

Islas Baleares: avances de la política ambiental en medio de la pandemia

BARTOMEU TRIAS PRATS

SUMARIO. 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. ORGANIZACIÓN. 3. LEGISLACIÓN. 4. EJECUCIÓN: LÍNEAS DE ACTUACIÓN. 4.1. Red Ecológica Europea Natura 2000. 4.2. Gestión de residuos. 5. JURISPRUDENCIA. 5.1. Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 2020: la gestión de los residuos. 5.2. Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2020: la gestión del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera. 6. CONFLICTOS AMBIENTALES. 7. APÉNDICE INFORMATIVO.

RESUMEN: En un año dominado por la crisis generada a raíz la irrupción de la enfermedad de la COVID-19, la actuación de los poderes públicos autonómicos vinculada a la protección del medio ambiente se ha movido en una línea de perfil bajo. Con pocas novedades que resulten dignas de una mención especialmente destacable. No obstante, aquella actuación se sigue llevando a cabo de manera constante, avanzando progresivamente en la mejora de muchos aspectos que son particularmente relevantes en el ámbito de la comunidad autónoma, como son los que se relacionan con la gestión de los residuos, la protección de los espacios naturales, la ordenación de la actividad turística o el desarrollo urbanístico.

ABSTRACT: In a year dominated by the crisis generated as a result of the emergence of the COVID-19 disease, the action of the autonomous public powers linked to the protection of the environment has moved in a low profile line. With

few new features that are worthy of a particularly noteworthy mention. However, that action continues to be carried out steadily, progressively advancing in the improvement of many aspects that are particularly relevant in the area of the autonomous community, such as those related to waste management, protection of natural spaces, the organization of tourist activity or urban development.

PALABRAS CLAVE: Islas Baleares. Medio ambiente. Espacios naturales. Residuos. Urbanismo.

KEYWORDS: Balearic Islands. Environment. Natural spaces. Waste. Urban planning.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

No hace falta poner demasiada imaginación para adivinar cuál es el suceso que ha marcado todo el devenir del año 2020. La crisis sanitaria provocada por la irrupción del coronavirus y los efectos que la pandemia ha generado en el ámbito económico y social han trastocado por completo la vida de los ciudadanos de las Islas Baleares, igual que ha sucedido en el resto de España y en el resto del mundo. Y todo ello ha repercutido por supuesto sobre la actuación de los poderes públicos, de todos, y en particular también los de la comunidad autónoma balear. La enfermedad de la COVID-19 se ha convertido en la más importante de sus preocupaciones. Y la manera de atajarla, y de hacer frente a las desastrosas consecuencias causadas por la misma, se ha convertido en su principal ocupación.

No hace falta hacer un recuento de todos los actos y disposiciones que a lo largo del año 2020 se han dictado en las Islas Baleares para poder afirmar sin miedo a equivocarse que en la gran mayoría de ellos aparece la referencia a la pandemia. Difícil es encontrar una resolución administrativa o una norma en la que no aparezca la mención a la COVID-19. Que no esté justificada por el propósito de paliar sus efectos. Y que no tenga como objeto la adopción de «medidas urgentes», o «medidas extraordinarias», destinadas precisamente a afrontar los graves impactos negativos que la pandemia ha causado, y sigue causando, a nivel económico y social.

En este escenario de emergencia se ha desarrollado durante el año 2020 la política medioambiental autonómica. Que como fácilmente se podrá suponer no ha estado marcada por hitos o logros singularmente relevantes. Todo lo más que podría decirse es que la acción de los poderes públicos ha

consistido en una tarea de gestión ordinaria. Y de continuidad en aquellos ámbitos que tradicionalmente, durante los últimos tiempos, vienen centrando la actuación administrativa, como puede ser, por ejemplo, el relacionado con la protección de los espacios naturales y la mejora del litoral.

Valga un detalle, aunque pueda parecer anecdótico o incluso un poco frívolo, para comprender hasta qué punto la crisis desatada por la aparición inesperada de la COVID-19 ha alterado toda la agenda del gobierno autonómico y su orden de prioridades en cuanto a las líneas de acción a seguir.

Como es sobradamente conocido, la actividad turística constituye la primera industria de las Islas Baleares, su principal fuente de ingresos, hasta el punto de que en ocasiones se ha llegado a hablar del «monocultivo turístico». Así es, una gran parte del PIB autonómico está vinculado de alguna manera, directa o indirectamente, a la actividad turística. Esta constituye una enorme fuente de riqueza y de ocupación. Pero también es cierto que, como contrapartida, lleva asociados algunos impactos negativos notables, como los que tienen que ver con el consumo excesivo de recursos, por señalar uno de los más destacados. Y del mismo modo es cierto que la actividad turística adolece de algunos déficits significativos, como son los que están relacionados con la insuficiencia de dotaciones o con la degradación de las zonas turísticas.

En esto último ha tenido una influencia decisiva la existencia de un segmento destacado de la oferta turística de baja calidad. Que tiene sin duda como su cara más visible, y tristemente conocida, la del llamado «turismo de borrachera». Un tipo de turismo masivo que se concentra en determinadas zonas de las Islas Baleares. Que provoca la degradación de la imagen del archipiélago como destino turístico. Y también lo que antes decíamos, la degradación de los espacios turísticos en todas sus facetas, es decir, no solo desde el punto de vista del entorno urbano, de lo que es su realidad física, sino a la vez desde el punto de vista de ese entorno entendido como espacio de vida y de convivencia ciudadana.

