

# XLII. Islas Baleares: cambios en la organización administrativa ambiental

**BARTOMEU TRIAS PRATS**

SUMARIO. 1. *Trayectoria y valoración general.*–2. *Organización.*–3. *Legislación.*–4. *Ejecución: líneas de actuación.*–5. *Conflictos ambientales.*–6. *Apéndice informativo.*

## **RESUMEN**

*Las elecciones autonómicas celebradas el pasado 28 de mayo han traído consigo un cambio en el color político del gobierno balear y de los partidos que le prestan apoyo. A su vez, el diseño del nuevo ejecutivo salido de las urnas ha comportado un cambio notable en la definición de la organización administrativa de la comunidad autónoma, que ha tenido especial repercusión por lo que se refiere a la determinación de los órganos con competencias en materia ambiental. Tal vez estos cambios sean lo más significativo que se pueda reseñar del año 2023, que en lo demás ha venido marcado por la continuidad en la gestión ordinaria de los asuntos que están relacionados con la protección del medio ambiente.*

## **ABSTRACT**

*The regional elections held on May 28 have brought with them a change in the political color of the Balearic government and the politic parties that support it. At the same time, the design of the new executive that came out of the polls has entailed a notable change in the definition of the administrative organization of the autonomous community, which has had a special impact with regard to the determination of the bodies with powers in this matter. environmental. Perhaps these changes are the most significant thing that can be noted about the year 2023, which has otherwise been marked by continuity in the ordinary management of matters related to environmental protection.*

## **PALABRAS CLAVE**

*Islas Baleares. Medio ambiente. Administración ambiental.*

## **KEY WORDS**

*Balearic Islands. Environment. Environmental administration.*

## **1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL**

Según se puede comprobar a la vista de lo que se recoge en apéndice informativo que figura como anexo final, el año 2023 no ha aportado hitos especialmente significativos por lo que se refiere a la acción pública en materia medioambiental. Sin querer despreciar, claro está, la importante labor de gestión ordinaria que viene desplegando la Administración autonómica, notablemente intensa en algunos aspectos, lo cierto, como señalábamos, es que no hay ningún acontecimiento sumamente trascendente que merezca ser destacado de modo singular. A nivel normativo es particularmente constatable lo que ahora decimos, con escasa producción legal y también reglamentaria. Y sin que durante el año 2023 se hayan aprobado normas que tengan un impacto directo y completo sobre el régimen jurídico de cualquiera de los sectores más relevantes (espacios naturales, residuos, cambio climático, etc.) de la esfera medioambiental.

Sin duda el acontecimiento más trascendente es el que se ha producido fuera de la órbita de la Administración autonómica y de su actuación, pero que ha acabado teniendo una especial proyección sobre la misma. Nos referimos a las elecciones autonómicas celebradas a finales del mes de mayo, el día 28. Y que han tenido como consecuencia un cambio en la composición de la mayoría parlamentaria que hasta entonces venía prestando su apoyo al ejecutivo balear. El resultado, lógicamente, ha sido un cambio también en el color político del gobierno autonómico. La definición del nuevo gobierno ha comportado, a su vez, un cambio significativo en el diseño de la estructura organizativa de la comunidad autónoma, alterándose en buena medida, como tendremos ocasión de comprobar seguidamente, el reparto de competencias en materia de medio ambiente.

## **2. ORGANIZACIÓN**

En efecto, tal como ya hemos destacado más arriba, la formación y diseño del nuevo ejecutivo balear ha provocado un cambio importante en el dibujo de la Administración autonómica, que fácilmente se puede apreciar por lo que hace referencia a los órganos de primer nivel, las consejerías (Decreto 8/2023, de 10 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). Y que

ha tenido, según habíamos destacado igualmente, un considerable impacto en lo relativo a la determinación de los órganos responsables de la acción pública autonómica medioambiental.

En la anterior legislatura, la denominada Consejería de Medio Ambiente se configuraba como el órgano superior que aglutinaba las competencias sobre la mayoría de los sectores relacionados con el medio ambiente (residuos, recursos hídricos, espacios naturales, paisaje, educación ambiental, etc.). Aun sin desconocer, es verdad, que había algunos otros sectores (lucha contra el cambio climático, por ejemplo) que se atribuían a la responsabilidad de consejerías distintas de las de medio ambiente.

En la actual Administración autonómica, en cambio, el modelo por el que se ha optado es claramente distinto. La alternativa parece ser, a todas luces, la inversa a la anterior, consistente en dispersar o repartir la competencias medioambientales entre diferentes consejerías. Hasta cuatro consejerías distintas se pueden identificar hoy con un protagonismo destacado en la acción pública medioambiental. Así resulta del Decreto 12/2023, de 10 de julio, de la Presidenta de las Islas Baleares, por la que se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (modificado poco después por el Decreto 16/2023, de 20 de julio; y nuevamente más tarde por el Decreto 17/2023, de 23 de agosto):

— La primera de las consejerías mencionadas es una desconocida hasta ahora, la llamada Consejería del Mar y del Ciclo del Agua. En la misma se integran dos órganos directivos que tienen una espacial relevancia en la materia ambiental. Por un lado, la Dirección General de Recursos Hídricos, a la que corresponde todo lo relacionado con la planificación hidrológica y con la gestión del dominio público hidráulico y de las infraestructuras hidráulicas, entre los aspectos más destacados. Y, por otro lado, la Dirección General de Costas y Litoral, encargada de responsabilidades tan relevantes como son las que tienen que ver con la ordenación, protección y calidad ambiental del litoral. El organigrama de la Consejería se completa con una tercera dirección general, la Dirección General de Puertos y Transporte Marítimo, claramente orientada hacia un sector de actividad, el constituido por la navegación, los puertos y el transporte marítimo, que, si bien tiene una innegable incidencia sobre el medio ambiente, se contempla más bien desde una óptica distinta, principalmente como actividades o infraestructuras vinculadas al desarrollo de la actividad económica.

