

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN ISLAS BALEARES

JOSEP MANUEL GÓMEZ GONZÁLEZ

Jefe de Servicio Jurídico de Ordenación del Territorio

*Departamento de Territorio, Movilidad e Infraestructuras. Consejo Insular de
Mallorca*

Sumario: 1. Introducción. 2. Actividad legislativa. 2.1. Propuestas legislativas ambientales. 2.2. Aprobación de la Ley 10/2023, de 5 de abril, de bienestar para las generaciones presentes y futuras de las Illes Balears. 2.3. Modificación de la Ley 5/2005 (LECO). 3. Nueva organización administrativa ambiental. 3.1. La creación de la Consejería de la Mar y del Ciclo del Agua. 3.2. La Consejería de Vivienda, Territorio y Movilidad. 3.3. La Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Natural. 3.4. La Consejería de Empresa, Ocupación y Energía. 4. Miscelánea.

1. INTRODUCCIÓN

Los ciclos políticos son determinantes en lo relativo a las acciones en determinadas materias. A nadie se le escapa el hecho que cuando gobierna un partido o un pacto conservador, las políticas ambientales se desplazan a los márgenes de las diferentes prioridades. Las pasadas elecciones en las Illes Balears trajeron un cambio profundo de ciclo, con el pacto de gobernabilidad de la derecha con la ultraderecha, una realidad histórica sin precedentes en la reciente democracia.

Este escenario ha modificado la composición del gobierno de la administración autonómica, el Gobierno de Illes Balears, pero también la de los gobiernos insulares que, estatutariamente, ostentan un conjunto competencial nada despreciable.

El caso más llamativo ha sido el de la desintegración de la Consejería de Medio Ambiente, que en la pasada legislatura formaba conjunto con Territorio, para diluirse en diferentes departamentos. Así, una parte de las competencias han pasado a ser ejercidas por la inédita Consejería de la Mar y del Ciclo del Agua,

otra parte se ha integrado en la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Natural, y las relativas al territorio han pasado a conformar la Consejería de Vivienda, Territorio y Movilidad, que asume, además, la Comisión de Medio Ambiente de Illes Balears, responsable de las evaluaciones ambientales y de la supervisión de las autorizaciones ambientales integradas.

Como nada es casual, la dilución de las competencias ambientales en departamentos con singularidades dispersas, responde a una clara voluntad de marginar “eso tan molesto” llamado Medio Ambiente, que acaba frenando el progreso, el crecimiento ilimitado, o la implantación de todo tipo de artefactos y actividades en el frágil territorio insular: todo por la economía, motor de la sociedad actual, aunque nos cueste el precio a pagar de comprometer el futuro de las generaciones venideras. El desarrollo sostenible ya es tan solo una sombra desgastada de lo que un día pretendió ser (aún como respuesta suavizada a los límites del crecimiento, como visión más radical y realista).

Todo lo comentado más arriba sirve como introducción a la pobreza de esta crónica, en lo relativo a políticas ambientales, y ello por dos motivos: el primero, bien comprensible, porque en los primeros cien días de gobierno las prioridades se han centrado en temas de cultura, lengua propia y educación, en el desarrollo de infraestructuras viarias y en la recuperación de proyectos de crecimiento económico; el segundo, porque las políticas ambientales de carácter substantivo, no han hecho acto de presencia.

Lo que sigue son simplemente los últimos coletazos de políticas impulsadas en la anterior legislatura.

2. ACTIVIDAD LEGISLATIVA

2.1. Propuestas legislativas ambientales.

En el corto período de sesiones transcurrido no ha habido margen para nada más que confirmar el abandono de algunos proyectos como la Ley de la Sierra de Tramuntana Patrimonio Mundial (Mallorca), o el anuncio de derogación de la Ley de la Reserva de la Biosfera de Menorca, o la modificación de leyes destinadas a la protección del bienestar animal o las relativas a la conservación de algunos recursos naturales. Nada nuevo: una simple consulta a las páginas

Web de los diferentes departamentos que tienen repartidas las competencias ambientales para constatar que apenas hay anuncios y noticias que no sean de proyectos ya iniciados en años precedentes, y las relativas a la actualidad se centran en temas menores de aguas, ampliación de fondeos en puertos y un peso especial en lo relativo a la agricultura.

Así, en lo que respecta a propuestas legislativas ambientales, todo queda pendiente de futuras iniciativas una vez superado el tránsito de una administración progresista a una conservadora y el lógico margen de confianza que debemos dar durante los primeros cien días de acciones de gobierno.