El gobierno autonómico viene trabajando desde hace tiempo en proteger y mejorar los atractivos turísticos de las Islas Baleares, lo que ha dado lugar a un extenso conjunto de medidas, que abarcan aspecto muy variados, ya sea la preservación de los espacios naturales o la ordenación de los establecimientos turísticos, por ejemplo. Y lo mismo se ha preocupado de intervenir sobre la problemática que antes mencionábamos, la causada por el «turismo incívico» al que hacíamos referencia.

En esta línea, una de las primeras normas aprobadas en el año 2020 estaba precisamente orientada a atajar los excesos del turismo de borrachera. Avanzándose a lo que podía venir con el inicio de la nueva temporada turística, ya en el mes de enero el Consejo de Gobierno aprobó una norma singular, un decreto ley con medidas «contra el turismo de exceso para la mejora de las zonas turísticas». La norma refleja perfectamente que es lo que estaba en la cabeza del ejecutivo autonómico en aquellos momentos, cuál era una de sus preocupaciones más destacadas a comienzos del año.

Luego, apenas dos meses más tarde, aparecería la COVID-19. Y a partir de entonces llegarían las restricciones y las medidas urgentes. Y la temporada turística del 2000 acabaría siendo totalmente atípica. Por no decir que en realidad no ha habido temporada turística. Con lo que aquella norma, que había de ser pionera, al final ha pasado casi desapercibida, diluida ella y las medidas que prevé en el extenso mar de todas aquellas otras medidas que han tenido que adoptarse para hacer frente la pandemia.

2. ORGANIZACIÓN

En el ámbito de la organización administrativa el año 2020 ha deparado pocas novedades. Por no decir que prácticamente ninguna. Como mucho puede destacarse la puesta en marcha de la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático del Gobierno de las Islas Baleares, gracias a la aprobación de su reglamento de funcionamiento y composición (Decreto 33/2020, de 26 de octubre).

La creación de este órgano se debe a una ley del año anterior, 2019, que fue una de las pioneras en el estado español, la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética. Que, como decíamos, dio luz verde a la Comisión (art. 5) como uno de los principales órganos encargados de la gobernanza de la política climática en las Islas Baleares, junto con otros que igualmente merecen destacarse: el Consejo Balear del Clima; el Comité de Expertos para el Cambio Climático y la Transición Energética; y el Instituto Balear de la Energía.

La Comisión Interdepartamental de Cambio Climático está integrada por los consejeros y directores generales competentes en materia de energía, movilidad, medio ambiente, territorio, turismo, salud, educación, economía, trabajo y agricultura. En total veintisiete vocales, que se reúnen bajo la presidencia del órgano que ostenta la Presidenta del Gobierno de las Islas Baleares. Correspondiendo la vicepresidencia al Consejero de Transición Energética y Sectores Productivos.

Corresponde la Comisión Interdepartamental la función de coordinar la acción de la Administración de la comunidad autónoma y sus entes instrumentales en el ámbito de la lucha contra el cambio climático. Asimismo, tiene encomendada la tarea de evaluar las políticas climáticas y los diferentes planes sectoriales desde el punto de vista de su adecuación a los objetivos establecidos por la Ley de Cambio Climático y Transición Energética. Y también la de estudiar y debatir, a solicitud del consejero competente en materia de cambio climático, los proyectos de reglamentos y planes relacionados que los objetivos perseguidos por la Ley 10/2019.

Por último, debe mencionarse que entre las competencias más destacadas que tiene atribuidas la Comisión Interdepartamental está la de formular la propuesta del Plan de Transición Energética y Cambio Climático. Según dispone la norma legal antes citada, este Plan constituye el instrumento de referencia en materia de transición energética y cambio climático, en la medida que se concibe como el marco integrado y transversal de ordenación y planificación de los todos objetivos, políticas y acciones que están dirigidas a cumplir con las finalidades marcadas por la propia Ley. De acuerdo con lo que esta prevé, el Plan se estructura en torno a cuatro grandes ejes o coordenadas: i) el marco estratégico de adaptación al cambio climático; ii) los objetivos de reducción de emisiones y de los presupuestos de carbón en el marco de la planificación estatal; iii) los objetivos de ahorro y eficiencia energética y penetración de energías renovables; y iv) las líneas estratégicas de actuación sectoriales y territoriales de transición energética y de mitigación y adaptación al cambio climático.

3. LEGISLACIÓN

En el apéndice informativo se contiene una lista de las principales normas y actos que se han producido a lo largo del año 2020 y que tienen una especial relación con la materia ambiental.

Un rápido repaso de esa lista sirve para darse cuenta de que la actividad normativa durante el año 2020 ha sido más bien escasa. Incluso inexistente si nos referimos a las normas parlamentarias. El Parlamento de las Islas Baleares no ha aprobado durante todo el año ninguna ley formal con contenido propio que merezca destacarse.