— La segunda Consejería que cabe señalar es la denominada Consejería de Vivienda, Territorio y Movilidad. También en este

caso podemos encontrar en su estructura interna algunos órganos directivos con clara proyección sobre la acción ambiental. A destacar, en particular, la Dirección General de Territorio y Paisaje, antes integrada en la Consejería de Medio Ambiente, a la que se atribuye la competencia en todo lo relacionado con la planificación general de la ordenación territorial, el paisaje y la recuperación y mejora de las infraestructuras territoriales. Como curiosidad podemos señalar que la Dirección General carece de titular, hasta la fecha no ha sido nombrado, de modo que sus responsabilidades son asumidas actualmente por el titular de otra de las direcciones generales de la Consejería, la Dirección General de Coordinación y Armonización Urbanística.

— En tercer lugar, se ha de hacer referencia a la Consejería de Empleo, Empresa y Energía. Las competencias sobre empleo y empresa son repartidas entre diferentes direcciones generales —la Dirección General de Empresa, Autónomos y Comercio, la Dirección General de Industria y Polígonos Industriales y la Dirección General de Trabajo y Salud Laboral—, cuyas responsabilidades quedan lejos, como es fácil adivinar, de las cuestiones ambientales. No sucede así, en cambio, con la tercera materia que compone el nombre de la Consejería, la energía, concentrada en una dirección general, la llamada Dirección General de Economía Circular, Transición Energética y Cambio Climático, cuyas atribuciones claramente exceden los límites de la materia, teniendo una incidencia muy directa sobre la acción medioambiental. Corresponde a esta Dirección General todo lo que hace referencia a la gestión de los residuos, enfocada hacia la economía circular, esto es, orientada a la prevención y reciclaje de los residuos y a la reutilización de los productos. Asimismo, en materia de energía, la Dirección General es competente en aquello que tiene que ver con la gestión de los recursos energéticos, con especial mención al fomento de las energías renovables y a la planificación y gestión de las infraestructuras e instalaciones para la mejora de la eficiencia energética. Finalmente, la Dirección General asume también la competencia en el amplio campo de las actuaciones orientadas hacia la lucha contra el cambio climático, destacando particularmente el compromiso por la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y por la mejora de la calidad del aire.

— Por último, queda por mencionar una cuarta consejería, la Consejería de Pesca, Agricultura y Medio Natural, que igualmente ha de desempeñar un papel destacado en la acción pública ambiental. Algunas de sus direcciones generales tienen una evidente conexión con la materia ambiental, como es el caso de la Dirección

General Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural o la Dirección General de Pesca. Pero tal vez pueda destacarse aún más la previsión de la denominada Dirección General de Medio Natural y Gestión Forestal. La protección de la biodiversidad, la planificación y gestión de los espacios naturales o la protección y conservación de las especies silvestre de la flora y fauna son, entre otras que se podrían citar, algunas de las responsabilidades más destacadas que tiene encomendadas esta Dirección General.

En fin, la situación es la que antes habíamos comentado. Si atendemos al Decreto 12/2023, desde luego que en él no se echa en falta la atención o preocupación por ninguno de los sectores sobre los que tradicionalmente se han proyectado los esfuerzos de la Administración autonómica en la protección del medio ambiente. Ahora bien, si antes la opción había sido la de tratar concentrar aquellos esfuerzos, dicho en términos organizativos, esto es, desde el punto de vista del diseño de la estructura administrativa, a partir de ahora parece que la línea que se seguirá será muy distinta, con competencias y responsabilidades repartidas entre muchos centros directivos que dependen, a su vez, de órganos superiores diferentes. La alternativa, en sí misma, no tiene porqué ser mejor o peor que la del modelo seguido hasta ahora. No obstante, no hay duda de que el nuevo sistema obligará a extremar, aún más si cabe, las labores de coordinación.

Hay algo, no obstante, que sí que se echa en falta, y que seguramente es consecuencia de la opción adoptada en cuanto al modelo organizativo. La existencia de diferentes consejerías que asumen, en una u otra medida, competencias sobre el medio ambiente es probablemente la causa que explica que ninguna de ellas tenga entidad competencial suficiente para arrogarse el título de la materia. Así es, la expresión «medio ambiente» ha desaparecido de la nomenclatura de la organización administrativa. No hay ninguna consejería del nuevo Gobierno autonómico, ni tampoco dirección general, que incorpore la expresión a su denominación. Y esto, hasta donde nosotros conocemos, es la primera vez que ocurre en la historia de la autonomía. En efecto, hasta hoy la referencia a la materia, el medio ambiente, siempre había estado presente, aunque fuera con distinta intensidad o nivel de relevancia. En la actualidad ya no es así.

En los inicios de la autonomía el «medio ambiente» solo alcanzó a asumir, dentro de la organización administrativa, el nivel de dirección general, la llamada Dirección General de Medio Ambiente, integrada dentro de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio. De esta manera, se ponía en evidencia un aspecto que es característico de las Islas Baleares, el especial

protagonismo que tradicionalmente se ha atribuido a las cuestiones territoriales dentro de la política de protección del medio ambiente. A la vez, al escaso protagonismo atribuido a la materia en la vertiente organizativa había que añadir el carácter limitado de las competencias asignadas a la Dirección General de Medio Ambiente, como lo revelaba su composición interna, formada por un único servicio, el de «Medio Ambiente», que constaba de dos secciones, la de «Lucha contra la Contaminación» y la de «Estudios». En cambio, el grueso de las responsabilidades vinculadas a la protección del medio ambiente quedaban asignadas, bien a otras direcciones generales de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio (como era el caso de la Dirección General de Obras Públicas, con importantes competencias sobre planificación hidrológica o gestión hidráulica), o bien, más aún, a otras consejerías distintas (a destacar especialmente la Consejería de Agricultura y Pesca, que a través de la Dirección General de Estructuras Agrarias y Medio Natural ejercía competencias relativas a gestión de montes, espacios naturales protegidos, caza o incendios).

