

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN LAS ISLAS BALEARES

JOSEP MANUEL GÓMEZ GONZÁLEZ

Jefe de Servicio Jurídico de Ordenación del Territorio

Departamento de Territorio e Infraestructuras. Consejo Insular de Mallorca

Sumario: 1. Introducción. 2. Actividad legislativa y normativa. 2.1. Entrada en vigor de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears. 2.2. Anteproyecto de ley de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears. 2.3. Anteproyecto de ley agraria de las Illes Balears. 2.4. Otras propuestas normativas. 2.4.1. Anteproyecto de ley de modificación de la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears. 2.4.2. Información pública sobre el proyecto de decreto para la conservación de la posidonia en las Illes Balears. 2.4.3. Información pública sobre el proyecto de decreto para la protección del coral rojo en las Illes Balears. 2.4.4. Información pública sobre el proyecto de decreto del Plan de Gestión de Natura 2000 de Formentera. 3. Protección de la diversidad biológica. 3.1. El corredor de migración de cetáceos del Mediterráneo. 3.2. El 27 aniversario de la creación del Parque Nacional Marítimo Terrestre del Archipiélago de Cabrera y la ampliación frustrada. 3.3. Información pública del borrador de Proyecto de Decreto de la Reserva Marina de la costa noreste de Ibiza – Tagomago. 3.4. Información pública del borrador del Proyecto de Decreto por el cual se establece la Reserva Marina de la punta de Sa Creu. 4. Gestión de espacios naturales. 4.1. Inicio del procedimiento de elaboración del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de s'Albufera des Grau (Menorca). 4.2. Inicio del procedimiento de elaboración del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Sa Dragonera (Mallorca) y Plan de Gestión del LIC – ES0000221. 5. Otras políticas ambientales. 5.1. Sobre la amenaza de nuevas prospecciones submarinas. 5.2. El avance de la avispa asiática.

1. INTRODUCCIÓN

Cuando se traspasa el ecuador de la legislatura comienza a percibirse la magnitud de la labor normativa de un gobierno. Los meses previos a la finalización del año 2017, hasta la actualidad, nos están deparando una intensa actividad proteccionista en el archipiélago, con lo que se está consiguiendo una recuperación de los tiempos perdidos a lo largo de la legislatura 2011-2015 en materia ambiental. Solamente debe lanzarse una simple mirada a la actividad normativa y, especialmente, en la relativa a la ordenación y gestión de espacios protegibles, para darse cuenta de las prioridades actuales. Otra cosa distinta es la calidad de las decisiones que acaban traducéndose en normas o planes: no siempre el voluntarismo y el trabajo contra el reloj facilita la consecución de los objetivos con estándares elevados de rigor y eficacia. Esta observación es aplicable a la reforma de la legislación urbanística que nos ha traído la nueva Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears, una norma que nace con algunas imprecisiones derivadas de la precipitada labor parlamentaria a la que se sometió el texto original; y es que en estos momentos el Parlamento está trabajando al límite para sacar adelante todas las iniciativas legislativas que le van llegando en un marco de una cierta complejidad en cuanto al abanico de fuerzas políticas que lo componen, algunas de ellas con su ámbito de actuación limitado solamente a una de las islas.

Esto es algo que llama la atención en las actuales circunstancias: cuando un proyecto de ley comienza el trámite parlamentario se somete a una presión de enmiendas y pactos que, en algunas ocasiones, pueden desvirtuar o entorpecer las intenciones primigenias del texto original. En este contexto cabe esperar la corrección de algunas distorsiones aparecidas en el texto final de la LUIB, aunque en su conjunto cabe afirmar que esta ley urbanística de 2017 mejora en muchos aspectos la LOUS de 2014. De todos modos debe dejarse constancia del hecho de que una reforma tan a fondo de un régimen normativo en tan corto plazo de tiempo, es una anomalía legislativa: no ha existido un período razonable de adaptación al nuevo régimen cuando ya se está viendo reemplazado por uno nuevo.