2.2. La aprobación de la Ley 10/2023, de 5 de abril, de bienestar para las generaciones presentes y futuras de las Illes Balears.

Uno de los hitos de la pasada legislatura que no dio tiempo a reportar en esta crónica, fue la aprobación de una interesante Iniciativa Legislativa Popular promovida por el Grupo Ornitológico Balears (GOB) de las diferentes islas, elaborada durante meses y presentada en octubre de 2021 y que, tras superar todos los trámites de recogida de avales (más de 12.000 firmas), se presentó en el Registro del Parlamento de Illes Balears siendo admitida a trámite y debatida en comisión.

La posterior tramitación dio lugar a la incorporación de mejoras y cambios en el texto inicial hasta que finalmente el Pleno del Parlamento de las Islas Baleares aprobó el martes 28 de marzo la Proposición de Ley. Esta ha sido la primera vez que una Ley propuesta por iniciativa popular se aprueba en el Parlamento y es la primera en el Estado español que introduce el concepto de las generaciones futuras. La Iniciativa Legislativa Popular (ILP) salió adelante con 31 votos a favor, de los partidos del “pacto de progreso” (PSIB-PSOE, Unidas Podemos y Més per Mallorca, además de Més per Menorca), y 21 en contra.

El objetivo que se propuso el GOB en su día, era el de disponer de una ley que obligara a las políticas actuales para que tuvieran en cuenta cómo pueden afectar al bienestar de las generaciones presentes y futuras, que serán las que habitarán estas islas en escenarios inciertos de escasez energética y de materiales, crisis climática y contextos globales que afectarán, sí o sí, según indicaban en el texto que acompañaba la ILP, “nuestra realidad concreta”.

Así, «el objeto de esta ley es velar para que las actuaciones de las instituciones públicas de las Illes Balears garanticen el bienestar ecológico, económico y social de las generaciones presentes y futuras de las Illes Balears» (artículo 1), desarrollando los conceptos básicos que informan las políticas ambientales occidentales desde la década de 1980, con el concepto de desarrollo sostenible como eje vertebrador.

Ya en la exposición de motivos, la Ley se remite a los orígenes del concepto, consolidado en el Informe Brundtland de 1987, y a la ulterior asunción en septiembre de 2015, por parte de 193 países de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Éstos son objetivos interrelacionados de carácter ambiental, social y económico que se tienen que cumplir antes del año 2030. El mismo preámbulo de la Ley recoge el dato de la creciente conciencia sobre la necesidad de contar con un verdadero desarrollo sostenible, «que no deje a nadie atrás y que proteja los recursos naturales para asegurar un medio ambiente digno a las generaciones futuras».

La Ley también hace hincapié en el hecho que el desarrollo sostenible y la acción climática están estrechamente enlazador y que ambos son fundamentales para el bienestar presente y futuro de la humanidad.

Se trata de una ley breve, conformada por dieciocho artículos, dos disposiciones transitorias una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, todo ello en cuatro títulos sistematizados. Sin embargo, no por su brevedad los contenidos son menores porque es una ley destinada a la autolimitación y autocontrol de los poderes públicos de las Illes Balears con el objetivo de implantar de manera decisiva el principio de desarrollo sostenible y los compromisos que derivan de tal propósito.

Igualmente se define el concepto de bienestar de las generaciones futuras y la vía para conseguir tal objetivo, con los mecanismos de evaluación de las políticas públicas en cuanto a la actividad normativa, al informe de impacto sobre el bienestar de las generaciones presentes y futuras. El control y la elaboración de informes recaen en una Comisión para el bienestar de las generaciones presentes y futuras de las Illes Balears, cuyos miembros deben ser propuestos y designados por el Parlamento de les Illes Balears por un período que coincidirá

con el mandato de cada legislatura. El nombramiento corresponde a la presidencia del gobierno de las Illes Balears. La composición de la Comisión es de una persona que ostenta la presidencia, otra con funciones de secretaria y un mínimo de once vocales y un máximo de trece. La ley también detalla el régimen y funcionamiento básico de este órgano colegiado, aunque remite a la elaboración de un reglamento interno que detallará con mayor profundidad el funcionamiento del mismo.