La situación anteriormente descrita cambió notablemente en la mitad de la década de los años noventa (1996), cuando la expresión «medio ambiente» asciende al nivel de consejería, aunque no de forma aislada, sino en el conjunto de la entonces denominada Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Litoral, que pasó a aglutinar una parte importante de las competencias de carácter ambiental que hasta ese momento aparecían dispersas en diversas consejerías. Internamente, sin embargo, el «medio ambiente», individualmente considerado, seguía teniendo solo rango de dirección general, y buena parte de las responsabilidades sobre la materia quedaban repartidas entre distintas direcciones generales (como la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que contaba con un servicio de calidad ambiental encargado de cuestiones tan relevantes como las evaluaciones de impacto ambiental, la contaminación o los residuos; o como la Dirección General de Régimen Hidráulico, encargada de toda la planificación hidrológica).

Habría que esperar al año 1999 para que produjera un nuevo cambio significativo en el panorama de la organización administrativa, cuando por primera vez la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se dota, dentro de la división funcional de su estructura orgánica, de un departamento específicamente dedicado a la materia: la Consejería de Medio Ambiente. Esta realidad tuvo su origen en el denominado *Pacte de Progrés*. Uno de los integrantes de dicho pacto de gobierno fue la coalición

*Esquerra Unida-Els Verds*, que obtuvo como contrapartida a su apoyo la responsabilidad en dos áreas de gobierno: la Consejería de Trabajo y Formación, asignada a *Esquerra Unida*, y la Consejería de Medio Ambiente, creada *ex novo* para quedar bajo la dirección del partido verde.

Desde los años noventa, la situación no ha variado, y los sucesivos gobiernos que se han ido sucediendo al frente de la comunidad autónoma han mantenido el «medio ambiente» en el rango de consejería, ya sea con una u otra de las dos modalidades que acabamos de ver. Esto es: en unas ocasiones de forma compartida con otras materias, frecuentemente con la «Ordenación Territorial» o «Territorio», aunque también otras veces con «Agricultura» y «Pesca»; y en otras ocasiones, diríamos que las más de las veces, de forma individual y exclusiva, o sea, con el formato de una Consejería de Medio Ambiente que centraliza la mayoría de competencias relacionadas con la protección del medio ambiente.

Este esquema, en fin, es el que se ha roto con el Decreto 12/2023. Por primera vez, como dijimos, la expresión «medio ambiente» ha desaparecido de la nomenclatura de la organización administrativa. Y la nueva alternativa, según ya vimos, consiste en repartir las competencias ambientales, insertándolas en diferentes consejerías. Parece así que se volviera al sistema de los inicios de la autonomía, aunque ni siquiera eso. La opción no es, a nuestro juicio, contingente. Sino que más bien revela una determinada manera de entender las cosas, como si la materia «medio ambiente» constituyera una realidad disgregada, que no tuviera por sí misma entidad e individualidad suficiente para poder constituir una división funcional de la organización administrativa.

Relacionado con todo lo que hemos comentado hasta ahora, o consecuencia de ello, mejor dicho, hay otro detalle relativo a la organización administrativa que debe ponerse de manifiesto, que afecta al órgano ambiental autonómico, la Comisión de Medio Ambiente de las Islas Baleares. Nos referimos a la aprobación del Decreto 45/2023, de 10 de julio, cuyo contenido se limita a la modificación del artículo 2.1 de la norma reguladora de la mencionada Comisión (Decreto 3/2022, de 28 de febrero, por el que se regula el régimen jurídico y funcionamiento de la Comisión de Medio Ambiente de las Islas Baleares y se desarrolla el procedimiento de evaluación ambiental). Y cuya finalidad no des otra que la de modificar la vinculación del órgano ambiental, que pasa a ser un órgano adscrito a la consejería competente en materia de medio ambiente a un órgano adscrito a la consejería competente en materia de territorio. A destacar que, igual que vimos con la Direc-

ción General de Territorio y Paisaje, la presidencia de la Comisión de Medio Ambiente de las Islas Baleares se encuentra vacante, no se ha nombrado todavía su titular. Sus funciones las ejerce por el momento la titular de la Dirección de Coordinación y Armonización Urbanística.

Para acabar con este apartado referido a la organización solo nos queda hacer una referencia al sector de la administración institucional ambiental, aunque solo sea para decir que en este ámbito no se han producido especiales novedades. Más allá, claro está, de los cambios de adscripción de los diferentes organismos que se han tenido que realizar como consecuencia de la desaparición de la Consejería de Medio Ambiente.

### 3. **LEGISLACIÓN**

En el apéndice informativo se contiene una lista de las normas y actos que se han producido a lo largo del año 2023 y que mayor relación tienen con la materia ambiental.

#### 3.1 **NORMAS CON RANGO LEGAL**

Como habíamos señalado en otro momento, la producción legislativa ha sido más bien escasa en el año 2023. Aun así, hay una serie de disposiciones legales que merece la pena destacar.

La primera es la Ley 1/2023, de 7 de febrero, mediante la cual se ha modificado la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental (LECO).

