

Islas Baleares: a vueltas con el deslinde del dominio público marítimo-terrestre de Formentera

BARTOMEU TRIAS PRATS

SUMARIO: I. VALORACION. 1. Trayectoria y valoración general.- 2. Legislación.- 3. Organización.- 4. Ejecución: líneas de actuación. 5. La STC de 5 de noviembre de 2015 y su impacto sobre la definición y el deslinde del dominio público marítimo-terrestre de Formentera.- 6. Conflictos ambientales. II APÉNDICE INFORMATIVO. 1. Departamento del Gobierno Autónomo Competente en Materia de Medio Ambiente. 2. Normativa y actos

RESUMEN: En un año que no ha sido singularmente relevante por lo que se refiere a las actuaciones de la política ambiental, los avances que se han seguido produciendo en el proceso de integración de la Red ecológica «Natura 2000» sin duda merecen ser destacados. En un orden distinto, deben mencionarse también los cambios producidos en el ámbito de la administración ambiental, fruto del resultado de las elecciones autonómicas, y que han supuesto un reforzamiento del medio ambiente como criterio funcional para la organización de la estructura administrativa. Finalmente, se dedica un apartado específico a la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de noviembre de 2015, que ha declarado la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley 2/2013. Y entre ellos la disposición dedicada particularmente a Formentera que establecía para la isla un régimen singular para la definición del dominio público marítimo-terrestre.

ABSTRACT: In a year that has not been singularly relevant so it refers to the actions of the environmental policy, the progress that they have followed produced in the process of integration of the ecological network «Natura 2000» certainly deserve to be highlighted. In a different order, mention should be made also changes in the field of environmental management, result

of the outcome of the regional elections, and which have led to a strengthening of the environment as a functional criterion for the organization of the administrative structure. Finally, a specific section is dedicated to the recent judgement of the Constitutional Court of 5 November 2015, which has declared unconstitutionality several provisions of the law 2/2013. And among them the available dedicated particularly to Formentera Island established a singular regime for the definition of the public domain.

PALABRAS CLAVE: Islas Baleares, medio ambiente, dominio público marítimo-terrestre

KEY WORDS: Balearic Islands, environment, public domain

I. VALORACION

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Sería fácil decir que el año 2015, a diferencia del anterior, no ha traído a las Islas Baleares acontecimientos especialmente destacados en relación con el medio ambiente y su protección. Una rápida visión del «apéndice informativo» que acompaña esta crónica anual permite ya comprobar que las disposiciones normativas que se han dictado sobre la materia ambiental no han sido singularmente relevantes, ni por razón de la cantidad ni por razón de su objeto, o al menos no lo han sido en un grado que merezca un énfasis sobresaliente. Desde esta perspectiva, podría decirse también que el año 2015 ha venido marcado sobre todo por la actividad ordinaria de gestión que los diferentes poderes responsables en materia de medio ambiente desarrollan habitualmente dentro del ámbito de la comunidad autónoma. Con eso no quiere decirse, por supuesto, que la actividad de tales entes y órganos pueda ser desconocida o no sea digna de mención. Al contrario, en algunos ámbitos concretos, como por ejemplo el de la protección de los espacios naturales y de la biodiversidad, aquella actuación ha implicado algunos avances notables, y de ahí que más adelante hagamos una referencia específica a la cuestión.

De todos modos, el principal acontecimiento que merece destacar el año 2015 queda fuera de la esfera estrictamente ambiental, por más que sus repercusiones sobre este ámbito sean innegables. Nos referimos a las elecciones autonómicas celebradas en el mes de mayo, que han traído como consecuencia primera un cambio significativo en la composición del Parlamento autonómico. La anterior mayoría absoluta del Partido Popular

ha sido sustituida por una nueva representación mucho más plural, que ha supuesto la entrada en el legislativo autonómico de fuerzas política que hasta ahora eran inexistentes y que, por lo tanto, no tenían presencia en el Parlamento. En este sentido, los resultados de las elecciones autonómicas en las Islas Baleares no han sido una excepción a lo que ha sucedido en otras autonomías, o incluso a lo que ha sucedido a nivel estatal con las elecciones del 20 de diciembre. La consecuencia segunda de las elecciones ha sido un cambio en el Gobierno autonómico, que ahora preside el Partido Socialista con el respaldo interno de *Mes*, esto es, formando parte del ejecutivo, y con el apoyo externo, de investidura, de Podemos. Finalmente, la formación del nuevo Gobierno ha traído como última consecuencia cambios en la organización de la Administración autonómica, que han afectado de forma directa al Departamento responsable de la materia ambiental. Y que han supuesto, como más adelante se verá con mayor detalle, algunas destacadas innovaciones respecto a la situación anterior.

