REVISTA CATALANA DE DRET AMBIENTAL Vol. III Núm. 2 (2012): 1 – 32
- Crònica -

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN LAS ISLAS BALEARES (pp. 2-17)

—

DRET I POLÍTIQUES AMBIENTALS A LES ILLES BALEARS (pp. 18-32)

JOSÉ MANUEL GÓMEZ GONZÁLEZ

Departament de Territori. Consell Insular de Mallorca

—

Consultor

Universitat Oberta de Catalunya

Sumario: 1. Introducción. 2. Actividad legislativa. 2.1. La Ley 7/2012, de 13 de junio, de Medidas Urgentes para la Ordenación Urbanística Sostenible. 2.2. La Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears. 3. Política de residuos. 4. El anuncio de nueva fiscalidad con "paraguas" ambiental. 5. Otras iniciativas.

1. Introducción

Como ya habíamos avanzado en anteriores números, el contexto de crisis económica está propiciando la marginación de las políticas ambientales públicas en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Quizás no se trate de un caso aislado, pero lo cierto es que en las Islas se vive un cambio de ciclo muy acentuado. La prioridad se está centrando en la incentivación de nuevas inversiones, removiendo los obstáculos y los controles administrativos. Más concretamente, se están articulando fórmulas de flexibilización burocrática —y eso es positivo en principio— que comportan levantar barreras de cariz territorial, urbanístico y de control ambiental —incluida la agilización de las evaluaciones ambientales, y eso ya no es tan positivo si comporta un retroceso en la calidad de los controles—. Así, asistimos a un escenario donde se paralizan proyectos públicos en marcha por falta de financiación —como el Palacio de Congresos de Palma— y en paralelo se anuncian proyectos e inversiones que, mediante la figura de declaración de interés autonómico, quieren implantarse como respuesta a la destrucción de puestos de trabajo y al enfriamiento económico. Las inversiones públicas se encuentran casi paralizadas y la iniciativa privada lanza propuestas que no se acaban de materializar.

Las nuevas propuestas apuntan hacia la construcción de parques temáticos, de hoteles en zonas próximas a espacios vírgenes y de centros comerciales en zonas que antiguamente habían sido humedales —que en vez de ser recuperados, se acabarán de transformar—, y hacia otras inversiones complementarias a la actividad turística, principal motor económico del archipiélago. Por el contrario, otras iniciativas que también iban dirigidas a la reconversión de zonas turísticas maduras —por no decir obsoletas y cargadas de controversia—, como la reforma integral de la playa de Palma, han bajado enormemente las expectativas y el horizonte de objetivos dada la falta de fondos públicos para invertir y que la iniciativa privada no se ha movilizado.

En paralelo también han surgido propuestas controvertidas como la importación de residuos tratados para ser incinerados en la planta existente en Palma —junto al término municipal del municipio de Bunyola, en Mallorca—, dado que las políticas de

reducción, recuperación y reciclaje han reducido el volumen destinado a la cola de incineración. Las dos líneas de eliminación de residuos con esta técnica aprovechan el proceso para generar energía eléctrica y en los meses de verano funcionan optimizando la capacidad de estas. No obstante, la media anual permitiría incrementar singularmente la cantidad de residuo incinerado en cantidades que oscilan entre las 200.000 y las 450.000 toneladas —según datos publicados—. La oposición vecinal ha provocado la reacción de la Administración, que ha centrado los esfuerzos en minimizar la medida. La basura a quemar es en realidad "combustible sólido recuperado" (CSR) que no deja de tener la consideración de residuo tratado e inerte —si el tratamiento es el adecuado—, pero que no elimina la generación de la contaminación derivada de la combustión ni la emisión de tóxicos volátiles, como tampoco la creación del residuo no tratable ni eliminable en forma de cenizas y escoria, que se tiene que confinar en depósitos adecuados.

También el tratamiento de las cenizas generadas por la central eléctrica de carbón de Es Murterar en Alcúdia (Mallorca) ha provocado otra controversia al necesitar ser confinadas en un depósito provisional previsto en el Plan Director de Residuos (plan territorial sectorial) en el municipio de Santa Margalida (Mallorca). Estas cenizas provienen de la combustión del carbón utilizado en la central. El depósito actual de cenizas no es adecuado y, además, los terrenos que ocupa quieren destinarse a parque fotovoltaico; un poco de "luz" en la desafortunada política desplegada durante décadas en las Islas con respecto a la implantación de energías renovables que aportará un porcentaje marginal en el conjunto de la generación energética. Con todo, las últimas noticias apuntan a que no será necesario crear un nuevo depósito de cenizas.

La protección territorial también plantea un nuevo escenario con la aprobación de dos leyes que flexibilizan criterios con respecto a la consideración de los suelos como urbanos y la "legalización" de asentamientos en suelo rústico por la vía de la incorporación directa al planeamiento urbanístico municipal. Igualmente, se flexibilizan los criterios de reconversión de zonas turísticas a residenciales y se facilitan otros cambios de usos. El escenario se completa con algún caso de reducción de la protección territorial, especialmente significativo en la isla de Menorca, en aplicación de una especie de ley del péndulo.

Lo que no está encontrando obstáculos —salvo las restricciones presupuestarias— es la política de movilidad en carretera, que tanto en Menorca como en Mallorca se dirige a

favorecer la construcción de variantes, desdoblamientos y vías de cintura que comportan nuevas ocupaciones del territorio y un modelo de transporte de contaminación difusa, sin propiciar alternativas. Por el contrario, el transporte colectivo está experimentando una progresiva marginación, con excepción de las líneas de mayor rentabilidad económica.

La nota más positiva proviene de una iniciativa privada de conservación, con la donación de una enorme finca de mil hectáreas (Ariant, en Mallorca) en pleno corazón de la Sierra de Tramuntana que se destinará a la preservación del hábitat del buitre negro, reimplantado con éxito en Mallorca gracias al trabajo de una fundación creada especialmente para cubrir este objetivo.

La última hora la pone el anuncio de una batería de impuestos "ecológicos" sobre los vehículos de alquiler, los envases no reutilizables y el consumo de agua, y se podría añadir el gravamen sobre las grandes superficies comerciales. Con todo, si se examinan al detalle las propuestas mencionadas, se comprueba que los impuestos anunciados tienen una clara finalidad recaudadora y poco desincentivadora que los aleja del principio general de la imposición ecológica.

Estos y otros temas los podremos examinar con más amplitud a continuación.

2. Actividad legislativa

2.1. La Ley 7/2012, de 13 de junio, de Medidas Urgentes para la Ordenación Urbanística Sostenible

En el mes de junio hablamos del Decreto-Ley 2/2012, de 17 de febrero, de Medidas Urgentes para la Ordenación Urbanística Sostenible (BOIB núm. 26 ext. de 18-02-2012), que realizaba una revisión de los conceptos urbanísticos vigentes en las Islas Baleares en un sentido contrario a la tradición y con una clara intención de flexibilización y de desprotección de determinados principios y de determinadas zonas de las Islas. Con todo, el Decreto-Ley dejaba demasiados aspectos en el aire y había que mejorar el texto, por lo cual se tramitó como proyecto de ley en el Parlamento de las Islas Baleares y, después de incorporarse algunas nuevas previsiones, suprimirse otras y modificar las restantes, el resultado es el que expondremos a continuación.

Por una parte, hay que avanzar que, examinado con detenimiento el texto de la Ley, no se entiende el motivo que ha hecho mantener en el título de esta la parte que habla de "medidas urgentes", dado que la mayor parte de los efectos que desplegará la Ley tienen carácter derivado y aplazado en el tiempo —tampoco el Decreto-Ley tenía el carácter de medidas urgentes, como se ha podido comprobar con el transcurso de los meses—. Asimismo, tampoco se entiende que un texto como este pueda ser considerado garante de "la ordenación urbanística sostenible" cuando en realidad va en sentido diametralmente opuesto a los conceptos originales de desarrollo sostenible e, incluso, se aviene poco con el concepto más flexible y torturado de la teoría de la triple sostenibilidad —teoría que se aleja de la concepción original asentada en el informe de la comisión Brundtland—. La concepción de urbanismo sostenible no encaja tampoco con las teorías de la desmaterialización y, mucho menos todavía, con las teorías del decrecimiento. Sencillamente se le ha puesto un nombre como ejemplo de aquello más claro que "el nombre no hace el contenido".

Hecha esta introducción, hace falta avanzar también que la mayor parte de la Ley es ininteligible y, ya podemos aventurar, generará numerosos problemas de interpretación. De entrada, a pesar de que no haya ninguna intención de llevarla al dictamen del Tribunal Constitucional, hay algunos preceptos que no parece que tengan ningún tipo de encaje en las disposiciones de aplicación plena ni de carácter básico del RDL 2/2008, de 20 de junio, por el cual se aprobó el texto refundido de la Ley del Suelo.