En la exposición de motivos de la norma legal se explica el contenido de la modificación, que tiene un diverso alcance u orientación. Por una parte, se introducen «reformas técnicas», así se califican, que están principalmente orientadas a lograr una mayor simplificación del régimen vigente. En esta línea, se modifican los procedimientos de elaboración y aprobación de los diferentes instrumentos de planeamiento ambiental (planes de ordenación de los recursos naturales, planes de uso y gestión y planes de gestión de la Red Natura 2000), estableciendo un régimen común a todos ellos, así como también se modifica el procedimiento de declaración de los espacios naturales protegidos. Con el mismo fin, se suprimen algunas de las categorías de espacios naturales protegidos propias de la legislación autonómica, esto es, distintas de las contenidas en la legislación básica estatal y que la Ley 5/2005 había incorporado

al amparo de la competencia para dictar normas adicionales de protección. La razón que se aduce es, a fin de cuentas, su irrelevancia, o mejor dicho, la posibilidad de que los fines que cumplen puedan ser cubiertos por otras figuras existentes. En concreto, las figuras afectadas son los «lugares de interés científico» y las «microreservas». Por otra parte, en segundo lugar, se introducen toda una serie de mecanismos dirigidos a impulsar la acción administrativa hacia la consecución de los objetivos de la Estrategia de la UE para la biodiversidad 2030. Se pretende, según se dice, reforzar el sistema actual de la LECO y garantizar una gestión y una respuesta eficaz ante las agresiones al medio ambiente natural. A tal efecto, se implanta un protocolo de bioseguridad, se crea el Catálogo de especies exóticas invasoras de las Islas Baleares, se actualiza el régimen de protección cautelar existente, se regula un procedimiento de urgencia para la declaración de los espacios naturales protegidos, se prevé la posibilidad de adoptar medidas preventivas para salvaguardar los valores naturales de los espacios en peligro o, como otro de los aspectos a destacar, se refuerzan los mecanismos para asegurar la restauración ambiental de las zonas que hubieran sido alteradas. Por último, en tercer lugar, la modificación pretende la adaptación de la LECO a la normativa sobrevenida, particularmente a la Ley 27/2008, de 18 de julio, sobre regulación de los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, incorporando los principios y directrices que rigen en esta materia.

La segunda norma legal que queremos mencionar es la Ley 10/2023, de 5 de abril, de bienestar para las generaciones presentes y futuras de las Islas Baleares. No se trata de una disposición que incida directamente sobre la materia ambiental, no es esta su naturaleza, sino que su proyección es mucho más amplia, tiene una vocación claramente transversal, orientada a mover la acción de los poderes públicos hacia la consecución de una serie de objetivos de bienestar. En este sentido, la redacción de la norma se basa sobre los principios de la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo, adoptados en junio de 1992 en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas.

Con todo, la norma merece ser destacada aquí, pues se trata de una disposición pionera en el Estado español. Y más aún si tenemos en cuenta que la norma nace de la iniciativa legislativa popular, impulsada sobre todo por el grupo ecologista GOB (Grupo de Ornitología Balear).

La Ley aspira a ser una herramienta de control de las políticas públicas. O mejor dicho, lo que se pretende con la norma es asegu-

rar que todas las decisiones políticas se tomen en cada momento evalúen de qué manera pueden condicionar las generaciones futuras. El concepto clave, en este punto, es el de «justicia intergeneracional». Y todo ello con el propósito de garantizar la realización de una serie de objetivos de bienestar, presentes y futuros, que la propia norma enumera. Entre ellos, en particular, el que tiene que ver con la cultura, pero entendida esta en un sentido amplio, que incluye también la promoción y la protección del patrimonio natural.

Al hilo de esto último, la Ley destaca –en su exposición de motivos– cómo uno de los factores que más han de condicionar, en términos negativos, el bienestar de las generaciones futuras es el fenómeno del cambio climático. Enfatiza que las decisiones tomadas en las últimas décadas del siglo XX y en las primeras del XXI han afectado negativamente al desarrollo sostenible, hasta el punto de colocarnos en la situación de emergencia climática y ecológica en las que nos encontramos actualmente. De ahí, en fin, que la Ley señale, como uno de los parámetros básicos que han de servir para evaluar las decisiones públicas, el de su impacto sobre la lucha contra el cambio climático.

Con el fin de servir a su propósito, la Ley prevé la creación de una comisión, la llamada «Comisión para el bienestar de las generaciones presentes y futuras de las Islas Baleares». Se trata de un órgano colegiado e independiente que ejerce funciones consultivas y de intervención en los procedimientos de elaboración normativa y de evaluación de la planificación y actuación de las administraciones públicas de las Islas Baleares. Sus miembros son propuestos y designados por el Parlamento autonómico, todos ellos personas expertas e independientes en alguno de los ámbitos que enumera la Ley; entre estos ámbitos se cita expresamente el «medio ambiente», pero también otros que forman parte del mismo o que están íntimamente relacionados («biodiversidad», «mitigación y adaptación a la crisis climática», «urbanismo, territorio y paisaje» o «recursos hídricos y energéticos»).

Finalmente, en tercer lugar, debemos hacer referencia a la Ley 3/2023, de 17 de febrero, de Menorca Reserva de Biosfera.

En el año 1993 la isla de Menorca fue declarada Reserva de la Biosfera, pasó a formar parte de la Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO. En Baleares existen otros lugares que también figuran en la Lista, como es el caso de «Ibiza, biodiversidad y cultura» (1999) o de la *Serra de Tramuntana* (2011), pero ninguno en el que la declaración afecte a la totalidad del territorio insular, algo que sí es mucho más conocido en el archipiélago canario (La Palma, El Hierro, La Gomera, Lanzarote y Fuerteventura).

Desde su declaración en 1993, había sido una aspiración constante la de poder dotar a Menorca de una regulación específica que atendiera a su singular condición, y que sirviera para preservar y promocionar los valores que en su momento llevaron al reconocimiento por parte de la UNESCO. Así se expresa la propia Ley, en su artículo 2, cuando afirma que su finalidad es la de «consolidar y hacer perdurar el modelo de organización, gestión y desarrollo sostenible y armónico de Menorca, proteger el patrimonio natural, paisajístico, histórico, lingüístico y cultural, material e inmaterial, y perseguir el bienestar y la prosperidad de la ciudadanía».