Para acabar, hay otro acontecimiento que desde este momento merece una mención individualizada y ser destacado también en la crónica de 2015. Nos referimos en este caso a la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional en fecha 5 de noviembre de 2015, con la que se ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad presentado –por los diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados– contra diversas disposiciones de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Como es sabido, la sentencia estima parcialmente el recurso y, en consecuencia, declara inconstitucionales varias disposiciones de la ley citada, en concreto, el artículo 1.39, en cuanto introduce un nuevo apartado (ap. 5) en la disposición transitoria primera de la Ley de Costas, los apartados 1, 2 y 4 de la disposición adicional cuarta y la disposición adicional novena. Es obvio, a nadie se le escapa, que la objeción de inconstitucionalidad dirigida en su día contra la Ley 2/2013 tenía un proyección que excede en mucho, en cuanto a su motivación, el ámbito específico de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Y lo mismo puede decirse desde luego respecto de la declaración de inconstitucionalidad contenida en la sentencia, cuyo alcance, por más que reducido respecto a los propósitos originales del recurso, se extiende sobre numerosos ámbitos del litoral español. Ahora bien, a nadie se le escapa tampoco que la sentencia constitucional tiene una repercusión singularmente destacada sobre el litoral balear, y en particular sobre el de la isla de Formentera, en la medida de que una de las disposiciones legales declaradas inconstitucionales, la disposición adicional cuarta, estaba directamente dirigida a fijar una régimen singular para la definición y el deslinde del dominio público marítimo-terrestre de aquella isla. Así pues,

más adelante deberemos hacer una referencia específica a la sentencia constitucional y a las consecuencias que ha comportado para la isla de Formentera.

2. LEGISLACIÓN

La actuación normativa durante el año 2015 no ha sido en absoluto intensa, a lo que hay que sumar el hecho de que las normas que se han aprobado tienen un impacto poco destacado, muy puntual, sobre la política de protección del medio ambiente. O por decirlo de otra manera, durante el año 2015 no se ha aprobado ninguna norma de carácter general, que comprenda la regulación completa de un sector entero de la actuación medioambiental.

Como más digno de mención, por la razón que ha motivado su dictado, tal vez debamos referirnos al Decreto ley 1/2015, de 10 de abril, por el que se aprueba la Instrucción de Planificación Hidrológica para la demarcación hidrográfica intracomunitaria de las Islas Baleares. El origen de esta norma debe buscarse en la sentencia del Tribunal de Luxemburgo de 24 de octubre de 2013, que condenó al Reino de España por haber transpuesto de forma incompleta o parcial, respecto de ciertas cuencas intracomunitarias, las determinaciones de la Directiva Marco del Agua de 2000. En concreto, la sentencia declara el incumplimiento por parte del estado español de las obligaciones establecidas en la citada norma comunitaria, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para transponer las determinaciones recogidas en varias disposiciones de esa norma respecto a ciertas cuencas hidrográficas intracomunitarias de distintas comunidades autónomas, entre ellas las Islas Baleares.

Como reacción a la sentencia, el Gobierno autonómico culminó la elaboración del Plan Hidrológico de las Islas Baleares, que finalmente fue aprobado mediante Real Decreto 684/2013, de 6 de diciembre. Y más tarde, mediante el Decreto ley 3/2014, de 5 de diciembre, dispuso que las instrucciones y recomendaciones técnicas a las que se refiere el artículo 82 del Reglamento de Planificación Hidrológica serían directamente aplicables a la demarcación hidrográfica de las Islas Baleares en tanto no se dispusiera de instrucciones propias. Sin embargo, cabe recordar que las instrucciones mencionadas en el artículo citado, que corresponde aprobar al Ministerio competente en materia de medio ambiente, tienen un carácter meramente complementario, o mejor dicho, están destinadas a asegurar la «homogeneización y sistematización de los trabajos» de la planificación hidrológica. Se entiende así, pues, que la aplicación de dichas instrucciones no pudiera sustituir, ni tan siquiera de manera provisional, las propias que deberían guiar la planificación específica de la demarcación hidrográfica

intracomunitaria de las Islas Baleares. Por esa razón, amén de otras, la Unión Europea siguió considerando que la transposición de la Directiva de 2000 al marco normativo autonómico de las Islas Baleares continuaba siendo defectuosa. Y así, ante la amenaza de importantes sanciones por incumplimiento de la sentencia comunitaria de 2013, el Decreto ley 1/2015 se ha apresurado finalmente a aprobar la Instrucción de Planificación hidrológica para la demarcación hidrográfica de las Islas Baleares.

3. ORGANIZACIÓN

La estructura administrativa autonómica encargada de la acción en materia de medio ambiente ha experimentado notables cambios, fruto de la operación de reorganización administrativa dispuesta por los Decretos de la Presidenta de las Islas Baleares 8/2015, de 2 de julio, y 24/2015, de 7 de agosto. El resultado de dichos cambios, podríamos decirlo así, ha sido un aumento del protagonismo de la materia medio ambiente como criterio funcional para la determinación de la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

En la pasada legislatura, el Departamento directamente responsable en la materia aglutinaba diversos sectores de acción que con frecuencia han ido unidos en la definición de la organización administrativa autonómica: agricultura, medio ambiente y ordenación territorial. El resultado fue una cierta dilución de los intereses ambientales, que en muchas ocasiones parecían quedar ensombrecidos o desdibujados frente al impulso creciente de los intereses (económicos) vinculados a las actividades agrícolas y de aprovechamiento urbanístico del suelo. Ahora, tras la reforma administrativa a la que antes hemos aludido, la Consejería competente en materia de medio ambiente se desliga de la «ordenación territorial», aunque mantiene su conexión con «agricultura» y con otro sector al que también se ha asociado frecuentemente, «pesca». De esta forma, el Decreto 8/2015 crea la actual Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca.