Todo lo más que podemos mencionar son normas legales emanadas del ejecutivo autonómico. Un decreto legislativo que ha aprobado el Texto Refundido de la Ley de Evaluación Ambiental de las Islas Baleares. Y, como añadido, toda una serie de diversos decretos leyes. Aunque hay que decir que en la mayoría de los casos se trata de normas que, movidas por la necesidad

de hacer frente a la situación de crisis originada por la COVID-19, se limitan a introducir cambios o modificaciones puntuales en otras normas ya existentes.

Únicamente encontramos dos decretos leyes que se apartan de esa tónica, o que tienen –por decirlo de alguna manera– cuerpo propio. Uno es el Decreto ley 9/2020, de 25 de mayo, de medidas urgentes de protección del territorio de las Islas Baleares, al que haremos alusión más adelante. Y el otro es el Decreto ley 1/2020, de 17 de enero, contra el turismo de exceso para la mejora de la calidad de las zonas turísticas, al que ya hicimos referencia en un epígrafe anterior.

Sin embargo, quisiéramos volver ahora sobre dicha norma, aunque sea brevemente, pues ya dijimos que resulta ciertamente novedosa.

La degradación del espacio público de algunos entornos urbanos turísticos constituye un serio problema. Un problema que no puede quedar al margen del régimen jurídico regulador de las formas de utilización de los bienes públicos de uso general. La situación se agudiza fundamentalmente desde el momento en que las calles, aceras, plazas y paseos se convierten en la sede de una explotación comercial; es decir, cuando aumenta de forma considerable la competencia para la utilización del espacio público, independientemente de que su uso sea económico o de otro tipo (como el necesario para asegurar los desplazamientos). En tal caso, la utilización intensa del demanio puede explicar y justificar que las actividades empresariales queden sujetas a las limitaciones y condiciones que se puedan establecer, de acuerdo con los principios aplicables a los bienes de dominio público establecidos en el artículo 6 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, como son la adecuación de su utilización al uso general a que están destinados o la dedicación preferente al uso común frente a su uso privado.

Esto no significa, obviamente, que el espacio público no pueda ostentar en su caso un aprovechamiento especial o un uso privado, sino que dicha utilización tiene que estar sometida a regulación y limitación por razón de interés general, tal como la preservación del medio ambiente, del entorno urbano, del patrimonio histórico, del orden público o por seguridad. Dicho de otro modo, es necesario que, a causa de la saturación turística y del aumento de la competencia, se deba reconsiderar la intervención administrativa y, en su caso, limitar el acceso al espacio público en los entornos urbanos, siempre que dicha restricción se justifique en los principios importados del derecho comunitario de no discriminación, de necesidad por razón imperiosa de interés general y de proporcionalidad.

En otros términos, la potestad de regulación del espacio público en los entornos urbanos turísticos, y la intensidad de intervención administrativa que de ella pueda derivarse, habrá de concretarse y ajustarse teniendo en cuenta, por un lado, la tradicional libertad de utilización del dominio público de uso general y la protección del derecho de propiedad y de libertad de empresa; y, por otro, la vinculación del espacio público con un modelo de ciudad turística, en que el principio de desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la lucha contra el cambio climático, la movilidad responsable, la convivencia social o la salud pública quede garantizada. De modo que el derecho a la ciudad debe favorecer sistemas de entornos urbanos responsables, sostenibles y saludables, además de compatibles con la habitabilidad de los espacios y la convivencia ciudadana, frente a espacios públicos regidos en exclusiva por la mercantilización o, incluso, por comportamientos incívicos.

Pues bien, en el marco de este planteamiento se inserta precisamente la regulación llevada a cabo en las Islas Baleares mediante el Decreto ley 1/2020, de 17 de enero, contra el turismo de excesos para la mejora de la calidad de las zonas turísticas, que ha adoptado medidas que afectan tanto a establecimientos turísticos y comerciales como al espacio público.

En particular, tal como dice la exposición de motivos de la referida norma, en aras a preservar el espacio público «como un lugar de encuentro, convivencia y civismo en el cual todas las personas puedan desarrollar en libertad sus actividades de libre circulación, ocio y recreo, con pleno respeto a la dignidad y a los derechos de los otros», el citado Decreto ley 1/2020 adopta medidas para combatir un turismo basado en el consumo de alcohol causante de la degradación del entorno y de la alteración de la convivencia. Dichas medidas se concretan, entre otras, en prohibiciones con carácter temporal (5 años) de barras libres, *happy hour* o excursiones étlicas en cuatro zonas turísticas delimitadas en la propia norma mediante la zonificación de los ámbitos afectados; y su necesidad y proporcionalidad, tal como explica la exposición de motivos, se ampara en la existencia de razones imperiosas de interés general que justifican su aplicación (orden público, la salud pública, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores), y en la afectación a las zonas estrictamente delimitadas y al ámbito temporal de aplicación, respectivamente.

4. EJECUCIÓN: LÍNEAS DE ACTUACIÓN

El año 2020 no ha deparado excesivas noticias de relevancia relacionadas con la actuación de gestión ambiental. Como ya dijimos en otro momento, la intervención de los poderes públicos se ha limitado

fundamentalmente a una tarea que podríamos denominar 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 gestión de residuos, la lucha contra los incendios forestales o la mejora del litoral y de los espacios naturales protegidos, por citar algunos de los más destacados.