Finalmente, aquel propósito se ha hecho realidad en el año 2023, coincidiendo con el treinta aniversario de la inclusión de la isla en la Lista de Patrimonio Mundial.

Hay que hacer constar que el ámbito material de aplicación de la Ley, igual que el de la declaración de la UNESCO, no se extiende únicamente sobre la zona terrestre de la isla, sino que se alcanza también a la zona marina. En concreto, según dispone la Ley (art. 4), el ámbito de la Reserva de Biosfera Menorca comprende todo el territorio insular y la zona marina que rodea la isla hasta doce millas desde las líneas de base rectas, esto es, el mar territorial, y hasta una línea equidistante entre Mallorca y Menorca. La definición del ámbito de aplicación de la norma, precisamente, fue una de las cuestiones que centró el debate entre la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y el Estado. Finalmente, se alcanzó un acuerdo en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación, en virtud del cual el Gobierno de las Islas Baleares se compromete a promover una modificación de la Ley con el propósito de introducir en el artículo 4 un nuevo apartado, el tercero, encargado de clarificar las competencias de la comunidad autónoma sobre la zona marina: «Todas las referencias que en la presente Ley se realizan a las aguas costeras se entenderán hechas, exclusivamente, en el marco de las competencias autonómicas y por tanto respecto de las facultades que sobre las aguas costeras se atribuyen a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares de acuerdo con la legislación estatal básica en materia de aguas».

Precisado así el ámbito de aplicación de la Ley, esta aborda su amplio cometido, que, como antes dijimos, busca el objetivo último de dotar a Menorca de un régimen diferenciado del resto de las islas. Como también destacamos más arriba, la declaración de Menorca como Reserva de la Biosfera no había tenido hasta ahora un reconocimiento específico por parte de las instituciones autonómicas. Más todavía, en ninguna de las leyes y disposiciones aprobadas por la comunidad autónoma no aparecía ningún reconoci-

miento y referencia explícita a la singular condición de la isla de Menorca. La Ley 3/2023 ha venido a paliar este déficit histórico.

Con lo anterior, asimismo, la Ley busca cumplir con uno de los objetivos previstos en el Plan de Acción Ordesa-Viñamala 2017-2025 para la Red Española de Reservas de Biosfera, como es el de reconocer y mejorar las reservas de biosfera en el plano de la legislación estatal y autonómica.

La Ley abarca numerosos aspectos. Podemos mencionar algunos de los más significativos.

En primer lugar, se pretende fortalecer la capacidad de intervención y decisión de la Administración insular, el Consejo Insular de Menorca, en todas las cuestiones o materias que afectan a los intereses de la isla y de sus ciudadanos. En este sentido, en particular, se prevé la transferencia o delegación al Consejo Insular de diversas funciones ejecutivas que hasta ahora están en manos del Gobierno autonómico, como son las relativas a gestión de los aprovechamientos forestales, recursos hidráulicos, vías pecuarias, entre otras. Igualmente, se concretan las funciones sobre la ordenación del litoral, introduciéndose el trámite de consulta a la Administración insular en los procedimientos de delimitación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre y del otorgamiento de las autorizaciones y concesiones para su ocupación.

La Ley, por otra parte, trata de integrar los principios que rigen la Reserva de Biosfera en la mayoría de políticas sectoriales, sobre todo en aquellas que son especialmente sensibles, como es el caso de la política turística. En este ámbito, y con el fin de asegurar un modelo de turismo sostenible, responsable y de calidad, se adoptan algunas decisiones relevantes. Tal vez una de las más significativas, conocida ya en la isla de Formentera, es la habilitación que se otorga al Consejo Insular para que pueda limitar la afluencia a la isla de vehículos de motor.

En otro orden de cosas, la Ley convierte en vinculantes los objetivos energéticos previstos en la Estrategia Menorca 2030: cobertura por medio de fuentes renovables del 85% de la demanda de energía eléctrica; reducción del 50% del consumo de combustibles fósiles en el transporte terrestre; reducción del 30% del consumo de combustibles fósiles para usos térmicos en los sectores de servicios, residencial e industrial; y reducción del 10% del consumo de gasóleo B en el sector primario.

También se preocupa la Ley de la gestión de los recursos hídricos, y, en la misma medida, de la gestión del litoral. En este último ámbito, se prevé la aprobación de un plan de ordenación de litoral de Menorca, entendido como un instrumento de ordenación territo-

rial –plan director sectorial– de los previstos en la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de ordenación territorial.

En fin, todos estos, y otros más que podrían citarse –salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial, mejora de la calidad del aire, promoción del sector primario–, son aspectos a los que la Ley presta atención. Obviamente, para poner en marcha las actuaciones que la norma propone, para tratar de alcanzar los objetivos perseguidos, se requiere un importante esfuerzo económico. A tal efecto, la Ley dedica un título específico, el V, al régimen de financiación, incorporando medidas destinadas a garantizar la dotación de recursos económicos suficientes para la ejecución de las inversiones públicas. En la misma línea, se prevén incentivos a la actividad privada.

También con la intención de asegurar al máximo el cumplimiento de la Ley y la realización de sus objetivos, se contempla la creación de una autoridad consultiva para la buena administración de Menorca, que será la encargada de dictaminar, con carácter preceptivo pero no vinculante, sobre todas aquellas decisiones del Consejo Insular relativas a materias que puedan tener una especial incidencia desde el punto de vista de la conservación o deterioro de los valores de la Reserva de Biosfera.

### 3.2 NORMAS REGLAMENTARIAS

Si antes dijimos que la producción legislativa no ha sido especialmente prolífica, lo mismo, o peor aún, puede afirmarse por lo que se refiere a la normativa reglamentaria. En la mayoría de los casos, tales normas se han concretado en la aprobación de diferentes instrumentos de planificación, principalmente de los espacios y recurso naturales.