Por otra parte, la mejor noticia que podemos recoger en esta crónica es la de la elaboración y tramitación de un avanzado proyecto de ley de residuos que puede poner a Baleares entre las regiones europeas con un mejor enfoque en la materia. La revisión de las actuales opciones de tratamiento y gestión de residuos dirigidas a una mayor y mejor sostenibilidad del sistema es una noticia esperanzadora para una región con grandes problemas para dar una salida correcta a la generación de toda clase de residuos. La apuesta por la reducción y la economía circular es la mayor baza de esta iniciativa, algo especialmente relevante en un archipiélago con un territorio limitado.

También aparecen numerosas novedades en materia de protección de áreas marinas, de sus fondos y de su diversidad biológica, todo ello junto a la mejora de las herramientas de gestión de diferentes espacios naturales protegidos bajo la categoría de Parques Naturales y la ordenación de algunas áreas protegidas mediante su inclusión en la Red Ecológica Europea Natura 2000. El contrapunto a esta perspectiva esperanzadora aparece en la negativa del Estado español a ampliar el Parque Nacional de Cabrera y la amenaza permanente de las prospecciones submarinas en aguas cercanas al archipiélago balear cuando todo parecía ya aparcado.

Sobre novedades que se encuentran en estado avanzado de gestación, nos guardaremos para una próxima crónica el proyecto de ley de cambio climático, que se está tramitando y que plantea un régimen pionero en el Estado español ante el reto del calentamiento global y sus efectos derivados.

Estas y algunas otras novedades configuran los contenidos de la Crónica de este semestre en Illes Balears que pasamos a desarrollar.

2. ACTIVIDAD LEGISLATIVA Y NORMATIVA

2.1. Entrada en vigor de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears¹

El Boletín Oficial de las Illes Balears número 160, de 29 de diciembre de 2017, publicaba la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears (LUIB), que sustituye a la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo (LOUS), un texto de aparente corto recorrido dado que debe advertirse que buena parte de su articulado ha quedado integrado (en algunos casos conservando íntegramente su literalidad) en la nueva LUIB. Recordemos que la LOUS constituyó la primera codificación urbanística propia de la Comunidad Autónoma, que hasta ese momento había funcionado con leyes y reglamentos dispersos entre los que destacaban el Texto Refundido de la Ley del suelo de 1976 y sus tres reglamentos, así como la Ley 6/1997, de 8 de julio, del suelo rústico de las Illes Balears, la Ley 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y de régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Illes Balears, o una serie de leyes de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible como la Ley 7/2012 o la Ley 4/2008.

La LOUS configuró la función pública del urbanismo estrechamente vinculada al bloque normativo ambiental del artículo 45 de la Constitución Española, ligado además al objetivo transversal del desarrollo sostenible y del derecho a gozar de un medio ambiente adecuado. Este bloque constitucional ambiental se completa con el desarrollo de los derechos a una vivienda digna y a la conservación del patrimonio histórico, cultural o artístico. Sin embargo la LOUS no nació adaptada a la legislación estatal configurada por la Ley 8/2013, de 23 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que aportó una serie de instrumentos jurídicos esenciales para la ejecución de actuaciones sobre el medio urbano que debían ser desarrollados por las comunidades autónomas. Por otra parte, tampoco la LOUS había integrado el régimen de la Ley 8/2007,

¹ Publicada en el Boletín Oficial de las Illes Balears, número 160, de 29 de diciembre de 2017.

de 28 de mayo, del suelo, quedando desfasada tras la aprobación del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

La novedad más destacable de la LUIB es la división del planeamiento urbanístico municipal en dos instrumentos: el plan general como herramienta de ordenación estructural y los planes de ordenación detallada, destinados a concretar y desarrollar las determinaciones de los planes generales. De esta forma el plan general se limita a definir el modelo territorial municipal y se somete al control de los consejos insulares, a diferencia de los planes de ordenación detallada cuya aprobación definitiva por parte de los consejos insulares solamente queda reservada en el caso de planes de municipios de menos de 10.000 habitantes. Esto quiere decir que un tercio de los municipios de las Illes Balears podrán aprobar directamente los planes de ordenación detallada y que el resto verá más aligerado el trámite de aprobación por parte de los consejos insulares.