4.1. RED ECOLÓGICA EUROPEA NATURA 2000

Uno de los ámbitos que merece una mención especial, sin duda, es el último de los que antes se han citado, el que se refiere a la protección de los espacios naturales. Y, en particular, de los espacios que integran la Red Ecológica Europea Natura 2000.

Desde hace tiempo, y sobre todo desde los inicios del actual siglo XXI, la Administración autonómica viene desarrollando una intensa tarea en el proceso de implantación de la Red Natura 2000 en el ámbito de las Islas Baleares. Pocos son los años, o ninguno, en el que no se avance en ese proceso de consolidación de la red ecológica europea. Bien sea proponiendo nuevos espacios para su inclusión en la lista de lugares de importancia comunitaria (LIC); bien sea declarando nuevas zonas de especial protección para las aves (ZEPA); bien sea configurando internamente todos esos espacios como zonas de especial conservación (ZEC), o bien sea, en definitiva, elaborando y aprobando los correspondientes instrumentos de planificación de los referidos espacios.

La tarea no siempre ha ido acompañada de la rapidez o intensidad que serían deseables. Pero sí que se puede decir que la labor desarrollada ha sido constante, especialmente en la última década o década y media. Hasta el punto de que las Islas Baleares cuentan ya con más del 20% de su territorio incluido en la Red Natura 2000. Y se trata de una de las comunidades autónomas con mayor número de espacios incluidos en la referida red.

También el año 2020 ha traído avances en el proceso de afianzamiento de Natura 2000. En particular en lo relacionado con la declaración de nuevas zonas de especial conservación. Y también, igual de importante, en lo que se refiere a la planificación y gestión de los espacios protegidos. En el primer campo se ha de destacar la declaración de seis espacios como zonas de especial conservación (Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 22 de mayo de 2020, por el que se declaran zonas de especial conservación cinco lugares de importancia comunitaria de la red ecológica europea Natura 2000 en las Islas Baleares; y Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 3 de julio, por el que se declara zona de especial conservación el lugar de importancia comunitaria

ES5310034 *Serra Grossa* de la red ecológica europea Natura 2000 en las Islas Baleares). Y en el segundo, la aprobación de dos nuevos planes de gestión Natura 2000 (Decreto 17/2020, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Gestión Natura 2000 de Formentera; y Decreto 19/2020, de 3 de julio, por el que se aprueba el Plan de Gestión Natura 2000 *Serra Grossa*).

4.2. GESTIÓN DE RESIDUOS

Otro de los ámbitos en los que tradicionalmente se concentra la actuación de la Administración ambiental autonómica es la de la gestión de los residuos. Si bien es cierto que su capacidad de intervención se encuentra condicionada por las competencias que en esta materia corresponden a los diferentes Consejos Insulares.

En el año 2020 se ha seguido avanzando en la planificación de la gestión de los residuos, particularmente de los residuos peligrosos.

La aprobación del Plan Director Sectorial de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos (Decreto 4/2020, de 8 de abril) responde a las previsiones contenidas en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, que en su 14.2 obliga a las comunidades autónomas a elaborar los planes autonómicos de gestión de residuos.

Cabe advertir, no obstante, que desde el punto de la legislación interna autonómica, el Plan aprobado se encuadra en el marco de los instrumentos de ordenación territorial que regula la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares. Quiere decirse, en fin, que el Plan aprobado se configura como un instrumento de ordenación territorial, encargado de regular la incidencia territorial de la política sectorial de residuos peligrosos en las Islas Baleares, ordenando las infraestructuras y equipamientos necesarios al efecto y definiendo el modelo de prevención y gestión de residuos de acuerdo con la legislación vigente en la materia.

Tal vez una de las novedades más destacadas que incorpora el plan es la que se refiere a la operación de eliminación de los residuos a través de vertedero, que se deja en manos de la iniciativa privada y no se configura como servicio público autonómico.

5. JURISPRUDENCIA

En este apartado se debe hacer referencia a dos resoluciones que, aunque procedentes del Tribunal Supremo, están íntimamente conectadas con las Islas Baleares, bien sea desde el punto de vista territorial o bien sea

en función del origen del litigio que ha dado lugar a la correspondiente resolución. Son las sentencias del Tribunal Supremo de 29 de octubre y 12 de noviembre, ambas de 2020.

5.1. SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 29 DE OCTUBRE DE 2020: LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS

La sentencia está relacionada con una temática, la de la gestión de los residuos, de innegable relevancia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, dado su carácter insular. Y particularmente conecta con la cuestión relativa a la definición de las competencias de los que sin duda son protagonistas muy destacados en este campo, los entes locales.

Como se sabe, de acuerdo con el esquema establecido por la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, corresponde en todo caso a los municipios, en los términos señalados por la normativa estatal o autonómica, ejercer competencias en materia de gestión de residuos sólidos urbanos. Con más detalle, la misma Ley especifica que los municipios, todos, deben prestar como servicio obligatorio el de recogida de residuos, y también el de tratamiento si se trata de municipios de más de 5.000 habitantes. No obstante, continúa señalando la Ley, si el municipio tiene menos de 20.000 habitantes, entonces corresponde a la Diputación o entidad equivalente coordinar el servicio de recogida, y en su caso también el de tratamiento. Por último, cabe destacar que la Ley declara la reserva a favor de las entidades locales de determinadas actividades o servicios esenciales. Y entre ellos el de tratamiento y aprovechamiento de residuos, de conformidad con lo previsto en la legislación local.

