, la Dirección General de Recursos Hídricos se viene manteniendo como un elemento fijo dentro del organigrama del departamento responsable en materia de medio ambiente. A pesar de los esfuerzos realizados, sin embargo, el objetivo de asegurar una gestión eficiente de los recursos hídricos aún dista mucho de presentar logros realmente satisfactorios. O al menos así cabe entenderlo a la vista de los datos presentados este año por la Consejería en el marco de los convenios de financiación de los proyectos para la detección y reducción de pérdidas en las redes de distribución. El concepto clave utilizado para medir el nivel de funcionamiento de las redes de distribución es el de «rendimiento», que expresa la diferencia entre el agua extraída para el suministro y el agua contabilizada como finalmente suministrada. Dicha diferencia, lógicamente, corresponde a pérdidas físicas de la red, o bien a otros factores anómalos como puedan ser conexiones irregulares a la red, mal funcionamiento de los contadores, usos públicos no contabilizados, etc. Pues bien, los datos dados a conocer este año reflejan una situación más que preocupante: el «rendimiento» medio de las redes de suministro de las Islas Baleares es del 73%. O lo que significa lo mismo: de cada 100 litros extraídos más de una cuarta parte, 27, no llegan a su destino.

Al margen de lo anterior, la crónica referida a los recursos hídricos exige este año una alusión especial al apartado de la planificación, al haberse aprobado por el Consejo de Gobierno –en fecha 25 de febrero de 2011– el nuevo Plan Hidrológico de las Islas Baleares. Este nuevo Plan, que una vez que sea aprobado por el Consejo de Ministros sustituirá al anterior de 2001, está llamado a ser el instrumento básico para la adaptación de la política hidrológica de las Islas Baleares a los principios y criterios de acción establecidos por la Directiva Marco del Agua (DMA) de la Unión Europea. Entre los objetivos básicos del Plan destaca la consecución, para el año 2015, de un buen estado ecológico de los torrentes, humedales y aguas costeras, así como una buena calidad química y un buen estado cuantitativo de las aguas subterráneas. El Plan prevé una inversión de más de 2.700 millones de euros hasta el año 2027, de los cuales un porcentaje muy importante –aproximadamente el 44%– corresponden a actuaciones de saneamiento y depuración. El dato da una idea clara de la importancia atribuida a tales actuaciones, pues evidentemente resulta esencial poder garantizar el buen estado de los vertidos y, en general, evitar cualquier tipo de problema relacionado con el tratamiento de las aguas. Además, disponer de un volumen adecuado de agua depurada reutilizable para el riego ayuda mucho al ahorro de agua potable, lo que resulta de vital importancia en las regiones mediterráneas, como las Islas Baleares, sometidas a ciclos de sequía.

### **C) Cambio climático**

Hace ya algunos años que las Islas Baleares contribuyen activamente a la lucha contra el cambio climático. En un primer momento con la denominada Estrategia Balear contra el Cambio Climático (2005). Y mas tarde con el vigente Plan de Acción para la Lucha contra el Cambio Climático (2008-2012), que constituye el documento de trabajo en el que se recogen todas las actuaciones que se desarrollan en las Islas Baleares destinadas a la referida lucha contra el cambio climático. En el año 2010, aprovechando que el Plan se encontraba en el ecuador de su ejecución (con un elevadísimo grado de implantación), el Gobierno de las Islas Baleares decidió poner en marcha el proceso de revisión. Este proceso ha continuado en el año 2011, con la reunión –en el mes de febrero– de la denominada Comisión Interdepartamental de Cambio Climático (órgano que coordina las actuaciones de las diferentes Consejerías que afectan a la materia), en la que han analizado las múltiples propuestas y aportaciones efectuadas por distintas instituciones y colectivos sociales en orden a la revisión del referido Plan. Independientemente de cuál sea el resultado final del proceso, los resultados obtenidos hasta ahora –derivados del Plan y de la anterior Estrategia– son más que positivos, habiéndose conseguido en más de un 12% las cantidades de emisión de dióxido de carbono a la atmósfera.