Conforme al Decreto 24/2015, la Consejería se estructura internamente en una secretaría general y cinco direcciones generales: i) Agricultura y Ganadería, responsable de la planificación, ordenación y fomento de los sectores agrícolas y ganaderos; ii) Pesca y Medio Marino, con competencias sobre la ordenación y actividades de explotación de los recursos marinos; iii) Recursos Hídricos, encargada básicamente de la planificación hidrológica, la gestión del dominio público hidráulico y la planificación y ejecución de las infraestructuras de suministro de agua y evacuación de aguas residuales; iv) Educación Ambiental, Calidad ambiental y Residuos, dedicada a las actividades formativas y de educación

ambiental, así como a la planificación de los sistemas de gestión de residuos; y v) Espacios Naturales y Biodiversidad, responsable de la conservación, planificación y gestión de los espacios naturales y de la biodiversidad en los ecosistemas marinos y terrestres.

Al margen de lo anterior, se integra en la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca la Comisión de Medio Ambiente de las Islas Baleares, órgano colegiado con rango directivo que asume el carácter de órgano ambiental de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. A la Comisión corresponde, por lo tanto, entre otras funciones, conocer de la evaluación ambiental de los proyectos, planes y programas que queden sometidos a dicho control de acuerdo con la normativa vigente. La organización y régimen de funcionamiento de la Comisión han sido puntualmente modificados, sin alterar los aspectos esenciales hasta entonces vigentes, mediante los Decretos 78/2015, de 28 de agosto, y 84/2015, de 16 de octubre, con el fin de adaptar la composición de aquélla a la nueva estructura de la Administración autonómica y de favorecer una mayor agilidad en la tramitación de los expedientes de evaluación ambiental.

Por último, por lo que se refiere al aparato instrumental dependiente o vinculado a la Consejería, hay que decir que éste ha sufrido una importante reducción, del todo lógica si tenemos en cuenta que los sectores de «movilidad» y «ordenación territorial» se ha trasladado íntegramente a una Consejería distinta. El Instituto Balear de la Naturaleza (IBANAT) y la Agencia del Agua y de la Calidad Ambiental (ABAQUA) –los Estatutos de ésta se han aprobado recientemente: Decreto 110/2015, de 18 de diciembre– continúan apareciendo como los dos principales sujetos para la gestión descentralizada de las competencias atribuidas a la Consejería.

4. EJECUCIÓN: LÍNEAS DE ACTUACIÓN

Igual que antes se ha hecho notar respecto al ámbito normativo, el año 2015 no ha deparado tampoco excesivas noticias de relevancia relacionadas con la actuación de gestión ambiental. Bien podría decirse que, como en años precedentes, la actuación de los poderes públicos se ha limitado en esencia a una tarea de gestión ordinaria y de continuidad en aquellos ámbitos que tradicionalmente, durante los últimos tiempos, vienen centrando la atención de la actuación administrativa, como puedan ser la mejora de las conducciones de agua potable y de los sistemas de depuración de aguas residuales, la lucha contra los incendios forestales o la mejora del litoral y de los espacios naturales protegidos, por citar algunos de los más destacados.

En este último ámbito, precisamente, el de la protección de los espacios naturales, y también de las especies, se han centrado las actuaciones que mejor merecen ser destacadas aquí.

Por lo que se refiere en concreto a los espacios naturales, y particularmente a los que integran la Red ecológica europea «Natura 2000» en el ámbito de las Islas Baleares, hay que reconocer que la identificación y declaración de tales espacios constituye una tarea que se ha venido desarrollando durante la última década de una manera constante e ininterrumpida, habiendo alcanzado un nivel ciertamente satisfactorio, en consonancia con lo que sucede de modo general en el resto del territorio estatal.

No obstante, sabemos perfectamente que la protección de los espacios o hábitats de interés comunitario, sean los previstos en la Directiva de aves o en la de hábitats, no culmina ni se garantiza con la simple clasificación de aquellos espacios como «lugares de importancia comunitaria» (LIC) o «zonas de especial protección para las aves» (ZEPA), sino que a partir de ahí se han de seguir necesariamente nuevas actuaciones encaminadas a que los mismos, concretamente los LIC, sean declarados ZEC y a que se adopten, para unos y otras, adecuados planes o instrumentos de gestión que aseguren la realización de los objetivos de conservación y protección de tales espacios. En esta ulterior fase, sin embargo, la actuación de la comunidad autónoma se muestra mucho más incipiente, y desde luego lejos de alcanzar el grado de realización deseable. Quiere decirse, en fin, que una parte significativa de los espacios que integran la Red «Natura 2000» carecen todavía hoy de instrumentos de gestión adecuados que permitan asegurar el estado de conservación favorable del hábitat natural o del hábitat de especies que motivó la inclusión del espacio en cuestión dentro de la Red ecológica.