Así, como afirma la exposición de motivos de la Ley, esta nueva regulación del sistema de planeamiento municipal ofrece ventajas importantes: “En cuanto al plan general, se simplifica su documentación (memoria general, normas urbanísticas globales y planos únicamente de gran escala) y se facilita la comprensión del modelo de ordenación planteado, al establecer sólo las determinaciones estructurales”. Es cierto que ello puede contribuir a fomentar la presentación de alegaciones más centradas en el interés general, al mismo tiempo que desactiva la de personas propietarias concretas en demanda de mayores plusvalías derivadas de la clasificación y la calificación de sus suelos; de ser así podría verse simplificada la tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación estructural, dotando a los municipios de unas líneas maestras de ordenación centradas en el modelo y adaptadas a la realidad actual. Ello, a su vez, también podría facilitar la adaptación de los planeamientos municipales a los instrumentos de ordenación territorial, una de las asignaturas pendientes en la comunidad autónoma, en la que existe un gran desfase entre la ordenación urbanística municipal y la del territorio.

En cuanto a las ventajas de la segregación de la ordenación detallada respecto a las determinaciones de orden estructural, dice el legislador: “Por su parte, los

planes de ordenación detallada podrán formularse con gran flexibilidad, bien incluyendo toda la ordenación detallada correspondiente a las tres clases de suelo, o bien tramitando varios planes independientes, pero coordinados entre sí, en función de las demandas socioeconómicas y urbanísticas y de criterios de oportunidad política”. La intención es que estos planes puedan elaborarse para ámbitos muy concretos, como el centro histórico, la regulación de los ensanches, el desarrollo de un sector residencial o turístico, etcétera y, a su vez, puedan ser modificados con facilidad, ya que no será necesario alterar el plan general. Deberemos esperar a la puesta en práctica de este nuevo modelo para comprobar si realmente muestra todas estas virtudes o, por el contrario, se sigue con las dinámicas de tramitación y elaboración interminables que tanto dificultan una adaptación a corto plazo de la ordenación urbanística a las necesidades y circunstancias de cada momento.

Por otro lado, con relación a las herramientas de gestión y desarrollo urbanístico la LUIB presenta algunas novedades que, sin ser radicales, buscan la mejor integración posible de los objetivos que emanan de la legislación básica estatal.

Finalmente, las disposiciones en materia de disciplina urbanística se han desarrollado muy por encima de lo que es corriente en la legislación urbanística, estructurándose en cinco capítulos: inspección urbanística, infracciones, sanciones, licencias u órdenes de ejecución incompatibles con la ordenación urbanística y los procedimientos en materia de disciplina urbanística. Hay que destacar, como hace el legislador en la exposición de motivos, la regulación detallada del procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística, la tipificación más precisa de las infracciones y la atribución de competencias para su imposición. De hecho la regulación desarrolla cuestiones que permiten prescindir de un posterior desarrollo reglamentario.

Como novedad, encontramos la tipificación como infracción de la inactividad de las autoridades y de los cargos públicos que no adopten medidas de reacción ante actuaciones ilegales y dejen prescribir las infracciones y las sanciones, o caducar los procedimientos correspondientes. Una medida anticorrupción que merece ser destacada.