### **D) Prevención y lucha contra los incendios**

La prevención y lucha contra los incendios constituye una de las tareas en las que la Administración autonómica tradicionalmente ha mostrado mayor implicación. Tanto que en la última década se había conseguido una importante reducción de la superficie quemada anualmente. Esta tendencia, sin embargo, se vio truncada el pasado año 2010, en el que ardió una superficie (500 ha) cinco veces superior a toda la devastada durante el año 2009. Desgraciadamente, el año 2011 ha seguido la tendencia del año precedente, incluso mucho más agravada. Según los datos de la Consejería, la superficie quemada ha llegado hasta un total de 2.478 hectáreas, una cifra a la que no nos habíamos aproximado desde hacía mucho tiempo, desde el año 1994. En términos cuantitativos de número de incendios la isla de Mallorca ha sido la más castigada. Sin embargo, si atendemos a la superficie quemada, no hay duda de que la isla de Ibiza es la que ha resultado más duramente afectada. En su caso, las cifras son absolutamente espeluznantes: en un solo año el fuego ha devorado el 3'5% del territorio de toda la isla.

Los esfuerzos dedicados por la Administración a la lucha contra los incendios, a los que antes aludíamos, han hecho posible una respuesta sumamente eficaz de los dispositivos de extinción, que ha permitido reducir notablemente el potencial de muchos de los incendios declarados. No obstante, tales actuaciones, de carácter puramente paliativo, es obvio que no son la solución al problema. Lo sucedido durante el año 2011 pone de manifiesto la necesidad de dedicar aún mayores esfuerzos a las tareas de prevención y concienciación ciudadana. Ninguna otra cosa puede pensarse a la vista de las conclusiones de los informes elaborados por la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y

Territorio, que revelan que la gran mayoría de los incendios son intencionados (43%) o se deben, en su caso, a negligencias (38%).

#### 1.5. CONFLICTOS AMBIENTALES

El año 2011 ha servido para confirmar, una vez más, la existencia de algunos conflictos con un elevado grado de arraigamiento, que en buena medida se han convertido ya en tradicionales. Sin duda, uno de ellos es el que se refiere a la gestión de los recursos hídricos, a la que ya hemos hecho referencia en un momento anterior. O también, por citar otro distinto, el que hace referencia a la gestión de los residuos, particularmente los generados por la construcción. Y al problema que supone la existencia de un importante volumen de residuos que no llega a las plantas de tratamiento. Sin embargo, como ya es habitual, por encima de los anteriores conflictos, y de algunos otros que también podrían señalarse, sigue primando la problemática relacionada con la explotación de uno de los recursos más apreciados en los territorios insulares: el suelo. Y en concreto, la problemática que envuelve la explotación de tal recurso vinculada a la actividad urbanística. En resumen, se trata de la vieja pugna entre intereses ambientales, movidos con especial fuerza por la percepción de finitud territorial que es característica de los territorios insulares, e intereses económicos, tradicionalmente vinculados en las Islas Baleares a actuaciones urbanísticas de transformación del suelo.

Así es, la actividad urbanizadora y de edificación –ya sea vinculada a usos exclusivamente residenciales o a usos turísticos– ha constituido durante muchos años uno de los principales motores de la economía balear. No es de extrañar, pues, que en la actual situación de crisis, con el estallido de la denominada «burbuja inmobiliaria», el sector de la construcción se haya visto gravemente afectado. En este sentido, es fácil advertir que la crisis económica actual ha provocado una más que notable ralentización –cuando no paralización absoluta– de las operaciones de nueva urbanización y edificación. En definitiva, de los nuevos consumos de suelo. Pese a todo, la herencia acumulada durante los años anteriores de bonanza sigue revelando la existencia de un claro desajuste en el balance ambiental de la actividad de explotación urbanística del suelo. Según datos publicados este año por la Consejería de Medio Ambiente y Movilidad, correspondientes a un estudio del período 2001-2008, durante este lapso de tiempo se han edificado en las Islas Baleares un total de 655.255 nuevas plazas, alcanzando así un máximo de 2.146.719 plazas edificadas. Pero eso no es todo, a las anteriores cifras hay que añadir además las correspondientes al suelo vacante, es decir, las plazas que puede albergar el suelo existente ya clasificado como urbanizable que aún no ha sido urbanizado y/o edificado. Según el mismo estudio antes señalado, las plazas correspondientes al suelo vacante alcanzan la cifra de 508.191, lo que da un resultado final, correspondiente al total de plazas posibles, de 2.654.910 habitantes. O sea, una cifra que multiplica por 2'6 la de la población residente. Y aún hay un último dato que aporta el estudio digno de mención: del total del suelo vacante que existe en las Islas Baleares, la mayor parte, el

42%, está destinado a vivienda unifamiliar aislada, lo que provoca que la capacidad de acogida de dicho suelo sea muy reducida, sólo el 14% del potencial crecimiento de la población. Eso revela, por lo tanto, que el fuerte crecimiento de la construcción que se ha vivido durante los años pasados se ha basado principalmente sobre un modelo expansionista, es decir, caracterizado por un gran consumo de territorio.