Por esta razón, pues, merecen destacarse los esfuerzos realizados por la Administración autonómica para paliar la situación descrita, y que han dado lugar a que durante el año 2015 se hayan aprobado un número importante de planes de gestión de espacios comprendidos en la red «Natura 2000». Mediante Decreto 14/2015, de 27 de marzo, se aprobaron cinco planes de gestión, algunos singulares para determinados espacios – *Mondragó* y *Es Trenc-Salobrar de Campos*–, y otros comprensivos de diversos espacios o categorías de espacios –Albuferas de Mallorca, Cuevas y *Basses temporals*–. Más tarde, el Decreto 47/2015, de 22 de mayo, aprobó el plan de gestión del Archipiélago de Cabrera. Y finalmente, en la misma fecha, el Decreto 49/2015 aprobó el plan de gestión de la *Serra de Tramuntana*, en la que se incluyen casi una treintena de LIC y ZEPA.

Especialmente reseñables son los dos Decretos mencionados en último lugar, en la medida que los planes de gestión que éstos aprueban comprenden espacios tanto marítimos como terrestres cuya continuidad ecológica –entre el ecosistema marino y el espacio natural terrestre– ha sido reconocida. Tal circunstancia constituye sin duda un avance significativo, con el que se cubre en parte un déficit importante en la terea de la Administración autonómica, el de acreditar la continuidad ecológica entre el medio marino y terrestre de algunos de los espacios naturales más significativos de las Islas Baleares. En relación a ello, baste recordar que justamente en el año anterior, 2014, una sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero había declarado la nulidad parcial de hasta catorce Decretos autonómicos que aprobaban los planes de gestión de otros tantos espacios de la Red «Natura 2000». Y ello por la razón esencial de que los mencionados planes de gestión incluían tanto espacios terrestres como marinos sin que se hubiese acreditado científicamente –a juicio del Tribunal– la continuidad ecológica entre ambos ámbitos.

Por último, ya al margen de la Red ecológica europea, creemos que merece destacarse la aprobación, mediante Decreto 11/2015, de 20 de marzo, del Plan Forestal de las Islas Baleares. Dicho plan alcanza un extenso horizonte temporal, 2015-2035, para el cual se establecen objetivos, se definen ejes de actuación y se diseñan acciones que están orientadas, en síntesis, a tratar de armonizar la capacidad productiva de los bosques con la función de los ecosistemas forestales para la conservación y mejora del patrimonio natural y la biodiversidad. La importancia estratégica del plan queda fuera de toda duda si tenemos en cuenta que casi la mita del territorio insular está ocupada por masa forestal.

5. LA STC DE 5 DE NOVIEMBRE DE 2015 Y SU IMPACTO SOBRE LA DEFINICIÓN Y EL DESLINDE DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE DE FORMENTERA

El deslinde del dominio público marítimo terrestre, especialmente la delimitación de la ribera del mar, ha sido una cuestión tradicionalmente problemática en la isla de Formentera. Y la razón de ello no es difícil de imaginar: se trata de una isla notablemente pequeña, con una morfología singular, cuya principal fuente productiva radica justamente en las actividades turísticas de litoral. De esta forma se explica que la delimitación del dominio público marítimo-terrestre y la aplicación del consiguiente régimen que éste comporta, tanto para los terrenos comprendidos en el mismo como para los contiguos sujetos a limitaciones (servidumbres de tránsito y protección), se haya visto por parte de determinados sectores –básicamente el urbanístico-turístico– como un

obstáculo que dificulta enormemente el desarrollo de sus actividades económicas.

Ya en su momento, la Ley balear de Directrices de Ordenación Territorial (Ley 6/1999, de 3 de abril) tomó claro partido en la controversia, tratando de flexibilizar y acotar restrictivamente el concepto de ribera del mar definido en la Ley de Costas de 1988. Y así, la disposición adicional vigésimo segunda de la norma autonómica establecía expresamente que: «Los instrumentos de ordenación territorial para la isla de Formentera, en uso de la competencia exclusiva de la comunidad autónoma en materia de ordenación del territorio, incluido el litoral en el ámbito de las Illes Balears, determinarán los elementos, las características y las circunstancias físicas que deban concurrir para que un bien pueda ser incluido como uno de los que integran la ribera del mar». Y añadía a continuación: «En ningún caso podrá considerarse que formen parte de la ribera del mar los terrenos edificados de conformidad con la normativa que les era de aplicación a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas».

Los propósitos de la Ley autonómica se vieron desbaratados por completo por la sentencia del Tribunal Constitucional 46/2007, de 1 de marzo, que declaró la inconstitucionalidad de la disposición transcrita por considerar que «infringe el orden constitucional de distribución de competencias» (FJ 12º).

No obstante, parece que el legislador estatal de 2013 (Ley 2/2013, de 29 de mayo) vino de algún modo a tomar el relevo del legislador autonómico, mediante la previsión de una disposición específica – disposición adicional cuarta– que nuevamente aborda la situación de la isla de Formentera. Y lo hace de una manera distinta a cómo lo hizo la Ley de Directrices de Ordenación Territorial, pero al fin y al cabo con un propósito idéntico: restringir la noción de ribera del mar. En efecto, la Ley de 2013 establece una definición singular para el dominio público marítimo-terrestre de la isla de Formentera, alegando que ello se hace con carácter excepcional y debido a la especial configuración geomorfológica de la misma. El resultado es el siguiente. Se consideran dominio público marítimo terrestre: i) por un lado, «el espacio de territorio que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde sean sensibles las mareas, y los mayores olas en los temporales ordinarios en donde no lo sean», entendiéndose por temporales ordinarios los que se han repetido al menos tres veces durante los cinco años anteriores al inicio del deslinde; y ii) por otro lado, «las playas, entendiéndose por tales las riberas del mar o de las rías formadas

por arenales o pedregales en superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica»).