De momento han transcurrido los seis meses de límite para el nombramiento de la presidencia y secretaría del órgano y para impulsarlo, sin que parezca que haya intención de activarlo; ello puede ser relevante porque una de las funciones de la Comisión es evaluar la producción normativa y especialmente los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, algo que se está tramitando en estos momentos en ausencia de tal Comisión. Igualmente es relevante la previsión de incorporar en los instrumentos de todo tipo de elaboración normativa, incluida la planificación de ordenación territorial, un informe de evaluación del impacto sobre el bienestar de las generaciones presentes y futuras en los términos recogidos en el artículo seis. La Comisión tiene encargada la función de emitir su parecer sobre la propuesta normativa, lo que se añade a la perspectiva de género o a la evaluación ambiental de tales disposiciones normativas cuando así proceda. Los informes de la Comisión se integrarán en el procedimiento de elaboración y aprobación de la disposición evaluada.

Es evidente que estamos ante una ley pionera y de incierto futuro, dado el giro electoral en la Comunidad Autónoma, pero que si es internalizada en las políticas públicas se puede abrir un interesante camino hacia la efectiva implantación de un principio tan abandonado como torturado por los poderes públicos, como es el desarrollo sostenible.

3. NUEVA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA AMBIENTAL.

El cambio de gobierno en Illes Balears ha planteado un nuevo escenario donde la organización administrativa ambiental se ha dispersado y distribuido en diferentes consejerías, desapareciendo la ya clásica Consejería de Medio Ambiente creada hace seis legislaturas.

El nuevo escenario obliga a buscar las competencias ambientales en, al menos, cuatro consejerías diferentes que pasamos a detallar a continuación.

3.1. La creación de la Consejería de la Mar y del Ciclo del Agua.

Una de las novedades es la creación de una consejería que agrupa las competencias en aguas con la de puertos, litoral y aguas interiores. Esta Consejería de la Mar y del Ciclo del Agua incorpora direcciones generales que tradicionalmente se ubicaban en la competente en medio ambiente, como la Dirección General de Costas y Litoral, la Dirección General de Recursos Hídricos, la Agencia Balears del Agua y la Calidad Ambiental y el Consorcio de Aguas de Illes Balears.

Igualmente se incorporan a la Consejería otras direcciones generales que normalmente se inscribían en la competente en transporte o territorio, como la Dirección General de Puertos y Transporte Marítimo y la entidad Puertos de las Illes Balears.

3.2. La Consejería de Vivienda, Territorio y Movilidad.

Por otra parte, la Comisión de Medio Ambiente de las Illes Balears, se ha adscrito a la Consejería de Vivienda, junto a otra dirección que también se había incorporado a la extinta Consejería de Medio Ambiente como era la Dirección General de Territorio y Paisaje, en especial en lo relativo a la competencia paisajística que ha transitado por diferentes consejerías vinculadas al medio o al territorio.

Esta Consejería también incorpora una nueva Dirección General de Coordinación y Armonización Urbanística, aunque en realidad las competencias urbanísticas están atribuidas por el Estatuto de Autonomía a los Consejos Insulares y a los Ayuntamientos cuando corresponda.

3.3. La Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Natural.

Confirmando un retroceso en cuanto a la sustantividad de la organización administrativa del medio ambiente, tal y como se define en el artículo 45 de la Constitución Española, y en contradicción con la línea organizativa consolidada en las últimas décadas, se ha desgajado de la competencia ambiental la

ordenación y la gestión del medio natural, lo que nos conduce a reminiscencias del pasado cuando era la Ley de Montes la que regulaba los espacios naturales.

La Consejería incorpora la ordenación de las reservas pesqueras, alejándose de la perspectiva conservacionista para volver a la dimensión productivista de esta competencia. Algo parecido sucede con los espacios naturales protegidos, que se agrupan en la Dirección General de Medio Natural y Gestión Forestal, lo que también retrotrae a la etapa productivista que tan bien describía Fernando López Ramón en su trabajo *La conservación de la naturaleza: Los espacios naturales protegidos* (1980). La desaparición del concepto biodiversidad como aglutinador de la organización administrativa ambiental, con competencias en especies, espacios naturales y bosques, etcétera, supone una declaración de principios nada despreciable y un retroceso conceptual en orden a la importancia que tratados internacionales (como el de Río de Janeiro de 1992) o directivas europeas, han ido otorgando a la conservación de los cinco niveles clásicos de la diversidad biológica.