Finalmente cabe afirmar que la aprobación de la Ley ha reunido algunas críticas entre algunos colectivos profesionales, pero parecen más fruto de la resistencia al cambio que a la calidad de la norma. Es cierto que se han detectado algunas contradicciones y antinomias que deberán ser resueltas, pero deberemos dar una oportunidad al legislador para que enmiende estas posibles distorsiones que no invalidan el conjunto de la Ley.

2.2. Anteproyecto de ley de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears

La Consejería de Medio ambiente, Agricultura y Pesca mediante su Dirección general de Educación Ambiental, Calidad Ambiental y Residuos ha iniciado los trabajos de redacción del borrador de Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados de las Islas Baleares, que ya ha sido sometido al correspondiente proceso de participación ciudadana, durante el cual se han recibido más de 800 aportaciones. Se han realizado 34 entrevistas a profesionales, públicos y privados, de las diferentes islas, dedicados a la gestión de residuos, y se han mantenido reuniones sectoriales y con los consejos insulares, además de llevarse a cabo seis talleres en todas las islas en los que han participado 135 personas a partir de un primer borrador de la normativa.

El objeto de este Anteproyecto de Ley es la ordenación del régimen de prevención en la producción y gestión de los residuos y la regulación de los suelos contaminados en el ámbito territorial de las Islas Baleares en el marco de la legislación básica estatal y de la legislación comunitaria. La propuesta se estructura en nueve títulos, seis disposiciones adicionales, siete disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. En total, contiene ochenta artículos y siete anexos.

Esta nueva propuesta legislativa tiene entre sus objetivos esenciales la reducción en la generación de residuos, promover una economía más circular y tratar de alcanzar una mayor calidad ambiental y más protección de la salud humana. Igualmente, el legislador propone, mediante el texto desarrollado, garantizar un uso prudente y racional de los recursos naturales. Para ello establece unos objetivos y plantea las herramientas para alcanzarlos en la línea de lo que establece la Unión Europea, como es la reducción de un 10 % de los

residuos generados con vistas al 2020 y de un 20 % con vistas al 2030. Uno de los pilares de la Ley es maximizar el concepto de “quien contamina paga” y mejorar la transparencia económica en el ciclo de gestión de residuos.

La generación de plásticos también es una de las preocupaciones de la propuesta legislativa, especialmente por los efectos que provoca su abandono en el medio natural tanto terrestre como marino. Para ello la normativa establece una serie de acciones que implican a toda la sociedad. Así, las bolsas de plástico de un solo uso tendrán que desaparecer de los comercios en el 2019, aunque se prevén algunas excepciones. Por otra parte, en el 2020, las vajillas de plástico de usar y tirar tendrán que sustituirse por las de tipo compostable y se deberá evitar la venta de productos que contengan microplásticos o nanoplásticos. En otro orden de cosas se intentará eliminar toda una serie de utensilios desechables y no recargables, y las cápsulas de café de un solo uso tendrán que dejar paso a las compostables.

Igualmente la legislación pretende incorporar normas de etiquetado con información sobre los efectos de algunos productos sobre el medio y como corregir determinadas actitudes negativas.

Otro frente a atacar es el de los envases de un solo uso, especialmente en instituciones públicas. Igualmente, los establecimientos de hostelería y restauración ofrecerán siempre la posibilidad de consumir agua no envasada, de forma gratuita y complementaria, algo que ya están incorporando algunos empresarios del sector con agua depurada servida en botellas de cristal y con el distintivo de “kilómetro cero”.

También se tratará de forma específica la reducción de los residuos alimentarios. Así, la comida cocinada sobrante de comedores escolares, hospitales, residencias y grandes colectivos, entre otros, se podrán entregar a comedores sociales y a aquellos particulares que lo necesiten; lo mismo sucederá con los alimentos en buen estado que deban desecharse por parte de los comercios y puntos de venta.