Lo que ha pretendido la Ley estatal de 2013 no se escapa a nadie: excluir para la isla de Formentera la aplicación de los criterios generales de la Ley de Costas que definen el concepto y alcance del dominio público marítimo-terrestre, y en su lugar establecer otros distintos, singulares y más restrictivos. Sin que sea necesario ahora entrar en excesivos detalles, las especialidades previstas para la isla de Formentera, en cuanto a la definición del dominio público-marítimo terrestre, se pueden resumir en lo siguiente: i) se abandona la referencia al alcance de las olas «en los mayores temporales conocidos» como criterio para fijar el límite interior de la zona marítimo-terrestre, y en su lugar se sustituye por la mención a las mayores olas «en los temporales ordinarios»; y ii) se vuelve a la definición de «playa» que recogía la vieja Ley de Costas de 1969, excluyendo la referencia expresa a las dunas como elementos asociados que garantizan la estabilidad de la playa y la defensa de la costa.

Las singularidades propuestas para la isla de Formentera fueron ya duramente criticadas con ocasión de la tramitación de la ley 2/2013, durante los debates parlamentarios. E incluso no faltaron voces, procedentes de los senadores canarios, que reclamaron que se diera al archipiélago canario, especialmente a las isla de El Hierro, un trato también específico y diferenciado del régimen general.

Finalmente, toda la problemática suscitada en relación a la Ley de 2013, y en particular en relación a la definición del dominio público marítimo-terrestre de Formentera, ha sido zanjada por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 5 de noviembre de 2015, que –como ya hemos dicho– ha declarado inconstitucional una buena parte de la disposición adicional cuarta, empezando por el apartado primero en el que se contenía la definición propia del dominio público marítimo-terrestre de Formentera. Así las cosas, la consecuencia de la sentencia constitucional es fácil de adivinar: la determinación del demanio marítimo-terrestre en la isla de Formentera deberá realizarse del mismo modo que en el resto del territorio estatal, esto es, siguiendo el concepto común de dominio público marítimo-terrestre que resulta de las disposiciones generales de la Ley de Costas. Así las cosas, el segundo intento de establecer un régimen singular para la definición de la zona pública litoral de la isla de Formentera ha quedado nuevamente desbaratado, igual que el primero, por obra del Tribunal Constitucional.

El argumento esgrimido por el Tribunal para llegar a su pronunciamiento se ampara ahora –lógicamente– en otras razones distintas

a las de orden competencial que sirvieron en su día para fundamentar la sentencia contra la Ley autonómica de Directrices de Ordenación Territorial. Su planteamiento, en todo caso, resulta ciertamente sencillo. Dicho en pocas palabras, lo que afirma el Tribunal es que el concepto de dominio público marítimo-terrestre ha de estar definido con carácter general para todo el territorio estatal, de manera que no cabe la posibilidad de establecer excepciones o especialidades para determinados ámbitos concretos. En este sentido, en el FJ 12º se destaca que los elementos definitorios de la zona marítimo-terrestre o de las playas forzosamente han de ser los mismos, por imperativo del artículo 132.2 CE, para el conjunto del territorio peninsular e insular, lo que supone que la libertad de configuración del legislador ha de tener, entre otros límites, el que deriva de concepción unitaria e indivisible de las categorías genéricas de los bienes que conforman el dominio público natural. En opinión del Tribunal Constitucional, admitir lo contrario, es decir, aceptar la posible existencia de elementos definitorios del dominio público diferentes según los distintos ámbitos del territorio, supondría vaciar de contenido el mandato contenido en el precepto constitucional antes citado; supondría, en palabras de la sentencia, «abrir la puerta a tratamientos y soluciones dispares para distintas partes del territorio nacional, en claro detrimento de la integridad física y jurídica de los bienes que, por designio del constituyente, son en todo caso de dominio público».

En definitiva, lo que nos está diciendo la sentencia del Tribunal Constitucional es que el legislador ordinario carece de margen de disposición para definir el concepto de toda una serie de bienes –entre ellos la zona marítimo-terrestre y las playas– que forman parte, por disposición constitucional, del dominio público. En consecuencia, el legislador ordinario carece de capacidad para establecer definiciones diferenciadas para ámbitos distintos que permitan que esos bienes, o algunos de ellos, queden incluidos o excluidos del dominio público según el lugar. El argumento que utiliza el Tribunal se asienta sobre un posicionamiento previo: el de aceptar que los conceptos constitucionales utilizados para definir el contenido del dominio público marítimo-terrestre son conceptos físicos, o mejor dicho, aluden a una realidad física, no jurídica. Y de ahí precisamente que el Tribunal considere que el legislador ordinario, si bien puede establecer el régimen aplicable a aquellos bienes, lo que no puede hacer en ningún caso es definirlos de manera distinta a los términos de la realidad física que representan. Eso es exactamente lo que sostiene la sentencia del Tribunal Constitucional –FJ 7º– al afirmar que el artículo 132.2 CE «utiliza conceptos sólo referidos a la realidad física y no categorías jurídicas».