En resumidas cuentas, la Ley de régimen local asigna a las entidades locales un papel destacado en la gestión de los residuos. Y sobre todo respecto a la realización de determinadas operaciones. Pero a la vez contiene una remisión a la legislación sectorial para que sea esta la que acabe de perfilar la esfera competencial de los entes locales.

La antigua Ley de residuos de 1998 diseñó dicha esfera competencial en unos términos más amplios que los previstos por la Ley de régimen local. En la medida que configuró como servicio obligatorio a prestar por todos los municipios el de recogida, transporte y eliminación de los residuos urbanos. Y, además, estableció la obligación de los municipios de más de 5.000 habitantes de implantar sistemas de recogida selectiva de los residuos urbanos que posibilitaran su reciclado y otras formas de valorización.

Por su parte, la actual Ley de Residuos y Suelos Contaminados (Ley 22/2011, de 28 de julio) encomienda a los municipios aún mayores responsabilidades, toda vez que impone como servicio obligatorio, que

deben prestar todos los municipios, individualmente o asociados entre sí, de forma directa o a través de cualquier otra forma de gestión admitida, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares. A la vez, pero ya sin carácter obligatorio, la Ley prevé que las entidades locales podrán gestionar los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias. Sin perjuicio, en este caso, de que los productores de tales residuos puedan gestionarlos por sí mismos. Aunque también es cierto que, como excepción a esto último, la Ley señala que cuando la entidad local establezca su propio sistema de gestión, entonces, en determinados supuestos y siempre por razones de mayor eficacia y eficiencia en la gestión, podrá obligar –a través de la correspondiente ordenanza– a los productores de aquellos residuos a que se incorporen al sistema público de gestión [art. 12.5.c), punto 2º; idéntica previsión, aunque con distinta redacción, aparece recogida en el artículo 12.a) de la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de Residuos y Suelos Contaminados de las Islas Baleares].

Sobre esta última previsión o excepción, precisamente, versa el litigio que resuelve la sentencia que ahora comentamos.

La controversia tiene su origen en el recurso interpuesto por dos entidades de la isla de Mallorca, el Club Náutico de Santa Ponsa y el Club Náutico de Palma Nova, contra la modificación de la ordenanza municipal de recogida de residuos y limpieza de espacios públicos del Ayuntamiento de Calvià. Y la razón del recurso estriba en la previsión contenida en dicha ordenanza que obligaba a los productores de residuos comerciales no peligrosos y de residuos domésticos generados en las industrias a incorporarse obligatoriamente al servicio municipal de recogida de tales residuos, imposibilitando así que la pudieran gestionar por sí mismos. En concreto, el motivo de la oposición estaba en la supuesta vulneración de la norma contenida en el artículo 12.5.c), punto 2º, de la Ley 22/2011, en la medida que la mencionada ordenanza prescribía la incorporación obligatoria al servicio municipal de recogida de forma generalizada, es decir, para todos los productores y para todos los residuos comerciales no peligrosos y domésticos generados en las industrias. Los recurrentes, en cambio, defendían que dicha obligación tiene carácter excepcional, esta limitada a «determinados supuestos», de manera que la ordenanza debería haber justificado y especificado cuáles eran esos supuestos en los que se prescribía la incorporación al servicio municipal.

La Administración demandada se opuso al recurso, argumentando que en el correspondiente expediente administrativo había quedado acreditado que el sistema público de gestión impuesto era más eficaz y eficiente, desde el punto de vista económico y ambiental, que otros sistemas alternativos de

recogida. Y de ahí la posibilidad de que la ordenanza impugnada pudiera extender aquel sistema público a todos los productores y residuos implicados.

El recurso fue desestimado en instancia por el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, en una sentencia de 20 de octubre de 2015. Contra la misma se interpuso recurso de casación. Que de nuevo fue desestimado, ahora por la sentencia del Tribunal Supremo que comentamos.

En cualquier caso, el debate suscitado resulta muy relevante. Pues recae sobre cómo debe interpretarse el inciso final del artículo 12.5.c), punto 2º, cuando este permite la excepcional incorporación obligatoria al servicio municipal «en determinados supuestos». Así quedó fijada, justamente, la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia sobre la que finalmente se ha pronunciado el Tribunal Supremo: si la expresión «en determinados supuestos» puede interpretarse en el sentido de que la obligación de incorporarse al sistema municipal de gestión de residuos comerciales no peligrosos y de residuos domésticos generados en las industrias puede alcanzar a todos los productores; o si, por el contrario, la expresión implica que la correspondiente ordenanza municipal deberá detallar los distintos sectores concretos que quedan obligados a incorporarse al sistema municipal o, al menos, a hacer una referencia, cuando menos genérica, a los supuestos en los que procederá la incorporación obligatoria a dicho sistema de gestión de residuos municipal.