Sustancialmente, el nuevo texto recupera superficialmente el esquema de la Ley de 1998, que otorgaba al suelo rústico un carácter residual frente a la definición expresa del suelo urbano y del suelo urbanizable y la tácita del suelo rústico, desvirtuando en parte las previsiones del RDL 2/2008. Por otro lado, lejos de la claridad de la LS 1998 o de la Ley autonómica ahora derogada 4/2008, el nuevo texto agota el sentido estricto de la maltratada "seguridad jurídica". Así, y para ilustrar de manera objetiva esta afirmación, podemos examinar la sistemática de la Ley y los conceptos que despliega.

En primer lugar, la definición de aquello que es ahora suelo urbano:

> "Artículo 1. Concepto de suelo urbano
>
> 1. Constituyen el suelo urbano:

> a) Los terrenos que el planeamiento urbanístico general incluye de manera expresa en esta clase de suelo porque, habiendo estado legalmente sometidos al proceso de integración en el tejido urbano, tienen todos los servicios urbanísticos básicos.
>
> b) Los terrenos que, en ejecución del planeamiento urbanístico, alcanzan el grado de urbanización que éste determina.
>
> c) Los asentamientos en el medio rural delimitados de acuerdo con el artículo 3.
>
> 2. La clasificación como urbanos de los terrenos debe mantenerse al margen de que sean objeto de actuaciones de transformación urbanística".

El apartado a) es muy claro y por esta parte no hay nada que añadir. El apartado b) parece claro de entrada, pero al analizarlo con más detenimiento comprobamos que rompe con la uniformidad del requisito atribuido al suelo urbano, ya que es suficiente que un planeamiento anterior a esta ley y con criterios mucho más flexibles permita acceder a la clasificación de urbano a suelos que no tendrían que contemplarse así. Mayor problema plantea el hecho de que el apartado c) rompe con una tradición de casi dos décadas de contemplar los asentamientos en el medio rural como núcleos rurales en suelo rústico. Ahora la Ley los considera —con respecto a la parte de asentamiento delimitada— suelo urbano; un suelo urbano que no tiene que contar con todos los servicios exigibles, sino con los requeridos en el artículo 3, que es un precepto abierto, indefinido, y que abre un enorme abanico a la discrecionalidad y a la falta de elementos objetivos.

Así, el artículo 3 dice:

> "1. El planeamiento urbanístico general puede delimitar como asentamientos en el medio rural, en la clase de suelo urbano, los de carácter predominantemente residencial existentes en la entrada en vigor de esta ley sobre los que, bien por su escasa entidad o dimensión, bien por su carácter extensivo, bien por razones de índole territorial o paisajística, no se estime conveniente la completa aplicación del régimen jurídico del suelo urbano".

Los apartados siguientes del artículo 3 no mejoran demasiado la definición de asentamientos en el medio rural y añaden una enorme complejidad al régimen de estos suelos, que parecen arrinconados a la potestad del planificador municipal, que tendrá que decidir si los considera o no suelo urbano e incluso decidir si suelos urbanos de régimen pleno en la actualidad los pasa a considerar asentamientos en el medio rural con régimen parcial de los requisitos fijados para el suelo urbano.

El artículo 2 también es un leve retroceso con respecto a los servicios básicos en suelo urbano, dejando las cosas de la manera siguiente:

> "Artículo 2. Servicios urbanísticos básicos
>
> 1. Son servicios urbanísticos básicos:
>
> a) La red viaria que tenga un nivel de consolidación suficiente para permitir la conectividad con la trama viaria básica municipal.
>
> b) Las redes de abastecimiento de agua y de saneamiento.
>
> c) El suministro de energía eléctrica.
>
> 2. Los servicios urbanísticos básicos deben tener las características adecuadas para el uso del suelo previsto por el planeamiento urbanístico que lo clasifica".

Como vemos, la caracterización de la red viaria es un tanto abierta: "que tenga un nivel de consolidación suficiente para permitir la conectividad con la trama vial básica municipal". Y con respecto al apartado 2, no acaba de entenderse el alcance ni el sentido de la previsión si se está hablando solo de los servicios exigidos para adquirir la condición de urbano.

El artículo 4 prevé el régimen del suelo urbanizable, que se divide en dos clases, suelo urbanizable directamente ordenado (por el planeamiento) o suelo urbanizable no ordenado. De aquí se derivan una serie de consecuencias casuísticas muy complejas y abiertas y una serie de imprecisiones con respecto a las reservas de suelos de cesión para equipamientos, viales y zonas verdes y para el patrimonio municipal de suelo, en concurso con las previsiones de los artículos 5 y 8.

El concepto de solar no parece plantear de inicio demasiado problema. Así, el artículo 6 dice que tienen la consideración de solar los terrenos clasificados como suelo urbano que sean aptos para la edificación, según su calificación urbanística, y que cumplan una serie de requisitos —aquellos que determine el planeamiento urbanístico—, aunque de forma supletoria —en defecto de estar detallados— se exigirán los básicos señalados en el artículo 2, lo que implica una rebaja sustancial de lo que hasta ahora se exigía para adquirir la condición de solar.

Por otro lado, los deberes urbanísticos se modifican respecto del régimen vigente hasta ahora en las Islas; así, donde hasta hace poco regían los previstos en el texto refundido

de la Ley del Suelo de 1976, las remisiones se hacen ahora al RDL 2/2008 y se establece la potestad de rebajar determinadas exigencias.

Por otro lado, la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial, ve modificadas las previsiones de vinculación entre el urbanismo y la ordenación territorial —artículo 15 de la LOT—, desvirtuando la esencia de la estructura en dos subsistemas supeditados, pasando a establecerse un confuso régimen de adaptación del planeamiento inferior y un más confuso régimen de consecuencias con relación al planeamiento no adaptado y las reglas de prevalencia de la ordenación territorial.

También añade confusión la previsión del artículo 14 sobre la delimitación de los ámbitos de las actuaciones de transformación urbanística. Y la mayor controversia viene planteada por la disposición adicional primera relativa al régimen de suelos transformados a la entrada en vigor de esta ley, que exigiría un estudio específico que desborda ampliamente el alcance de esta crónica.

Otra disposición polémica es la disposición adicional novena, que prevé la redacción de una norma territorial transitoria previa a la modificación del Plan Territorial Insular de Menorca, a la cual se le otorga el carácter de medida excepcional. Por esta vía se faculta al Consell Insular de Menorca para que pueda aprobar una norma territorial transitoria que desplace la regulación del Plan Territorial Insular y vincule el planeamiento urbanístico de la isla. Esta norma tendrá que aprobarse definitivamente en el plazo máximo de un año a contar desde la entrada en vigor de la Ley 7/2012, de acuerdo con el procedimiento previsto en la propia disposición adicional. La vigencia de la norma territorial transitoria se limita hasta el momento de la aprobación definitiva de la modificación del Plan Territorial Insular de Menorca ahora en marcha.

Las disposiciones transitorias no mejoran mucho el panorama general del texto, en especial la confusa disposición transitoria primera sobre suelos clasificados como urbanos en el momento de entrar en vigor la Ley.

En general, se trata de una ley de redacción deficiente y confusa y con un déficit estructural destacable. El carácter asistemático es la regla general de esta opción legislativa que no cumple los requisitos mínimos exigibles a una norma jurídica de rango legal: orden y claridad.

2.2. La Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears

Más extensa y de mejor sistemática —aun con algunos problemas de orden importantes—, se ha aprobado también la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears. La mayor parte de la Ley es procedimental y de clasificación del régimen de los establecimientos de hostelería, pero esporádicamente aparecen disposiciones de claro impacto sobre la materia ambiental y territorial.

Por una parte —y colocado de manera forzada—, aparece el artículo 5, que pretende tratar sobre la ordenación de la oferta turística. En el artículo en realidad destaca la creación de una serie de planes de intervención en ámbitos turísticos (PIAT). Se establece que, de conformidad con lo que dispone el capítulo III del título II de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial, los planes de intervención en ámbitos turísticos (PIAT) son planes directores sectoriales cuyo objeto es regular el planeamiento, la ejecución y la gestión de los sistemas generales de las infraestructuras, los equipamientos, los servicios y las actividades de explotación de recursos a nivel de la ordenación turística.

El problema se deriva de la indefinición del régimen de los PIAT, del ámbito que tienen que comprender y de las funciones que tendrán que cumplir desde la vertiente territorial y ambiental. Así, los PIAT pueden establecer la densidad global máxima de población, delimitar zonas y ámbitos turísticos y de protección y fijar la medida y las características, así como también determinar parámetros mínimos de superficie, volumetría, edificabilidad y equipamientos. El modelo territorial y ambiental y la incidencia en el paisaje también son elementos a tener presentes en el momento de abordar los PIAT. El problema es que habrá que esperar al desarrollo reglamentario de la Ley para poder constatar el alcance y los contenidos finales de estos planes.

Más adelante, en el título IV de la Ley, dedicado al fomento y a la promoción del turismo, aparece de manera forzada el artículo 70, que trata sobre la planificación turística. No se entiende demasiado esta ubicación dentro de un apartado destinado a la promoción y el fomento, pero el artículo es importante por diferentes motivos.