En definitiva, no hace falta insistir en mayores datos. Basta la simple lectura de los anteriores para evidenciar que la actividad de explotación del recurso suelo durante los años del *boom* de la construcción ha generado una situación de insostenibilidad. Insostenibilidad desde el punto de vista ambiental, por supuesto, pero incluso desde el punto de vista económico, por la carga que supone para las arcas públicas la implantación y mantenimiento de nuevas dotaciones y servicios. Llegados a este punto, pues, parece que la situación requiere un replanteamiento del modelo de crecimiento, y que no vale conformarse con que el fenómeno del desarrollo urbanístico se haya visto detenido a causa de la crisis económica. A nadie se le oculta, sin embargo, que la realización de ese objetivo representa una tarea sumamente difícil. La simple reversión de los excedentes urbanísticos actuales resulta ya una labor complicada, debido sobre todo a los derechos que amparan el legítimo ejercicio de la actividad urbanizadora y que convierten la posibilidad de enfrentarse a cuantiosas indemnizaciones en una verdadera espada de Damocles que pende sobre las devastadas arcas públicas. En cualquier caso, ésa no es la cuestión principal. La verdadera tarea que debe afrontarse es la que afecta a la definición del modelo productivo balear. Un modelo productivo en el que la construcción, juntamente con el turismo –a la vez ambas actividades muy relacionadas entre sí– ha sido uno de los pilares fundamentales durante los últimos lustros.

Es fácil adivinar que hasta que no se produzcan cambios en la estructura del sistema productivo el «conflicto territorial» –como así se le ha llamado en ocasiones– seguirá siendo en el futuro una constante destacada en el apartado de los conflictos ambientales de las Islas Baleares. Por ahora, tal vez la situación de grave crisis económica que padecemos haga que permanezca durante un tiempo en estado latente. O tal vez, no se puede descartar, suceda todo lo contrario, si se opta por la estrategia de facilitar la actividad urbanizadora como elemento de ayuda para superar la crisis económica. En este caso, sin duda las tensiones entre intereses económicos e intereses ambientales se avivarán aún más.

## **2. APÉNDICE INFORMATIVO**

### **2.1. DEPARTAMENTO DEL GOBIERNO AUTONÓMICO COMPETENTE EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE**

– Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio: sr. Gabriel Company Bauzá

#### **A) Estructura interna**

- Secretaria General. Titular: Sra. Concepción Sartorio Acosta
- Secretaria General Adjunta: Sr. Lorenzo Rigo Rigo
- Dirección General de Medio Rural i Marino: Sra. Margarita Raquel Mercadal Camps
- Dirección General de recurso Hídricos: Sr. Salvador Padrosa Payeras
- Dirección General de Ordenación del Territorio: Sr. Joan Mesquida Sampol
- Dirección General de Medio Natural, Educación Ambiental i Cambio Climático: Sra. Neus Lliteras Reche
- Dirección General de Arquitectura y Vivienda: Sra. María José Marco Landazábal
- Dirección General de Transportes: Sr. Juan Salvador Iriarte.

**B) Entes instrumentales dependientes o vinculados a la Consejería de Medio Ambiente**

A) Entes institucionales:

- Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental (ABAQUA)
- Instituto Balear de la Naturaleza (IBANAT)
- Espacios de Naturaleza Balear
- Servicios Ferroviarios de Mallorca (SFM)
- Fondo de Garantía Agraria y Pesquera de las Islas Baleares (FOGAIBA)
- Instituto Balear de la Vivienda (IBAVI)
- Servicios de Información Territorial de las Islas Baleares, S.A. (SITIBSA)
- Servicios de Mejora Agraria, S.A. (SEMILLA)
- Tranvía de la Bahía de Palma, S.A.
- Instituto de Biología Animal de Baleares, S.A. (IBABSA)
- Gestión Urbanística de Baleares, S.A. (Gestur Balear)