El Tribunal Supremo resuelve a favor de la primera interpretación. Y, en consecuencia, responde a la cuestión de interés casacional planteada en los siguientes términos: «El artículo 12.5.c Ley 22/2011, en relación a la normativa expuesta, debe interpretarse en el sentido que, establecido por el Ayuntamiento en su ordenanza municipal de residuos, el servicio de gestión de residuos, en base a criterios de mayor eficiencia y economía suficientemente acreditados, puede imponerse la incorporación obligatoria a este servicio de gestión de residuos a todos los supuestos de productores en dicho ámbito municipal. Es decir, “en determinados supuestos” puede ser determinado como extensivo, tras los informes municipales apreciados, a todos los supuestos de productores de residuos».

En definitiva, la interpretación sentada por el Tribunal Supremo nos dice que es perfectamente posible que un municipio pueda prever en su ordenanza de residuos, como así lo hizo el de Calvià en el supuesto enjuiciado, la obligación de que todos los productores de residuos comerciales no peligrosos y de residuos domésticos generados en las industrias hayan de canalizar la recogida de los mismos por medio del servicio municipal. Ahora bien, será necesario en todo caso, eso sí, que dicha obligación se imponga de forma motivada y esté justificada en razones acreditadas de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos.

5.2. SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 12 DE NOVIEMBRE DE 2020: LA GESTIÓN DEL PARQUE NACIONAL MARÍTIMO-TERRESTRE DEL ARCHIPIÉLAGO DE CABRERA

El próximo año se cumplirán treinta años desde que la Ley 14/1991, de 29 de diciembre, declarara el archipiélago de Cabrera Parque Nacional Marítimo-Terrestre. Y desde entonces la gestión de este singular y relevante espacio natural siempre ha sido motivo de discordia entre el Estado y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

En el momento de su creación, conviene recordarlo, estaba en vigor la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, que entonces atribuía al Estado la competencia exclusiva para la gestión –a través del organismo autónomo Parques Nacionales del Estado– de todos los parques nacionales.

Esta forma de organizar la gestión de los parques nacionales se vio afectada algunos años después por la famosa sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio. Que motivó la introducción de cambios en la Ley de 1989 (Ley 41/1997, de 5 de noviembre), con el propósito de establecer fórmulas de gestión compartidas. En concreto se preveía que la aprobación de los planes rectores de uso y gestión había de corresponder a las comunidades autónomas, salvo que se tratara de parques nacionales ubicados en el territorio de más de una comunidad autónoma. Al mismo tiempo, se atribuía a las comunidades autónomas la competencia para el nombramiento del Director-Conservador del correspondiente parque nacional. También se preveía la participación de las autonomías en la financiación de los parques nacionales. Y, por último, por lo que se refiere específicamente a la gestión, se encargaba la misma a una Comisión Mixta de gestión, con composición paritaria entre el Estado y la correspondiente comunidad autónoma.

De nuevo la forma de organizar la gestión de los parques nacionales fue puesta bajo la lupa del Tribunal Constitucional, que resolvió la controversia en su sentencia 194/2004, de 10 de noviembre. Y de nuevo lo hizo corrigiendo los planteamientos defendidos por el legislador.

Una vez más, pues, se hizo necesario modificar las previsiones legales. Lo que en este caso se llevó a cabo a través de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales. Que en su artículo 16 estableció una fórmula de gestión que ha llegado hasta nuestros días. Y según la cual, la gestión y organización de los parques nacionales debía corresponder directamente a las comunidades autónomas en cuyos territorios estuvieran

situados. Y correspondería al Estado en el caso de parques nacionales declarados sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, siempre y cuando el ecosistema protegido careciera de continuidad ecológica con la parte terrestre o la zona marítimo-terrestre situada en la correspondiente comunidad autónoma.

Esta nueva fórmula de gestión motivo que se dictara el Real Decreto 1043/2009, de 29 de junio, de ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado tras pasados a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera). Que dispuso que la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares asumía «la administración y gestión ordinaria y habitual de los Parques Nacionales ubicados dentro de su ámbito territorial». En este punto, hay que advertir que el parque nacional de Cabrera es el único de esta categoría que existe en las Islas Baleares.

La fórmula introducida por la Ley 5/2007 fue llevada tiempo después a la vigente Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. Que la recoge en su artículo 21, con una redacción que recuerda claramente a la de la anterior legislación, pero que esta expresada de una manera distinta y, a nuestro modo de ver, con menor fortuna que antes. El artículo citado dispone hoy que la «la gestión y organización de los parques nacionales corresponde directamente a las comunidades autónomas en cuyos territorios estén situados, incluidos los marítimo-terrestres cuando exista continuidad ecológica del ecosistema terrestre con el marino, lo cual deberá estar avalado por la mejor evidencia científica existente y estar así reconocido expresamente en la ley declarativa». En cambio, la gestión corresponde a la Administración del Estado cuando se trata de parques naturales declarados sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional.

En este contexto legal se aprobó el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de febrero de 2019, que amplió los límites del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera con la incorporación de espacios marinos colindantes. En total, más de ochenta mil nuevas hectáreas de espacios marinos colindantes, que han hecho que la extensión del parque nacional se haya multiplicado por nueve, y que lo han convertido en el parque nacional de mayores dimensiones de toda España.