El espíritu de la ley es incidir en la jerarquía de residuos y, por lo tanto, potenciar en primer término la reducción de la producción de los residuos, la preparación para la reutilización y el reciclaje. Con esta finalidad la propuesta normativa

fomenta la recogida separada de residuos en origen, que tendrán que asumir todos los establecimientos públicos y privados y los entes locales en un plazo de dos años; en este contexto, se deberá ofrecer la recogida diferenciada de materia orgánica compostable, aceite vegetal usado, residuos textiles y residuos peligrosos, todos ellos de origen domiciliario.

Por otra parte, la propuesta de ley también aclara las competencias de las diferentes administraciones e incorpora el procedimiento para la elaboración y la aprobación de los planes de prevención y gestión de residuos, así como sus mecanismos de seguimiento y control, lo que puede resolver un vacío legal que está comportando la imposición de algunas sanciones por parte de la Unión Europea que podrían haber sido evitadas. Igualmente se ataja otro problema surgido en los últimos años con relación al traslado de residuos; así, desde la entrada en vigor de la normativa quedará prohibida la importación de residuos con destino a plantas de tratamiento públicas ubicadas en el territorio de las Illes Balears.

Finalmente, la Ley recoge también la creación de un inventario de suelos degradados y contaminados de las Illes Balears y prevé la recuperación voluntaria de estos suelos.

El régimen de sanciones aplicables es el que regula la legislación básica del Estado en materia de residuos y suelos contaminados, a excepción de las multas, que van desde 300 euros hasta 9.000 euros por las infracciones leves, hasta 300.000 euros por las infracciones graves y hasta 1.750.000 euros por las infracciones muy graves.

Conforme se hace constar en los antecedentes de la propuesta de Ley, todas estas medidas pretenden cumplir los distintos objetivos en materia de prevención, reutilización y reciclaje, de conformidad con la legislación básica estatal y la legislación comunitaria.

Estos objetivos son, esencialmente:

“Reducir un 10% antes de 2020 y un 20% antes de 2030 la generación de residuos respecto al año 2010, basándose en los kilogramos por habitante y año, calculado de acuerdo con el índice de presión humana (IPH); aumentar, antes del año 2020, al menos hasta un 50% del peso y para cada

fracción, la preparación para la reutilización y el reciclaje, conjuntamente, de materiales como papel, metales, vidrio, plástico y biorresiduos, como mínimo, de los residuos domésticos y comerciales. Este porcentaje deberá ser de un 65% en el año 2030; reciclar, antes del año 2030, al menos un 75% de los residuos de envases, entendiendo como tal la valorización material de los generados; aumentar, antes del año 2020, hasta al menos un 70% del peso, la preparación para la reutilización, el reciclado y la valorización de los residuos no peligrosos de la construcción y la demolición, con exclusión del material en estado natural definido en la categoría 17 05 04 de la lista europea de residuos. Este porcentaje deberá ser del 80% en 2030; alcanzar, antes del año 2025, el objetivo del 3% de preparación para la reutilización del total de residuos domésticos gestionados, y un 5% en el año 2030. Estos porcentajes se deberán alcanzar igualmente y por separado para los residuos comerciales y para los residuos industriales, sin tener en cuenta la fracción orgánica de los residuos domésticos ni la poda; reducir hasta el 50% el desperdicio alimentario para el año 2030 en relación con 2020; dar cumplimiento, en cuanto a los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, a los objetivos mínimos anuales de recogida separada fijados por el Estado para los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos domésticos y para los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos profesionales; establecer, en relación con los vehículos fuera de uso, unos porcentajes de preparación para la reutilización y la comercialización de piezas y componentes que supongan, al menos, un 10% en 2020 del peso total de los vehículos tratados. Para el 2030, este porcentaje deberá aumentar hasta el 20%; establecer un porcentaje máximo del 10%, antes del año 2030, en la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero”.

Con esta iniciativa la normativa ambiental de las Illes Balears completaría así uno de sus hitos más importantes que se arrastraba como una cuestión pendiente desde hacía dos décadas.