B) Consorcios:

- Consorcio de Aguas
- Consorcio Aubarca-Es Verger
- Consorcio para la Recuperación de la Fauna de las Islas Baleares (COFIB)
- Consorcio de la Gola

- Consorcio Mirall Pollensa
- Consorcio Mirall Sa Pobla
- Consorcio Mirall Inca
- Consorcio de Transportes de Mallorca
- Consorcio de Movilidad para Ibiza
- Consorcio Parque de las Estaciones
- Consorcio para la Reconversión Territorial y Paisajística de determinadas zonas de la isla de Ibiza
- Consorcio Formentera Desarrollo
- Consorcio para el Desarrollo de Actuaciones de Mejora y Construcción de Infraestructuras en el Territorio de la Entidad Local Menor de Palmanyola
- Consorcio para la Rehabilitación del Patrimonio del Municipio de Es Castell
- Consorcio para la Rehabilitación Integral de Barrios (Consorcio RIBA)
- Consorcio Menorca Reserva de la Biosfera.

## 2.2. **NORMATIVA Y ACTOS**

### **A) Normas reglamentarias**

- Decreto 10/2011, de 18 de junio, del Presidente de las Islas Baleares, por el que se determina la composición del Gobierno y se establece la estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares
- Decreto 12/2011, de 18 de junio, del Presidente de las Islas Baleares, por el que se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares
- Decreto 23/2011, de 5 de agosto, del Presidente de las Islas Baleares, por el que se rectifican los errores materiales y se modifica el Decreto 12/2011, de 18 de junio, del Presidente de las Islas Baleares, por el que se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares
- Decreto 91/2001, de 2 de septiembre, de modificación del Decreto 29/2009, de 8 de mayo, de organización, funciones y régimen jurídico de la Comisión de Medio Ambiente de las Islas Baleares.

**B) Otras disposiciones y actos**

- Acuerdo del Pleno del Consejo Insular de Mallorca, de 13 de enero de 2011, de modificación (núm. 2) del Plan Territorial Insular de Mallorca
- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 25 de febrero de 2011, sobre ampliación de la zona de especial protección para las aves (ZEPA) de *s'Albufera* de Mallorca
- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 25 de febrero de 2011, de aprobación del Plan Hidrológico de las Islas Baleares
- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 11 de marzo de 2011, de inicio del procedimiento de ampliación del ámbito del plan de ordenación de los recursos naturales de *Cala d'Hort i Cap Llentrisca*
- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 11 de marzo de 2011, de inicio del procedimiento de declaración de la *Cova des Pas de Vallgonera* como monumento natural
- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 29 de abril de 2011, sobre la iniciación del procedimiento de aprobación de la ampliación de la lista de lugares de importancia comunitaria (LIC) en cuanto al hábitat «*Puig Malet i Santa Eularieta*»
- Acuerdo del Consejo de gobierno, de 10 de junio de 2011, por el que crea el Instituto de Investigaciones Agroambientales y de Economía del Agua (INAGEA) como instituto mixto de investigación en la Universidad de las Islas Baleares
- Resolución de la Presidencia del Consejo Insular de Mallorca, de 25 de junio de 2011, de estructura del Gobierno del Consejo Insular de Mallorca. Creación de los departamentos
- Decreto de la Presidencia del Consejo Insular de Menorca, de 30 de junio de 2011, de estructura interna de los departamentos del Consejo Insular de Menorca
- Decreto de Presidencia del Consejo Insular de Ibiza, de 1 de julio de 2011, de estructura del Gobierno del Consejo Insular de Ibiza. Creación de los departamentos
- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 9 de diciembre de 2011, sobre caducidad del procedimiento de elaboración del plan de ordenación de los recursos naturales de la zona sur de Menorca y el Toro y *s'Albufera* de Fornells
- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 9 de diciembre de 2011, sobre caducidad del procedimiento de elaboración del plan de ordenación de los recursos naturales de la Península de Levante, Mallorca
- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 9 de diciembre de 2011, sobre caducidad del procedimiento de elaboración del plan de ordenación de los recursos naturales de *Es Trenc-Salobrar de Campos*, Mallorca.