Aun siendo lo anterior seguramente lo más importante, lo que ahora nos interesa destacar en relación con el referido Acuerdo del Consejo de Ministros es otra cosa. Algo que estaba en los párrafos segundo y tercero del punto tercero de su parte dispositiva, donde: i) por un lado, se negaba la continuidad ecológica de los nuevos espacios incorporados; y ii) en consecuencia, se atribuía la gestión de la ampliación del parque nacional a la Administración del Estado.

La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se opuso al Acuerdo mencionado, a los puntos expuestos. El 16 de abril de 2019 la Presidenta del Gobierno balear formuló un requerimiento previo al Estado en el que se defendía la gestión exclusiva por parte de la comunidad autónoma. Con apoyo en los siguientes argumentos.

Un primer argumento aludía a la situación existente ya antes de la ampliación. Desde la Ley de la Red de Parques Nacionales de 2007, y desde el posterior traspaso de funciones y servicios que se produjo en el año 2009, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares ha venido gestionando directamente el parque nacional de Cabrera. Y ya entonces, es decir, antes de que se produjera la ampliación de sus límites, el ámbito del parque incluía espacios marinos.

Y un segundo argumento incluso de mayor peso, que apuntaba a la contradicción detectada en el Acuerdo del Consejo de Ministros al señalarse en el mismo que no había evidencias científicas que avalasen la continuidad ecológica del ecosistema terrestre con el marino. Como ponía de manifiesto el requerimiento efectuado por la comunidad autónoma balear, la existencia de esa continuidad constituye una realidad reconocida en el ámbito científico. Y como prueba se hacía alusión a los distintos informes, tanto del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente como del Instituto Español de Oceanografía, previos a la aprobación del Plan de Gestión Natura 2000 del Archipiélago de Cabrera, que han reconocido dicha continuidad ecológica entre los ecosistemas terrestre y marino.

El requerimiento efectuado no tuvo ninguna respuesta por parte del Estado. Y de ahí que más tarde se interpusiera el correspondiente recurso contencioso-administrativo frente al Tribunal Supremo.

Finalmente, la sentencia que aquí reseñamos, la de 12 de noviembre de 2020, es la que ha resuelto el mencionado recurso, la disputa surgida entre la comunidad autónoma balear y el Estado dando la razón a los argumentos defendidos por la primera. Y, en consecuencia, declarando contrarios a derecho y anulando los párrafos del Acuerdo de ampliación impugnados. A la vez que se declara «la procedencia de la gestión unitaria del Parque Nacional resultante de la ampliación por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares».

6. CONFLICTOS AMBIENTALES

El urbanismo, o mejor dicho, los procesos de desarrollo urbanístico, muchas veces asociados al ejercicio de la actividad turística, siempre han ocupado una posición destacada entre las preocupaciones ambientales de los poderes públicos y la ciudadanía de las Islas Baleares.

La discusión sobre las virtudes y defectos de la actividad de transformación urbanística, sobre sus impactos positivos y negativos, siempre ha estado muy presente en el debate de los poderes públicos. Y del mismo modo en el de la sociedad en general.

Ya desde los primeros tiempos de vida de la comunidad autónoma, la preocupación por ordenar los procesos de consumo urbanístico del territorio estuvo muy presente tanto en la mente del legislador como en la de la Administración autonómica. Dando lugar a un amplio cuerpo de normas y medidas que han ido adoptando perspectivas o estrategias distintas a lo largo de los años.

Al principio, durante la década de los años ochenta y principios de los noventa del siglo anterior, la tarea estuvo principalmente enfocada a preservar de la transformación urbanística determinados enclaves singularmente relevantes desde el punto de vista de sus características naturales o paisajísticas. Se trataba de espacios muy concretos –algún autor ha llegado a hablar de la «protección de los topónimos–, suelo rústico de especial protección que debía quedar a salvo a toda costa de la urbanización.

Más adelante, durante la década de los noventa, la preocupación de la comunidad autónoma cambió de orientación. O mejor dicho, no se abandonó el propósito de conservación de los espacios naturales especialmente destacados, pero a la vez la vocación de protección se extendió sobre la totalidad del suelo rústico. También, pues, del suelo rústico común. Se trataba de regular su régimen de uso y aprovechamiento, con el fin de evitar la implantación y proliferación de actividades que pudieran desvirtuar sus características naturales. Y, de manera especial, se trataba de ordenar la construcción de nuevas edificaciones, sobre todo las vinculadas al uso residencial, con el propósito de poner límite al proceso de urbanización dispersa del campo.

A finales de los años 90, y ya principios del nuevo siglo, la política urbanística y de ordenación territorial volvió a buscar una nueva dirección, convirtiendo también al suelo urbanizable y al suelo urbano, no solo al suelo rústico, en el centro de atención. Por decirlo de alguna manera, la preocupación ya no estaba solo puesta en los procesos de expansión de la urbanización sino también, y de manera destacada, en el suelo transformado. A la regulación del crecimiento extensivo seguía la del crecimiento intensivo. Aparecieron diversas normas y mecanismos de contención que, ciertamente, afectaban a la capacidad de crecimiento en superficie, pero que también incidían sobre el crecimiento poblacional, es decir, el crecimiento no solo se contemplaba en términos de nuevas hectáreas de suelo ocupado sino más bien en términos de la densidad de población asentada. Y junto con

aquellas normas y medidas aparecieron igualmente otras que se caracterizaban por llevar a cabo operaciones quirúrgicas de desclasificación. O sea, que tenían como fin retirar el mercado inmobiliario determinados suelos urbanos y urbanizables, singularmente identificados, que se consideraban sobrantes o innecesarios para dar respuesta a las necesidades de crecimiento de la población.