2.3. Anteproyecto de Ley Agraria de las Illes Balears

Con fecha 31 de octubre de 2017 se publicó en el Boletín Oficial de las Illes Balears (BOIB) núm. 133, la Resolución del consejero de Medio ambiente, Agricultura y Pesca de 11 de octubre de 2017, por la cual se somete a información pública el Anteproyecto de Ley Agraria de las Islas Baleares.

El objetivo general del Anteproyecto de Ley se centra en la seguridad y la soberanía alimenticia, y da importancia a la producción de alimentos sobre otras actividades relacionadas con la actividad agraria. Igualmente incluye medidas para la adaptación al cambio climático, por ejemplo, con el contrato territorial. Esta figura consiste en compensar los costes que representa para los payeses la generación de toda una serie de externalidades sociales y ambientales positivas: el mantenimiento de las paredes de piedra en seco, de los bancales, de las acequias o los albañales; la dinamización de otros sectores económicos, etcétera. De hecho esta nueva propuesta da prioridad a la agricultura en detrimento del urbanismo o el uso turístico en suelo rústico y garantiza la actividad agraria y la producción de alimentos en las islas, con ello se da un importante giro político al régimen actual con una propuesta de ley más agraria y menos urbanística que la anterior que, según declara la motivación del nuevo texto, no pretende “demoler” sino “mejorar” la ley vigente tras dos años de experiencia en su aplicación.

Las actividades complementarias, a fin de mantener este carácter subsidiario y de que no sustituyan la actividad principal agraria, se permitirán en explotaciones preferentes, las cuales tendrán que generar una unidad de trabajo agrario (es decir, trabajo para una persona durante todo el año) y certificar que un mínimo de la renta proviene de la actividad agraria. Como medida de fomento de la economía circular se mantiene la posibilidad de que los productos derivados de la actividad agraria puedan ser aprovechados para otros usos agrarios.

El anteproyecto quiere reservar el espacio que pertenece al sector agrario, dando prioridad a los usos típicos del suelo rústico frente a los que no lo son, garantizando que los agricultores dispongan de los recursos indispensables, tanto en la actualidad como en un futuro, como suelo fértil y agua en condiciones. En este contexto se regulan la entrada de material vegetal y de sustratos que puedan contener especies invasoras, como serpientes o microorganismos patógenos. También se prohíbe sembrar organismos modificados genéticamente (transgénicos).

Por otra parte, con esta propuesta de ley, se crean las zonas de alto valor agrario, que se reservan y priorizan para esta actividad, y se abre la posibilidad de que los ayuntamientos y los consejos insulares creen bancos de tierras, que también

pueden ser privados. También se impulsa la figura del parque agrario, poniendo en valor la actividad agraria en zonas periurbanas.

En cuanto a la producción agraria, se reconoce la importancia de las razas autóctonas y las variedades vegetales locales para la producción agraria y como patrimonio genético de las Islas Baleares. Por este motivo, se crea el catálogo de variedades locales y se fomenta la siembra de estas variedades. Por otra parte, toda la ganadería se considera una actividad agraria estratégica, independientemente de la especie y se garantiza el bienestar animal en todas las fases, por lo que se establecen las dimensiones mínimas y máximas de alojamiento por especie y se limita la carga ganadera según la normativa europea.

En cuanto a la transformación y la comercialización, se introduce el concepto de venta de proximidad, que recoge la venta directa del producto de producción propia hecho por un agricultor o una agrupación de productores preferentes al consumidor final. Igualmente se prevé la venta de cercanía por parte de productores o agrupaciones de productores al consumidor final con la intervención de un solo intermediario. También pretende la propuesta establecer el marco legal para que en las compras públicas se prioricen los productos de calidad de proximidad.

En definitiva, esta propuesta se conforma como una apuesta por la producción agraria de calidad de las Illes Balears y la recuperación del valor agrícola del suelo rústico.