En primer lugar, el artículo 70.1 prevé la existencia de un plan integral de turismo de las Islas Baleares, al cual se le asigna un papel estratégico: tiene que constituir el instrumento básico y esencial en la ordenación de los recursos turísticos de las Islas.

Además, se establece una regla de prevalencia que lo sitúa por encima del resto de instrumentos de planeamiento turístico y de promoción.

En segundo lugar, y rebasando la finalidad del simple fomento y promoción, el apartado 2 del artículo 70 prevé la figura de los planes de desarrollo turístico insular o municipales. Estos planes tienen los objetivos siguientes:

> "a) Definir el modelo y la estrategia de desarrollo turístico de cada una de las islas o municipios.
>
> b) Determinar las principales necesidades, objetivos, prioridades y programas de acción.
>
> c) Impulsar los recursos turísticos de cada isla o municipios.
>
> d) Adoptar cuantas medidas sean necesarias para diversificar la oferta turística y reducir al máximo la estacionalidad.
>
> e) Establecer medidas que impulsen la competitividad del sector turístico y permitan un desarrollo turístico sostenible y compatible con la protección del entorno, el medio ambiente y los recursos turísticos.
>
> f) Establecer las medidas que sean necesarias para lograr un incremento de la calidad turística".

El objetivo e) tiene una clara voluntad de incidir en el modelo turístico imperante desde la vertiente de congeniar objetivos económicos sociales y ambientales. Es evidente que querer "Establecer medidas que impulsen la competitividad del sector turístico y permitan un desarrollo turístico sostenible y compatible con la protección del entorno, el medio ambiente y los recursos turísticos" es una aspiración que se enmarca en la concepción de la "triple sostenibilidad" en consonancia con lo que ha ido desarrollando la Unión Europea a pesar de algunas voces escépticas. Estas voces críticas consideran que la teoría de la triple sostenibilidad no se ajusta a los principios básicos del Informe Brundtland, especialmente porque ignora el mandato de romper con las pautas del pasado que nos han conducido a la situación actual de insostenibilidad.

Por otro lado, se tiene que definir reglamentariamente el contenido de los planes de desarrollo turístico insular y municipal, y se tiene que diferenciar también el contenido del Plan de la ciudad de Palma; pero no se especifica nada más. En todo caso, y también haciendo referencia a la protección del bien ambiental relativo a la contaminación

acústica y la salud, los planes de desarrollo turístico municipal tienen que prever los principios y las directrices en materia de estética en zonas turísticas, de obras y construcción, de ruidos y horarios y de zonas comerciales saturadas.

El artículo 75 destina una escasa referencia a la ordenación territorial de los recursos turísticos para declarar la supeditación de esta competencia de planificación a los principios de la legislación turística: "La ordenación territorial de los recursos turísticos de cada una de las islas se tiene que hacer de conformidad con lo que dispone esta ley, de acuerdo con los instrumentos de planeamiento y el resto de normas de ordenación del territorio aplicables".

La Ley también se refiere a la problemática ambiental generada en las llamadas zonas turísticas maduras o saturadas. Dice el artículo 77.1:

> "A los efectos de esta ley se considera zona turística saturada o madura el ámbito territorial de la isla en el cual se sobrepase el límite de oferta turística máxima que reglamentariamente se establezca, se registre una demanda causante de problemas medioambientales o que, por la obsolescencia de la mayor parte de las infraestructuras del sector turístico, se haya transformado en zona degradada o haya desequilibrios estructurales que impidan o dificulten un desarrollo competitivo y sostenible de la industria del sector turístico en la zona por la sobrecarga urbanística y ambiental, la sobreexplotación de recursos o la obsolescencia de los equipamientos turísticos".

Explícitamente se reconoce de esta forma la existencia de impactos ambientales negativos como consecuencia de la actividad turística. Es conocido que la ocupación de territorio, el consumo estacional de recursos y la contaminación acústica en zonas saturadas se consideran problemas medioambientales a resolver o a minimizar mediante mecanismos de racionalización —como la planificación— dirigidos a incorporar al rumbo de la sostenibilidad la potente industria turística de las Islas.

Es cierto que hará falta esperar al despliegue reglamentario de la Ley 8/2012 y a la concreción y transferencia de las competencias a favor de los consejos insulares, puesto que de ello depende la ordenación sostenible de la actividad turística en las Baleares.

3. Política de residuos

La competencia sobre la mayor parte de residuos se encuentra insularizada y esta se tendrá que adaptar al marco normativo derivado de la Directiva 2008/98/CE y de la nueva Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y de Suelos Contaminados. En la actualidad se están revisando los planes directores sectoriales en materia de residuos de algunas islas, competencia de los consejos insulares, y en este marco se constata el escaso desarrollo normativo autonómico en materia de residuos. Ahora sería una buena oportunidad para actualizar conceptos y políticas en materia de residuos y, especialmente, suelos contaminados: una asignatura pendiente en el archipiélago.

En paralelo se intenta avanzar en materias como la implantación del estándar Environmental Electronic Exchange Language (E3L). Este sistema conforma un estándar desarrollado por las comunidades autónomas para facilitar el intercambio de información entre las diferentes entidades públicas y privadas involucradas en el proceso de tramitación e intercambio de datos de carácter ambiental y, muy especialmente, en materia de gestión y tratamiento de residuos. Con carácter general, el E3L se fundamenta en un estudio previo que analizó los flujos de información requeridos por la legislación en materia ambiental en la Unión Europea en general y en España en particular. Así, el E3L pretende ser la referencia para la comunicación en cualquier materia ambiental, proporcionando de esta manera una tecnología accesible a todas las partes involucradas o interesadas en el proceso.

Con todo, y a la espera de los avances derivados de la revisión de los planes directores sectoriales de carácter insular en materia de residuos, la política ambiental de tratamiento de las basuras ha saltado a la actualidad con el anuncio de la importación de aquello que se ha venido a llamar combustible sólido recuperado (CSR), que se considera un sistema de valorización enmarcado en la "R" de "recuperación". Así, residuos tratados en plantas de diferentes Estados europeos serán importados para ser incinerados y generar energía eléctrica en la planta de Son Reus en Mallorca.

Como se ha hecho público, el Departamento de Medio Ambiente del Consell Insular de Mallorca afirma que aquello que llegará a Mallorca no es basura, sino combustible. Según se ha anunciado, "se trata de un residuo pretratado que no hace olor ni ensucia"; de hecho, se trata de "briquetas" de basura inertizada, secada y prensada. Fuentes del Consell han puesto como ejemplos países como Alemania, Dinamarca, Holanda o Suecia, que utilizan este residuo (CSR) para la cogeneración de energía.

De este modo, el Consell de Mallorca afirma que la operación de importación de residuos supondrá un ahorro económico derivado de la recuperación energética que produce la incineración. El ahorro se ha valorado en unos veinte millones de euros en compra de combustible primario, ya que el CSR actuará como tal. Por otro lado, se ha hecho público que el ciudadano también saldrá beneficiado porque con la quema de residuos procedentes del exterior se podrán mantener las tasas actuales sin necesidad de revisiones al alza. El Consell Insular calcula que durante 2013 se importarán unas 100.000 toneladas de residuos, que se cobrarán a razón de 70 euros por tonelada. La procedencia de los residuos es por ahora una incógnita después de haberse renunciado a la importación de Italia por haberse destapado la imputación en aquel país del titular de la posible contratación.

La planta incineradora de Palma quema actualmente unas 500.000 toneladas, un 30% por debajo de su capacidad. Así, el objetivo es añadir unas 200.000 toneladas más con el fin de alcanzar la máxima capacidad de cremación que tienen sus hornos. El Consell ha señalado que toda la operación contará "lógicamente" con todas las "garantías" para el transporte transnacional de residuos. Eso es así dado que el régimen vigente en la Unión Europea impide el tráfico de basura en bruto. Hay que tratarla previamente y después embalarla. Este CSR es el que llegará a Mallorca: cada bala de residuos estará "absolutamente libre" de cualquier producto contaminante.

Más concretamente, las previsiones sobre importación de residuos a Mallorca deberán observar las obligaciones derivadas de la Convención de Basilea —realizada bajo el PNUMA y que entró en vigor el 5 de mayo de 1992—, que regula los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y otros residuos, y aplicar el procedimiento del "consentimiento fundamentado previo", con el fin de evitar la calificación de tráfico ilícito. Entre las obligaciones generales establecidas en el artículo 4 de la Convención, el apartado 4.1 a) señala que las partes tienen derecho a prohibir la importación de residuos peligrosos y otros residuos para su eliminación, pero que tienen que comunicar a las otras partes su decisión de acuerdo con el artículo 13.