Este último tipo de normas, a menudo llamadas de «medidas urgentes», o de «medidas extraordinarias», se hicieron habituales, y con frecuencia han ido apareciendo algunas muestras durante los años precedentes. El último ejemplo lo encontramos precisamente en el 2020, con la aprobación del Decreto ley 9/2020, de 25 de mayo, de medidas urgentes de protección del territorio de las Islas Baleares.

Al margen de algunas disposiciones que afectan al suelo rústico, principalmente a las condiciones de ordenación de las nuevas edificaciones, y sobre todo de las destinadas a uso residencial, el núcleo central de la norma incide sobre los suelos clasificados como urbanos o urbanizables, imponiendo al planeamiento un cambio de su ordenación, con o sin alteración de la clasificación, o directamente estableciendo su paso a la categoría de suelo rústico. Los suelos afectados son, como habíamos dicho, los clasificados como urbanos y urbanizables. Pero no todos. Solo aquellos que reúnen determinadas condiciones, las que la norma establece de una manera que bien puede parecer excesivamente casuística.

7. APENDICE INFORMATIVO.

7.1. DEPARTAMENTO DEL GOBIERNO AUTONÓMICO COMPETENTE EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE: CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y TERRITORIO. TITULAR: SR. MIQUEL MIR GUAL

7.1.1. Estructura interna

- a) Órganos superiores y directivos:
 - Secretaria General: Sra. Catalina Inés Perelló Carbonell.
 - Dirección General de Recurso Hídricos: Sra. Juana Maria Garau Muntaner.
 - Dirección General de Residuos y Educación Ambiental: Sr. Sebastià Sansó i Jaume.

- Dirección General de Territorio y Paisaje: Sra. Maria Magdalena Pons Esteva.
- Dirección General de Espacios Naturales y Biodiversidad: Sr. Llorenç Mas Parera.
- b) Otros órganos decisorios con rango directivo:
 - Comisión Balear de Medio Ambiente.

7.1.2. Entes instrumentales dependientes o vinculados a la Consejería de Medio Ambiente y Territorio

- a) Entes institucionales:
 - Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental (ABAQUA).
 - Instituto Balear de la Naturaleza (IBANAT).
 - Servicio de Información Territorial de las Islas Baleares (SITIBSA).
- b) Consorcios:
 - Consorcio de Aguas de las Islas Baleares.
 - Consorcio para la Recuperación de la Fauna de las Islas Baleares (COFIB).
 - Consorcio para el Desarrollo de Actuaciones de Mejora y Construcción de Infraestructuras en el territorio de la Entidad Local Menor de Palmanyola.

7.2. NORMATIVA Y ACTOS

7.2.1. Normas con rango de ley

- Decreto ley 1/2020, de 17 de enero, contra el turismo de exceso para la mejora de la calidad de las zonas turísticas.
- Decreto ley 4/2020, de 20 de marzo, por el que se establecen medidas urgentes en materia de contratación, convenios, conciertos educativos y subvenciones, servicios sociales, medio ambiente, procedimientos administrativos y presupuestos para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19.

- Decreto ley 8/2020, de 13 de mayo, de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la actividad económica y la simplificación administrativa en el ámbito de las administraciones públicas de las Islas Baleares para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19.
- Decreto ley 9/2020, de 25 de mayo, de medidas urgentes de protección del territorio de las Islas Baleares.
- Decreto legislativo 1/2020, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de evaluación ambiental de las Islas Baleares.
- Ley 2/2020, de 20 de octubre, de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la actividad económica y la simplificación administrativa en el ámbito de las administraciones públicas de las Islas Baleares para hacer frente a la situación de emergencia sanitaria provocada por la COVID-19.
- Decreto ley 14/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes en determinados sectores administrativos.

7.2.2. Otras disposiciones y actos

- Decreto 1/2020, de 17 de enero, de modificación del Decreto 64/2005, de 10 de junio, de creación del Fondo de Garantía Agraria y Pesquera de las Islas Baleares.
- Decreto 14/2020, de 8 de abril, por el que se aprueba el Plan Director Sectorial de residuos Peligrosos de las Islas Baleares.
- Decreto 17/2020, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Gestión Natura 2000 de Formentera.
- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 22 de mayo de 2020, por el que se declaran zonas de especial conservación (ZEC) cinco lugares de importancia comunitaria (LIC) de la red ecológica europea Natura 2000 en las Islas Baleares.
- Decreto 19/2020, de 3 de julio, por el que se aprueba el Plan de Gestión Natura 2000 *Serra Grossa*.

- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 3 de julio, por el que se declara zona de especial conservación (ZEC) el lugar de importancia comunitaria (LIC) ES5310034 *Serra Grossa* de la red ecológica europea Natura 2000 en las Islas Baleares.
- Decreto 33/2020, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y composición de la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático del Gobierno de las Islas Baleares.