## 4. EJECUCIÓN: LÍNEAS DE ACTUACIÓN

Si hay un ámbito en el que año tras año la actuación de la Administración autonómica se hace especialmente patente, ese es sin duda el que se refiere a la ordenación y gestión de los espacios y recursos naturales. A destacar, en este punto, los esfuerzos que se vienen realizando, aunque no siempre con la intensidad que sería deseable, para avanzar en el proceso de integración en las Islas Baleares tanto de la Red de Espacios Naturales Protegidos como, en su caso, de la Red Ecológica Europea Natura 2000. Ya sea con

la incorporación de nuevos espacios o, de otro modo, con la aprobación de los correspondientes instrumentos de gestión de los espacios declarados.

En el apéndice informativo se recoge una larga relación de ejemplos de lo uno y lo otro. Podemos mencionar, entre otros, el Decreto 2/2023, de 23 de enero, por el que se aprueba la modificación del Plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) de la *Serra de Tramuntana*, aprobado por Decreto 19/2007, de 16 de marzo; o el Decreto 17/2023, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Plan de gestión Natura 2000 de *Costa de Llevant de Mallorca*; también el Decreto 25/2023 de 2 de mayo, por el que se establecen las reservas marinas de las *Bledes* y el *Vedrà-Vedranell*, y se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas; igualmente el Decreto 27/2023, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) de *Es Trenc-Salobrar de Campos*; o el Decreto 36/2023, de 12 de junio, por el que se aprueba la modificación del Plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) de la *Albufera de Mallorca*, aprobado por Decreto 7/2021, de 22 de febrero.

Mención singular merece el Decreto 8/2023, de 20 de febrero, por el que se aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) de *Llevant* y se amplían los límites del Parque Natural de la Península de *Llevant*, toda vez que con el mismo se ha venido a corregir una decisión anterior, adoptada en 2003, que nos parecía a todas luces carente de justificación.

En el año 2001 se hizo efectiva (Decreto 127/2001, de 9 de noviembre) la declaración del Parque Natural de la Península de *Llevant* y de las Reservas Naturales de *Cap Ferrutx* y *Cap des Freu*. Con esta declaración, la totalidad de los espacios protegidos se extendía a una superficie 21.507 hectáreas, de las cuales 16.232 hectáreas se correspondían a zona terrestre y el resto, 5.275 hectáreas, a zona marina. Esta declaración, sin embargo, fue rectificada a la baja en el año 2003, y de una forma que cuanto menos llama la atención, mediante una disposición adicional de la Ley de acompañamiento de la de presupuestos (Ley 10/2003, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas). Y con un criterio del todo sorprendente, que poco o nada tenía que ver con los valores naturales de los espacios protegidos. Lo que hizo la Ley de 2003, en fin, fue reducir la extensión del espacio natural para hacerla coincidir exclusivamente con aquellas fincas que fueran de titularidad pública. De esta manera, como resultado, la superficie del Parque Natural se vio mermada en más de un 90%, reducida a un total de 1.658 hectárea, todas ellas, lógicamente, en zona terrestre. El Decre-

to 8/2003 ha servido para revertir la decisión adoptada en 2003, redefiniendo los límites del espacio protegido conforme a sus necesidades de conservación y conforme a criterios de coherencia y conectividad. La consecuencia, el Parque Natural ve ampliada su superficie hasta un total, aproximadamente, de 17.112 hectáreas, de las cuales poco más de 11.000 hectáreas son de zona terrestre, y las 6.000 hectáreas restantes de zona marina. Dentro de su delimitación se incluyen algunos espacios que forman parte (LIC y ZEPa) de la Red Natura 2000, así como una parte de la Reserva Marina de *Llevant*. Con la ampliación del espacio, se ha hecho necesaria una modificación del Plan de ordenación de los recursos naturales, algo de lo que también se ha ocupado el Decreto 8/2003.

Al margen de todo lo que se ha dicho hasta aquí, hay otro hito que consideramos que debe ser destacado. Nos referimos al Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 22 de diciembre de 2023, por el que se ratifica el Plan anual de impulso del turismo sostenible extraordinario para el periodo 2023 aprobado por la Comisión de impulso del turismo sostenible.

La famosa «ecotasa», que tuvo una primera experiencia no demasiado exitosa, dicho desde el punto de vista del tiempo que estuvo en vigor, vive una segunda edición desde el año 2016, gracias a la Ley 2/2016, de 30 de marzo, del impuesto sobre las estancias turísticas en las Islas Baleares y de medidas de impulso del turismo sostenible. La Ley prevé, en su artículo 20, la existencia de una Comisión que será la encargada de elaborar el plan anual de impulso del turismo sostenible, en el que se fijan, atendiendo a criterios de equilibrio territorial, los objetivos anuales prioritarios a los que se han de destinar los recursos derivados del impuesto (Fondo de turismo sostenible).

En fecha 28 de julio de 2022, el pleno de la Comisión aprobó el plan anual para 2023. Y más tarde, el 31 de octubre de 2022, el Consejo de Gobierno aprobó la propuesta de la Comisión relativa a los proyectos a financiar con los recursos del Fondo del turismo sostenible. Finalmente, ya tardíamente, el 18 de diciembre de 2023, la Comisión aprobó un plan anual extraordinario para el periodo 2003, que es, precisamente el que se ratifica por el Consejo de Gobierno con el acuerdo al que ahora hacemos referencia.

Entre los proyectos a los que está destinado el Plan de 2023 hay muchos que tienen una innegable conexión con la protección del medio ambiente. Así, por citar algunos ejemplos, destacar la inversión destinada a la modernización y adaptación de las explotaciones agrícolas al cambio climático; o la que tiene como fin la modernización de las infraestructuras hidráulicas de Menorca;

también se puede mencionar la dirigida al incremento de suelo público en espacios naturales; o por último, para no extendernos más, la que persigue el fomento de la micromovilidad eléctrica en las Islas Baleares.