Además, en el caso en que se importe el residuo desde otro Estado de la UE, habrá que seguir las previsiones del Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, aprobado con la finalidad de reforzar, simplificar y especificar los procedimientos actuales de control de los traslados de residuos para mejorar la protección medioambiental, con el objetivo de reducir el riesgo de traslados

de residuos no controlados e integrar en la legislación comunitaria las disposiciones del Convenio de Basilea y la revisión de la decisión sobre el control de los movimientos transfronterizos de residuos con destino a operación de valorización adoptada por la OCDE en 2001. Este régimen es casi específico para el caso que nos ocupa. Así, al amparo del Reglamento, el procedimiento de notificación requiere que las autoridades competentes de los países implicados en el traslado (país de origen, de tránsito y de destino) den su consentimiento previo al traslado. Igualmente, el Reglamento establece las condiciones para el traslado de los residuos y los requisitos que estos deberán cumplir.

Por otro lado, al analizar la noticia de la importación de residuos, se detecta una contradicción en la política alcanzada: otra "R", la de "reciclaje" y la de la "reutilización", había descuadrado las expectativas de obtención de la masa crítica necesaria para mantener rentable la línea de incineración y así amortizar la inversión. De esta forma, el éxito parcial con respecto a la recogida selectiva y al fuerte incremento del uso de los contenedores destinados al reciclaje ha ido frustrando las previsiones iniciales generadas con relación a la incineración, que llega a cotas económicamente equilibradas en temporada alta (verano), pero no alcanza niveles rentables el resto del año.

4. El anuncio de nueva fiscalidad con "paraguas" ambiental

El proyecto de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para 2013 contempla la aplicación de cuatro nuevos impuestos —sin precedentes en el archipiélago— que entrarán en vigor el próximo año. Así, el Gobierno balear ha anunciado una reforma fiscal que supone la creación de cuatro tributos medioambientales dirigidos a gravar el consumo de envases no retornables de bebidas, el consumo de agua, los vehículos de alquiler y las grandes superficies comerciales. Con esta nueva imposición se prevé recaudar 70,5 millones de euros. El objetivo de la "reforma fiscal verde", según anunciaba el Gobierno, es incrementar la recaudación para garantizar el mantenimiento de los servicios públicos de Baleares al mismo tiempo que se incentivan los comportamientos medioambientales responsables.

Con todo, si miramos de cerca los nuevos impuestos, en realidad no se corresponden exactamente con los principios clásicos de la tributación ambiental. El punto en común

que podría defenderse es el hecho de que la finalidad esencial es proteger el medio ambiente. Habría que analizar más a fondo cada caso para comprobar si esta premisa se cumple adecuadamente y cómo incidirán los nuevos impuestos en el comportamiento de los destinatarios. Con todo, hay que destacar que en la tributación ambiental prevalece el criterio de la estructura sobre el de afectación de los ingresos a finalidades medioambientales. La destinación específica de la recaudación no es suficiente para configurar un tributo como medioambiental en sentido estricto. Así, la doctrina defiende que la tributación medioambiental tiene un amplio componente extrafiscal, ya que esta tributación se utiliza para una finalidad diferente del simple afán de recaudar. De esta manera, junto a la obtención de medios para financiar los gastos públicos, la fiscalidad ambiental busca la consecución de determinados objetivos de política económica y social.

De entrada hay que hacer constar que los instrumentos fiscales por sí mismos no suponen la solución a los problemas medioambientales, sino que hay que integrarlos junto con otro tipo de medidas para así, de forma conjunta, conseguir el grado de protección ambiental perseguido. La tributación ambiental se configura como una herramienta más, no como la única solución.

Los tributos medioambientales son aquellos que tratan de incentivar un comportamiento de los contribuyentes adecuado para el medio ambiente mediante el gravamen de determinados factores que inciden negativamente sobre este. Desde otra perspectiva, los impuestos ecológicos más bien quieren "desincentivar" determinados comportamientos a fin de que sean sustituidos por alternativas menos dañinas para el medio; igualmente, se trata de atribuir un papel corrector en el conjunto de la cadena productiva y lesiva para el medio ambiente. Desde una perspectiva económica, su principal objetivo es la internalización de los costes ambientales en la cadena productiva. La tributación ambiental se caracteriza, pues, por su carácter corrector, desincentivador y de responsabilidad (principio contaminador-pagador); algunas de estas finalidades concurren en un mismo tipo de medida fiscal.

Con el impuesto sobre envases de bebidas no retornables (los de plástico principalmente), que se aplicará sobre la fase minorista de la venta (lo pagarán los vendedores), el Gobierno prevé recaudar 35 millones de euros. Supondrá un gravamen de entre 5 y 8 céntimos por envase en función de lo que contaminen. Con todo, no se

articulan alternativas a la utilización de otros tipos de envases —como los retornables— y probablemente el vendedor lo acabará repercutiendo en el precio final del producto.

El impuesto sobre el daño medioambiental causado por la utilización de vehículos de alquiler sin conductor recaerá sobre las empresas de alquiler y variará en función de la carga contaminante, de manera que los vehículos eléctricos estarán exentos y los híbridos tendrán bonificaciones. El Gobierno prevé recaudar 15 millones de euros. Así, en una comunidad de 1,1 millones de habitantes y más de once millones de turistas anuales se implanta un tributo para turistas sobre el uso de automóviles de alquiler que, en definitiva, abonarán directamente los clientes, que verán cómo se les repercute indirectamente en el precio final de la operación de alquiler. Eso tendría que abaratar el alquiler de vehículos que funcionan total o parcialmente con energías alternativas.

En cuanto a la subida del canon de saneamiento de agua, el Gobierno prevé recaudar 12 millones de euros en 2013 al aplicar un coste progresivo al consumo por encima de los 6 metros cúbicos mensuales, "que hace participar más a los grandes consumidores de este recurso", según se explica en la memoria. La reforma del canon de consumo y saneamiento de aguas —horizontal para toda la ciudadanía— pretende limitar el consumo doméstico y sancionar los excesos. Esta sí que puede resultar una característica desincentivadora, pero habría que moderarla en función del número de miembros de cada unidad familiar.

Finalmente, el impuesto sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta deriva —según se justifica por el Gobierno— de la concentración de automóviles que se produce en ellas y se aplicará teniendo en cuenta la superficie total de los establecimientos. Se prevé recaudar 8,5 millones en 2013 y parte de los fondos se destinarán a políticas a favor del pequeño comercio mediante un "fondo de desarrollo del pequeño comercio". Así, para evitar posibles impugnaciones el Gobierno describe el nuevo tributo de grandes comercios como una sanción por el impacto territorial del negocio y por la contaminación que generan los consumidores al usar el coche al acudir a la compra.

5. Otras iniciativas

Dentro de este apartado podemos destacar la donación filantrópica de una gran finca en el corazón de la Sierra de Tramuntana de Mallorca al más puro estilo de las

aportaciones de los *land stewardship* o de custodia del territorio anglosajonas. El beneficiario de la donación ha sido la Fundación Vida Silvestre del Mediterráneo (FVSM), que ha pasado a ser la nueva propietaria de la finca de Ariant, de unas mil hectáreas, situada en un enclave emblemático de la Sierra, entre los municipios de Pollença y Escorca. La operación ha sido calificada por la entidad receptora como una de las mayores donaciones privadas nunca realizadas en Europa para la conservación del patrimonio natural y la custodia del territorio, y recuerda la pionera adquisición en 1963 de una finca en las marismas del Guadalquivir y el coto de Doñana por parte del WWF para ser cedida al Gobierno español y así crear el Parque Nacional de Doñana.

Esta gran finca se ha conservado y cuidado adecuadamente gracias a las inversiones, en muchos casos a fondo perdido, de sus anteriores propietarios. La Fundación Vida Silvestre del Mediterráneo quiere mantener el estado actual de conservación de la finca de Ariant, en la cual tiene previsto desarrollar actividades económicas que permitan a medio y largo plazo cubrir los gastos de su propia preservación y gestión. La entidad, que cuenta con el apoyo económico de la Fundación Biodiversidad, sabe que requerirá ahora un mayor apoyo de las instituciones, fundaciones y empresas con las cuales colabora; así lo requerirán la gestión de la finca y su destinación a la finalidad de preservación de la vida silvestre de la Sierra.

Reforzando la esencia de la custodia del territorio, la FVSM —como entidad privada de conservación— concentrará la mayor parte de su trabajo en la finca con acciones de voluntariado y de educación ambiental. También, con la finalidad de conseguir la viabilidad económica de la finca, la Fundación desarrollará una actividad agroganadera con certificación ecológica y gestionará visitas guiadas y formativas a puntos muy concretos de la finca.

El hecho de que la Fundación Vida Silvestre del Mediterráneo mantenga una fuerte vinculación con el Fondo para la Conservación del Buitre Negro (BVCF) facilitará continuar con el objetivo de conservación de esta enorme rapaz en Mallorca —como se viene haciendo desde la década de 1980—. De hecho, los anteriores propietarios de la finca de Ariant ya habían firmado en 2002 un convenio de custodia del territorio en colaboración con el mencionado BVCF para la conservación del buitre. La nueva propiedad ya ha informado de que revalidará el acuerdo de custodia.