Por otra parte, el peso de la materia agrícola y pesquera en la Consejería desplaza las prioridades en materia de conservación del medio ambiente, la organización del departamento incluye la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, la Dirección General de Pesca, la Dirección General de Calidad Agroalimentaria y Producto Local y el Fondo de Garantía Agraria y Pesquera de las Illes Balears (FOGAIBA).

3.4. La Consejería de Empresa, Ocupación y Energía.

Siguiendo con la perspectiva productivista, otra competencia que, por lógica, debería conformar organización administrativa del medio ambiente, como sucede, por ejemplo, en el ámbito de la Administración General del Estado, es la marginal creación de la Dirección General de Economía Circular, Transición Energética y Cambio Climático, donde este último campo, asociado a la emergencia climática, uno de los mayores retos que tiene por delante la humanidad global, se relega a un simple servicio perdido en una Consejería eminentemente enfocada a la producción y a la economía como ésta, centrada en la ocupación, la empresa y la energía. Debe reconocerse que la anterior Consejería iba por un sendero similar bajo el nombre de Consejería de

Transición Energética, Sectores Productivos y Memoria Democrática. El peso de los sectores productivos, con su capacidad de influencia indiscutible, desplaza toda posibilidad de protagonismo de la materia relativa a la emergencia ambiental y climática. Y es que la organización administrativa de las diferentes competencias y materias a gestionar, también reflejan una intencionalidad y un orden de prioridades muy claro, algo que no es en absoluto baladí.

4. MISCELÁNEA.

Los escasos cuatro meses de legislatura apenas han generado noticias de interés en la materia ambiental. Solamente pueden destacarse algunas noticias sobre el estado de las reservas hídricas de las islas, donde destaca el permanente estado de prealerta como escenario de sequía contabilizado al mes de octubre de 2023, con dos comarcas de normalidad, la zona de Artà en Mallorca y la isla de Formentera. Las tormentas del mes de septiembre y octubre ofrecen un escenario de evolución positiva, aunque las precipitaciones siguen por debajo de los valores estacionales normales.

En materia de cambio climático no se han producido más noticia que las derivadas de la aprobación en su día del Decreto 5/2023 de 20 de febrero por el que se aprueba el Reglamento del funcionamiento y la composición del Comité de Expertos para la Transición Energética y el Cambio Climático. Ahora solamente falta impulsar el Comité y que éste sea realmente eficaz a los fines que impulsaron su creación. Debe recordarse aquí que el primer Comité de Expertos para la Transición Energética y el Cambio Climático de las Illes Balears se constituyó el 12 de enero de 2021 de manera oficial durante la celebración de su primera reunión, y que recientemente se ha hecho público el *Informe anual 2021-2022* del Comité (disponible únicamente en catalán en [https://www.caib.es/sites/canviclimatic2/es/comita de expertos/archivopub.do?ctrl=MCRST297ZI399730&id=399730](https://www.caib.es/sites/canviclimatic2/es/comita_de_expertos/archivopub.do?ctrl=MCRST297ZI399730&id=399730)).

Otro frente que debería mantenerse abierto es el trabajo con las escuelas de Illes Balears en lo relativo al programa de Centros Ecoambientales, en la que se involucra a los colegios, docentes y escolares en proyectos de educación ambiental y desarrollo sostenible. El programa, que este año llega a su vigésima edición, ha contado con la participación de 150 centros educativos de las

Baleares, 20 más que en el curso pasado. La Consejería de Agricultura, Pesca y Medio natural ha reconocido 54 centros de todas las Islas con este galardón, mientras que ha entregado 76 certificados de participación. La participación sigue siendo modesta pero la tendencia es de crecimiento anual el interés por incorporarse en el programa.

Finalmente, además de la tradicional liberación de tortugas marinas en cada verano, en la que debe destacarse la labor de recuperación y cría en cautividad en la que participan diferentes entidades junto a la administración. Todo ello se enmarca en el proyecto *Head Starting* coordinado y ejecutado por el departamento de Fauna Marina del COFIB. Las labores de cuidado, cría y seguimiento de los ejemplares recuperados al momento de eclosionar las puestas depositadas en playas de las Balears, se lleva a cabo en las instalaciones de la IRFAP-LIMIA, en el Puerto de Andratx además de las instalaciones del Palma Aquarium, del Centro de Visitantes de Cabrera en la Colònia de Sant Jordi, el Oceanográfico de València, el CRAM de Barcelona y el Acuario de Sevilla.