La declaración de inconstitucionalidad del apartado primero de la disposición adicional cuarta ha tenido necesaria repercusión sobre una buena parte de los restantes apartados de la misma, concretamente sobre los números 2 y 4, que igualmente han sido declarados inconstitucionales.

En el apartado 2 se disponía la obligación de la Administración General del Estado de proceder, en el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley, a practicar el deslinde de la isla de Formentera de acuerdo con la renovada definición del dominio público contenida en el apartado primero. De acuerdo con esta previsión, en el Boletín Oficial de las Islas Baleares de 6 de agosto de 2015 (núm. 118) se publicaba el anuncio de incoación del «expediente de deslinde del dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de la totalidad de la isla de Formentera» (Providencia de la Demarcación de Costas en Islas Baleares de 28 de julio de 2015). Y a la vez, se acordaba abrir un trámite de información pública para que cualquier interesado pudiera examinar los planos del deslinde provisional del dominio público y de las servidumbres y formular, en su caso, las alegaciones que estimara convenientes. Lógicamente, tras la sentencia del Tribunal Constitucional el procedimiento para la definición del nuevo deslinde ha perdido toda su razón de ser y deberá quedar sin efecto. Ello no ha de suponer, sin embargo, que se recupere y perpetúe el viejo deslinde aprobado con anterioridad a la Ley de 2013 (Orden Ministerial de 21 de noviembre de 1997, rectificado por Orden Ministerial de 19 de noviembre de 1997 y más tarde modificado, parcialmente, por Orden Ministerial de 20 de junio de 2007), pues no debemos olvidar que la disposición adicional segunda de la Ley, cuya vigencia de mantiene, establece el deber general de la Administración estatal de proceder a la revisión de todos los deslindes que pudieran haberse visto afectados como consecuencia de la mencionada norma legal. En definitiva, desaparece la posibilidad de practicar el nuevo deslinde conforme a la particular definición del dominio público establecido para Formentera en la disposición adicional cuarta. Pero subsiste en todo caso la obligación de revisar el deslinde existente hasta ahora conforme a los renovados criterios generales establecidos en el artículo 3 de la Ley de Costas.

En cuanto al apartado 4 de la disposición adicional cuarta, su declaración de inconstitucionalidad también es consecuencia directa y necesaria de la declarada respecto al apartado primero. Como es sabido, en el mencionado apartado cuarto se establecía que los terrenos que dejaran de formar parte del dominio público marítimo-terrestre como resultado del nuevo deslinde practicado conforme al apartado primero debían ser reintegrados a sus anteriores «propietarios». O para ser más exactos, a las

personas «con título inscrito en el Registro de la Propiedad antes de la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas». Así pues, declarada la inconstitucionalidad del apartado primero, e igualmente, por conexión, la del apartado segundo, la declaración de inconstitucionalidad del apartado cuarto resultaba inevitable, al «instituir la consecuencia del reintegro al dominio privado de los bienes sobrantes que ilegítimamente habrían perdido su condición demanial».

Sin embargo, en este supuesto sucede lo mismo que ya se ha visto en el caso anterior, esto es, que la declaración de inconstitucionalidad no ha de tener un efecto absoluto que impida forzosamente la realización de la operación de «reintegro». En este sentido, debe advertirse que la previsión contenida en el apartado 4 de la disposición adicional cuarta no constituía una originalidad exclusiva para la isla de Formentera, sino la simple reproducción, para el caso concreto, de la operación establecida con carácter general en la disposición adicional quinta. Quiere decirse, pues, que subsiste la posibilidad de «reintegro» en la isla de Formentera, pero ya no articulado a través de la vía singular de la disposición adicional cuarta, sino referido ahora, como en el resto del litoral español, aquellos terrenos que eventualmente pierdan la condición de dominio público marítimo-terrestre tras la revisión del deslinde (disposición adicional segunda) practicado conforme a los criterios generales del artículo 3 de la Ley de Costas.

6. CONFLICTOS AMBIENTALES

La Resolución del Consejero de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca de 19 de octubre de 2015 declara el Área Biológica Crítica del *Limonium barceloi* del ámbito de «Ses Fontanelles», en el término municipal de Palma. Dicha Resolución trae causa de otra anterior, de 5 de mayo de 2008, que aprobó el Plan de Recuperación de la especie *limonium barceloi*, estableció la obligación de tramitar la declaración como «microreserva» de los ámbitos en los que se localiza dicha especie y dispuso, finalmente, el deber de declarar área biológica crítica el sector de «Ses Fontanelles» en tanto no se hiciera efectiva su inclusión en la categoría de microreserva.