Sumari: 1. Introducció. 2. Activitat legislativa. 2.1. La Llei 7/2012, de 13 de juny de mesures urgents per a l'ordenació urbanística sostenible. 2.2. La Llei 8/2012, de 19 de juliol del turisme de les Illes Balears. 3. Política de residus. 4. L'anunci de nova fiscalitat amb "paraigües" ambiental. 5. Altres iniciatives.

1. Introducció

Com ja havíem avançat en anteriors números el context de crisi econòmica està propiciant una marginació de les polítiques ambientals públiques a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. Potser no es tracti d'un cas aïllat, però el cert és que a les Illes es viu un canvi molt accentuat. La prioritat s'està centrant en la incentivació de noves inversions removent els obstacles i els controls administratius. Més concretament s'estan articulant fórmules de flexibilització burocràtica —i això és positiu en principi— que comporten aixecar barreres de caire territorial, urbanístic i de control ambiental —inclosa l'agilització de les avaluacions ambientals, i això ja no és tan positiu si comporta un retrocés en la qualitat dels controls—. Així, assistim a un escenari on es paralitzen projectes públics en marxa per manca de finançament —com ara el palau de congressos de Palma— i en paral·lel s'anuncien projectes i inversions que, mitjançant la figura de declaració d'interès autonòmic, volen implantar-se com a resposta a la destrucció de llocs de treball i al refredament econòmic. Les inversions públiques es troben gairebé paralitzades i la iniciativa privada llença propostes que no s'acaben de materialitzar.

Les noves propostes apunten cap a la construcció de parcs temàtics, d'hotels en zones properes a espais verges, de centres comercials en zones que antigament havien estat aiguamolls i que en comptes de recuperar-los s'acabaran de transformar, i d'altres inversions complementàries a l'activitat turística, principal motor econòmic de l'arxipèlag. Per contra altres iniciatives que també anaven adreçades a la reconversió de zones turístiques madures —per no dir obsoletes i carregades de controvèrsia— com ara la reforma integral de la Platja de Palma, han baixat enormement les expectatives i l'horitzó d'objectius atesa la manca de fons públics per a invertir i que la iniciativa privada no s'ha mobilitzat.

En paral·lel també han sorgit propostes controvertides, com ara la importació de residus tractats per a ser incinerats en la planta existent a Palma —a tocar del terme municipal del municipi de Bunyola, a Mallorca—, donat que les polítiques de reducció, recuperació i reciclatge han reduït el volum destinat a la cua d'incineració. Les dues línies d'eliminació de residus amb aquesta tècnica aprofiten el procés per a generar

energia elèctrica i en els mesos d'estiu funcionen optimitzant la capacitat de les mateixes. No obstant, la mitjana anual permetria incrementar singularment la quantitat de residu incinerat en quantitats que oscil·len entre les 200.000 i les 450.000 tones —segons dades publicades—. La oposició veïnal ha provocat la reacció de l'administració que ha centrat els esforços en minimitzar la mesura. La brossa a cremar és en realitat "combustible sòlid recuperat" (CSR) que no deixa de tenir la consideració de residu tractat i inert —si el tractament és l'adequat—, però que no elimina la generació de la contaminació generada amb la combustió i l'emissió de tòxics volàtils, com també la creació del residu no tractable ni eliminable en forma de cendres i escòria que s'ha de confinar en dipòsits adients.

També el tractament de les cendres generades per la central elèctrica de carbó d'Es Murterar a Alcúdia (Mallorca) han provocat una altra controvèrsia en necessitar ser confinades a un dipòsit provisional previst al Pla Director de Residus (pla territorial sectorial) al municipi de Santa Margalida (Mallorca). Aquestes cendres provenen de la combustió del carbó utilitzat en la central. El dipòsit actual de cendres no és adequat i a més els terrenys que ocupa volen destinar-se a parc fotovoltaic: una mica de "llum" en la desafortunada política desplegada durant dècades a les Illes pel que fa a la implantació d'energies renovables, que aportarà un percentatge marginal en el conjunt de la generació energètica. Amb tot, les darreres notícies apunten que no caldrà executar un nou dipòsit de cendres.

La protecció territorial també planteja un nou escenari amb l'aprovació de dues lleis que flexibilitzen criteris pel que fa a la consideració dels sòls com a urbans i la "legalització" d'assentaments en sòl rústic per la via de la incorporació directa al planejament urbanístic municipal. Igualment es flexibilitzen els criteris de reconversió de zones turístiques a residencials i es faciliten altres canvis d'usos. L'escenari es completa amb algun cas de reducció de la protecció territorial, especialment significatiu a l'illa de Menorca, en aplicació d'una espècie de llei del pèndol.

El que no està trobant obstacles —llevat de les restriccions pressupostàries—és la política de mobilitat en carretera, que tant a Menorca com a Mallorca s'adreça a afavorir la construcció de variants, desdoblaments i vies de cintura que comporten noves ocupacions del territori i un model de transport de contaminació difusa, sense propiciar alternatives. Per contra el transport col·lectiu està experimentant una progressiva marginació amb excepció de les línies de major rendibilitat econòmica.

La nota més positiva prové d'una iniciativa privada de conservació, amb la donació d'una enorme finca de mil hectàrees (Ariant, a Mallorca) en ple cor de la Serra de Tramuntana, que es destinarà a la preservació de l'hàbitat del voltor negre, reimplantat amb èxit a Mallorca gràcies a la feina de la fundació creada especialment per a cobrir aquest objectiu.

La darrera hora la posa l'anunci d'una bateria d'impostos "ecològics" sobre els vehicles de lloguer, els envasos no reutilitzables i el consum d'aigua, i es podria afegir el gravamen sobre les grans superfícies comercials. Amb tot si s'examinen al detall les esmentades propostes, es comprova que els impostos anunciats tenen una clara finalitat recaptadora i menys desincentivadora, la qual cosa els allunya del principi general de la imposició ecològica.

Aquests i d'altres temes els podrem examinar amb més amplitud a continuació.

2. Activitat legislativa

2.1. La Llei 7/2012, de 13 de juny de mesures urgents per a l'ordenació urbanística sostenible

En el mes de juny vàrem parlar del Decret llei 2/2012, de 17 de febrer, de mesures urgents per a l'ordenació urbanística sostenible (BOIB núm. 26 EXT. de 18-02-2012), que realitzava una revisió dels conceptes urbanístics vigents a les Illes Balears en un sentit contrari a la tradició i amb una clara intenció de flexibilització i de desprotecció de determinats principis i de determinades zones de les Illes. Amb tot el Decret Llei deixava massa aspectes enlaire i calia millorar el text, per la qual cosa es va tramitar com a projecte de Llei al Parlament de les Illes Balears i, després de incorporar-se algunes noves previsions, suprimir-se d'altres i modificar les restants, el resultat és el que exposarem a continuació.

D'una banda cal avançar que examinat amb deteniment el text de la Llei no s'entén el motiu que ha fet mantenir en el títol de la mateixa la part que parla de "mesures urgents", donat que la major part dels efectes que desplegarà la Llei tenen caràcter derivat i ajornat en el temps —tampoc el Decret Llei tenia el caràcter de mesures urgents, com s'ha pogut comprovar amb el pas dels mesos—. Així mateix, tampoc no s'entén que un text com aquest pugui ser considerat garant de "l'ordenació urbanística sostenible" quan en realitat va en sentit diametralment oposat als conceptes originals de

desenvolupament sostenible i, fins i tot, s'adiu poc amb el concepte més flexible i torturat de la teoria de la triple sostenibilitat —teoria que s'allunya de la concepció original assentada a l'informe de la comissió Brundtland—. La concepció d'urbanisme sostenible no encaixa tampoc amb les teories de la desmaterialització i, molt menys encara, amb les teories del decreixement. Senzillament se li ha posat un nom com a exemple d'allò més clar que "el nom no fa el contingut".

Feta aquesta introducció cal avançar també que la major part de la Llei és inintel•ligible i, ja podem aventurar, generarà nombrosos problemes d'interpretació. D'entrada, malgrat no hi hagi cap intenció de portar-la al dictamen del Tribunal Constitucional, hi ha alguns preceptes que no sembla que tinguin cap mena d'encaix en les disposicions d'aplicació plena ni de caràcter bàsic del RDL 2/2008, de 20 de juny, pel qual s'aprovà el text refós de la Llei del sòl.

Substancialment el nou text recupera superficialment l'esquema de la llei de 1998, que atorgava al sòl rústec un caràcter residual per la definició expressa del sòl urbà i del sòl urbanitzable, i la tàcita del sòl rústec, desvirtuant en part les previsions del RDL 2/2008. D'altra banda, lluny de la claredat de la LS 1998 o de la Llei autonòmica ara derogada 4/2008, el nou text capola el sentit estricte de la malmenada "seguretat jurídica". Així, i per il·lustrar de manera objectiva aquesta afirmació podem examinar la sistemàtica de la Llei i els conceptes que desplega.