## 5. CONFLICTOS AMBIENTALES

¿Cuál es la carga demográfica que puede soportar un territorio? Esta pregunta, que ya sirvió para iniciar este apartado en el informe del pasado año, y que se ha convertido en recurrente en los últimos tiempos, bien puede servir en 2023, nuevamente, para dar entrada al epígrafe relativo a los conflictos ambientales. Porque, en efecto, el incremento de la población turística, o, mejor dicho, la percepción de sobrecarga que se deriva de ese incremento, constituye uno de los principales problemas, desde el punto de vista medioambiental (saturación de infraestructuras, insuficiencia de recursos, degradación de espacios públicos, etc.) que se manifiestan en la sociedad balear.

Valga decir, en este sentido, que el año 2023 ha sido un año de récord absoluto. Tras la pandemia y postpandemia, que tuvieron el efecto lógico de limitar el movimiento turístico, ya el año 2022 demostró una tendencia claramente al alza. Y el año 2023 no ha hecho otra cosa que confirmarla, convirtiéndose en el año con mayor número de visitas turísticas: 17,8 millones de turistas.

Las previsiones para el año 2024 van en la misma línea, con lo que cabría preguntarse si la capacidad de carga demográfica del territorio insular no ha llegado ya a un punto de no retorno. Un punto en el que la saturación o masificación, con todos los impactos negativos que comporta, se ha convertido en una realidad irreversible. ¿Avanzamos hacia el colapso? Esa es la pregunta que muchos se plantean. Y para algunos la respuesta es que sí. Se ha entrado, se dice, en un círculo vicioso, donde los negocios turísticos –que son el principal motor económico de la economía balear– necesitan más volumen de turistas, y ese mayor volumen genera a su vez más negocio turístico.

El impacto medioambiental es difícil de negar. Pero no solo eso, la afluencia masiva de turistas ha llegado incluso a generar problemas a nivel social, de convivencia. La «turismofobia», que así la han calificado algunos, se ha hecho presente en algunos casos. Baste un dato, que puede parecer anecdótico, pero que creemos que es muy revelador: los carteles que este año han aparecido en algunas

playas advirtiéndole que el baño estaba prohibido o que la playa estaba cerrada, sin otro propósito que el de ahuyentar a los turistas.

Hay que advertir no obstante, que el fenómeno turístico, o «turistificación», que también así se ha calificado, no se expresa únicamente en la evolución al alza que experimenta la población turística, sino que se puede ver también reflejado en una dimensión distinta: la ocupación por el turismo de espacios que hasta ahora no habían sido el escenario habitual de la actividad turística,

En efecto, al margen del incremento de la población turística en términos cuantitativos, es evidente que algunos años atrás se empezó a imponer un destacado cambio cualitativo. Un cambio que se traduce, como dijimos antes, en la colonización de nuevos espacios por parte de la población turística: el turismo ha dejado de concentrarse en las zonas turísticas, normalmente zonas de litoral, para penetrar en el tejido de los núcleos de población tradicionales, sobre todo las ciudades. Surge así el fenómeno que mencionábamos de «turistificación» del territorio. O lo que es lo mismo, el territorio, sobre todo el espacio urbano, deja de ser el hábitat de los residentes y el escenario de las relaciones socioeconómicas en las que estos se mueven habitualmente para convertirse en el decorado de la actividad turística.

## 6. APÉNDICE INFORMATIVO.

### 6.1 DEPARTAMENTOS DEL GOBIERNO AUTONÓMICO COMPETENTES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

- Consejería del Mar y del Ciclo del Agua. Titular: Sr. Juan Manuel Lafuente Mir.
- Consejería de Vivienda, Territorio y Movilidad: Sra. Marta Vidal Crespo.
- Consejería de Empresa, Empleo y Energía: Sr. Alejandro Sáenz de San Pedro García.
- Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Natural: Sr. Joan Simonet Pons.

### 6.1.2 Estructura interna de la Consejería del Mar y del Ciclo del Agua

- Secretaria General: Sra. Juana Maria Forteza Pujol.
- Dirección General de Recurso Hídricos: Sr. Juan Bartolomé Calafat Busquets.

- Dirección General de Costas y Litoral: Sr. Carlos Simarro Vicens.
- Dirección General de Puertos y Transporte Marítimo: Sr. Antonio Mercant Morató.

### **6.1.3 Estructura interna de la Consejería de Vivienda, Territorio y Movilidad**

- Secretaría General: Sra. Catalina Ferrer Bover.
- Dirección General de Vivienda y Arquitectura: Sr. José Francisco Reynés Sáncho.
- Dirección General de Movilidad: Sra. Maria Lorena del Valle Alonso.
- Dirección General de Territorio y Paisaje: pendiente de nombramiento.
- Dirección General de Coordinación y Armonización Urbánística: Sra. Maria Paz Andrade Barberá.

### **6.1.4 Estructura interna de la Consejería de Empresa, Empleo y Energía**

- Secretaría General: Sra. Marta García Noguera.
- Dirección General de Empresa, Autónomos y Comercio: Sr. José Antonio Caldés Capelo.
- Dirección General de Industria y Polígonos Industriales: Sra. Ingrid Liliana de la Fuente Loof.
- Dirección General de Trabajo y Salud Laboral: Sra. Catalina Teresa Cabrer González.
- Dirección General de Economía Circular, Transición Energética y Cambio Climático: Sr. Diego Viu Domínguez.

### **6.1.5 Estructura interna de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Natural**

- Secretaría General: Sr. Miguel Obrador Bou.
- Dirección General de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural: Sr. Fernando Fernández Such.
- Dirección General de Pesaca: Sr. Atonio Maria Grau Jofre.
- Dirección General de Medio Natural y Gestión Forestal: Sra. Ana Torres Riera
- Dirección General de Calidad Agroalimentaria y Producto Local: Sr. Joan Llabrés Enseñat.