Sin que suponga desmerecer su relevancia, todos los acontecimientos que acabamos de relatar podrían haber pasado desapercibidos en esta crónica si no fuera porque los mismos constituyen una perfecta muestra o ejemplo de uno de los conflictos medioambientales que con mayor insistencia y protagonismo se observa en las Islas Baleares: el que resulta de la colisión entre los intereses de protección del medio ambiente y los intereses económicos vinculados a los procesos de desarrollo urbanístico-

turístico. El constante tira y afloja entre esos dos polos, con frecuencia contrapuestos y difíciles de conciliar, queda perfectamente plasmado en el que podríamos denominar «caso *Ses Fontanelles*».

«Ses Fontanelles» pueden ser contempladas desde un doble punto de vista. Por una parte, como un enclave de relevante valor ambiental, una zona húmeda que destaca por la presencia de un importante endemismo de la flora: el *limonium barceloi*. Ahora bien, por otra parte, «Ses Fontanelles» es también el topónimo utilizado para designar un ámbito de suelo urbanizable programado (SUP/79-01) incluido dentro de la zona conocida como «Playa de Palma».

En base a la primera perspectiva, el Decreto ley 1/2007, de 23 de noviembre, de medidas cautelares hasta la aprobación de normas de protección de áreas de especial valor ambiental para las Islas Baleares, dispuso, en su artículo 4.a), la suspensión de la vigencia «de los instrumentos de planeamiento urbanístico de desarrollo, así como de los actos administrativos que legitimen cualquier proceso de transformación urbanística y uso del suelo, y de los procedimientos administrativos para la concesión de licencias o autorizaciones», que afecten al «sector urbanizable programado SUP 79-01 denominado “Ses Fontanelles”». De esta forma, quedaba paralizado el propósito de desarrollar en este enclave un importante proyecto urbanístico vinculado a la implantación de un centro comercial y a la construcción de viviendas. Y de esta forma, asimismo, se satisfacían los deseos proteccionistas de todos aquellos que entendían que la ejecución del mencionado proyecto pondría en peligro el estado de conservación del *limonium barceloi*. Frente a esos intereses, sin embargo, los de orden económico asociados a la actividad turística de la «Playa de Palma» encontraron respuesta en otra norma posterior, el Decreto ley 8/2012, de 23 de noviembre, de medidas urgentes para la Playa de Palma, que lo que hizo, sencillamente, fue derogar el artículo 4.a) del Decreto ley de 2007. Y con ello, por consiguiente, reactivar y volver a poner en escena el proyecto urbanístico que había quedado paralizado. Como concesión a los intereses ambientales, la norma de 2012 se limitaba a prescribir la exigencia de un plan de vigilancia y control ambiental de las obras de urbanización, con el fin de garantizar la preservación y mantenimiento de los valores ecológicos de la zona húmeda. Tal previsión, no obstante, resultaba del todo insuficiente para calmar los temores de quienes defendían la necesidad de dejar intacta la zona de «Ses Fontanelles» como única opción válida para asegurar aquellos objetivos de preservación y mantenimiento.

Finalmente, con la Resolución de 2015 y la declaración del Área Biológica Crítica del *limonium barceloi* parece que el ejecutivo

autonómico ha tratado de reafirmar la posición de los valores ambientales frente a los riesgos de la actividad urbanizadora. Sin embargo, la solución no ha acabado de contentar a ninguna de las posiciones en conflicto, ni la de los que ven en las exigencias ambientales una traba desproporcionada para el desarrollo de la actividad económica ni la de los que ven en la actividad urbanística-turística la principal amenaza para la protección de los valores ambientales.

Al margen del anterior conflicto, ya clásico en las Islas Baleares, recientemente ha hecho su aparición en escena de una nueva problemática desconocida hasta el momento. Nos referimos a la suscitada por la pretendida realización, en la zona del Golfo de Valencia, de las llamadas «prospecciones petrolíferas». El origen de este conflicto arranca en el año 2010, cuando el Gobierno estatal otorgó a la sociedad «Capricorn Spain Limited» diversos permisos de investigación de hidrocarburos en distintos sectores del Golfo de Valencia (con una extensión total de 2.240 km²), entre las costas de la península y las Pitiusas. Según se establecía en el acto de otorgamiento (Real Decreto 1774/2010, de 23 de diciembre), los permisos otorgados comprometían a la sociedad promotora a la realización de toda una serie de inversiones y trabajos mínimos. Y entre esos trabajos se incluía el desarrollo de una campaña sísmica, para la obtención de información, consistente –dicho en términos coloquiales– en el disparo de aire comprimido (*airgun*) hacia el fondo marino (sondeo sísmico).

La realización de estos trabajos de investigación, y de las demás actuaciones que en su caso deberían seguir a éstos, levantó una fuerte oposición en las Islas Baleares, tanto a nivel de las distintas administraciones de la comunidad autónoma como de la sociedad en general. Hasta el punto, paradójicamente, de conseguir la unión de sectores representativos de intereses tradicionalmente contrapuestos, esto es, el de los que alegaban razones básicamente medioambientales, referidas a los impactos negativos del proyecto sobre la fauna marina, como el de los que atendían preferentemente a razones de orden económico, referidas a los impactos negativos del proyecto sobre la actividad pesquera y, tal vez más importante, sobre la oferta y la demanda turística.