En primer lloc, la definició d'allò que és ara sòl urbà:

> "Article 1. Concepte de sòl urbà
>
> 1. Constitueixen el sòl urbà:
>
> a) Els terrenys que el planejament urbanístic general inclou de manera expressa en aquesta classe de sòl perquè, havent estat legalment sotmesos al procés d'integració en el teixit urbà, tenen tots els serveis urbanístics bàsics.
>
> b) Els terrenys que, en execució del planejament urbanístic, assoleixen el grau d'urbanització que aquest determina.
>
> c) Els assentaments en el medi rural delimitats d'acord amb l'article 3.
>
> 2. La classificació com urbans dels terrenys s'ha de mantenir al marge del fet que siguin objecte d'actuacions de transformació urbanística".

El apartat a) és molt clar i per aquesta banda no hi ha res a afegir. L'apartat b) sembla clar d'entrada, però en analitzar-lo amb més deteniment comprovem que trenca amb la

uniformitat del requisit atribuït al sòl urbà, ja que n'hi ha prou que un planejament anterior a aquesta llei i amb criteris molt més flexibles, permeti accedir a la classificació d'urbà a sòls que no haurien de contemplar-se així. Més problema planteja el fet que l'apartat c) trenca amb una tradició de quasi dues dècades de contemplar els assentaments en el medi rural com a nuclis rurals en sòl rústic. Ara la Llei els considera —pel que fa a la part d'assentament delimitada— sòl urbà; un sòl urbà que no ha de comptar amb tots els serveis exigibles sinó amb els requerits a l'article 3, que és un precepte obert, indefinit, i que obre un enorme ventall a la discrecionalitat i a la manca d'elements objectius.

Així, l'article 3 diu:

> "1. El planejament urbanístic general podrà delimitar com assentaments en el medi rural, dins de la classe de sòl urbà, els de caràcter predominantment residencial existents a l'entrada en vigor d'aquesta llei sobre els quals, bé per la seva escassa entitat o dimensió, bé pel seu caràcter extensiu, bé per raons d'índole territorial o paisatgística, no s'estimi convenient l'aplicació completa del règim jurídic del sòl urbà".

Els apartats següents de l'article 3 no milloren massa la definició d'assentaments en el medi rural i afegeixen una enorme complexitat al règim d'aquests sols, que semblen arraconats a la potestat del planificador municipal que haurà de decidir si els considera o no sòl urbà i fins i tot decidir si sòls urbans de règim ple a l'actualitat, els passa a considerar assentaments en el medi rural amb règim parcial dels requisits fixats per al sòl urbà.

L'article 2 també és un lleu retrocés pel que fa al serveis bàsics en sòl urbà, deixant les coses de la manera següent:

> "Article 2. Serveis urbanístics bàsics
>
> 1. Són serveis urbanístics bàsics:
>
> a) La xarxa viària que tengui un nivell de consolidació suficient per permetre la connectivitat amb la trama viària bàsica municipal.
>
> b) Les xarxes d'abastament d'aigua i de sanejament.
>
> c) El subministrament d'energia elèctrica.
>
> 2. Els serveis urbanístics bàsics han de tenir les característiques adequades per a l'ús del sòl previst pel planejament urbanístic que el classifica".

Com veiem les característiques dels vials és un tant oberta "que tengui un nivell de consolidació suficient per permetre la connectivitat amb la trama viària bàsica municipal". I pel que fa a l'apartat 2 no acaba d'entendre's l'abast ni els sentit de la previsió, si s'està parlant només dels serveis exigits per adquirir la condició d'urbà.

L'article 4 preveu el règim del sòl urbanitzable, que es divideix en dos classes, sòl urbanitzable directament ordenat (pel planejament) o sòl urbanitzable no ordenat. D'aquí se'n deriven una sèrie de conseqüències casuístiques molt complexes i obertes i una sèrie d'imprecisions pel que fa a les reserves de sòls de cessió per a equipaments, vials i zones verdes i per al patrimoni municipal de sòl, en concurs amb les previsions dels articles 5 i 8.

El concepte de solar no sembla planejar d'inici massa problema. Així l'article 6 diu que tenen la consideració de solar els terrenys classificats com a sòl urbà que siguin aptes per a l'edificació, segons la seva qualificació urbanística, i que compleixin una sèrie de requisits —aquells que determini el planejament urbanístic—, tot i que supletòriament —en absència de estar detallats— s'exigiran els bàsics assenyalats a l'article 2, la qual cosa implica una rebaixa substancial del que fins ara s'exigia per a adquirir la condició de solar.

D'altra banda els deures urbanístics es modifiquen respecte del règim vigent fins ara a es Illes on fins fa poc regien els previstos al text refós de la llei del sòl de 1976, les remissions es fan ara al RDL 2/2008 i s'estableix la potestat de rebaixar determinades exigències.

D'altra banda la Llei 14/2000, de 21 de desembre, d'ordenació territorial, veu modificades les previsions de vinculació entre l'urbanisme i l'ordenació territorial —article 15 de la LOT—, desvirtuant l'essència de l'estructura en dos subsistemes supeditats, passant a establir-se un confús règim d'adaptació del planejament inferior i un més confús règim de conseqüències amb relació al planejament no adaptat i les regles de prevalença de l'ordenació territorial.

També afegeix confusió la previsió de l'article 14 sobre la delimitació dels àmbits de les actuacions de transformació urbanística. I la major controvèrsia ve plantejada per la disposició addicional primera relativa al règim de sòls transformats a l'entrada en vigor d'aquesta llei, que exigiria un estudi específic que desborda en molt l'abast d'aquesta crònica.

Una altra disposició polèmica és la disposició addicional novena, que preveu la redacció d'una Norma territorial transitòria prèvia a la modificació del Pla territorial insular de Menorca, a la qual se li atorga el caràcter de mesura excepcional. Per aquesta via es faculta el Consell Insular de Menorca perquè pugui aprovar una norma territorial transitòria que desplaci la regulació del pla territorial insular i vinculi el planejament urbanístic de l'illa. Aquesta norma haurà d'aprovar-se definitivament en el termini màxim d'un any, a comptar des de l'entrada en vigor de la Llei 7/2012, d'acord amb el procediment previst en la pròpia disposició addicional. La vigència de la Norma territorial transitòria es limita fins el moment de l'aprovació definitiva de la modificació del Pla territorial insular de Menorca ara en marxa.

Les disposicions transitòries no milloren gaire el panorama general del text, en especial la confusa Disposició transitòria primera sobre sòls classificats com urbans al moment d'entrar en vigor la Llei.

En general es tracta d'una llei de redacció deficient i confusa i amb un dèficit estructural destacable. El caràcter asistemàtic és la regla general d'aquesta opció legislativa que no compleix amb els requisits mínims exigibles a una norma jurídica de rang legal: ordre i claredat.

2.2. La Llei 8/2012, de 19 de juliol del turisme de les Illes Balears

Més extensa i de millor sistemàtica —tot i amb alguns problemes d'ordre importants—, s'ha aprovat també la Llei 8/2012, de 19 de juliol del turisme de les Illes Balears. La major part de la llei és procedimental i de classificació del règim dels establiments hostalers, però esporàdicament apareixen disposicions de clar impacte sobre la matèria ambiental i territorial.

D'una banda —i col·locat de manera forçada—, apareix l'article 5 que pretén tractar sobre l'ordenació de l'oferta turística. En l'article en realitat destaca la creació d'una sèrie de plans d'intervenció en àmbits turístics (PIAT). S'estableix que, de conformitat amb el que disposa el capítol III del títol II de la Llei 14/2000, de 21 de desembre, d'ordenació territorial, els plans d'intervenció en àmbits turístics (PIAT) són plans directors sectorials l'objecte dels quals és regular el planejament, l'execució i la gestió dels sistemes generals de les infraestructures, els equipaments, els serveis i les activitats d'explotació de recursos en l'àmbit de l'ordenació turística.

El problema es deriva de la indefinició del règim dels PIAT, de l'àmbit que han d'atènyer i de les funcions que hauran de complir des del vessant territorial i ambiental. Així els PIAT poden establir la densitat global màxima de població, delimitar zones i àmbits turístics i de protecció i fixar-ne la mida i les característiques, com també establir paràmetres mínims de superfície, volumetria, edificabilitat i equipaments. El model territorial i ambiental, i la incidència en el paisatge, també són elements a tenir presents al moment d'abordar els PIAT. El problema és que caldrà esperar al desplegaments reglamentari de la Llei per a poder constatar l'abast i continguts finals d'aquests plans.

Més endavant, al Títol IV de la llei, dedicat al foment i a la promoció del turisme, apareix de manera forçada l'article 70 que tracta sobre la planificació turística. No s'entén massa aquesta ubicació dins un apartat destinat a la promoció i el foment, però l'article és important per diferents motius.

En primer lloc, l'article 70.1 preveu l'existència d'un Pla integral de turisme de les Illes Balears, al qual se li assigna un paper estratègic: ha de constituir l'instrument bàsic i essencial en l'ordenació dels recursos turístics de les Illes. A més s'estableix una regla de prevalença per damunt els instruments de planejament turístics i de promoció.