### 6.1.6 Otros órganos decisorios con rango directivo

- Comisión de Medio Ambiente de las Islas Baleares.

## 6.2 ENTES INSTRUMENTALES DEPENDIENTES O VINCULADOS A LAS CONSEJERÍAS CON COMPETENCIAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

### 6.2.1 ENTES INSTITUCIONALES

- Puertos de las Islas Baleares.
- Instituto Balear de la Vivienda (IBAVI).
- Servicios Ferroviarios de Mallorca (SFM).
- Instituto Balear de la Energía (IBE).
- Instituto de Investigación y Formación Agroalimentaria y Pesquera de las Islas Baleares (IRFAP).
- Instituto Balear de la Naturaleza (IBANAT).
- Fondo de Garantía Agraria y Pesquera de las Islas Baleares (FOGAIBA).
- Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental (ABAQUA).
- Instituto Cartográfico y Geográfico de les Illes Balears (ICGIB).

### 6.2.1 Consorcios

- Consorcio de Aguas de las Islas Baleares.
- Consorcio de Transportes de Mallorca (CTM).
- 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.

## 6.3 NORMATIVA Y ACTOS

### 6.3.1 Normas con rango de ley

- Decreto-ley 1/2023, de 30 de enero, de medidas extraordinarias y urgentes para la protección de la *sargantana pitiüsa* (*Podarcis pityusensis*) y la *sargantana balear* (*Podarcis lil-*

*forbi*) y para la prevención y lucha contra las especies de la familia *Colubridae sensu lato*.

- Ley 1/2023, de 7 de febrero, por la que se modifica la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental (LECO).
- Ley 3/2023, de 17 de febrero, de Menorca Reserva de Biosfera.
- Ley 10/2023, de 5 de abril, de bienestar para las generaciones presentes y futuras de las Islas Baleares.

### 6.3.2 Otras disposiciones y actos

- Decreto 2/2023, de 23 de enero, por el que se aprueba la modificación del Plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) de la *Serra de Tramuntana*, aprobado por Decreto 19/2007, de 16 de marzo.
- Decreto 5/2013, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y la composición del Comité de Expertos para la Transición Energética y el Cambio Climático.
- Decreto 8/2023, de 20 de febrero, por el que se aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) de *Llevant* y se amplían los límites del Parque Natural de la Península de *Llevant*.
- Decreto 9/2023, de 27 de febrero, por el que se aprueba el Plan especial de protección civil de emergencias por incendios forestales (INFOBAL).
- Decreto 17/2023, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Plan de gestión Natura 2000 de *Costa de Llevant de Mallorca*.
- Decreto 18/2023, de 27 de marzo, por el que se designan las zonas vulnerables por la contaminación de nitratos procedentes de fuentes agrarias de las Islas Baleares y se aprueba el Programa de seguimiento y control del dominio público hidráulico.
- Decreto 25/2023 de 2 de mayo, por el que se establecen las reservas marinas de las *Bledes* y el *Vedrà-Vedranell*, y se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas, y se modifican el Decreto 34/2014, de 1 de agosto, por el que se fijan los principios generales de pesca recreativa y deportiva en las aguas interiores del litoral de las Islas Baleares, y el Decreto 17/2003, de 21 de febrero, por el que se regula la pesca de artes menores en las aguas interiores de las Islas Baleares.

- Decreto 27/2023, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) de *Es Trenc-Salobrar de Campos*.
- Decreto 36/2023, de 12 de junio, por el que se aprueba la modificación del Plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) de la *Albufera de Mallorca*, aprobado por Decreto 7/2021, de 22 de febrero.
- Decreto 8/2023, de 10 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 12/2023, de 10 de julio, de la presidenta de las Islas Baleares, por el que se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
- Decreto 45/2023, de 10 de julio, de modificación del artículo 2 del Decreto 3/2022, de 28 de febrero, por el que se regula el régimen jurídico y funcionamiento de la Comisión de Medio Ambiente de las Islas Baleares y se desarrolla el procedimiento de evaluación ambiental.
- Decreto 16/2023, de 20 de julio, de la presidenta de las Islas Baleares, por el que se modifica el Decreto 12/2023, de 10 de julio, de la presidenta de las Islas Baleares, por el que se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
- Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2023 de modificación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 3 de enero de 2022 por el que se establecen directrices para la inclusión de cláusulas de carácter social, laboral, y medioambiental en la contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y su sector público instrumental.
- Decreto 17/2023, de 23 de agosto, de la presidenta de las Islas Baleares, por el que se modifica el Decreto 12/2023, de 10 de julio, de la presidenta de las Islas Baleares, por el que se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, modificado por Decreto 16/2023, de 20 de julio.
- Acuerdo del Consejo de Gobierno de 15 de septiembre de 2023 por el que se crea la Comisión de asesoramiento y seguimiento de cláusulas sociales y medioambientales.

- Decreto 86/2023, de 27 de octubre, de modificación del Decreto 64/2005, de 10 de junio, de creación del Fondo de Garantía Agraria y Pesquera de las Islas Baleares.
- Decreto 91/2023, de 15 de diciembre, por el que se regula la pesca marítima y el marisqueo en las zonas que integran la red ecológica europea Natura 2000 declaradas por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, y se modifican el Decreto 22/2016, de 22 de abril, el Decreto 22/2018, de 6 de julio, el Decreto 55/2022, de 19 de diciembre, y el Decreto 19/2019, de 15 de marzo.
- Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de diciembre de 2023 por el que se ratifica el Plan anual de impulso del turismo sostenible extraordinario para el periodo 2023 aprobado por la Comisión de impulso del turismo sostenible, y se modifican proyectos correspondientes al Plan anual 2023 y al Plan anual 2018.