Los intereses de uno y otro sectores se han visto satisfechos en este año gracias a la Resolución de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, de fecha 26 de junio de 2015, que ha ordenado la terminación y archivo del procedimiento de evaluación de impacto ambiental del proyecto de «campaña de adquisición sísmica» en el Golfo de Valencia. Y de esta forma, en fin, ha impedido que el mismo se pudiera

llevar a cabo. La resolución de la Administración estatal ha sido ampliamente celebrada en las Islas Baleares, especialmente por los movimientos ecologistas. Pero no nos engañemos, lo acontecido no es ningún caso el resultado del triunfo y la imposición de los valores ambientales frente al interés económico de la explotación de los recursos naturales. Lo acontecido responde a razones mucho más prosaicas, el puro desistimiento de la entidad promotora ante la caída del valor de los hidrocarburos y lo antieconómico de la ejecución del proyecto.

Y a todo eso hay que añadir, por otra parte, que el proyecto de sondeo sísmico que acabamos de mencionar no es el único que afectaba al mar balear, sino que existen otros que actualmente siguen en trámite. Por esa razón, no es difícil aventurar que la problemática suscitada en relación a esta cuestión continuará de actualidad en los años venideros.

II.- APENDICE INFORMATIVO

1. DEPARTAMENTO DEL GOBIERNO AUTONÓMICO COMPETENTE EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca. Titular: Sr. Vicenç Vidal Matas.

1.1. Estructura interna

1.1.1. Órganos superiores y directivos:

- Secretaria General: Sra. Catalina Inés Perelló Carbonell
- Dirección General de Agricultura y Ganadería: Sr. Mateu Ginard i Sampol
- Dirección General de Recurso Hídricos: Sra. Juana Maria Garau Muntaner
- Dirección General de Educación Ambiental, Calidad Ambiental y Residuos: Sr. Sebastià Sansó i Jaume
- Dirección General de Espacios Naturales y Biodiversidad: Sra. Caterina Amengual Morro

1.1.2. Otros órganos decisorios con rango directivo:

- Comisión Balear de Medio Ambiente

1.1.3. Órganos Asesores:

- Comisión de Precios

1.2. Entes instrumentales dependientes o vinculados a la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio

1.2.1. Entes institucionales:

- Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental (ABAQUA)
- Instituto Balear de la Naturaleza (IBANAT)
- Fondo de Garantía Agraria y Pesquera de las Islas Baleares (FOGAIBA)
- Servicios de Mejora Agraria, S.A. (SEMILLA).
- Fundación Jardín Botánico de Soller

1.2.2. Consorcios:

- Consorcio de Aguas de las Islas Baleares
- Consorcio para la Recuperación de la Fauna de las Islas Baleares (COFIB)

2. NORMATIVA Y ACTOS

2.1. Normas con rango de ley

- Ley 2/2015, de 25 de febrero, de régimen sancionador en materia de actividades marítimas, náuticas y subacuáticas (deportivas y recreativas) en las Islas Baleares.
- Decreto ley 1/2015, de 10 de abril, por el que se aprueba la Instrucción de Planificación Hidrológica para la demarcación hidrográfica de las Islas Baleares
- Decreto ley 2/2015, de 24 de julio, de medidas urgentes en materia de grandes establecimientos comerciales.

2.2. Otras disposiciones y actos

- Decreto 11/2015, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Plan Forestal de las Islas Baleares (2015-2035).

- Decreto 14/2015, de 27 de marzo, por el que se aprueban cinco planes de gestión de determinados espacios protegidos de la Red Natura 2000 en las Islas Baleares.
- Acuerdo del Pleno del Consejo Insular de Mallorca, de 16 de abril de 2005, de aprobación definitiva del Reglamento general de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo, para la isla de Mallorca.
- Decreto 20/2015, de 17 de abril, de principios generales y directrices de coordinación en materia turística; de regulación de órganos asesores, de coordinación y de cooperación del Gobierno de las Islas Baleares, i de regulación y clasificación de las empresas y los establecimientos turísticos, dictado en desarrollo de la Ley 8/2012, de 19 de julio, de turismo de las Islas Baleares.
- Decreto 22/2015, de 17 de abril, por el que se aprueba el IV Plan General de Defensa contra Incendios Forestales de las Islas Baleares (2015-2024).
- Decreto 33/2015, de 15 de mayo, de aprobación definitiva del Plan Director Sectorial Energético de las Islas Baleares.
- Acuerdo del Pleno del Consejo Insular de Mallorca, de 21 de mayo de 2015, de aprobación definitiva del Plan especial de ordenación y de protección de la Ruta de «Pedra en Sec» (PERPS).
- Decreto 47/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Gestión Natura 2000 del Archipiélago de Cabrera.
- Decreto 49/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Gestión Natura 2000 de la «Serra de Tramuntana».
- Decreto 8/2015, de 2 de julio, de la Presidenta 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 24/2015, de 7 de agosto, 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 84/2015, de 16 de octubre, 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.

- Resolución del Consejero de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca, de 19 de octubre de 2015, por el que se declara el Área Biológica Crítica del *Limonium barceloi* de «Ses Fontanelles» (término municipal de Palma).
- Circular del consejero de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca sobre tramitación de las evaluaciones ambientales.
- Decreto 100/2015, de 18 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Balear del Agua y la Calidad Ambiental.