En segon lloc, i ultrapassant la finalitat del simple foment i promoció, l'apartat 2 de l'article 70 preveu la figura dels plans de desenvolupament turístic insular o municipals. Aquests plans tenen els objectius següents:

> "a) Definir el model i l'estratègia de desenvolupament turístic de cada una de les illes o municipis.
>
> b) Determinar les principals necessitats, objectius, prioritats i programes d'acció.
>
> c) Impulsar els recursos turístics de cada illa o municipis.
>
> d) Adoptar totes aquelles mesures que siguin necessàries per diversificar l'oferta turística i reduir al màxim l'estacionalitat.
>
> e) Establir mesures que impulsin la competitivitat del sector turístic i permetin un desenvolupament turístic sostenible i compatible amb la protecció de l'entorn, el medi ambient i els recursos turístics.
>
> f) Establir les mesures que siguin necessàries per aconseguir un increment de la qualitat turística".

L'objectiu e) té una clara voluntat d'incidir en el model turístic imperant des d'un vessant de congeniar objectius econòmics socials i ambientals. És evident que voler

«Establir mesures que impulsin la competitivitat del sector turístic i permetin un desenvolupament turístic sostenible i compatible amb la protecció de l'entorn, el medi ambient i els recursos turístics», és una aspiració que s'emmarca en la concepció de la "triple sostenibilitat" en el marc del que ha anat desenvolupant la Unió Europea malgrat algunes veus escèptiques. Aquestes veus crítiques consideren que la teoria de la triple sostenibilitat no s'ajusta als principis bàsics de l'Informe Brundtland , especialment perquè ignora el mandat de trencar amb les pautes del passat que ens han conduit a la situació actual d'insostenibilitat.

D'altra banda, s'ha de definir reglamentàriament el contingut dels plans de desenvolupament turístic insular i municipal, i s'ha de diferenciar també el contingut del Pla de la ciutat de Palma; però no s'especifica res més. En tot cas, i també fent referència a la protecció del bé ambiental relatiu a la contaminació acústica i salut, els plans de desenvolupament turístic municipal han de preveure els principis i les directrius en matèria d'estètica en zones turístiques, d'obres i construcció, de sorolls i horaris i de zones comercials saturades.

L'article 75 destina una minsa referència a l'ordenació territorial dels recursos turístics per declarar la supeditació d'aquesta competència de planificació als principis de la legislació turística: "L'ordenació territorial dels recursos turístics de cada una de les illes s'ha de fer de conformitat amb el que disposa aquesta llei, d'acord amb els instruments de planejament i la resta de normes d'ordenació del territori aplicables".

També fa la Llei esment a la problemàtica ambiental generada en les anomenades zones turístiques madures o saturades. Diu l'article 77.1:

> "Als efectes d'aquesta llei es considera zona turística saturada o madura l'àmbit territorial de l'illa en el qual se sobrepassi el límit d'oferta turística màxima que reglamentàriament s'estableixi, es registri una demanda causant de problemes mediambientals o que, per l'obsolescència de la major part de les infraestructures del sector turístic, s'hagi transformat en zona degradada o hi hagi desequilibris estructurals que impedeixin o dificultin un desenvolupament competitiu i sostenible de la indústria del sector turístic a la zona per la sobrecàrrega urbanística i ambiental, la sobreexplotació de recursos o l'obsolescència dels equipaments turístics".

Explícitament es reconeix d'aquesta forma l'existència d'impactes ambientals negatius a conseqüència de l'activitat turística. És conegut que l'ocupació de territori, el consum

estacional de recursos i la contaminació acústica en zones saturades es consideren problemes mediambientals a resoldre o a minimitzar mitjançat mecanismes de racionalització —com ara la planificació—, adreçats a incorporar al rumb de la sostenibilitat la potent indústria turística de les Illes.

És cert que caldrà al desplegament reglamentari de la llei 8/2012 i a la concreció i transferència de les competències a favor dels consells insulars, perquè d'això en depèn l'ordenació sostenible de l'activitat turística a les Balears.

3. Política de residus

La competència sobre la major part de residus es troba insularitzada i aquesta s'haurà d'adaptar al marc normatiu derivat de la Directiva 2008/98/CE i de la nova Llei 22/2011, de 28 de juliol, de residus i de sòls contaminats. A l'actualitat s'estan revisant els Plans directors sectorials en matèria de residus d'algunes Illes, competència dels consells insulars, i en aquest marc es constata l'escàs desenvolupament normatiu autonòmic en matèria de residus. Ara seria una bona oportunitat per actualitzar conceptes i polítiques en matèria de residus i, especialment, sòls contaminats: una assignatura pendent a l'arxipèlag.

En paral·lel s'intenta avançar en matèries com la implantació de l'estàndard "*Environmental Electronic Exchange Language (E3L)*". Aquest sistema conforma un estàndard desenvolupat per les Comunitats Autònomes per facilitar l'intercanvi d'informació entre les diferents entitats públiques i privades involucrades en el procés de tramitació i intercanvi de dades de caràcter ambiental i, molt especialment, en matèria de gestió i tractament de residus. Amb caràcter general E3L es fonamenta en un estudi previ que ha analitzat els fluxos d'informació requerits per la legislació en matèria ambiental a la Unió Europea en general i a Espanya en particular. Així l'E3L pretén ser la referència per a la comunicació en qualsevol matèria ambiental, proporcionant d'aquesta manera una tecnologia accessible a totes les parts involucrades o interessades en el procés.

Amb tot, i a l'espera dels avenços que hauran d'experimentar la revisió dels plans directors sectorials de caràcter insular, en matèria de residus, la notícia sobre la política ambiental de tractament de les escombraries ha saltat amb l'anunci de la importació d'allò que s'ha anomenat Combustible Sòlid Recuperat (CSR), que es considera un

sistema de valorització emmarcat en la "R" de «recuperació». Així, residus tractats a plantes de diferents estats europeus seran importats per a ser incinerats i generar energia elèctrica a la planta de Son Reus a Mallorca.

Com s'ha fet públic, el Departament de Medi Ambient del Consell Insular de Mallorca afirma que allò que arribarà a Mallorca no és brossa sinó combustible. Segons s'ha anunciat "Es tracta d'un residu pretractat que no fa olor ni embruta"; de fet es tracta de "briquetes" de brossa inertitzada, assecada i premsada. Fonts del Consell han posat com a exemples països com ara Alemanya, Dinamarca, Holanda o Suècia, que utilitzen aquest residu (CSR) per a la cogeneració d'energia.

Així el Consell de Mallorca afirma que l'operació d'importació de residus suposarà un estalvi econòmic derivat de la recuperació energètica que produeix la incineració L'estalvi s'ha valorat en uns vint milions d'euros en compra de combustible primari, ja que el CSR actuarà com a tal. Per una altra banda, s'ha fet públic que el ciutadà en sortirà també beneficiat perquè amb la crema de residus procedent de l'exterior es podran mantenir les taxes actuals sense necessitat de revisions a l'alça. El Consell Insular calcula que durant el 2013 s'importaran unes 100.000 tones de residus, que es cobraran a raó de 70 euros per tona. La procedència dels residus és per ara una incògnita després d'haver-se renunciat a la importació d'Itàlia per haver-se destapat la imputació en aquell país del titular de la possible contractació.

La planta incineradora de Palma, crema actualment unes 500.000 tones, un 30 % per sota de la seva capacitat. Així l'objectiu és afegir unes 200.000 tones més, per tal d'assolir la màxima capacitat de cremació que tenen els seus forns. El Consell ha fet públic que tota l'operació comptarà "lògicament" amb totes les "garanties" per al transport transnacional de residus. Això és així donat que el règim vigent a la Unió Europea impedeix el trànsit de fems en brut. Se l'ha de tractar prèviament i llavors embalar-lo. Aquest CSR és el que arribarà a Mallorca: cada bala de residus estarà "absolutament lliure" de qualsevol producte contaminant.

Més concretament, les previsions sobre importació de residus a Mallorca caldrà que observi les obligacions derivades de la Convenció de Basilea —realitzada sota el PNUMA i que va entrar en vigor el 5 de maig de 1992— que regula els moviments transfronterers de residus perillosos i altres residus, i aplica el procediment del "consentiment fonamentat previ", per tal d'evitar la qualificació de tràfic il·lícit. Entre les obligacions generals establertes en l'art. 4 de la Convenció, l'apartat 4.1 a) diu que

les parts tenen dret a prohibir la importació de residus perillosos i altres residus per a la seva eliminació, però que han de comunicar a les altres parts la seva decisió d'acord amb l'art. 13.

A més al cas en què la previsió és que s'importi el residu des d'un altre Estat de la UE, caldrà estar a les previsions del Reglament (CE) núm. 1013/2006 del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de juny de 2006; aprovat amb la finalitat de reforçar, simplificar i especificar els procediments actuals de control dels trasllats de residus per a millorar la protecció mediambiental, amb l'objectiu de reduir el risc de trasllats de residus no controlats i integrar a la legislació comunitària les disposicions del Conveni de Basilea i la revisió de la decisió sobre el control dels moviments transfronterers de residus amb destí a operació de valorització adoptada per la OCDE l'any 2001. Aquest règim és gairebé específic per al cas que ens ocupa. Així, a l'empara del Reglament, el procediment de notificació requereix que les autoritats competents dels països implicats en el trasllat (país d'origen, de trànsit i de destí) donin el seu consentiment previ al trasllat. Igualment el Reglament estableix les condicions per al trasllat dels residus i els requisits que hauran de complir aquests.

D'altra banda, analitzada la notícia de la importació de residus es detecta una contradicció en la política assolida: una altra "R", la de «reciclatge» i la de la «reutilització», havia desquadrat les expectatives d'obtenció de la massa crítica necessària per mantenir rendible la línia d'incineració i així amortitzar la inversió. D'aquesta forma l'èxit parcial pel que fa a la recollida selectiva i al fort increment de l'ús dels contenidors destinats al reciclatge ha anat frustrant les previsions inicials generades amb relació a la incineració, que arriba a cotes econòmicament equilibrades en temporada alta (estiu), però no assoleix nivells rendibles la resta de l'any.

4. L'anunci de nova fiscalitat amb "paraigües" ambiental

El projecte de Pressupostos de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears pel 2013 contempla l'aplicació de quatre nous impostos —sense precedents a l'arxipèlag— que entraran en vigor el proper any. Així el Govern balear ha anunciat una reforma fiscal que suposa la creació de quatre tributs mediambientals adreçats a gravar el consum d'envasos no retornables de begudes, el consum d'aigua, els vehicles de lloguer i les grans superfícies comercials. Amb aquesta nova imposició es preveu recaptar 70,5

milions d'euros. L'objectiu de la "reforma fiscal verda", segons anunciava el Govern, és incrementar la recaptació per garantir el manteniment dels serveis públics de Balears al mateix temps que s'incentiven els comportaments mediambientals responsables.

Amb tot, si mirem de prop els nous imposts, en realitat no es caracteritzen fil per randa amb els principis clàssics de la tributació ambiental. El punt en comú que podria defensar-se és el fet que la finalitat essencial sigui protegir el medi ambient. Caldria analitzar més a fons cada cas per comprovar si aquesta premissa es dóna adequadament i com incidiran els nous impostos en el comportament dels destinataris. Amb tot cal destacar que en la tributació ambiental preval el criteri de l'estructura sobre el d'afectació dels ingressos a finalitats mediambientals. La destinació especifica de la recaptació no és suficient per configurar un tribut com a mediambiental en sentit estricte. Així, la doctrina defensa que la tributació mediambiental té un ampli component extrafiscal, ja que s'utilitza aquesta tributació per a una finalitat diferent al simple afany de recaptar. D'aquesta manera, al costat de l'obtenció de mitjans per finançar les despeses públiques la fiscalitat ambiental cerca l'assoliment de determinats objectius de política econòmica i social.

D'entrada cal fer constar que els instruments fiscals, per si sols, no suposen la solució als problemes mediambientals, cal integrar-los juntament amb un altre tipus de mesures per així, de forma conjunta, aconseguir el grau de protecció ambiental perseguit. La tributació ambiental es configura com una eina més, no com la única solució.

Els tributs mediambientals són aquells que tracten d'incentivar un comportament dels contribuents adequat per al medi ambient mitjançant el gravamen de determinats factors que incideixen negativament sobre el mateix. D'una altra perspectiva, més aviat els impostos ecològics volen "desincentivar" determinats comportaments per tal que siguin substituïts per alternatives menys danyoses per al medi; igualment es tracta d'atribuir un paper corrector en el conjunt de la cadena productiva i lesiva per al medi ambient. Des d'una perspectiva econòmica, el seu principal objectiu és la internalització dels costos ambientals a la cadena productiva. La tributació ambiental es caracteritza doncs pel seu caràcter corrector, desincentivador i de responsabilitat (principi contaminador-pagador); algunes d'aquestes finalitat concorren en un mateix tipus de mesura fiscal,

Amb l'impost sobre envasos de begudes no retornables (els de plàstic principalment), que s'aplicarà sobre la fase minorista de la venda (ho pagaran els venedors), el Govern preveu recaptar 35 milions d'euros. Suposarà un gravamen d'entre 5 i 8 cèntims per

envàs en funció del que contaminin. Amb tot no s'articulen alternatives a la utilització d'altres tipus d'envasos –com ara els retornables– i probablement el venedor ho acabarà repercutint en el preu final del producte.

L'impost sobre el dany mediambiental causat per la utilització de vehicles de lloguer sense conductor recaurà sobre les empreses de lloguer i variarà en funció de la càrrega contaminant, de manera que els vehicles elèctrics estaran exempts i els híbrids tindran bonificacions. El Govern preveu recaptar 15 milions d'euros. Així, en una comunitat d'1,1 milions d'habitants i més d'onze milions de turistes anuals s'implanta un tribut per a turistes: sobre l'ús d'automòbils de lloguer que, en definitiva, abonaran directament els clients, que veuran com se'ls repercuteix indirectament en el preu final de l'operació de lloguer. Això hauria d'abaratir el lloguer de vehicles que funcionen totalment o parcialment amb energies alternatives.

Quant a la pujada del cànon de sanejament d'aigua, el Govern preveu recaptar 12 milions d'euros en 2013, en aplicar un cost progressiu al consum per sobre dels 6 metres cúbics mensuals, "que fa participar més als grans consumidors d'aquest recurs" segons s'explica en la memòria. La reforma del cànon de consum i sanejament d'aigües —horitzontal per a tota la ciutadania— pretén un objectiu de limitar el consum domèstic i sancionar els excessos. Aquesta sí que pot resultar una característica desincentivadora, però caldria moderar-la en funció del número de membres de cada unitat familiar.

Finalment l'impost sobre el dany mediambiental causat per les grans àrees de venda deriva —segons es justifica pel Govern— de la concentració d'automòbils que es produeix en elles i s'aplicarà tenint en compte la superfície total dels establiments. Es preveu recaptar 8,5 milions en 2013 i part dels fons es destinaran a polítiques a favor del petit comerç mitjançant un "fons de desenvolupament del petit comerç". Així, per evitar possibles impugnacions el Govern descriu el nou tribut de grans comerços com una sanció per l'impacte territorial del negoci i per la contaminació que generen els consumidors en usar el cotxe en acudir a la compra.

5. Altres iniciatives

Dins d'aquest apartat podem destacar una donació filantròpica d'una gran finca al cor de la Serra de Tramuntana de Mallorca, al més pur estil de les aportacions dels land *stewardship* o de custòdia del territori anglosaxones. La beneficiària de la donació ha

estat la Fundació Vida Silvestre de la Mediterrània (FVSM) que ha passat a ser la nova propietària de la finca d'Ariant, d'unes mil hectàrees, situat en un enclavament emblemàtic de la Serra, entre els municipis de Pollença i Escorca. L'operació ha estat qualificada per l'entitat receptora com una de les majors donacions privades mai realitzades a Europa per a la conservació del patrimoni natural i la custòdia del territori, que recorda la pionera adquisició el 1963, de la finca de les maresmes del Guadalquivir i del vedat de Doñana per part del WWF, per a ser cedides al Govern Espanyol i així crear el Parc Nacional de Doñana.

Aquesta gran finca s'ha conservat i cuidat adequadament gràcies a les inversions, en molts casos a fons perdut, dels seus propietaris. La Fundació Vida Silvestre de la Mediterrània vol mantenir l'estat actual de conservació de la finca d'Ariant, en la qual tenen previst desenvolupar activitats econòmiques que permetin a mitjà i llarg termini cobrir les despeses de la seva pròpia preservació i gestió. L'entitat, que compta amb el suport econòmic de la Fundació Biodiversitat, sap que requerirà ara un major suport de les institucions, fundacions i empreses amb les quals hi col·laboren; així ho requerirà la conservació i destinació de la finca a la finalitat de preservació de la vida silvestre de la Serra.

Reforçant l'essència de la custòdia del territori, la FVSM ——com a entitat privada de conservació— concentrarà la major part del seu treball en la finca amb accions de voluntariat i d'educació ambiental. També, amb la finalitat d'aconseguir la viabilitat econòmica de la finca, la Fundació desenvoluparà una activitat agro-ramadera amb certificació ecològica i gestionarà visites guiades i formatives a punts molt concrets de la finca.

El fet que la Fundació Vida Silvestre de la Mediterrània mantingui una forta vinculació amb la Fundació per a la Conservació del Voltor Negre Conservació del voltor negre (BVCF), facilitarà continuar amb l'objectiu de conservació d'aquesta enorme rapinyaire a Mallorca —com venen fent des dels anys 1980—. De fet els anteriors propietaris de la finca d'Ariant, ja havia signat el 2002 un conveni de custòdia del territori en col·laboració amb l'esmentada BVCF per a la conservació del voltor. La nova propietat ja ha informat que revalidarà l'acord de custòdia.