2.4. Otras propuestas normativas

2.4.1. Anteproyecto de ley de modificación de la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears

El Gobierno de las Islas Baleares ha abierto un período de consulta pública previa a la redacción del anteproyecto de Ley por el cual se modifica la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de Evaluación ambiental de las Islas Baleares. Esta modificación se articula con la finalidad de adaptar la ley a las novedades sobrevenidas en materia de evaluación ambiental así como para reconducir algunos aspectos que quedaron afectados por la sentencia del Tribunal

Constitucional de 21 de septiembre de 2017 (BOE de 13-10-17) por la que se declaran nulos varios artículos de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental. El Tribunal entiende que la norma, en lugar de ampliar y mejorar la protección ambiental de la ley estatal, lo que hace es restringirla o disminuirla. Así, las razones que llevaron al fallo, fueron las siguientes:

1. Los artículos 9.4 y 26.2 de la Ley 12/2016 son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias, por cuanto afectan a cuestiones que corresponden al estado.
2. El artículo 33.1 a) rebasa el límite competencial del artículo 149.1.23 CE, conforme al cual a las CCAA sólo les es posible dictar “normas adicionales de protección” del medio ambiente, siempre que las medidas legislativas autonómicas “sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado”.

Como se señala en el propio texto de la sentencia “(...) la protección concedida por la Ley estatal puede ser ampliada y mejorada por la Ley autonómica; lo que resulta constitucionalmente improcedente es que, como aquí ha sucedido, resulte restringida o disminuida”.

Ahora con esta modificación se intentará reconducir el vacío provocado por la sentencia del Tribunal Constitucional y mejorar algunos aspectos del conjunto de la norma.

2.4.2. Información pública sobre el proyecto de decreto para la conservación de la posidonia en las Illes Balears

Uno de los proyectos estrella del Gobierno de las Illes Balears en materia de conservación del medio marino es el de la protección de los fondos poblados por Posidonia oceanica en el mar balear. Así, en fecha 31 de octubre de 2017 se publicó en el BOIB núm. 133 el anuncio por el cual se sometía a información pública el Proyecto de decreto sobre la conservación de la posidonia en las Islas Baleares, un proyecto que se ha visto criticado por una parte del sector náutico por ser considerado demasiado proteccionista.

El proyecto de decreto sobre la protección de la *Posidonia oceanica*, después de haber estado en período de exposición pública y haberse dado respuesta a las 246 alegaciones recibidas, fue enviado al Consejo Económico y Social de las Illes Balears (CES) para que se tramitara con carácter de urgencia.

Por otra parte, a la vista del calendario programado, parece que la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca intentará que la normativa entre en vigor este mismo verano, aunque antes de su aprobación el Consejo Consultivo tiene que emitir su dictamen a petición de la presidenta del Gobierno. Según el sentido del dictamen, el texto estará listo para ser aprobado en Consejo de Gobierno y, de esta manera, las Illes Balears, que cuentan con la mayor superficie de praderas de posidonia del Estado, será la primera región en toda Europa en regular la protección de esta planta fanerógama de alto valor ecológico.

2.4.3. Información pública sobre el proyecto de decreto para la protección del coral rojo en las Illes Balears

También se ha abierto un proceso de información pública del borrador de Proyecto de Decreto del consejero de Medio ambiente, Agricultura y Pesca, por el cual se establecen los principios generales para la pesca del coral rojo en las aguas interiores de las Islas Baleares y se establece su ordenación.

La finalidad de este nuevo Decreto pretende adaptar la normativa en aguas interiores a la estatal y de la Unión Europea. Igualmente busca reducir a 300 kg la cantidad máxima anual de recolección de coral rojo a las aguas interiores del litoral de las Islas Baleares. Otra de las medidas propuestas quiere prohibir la recolección a menos de 50 m de profundidad y exigir la titulación adecuada para inmersiones a profundidades de más de 50 m. Finalmente, se pretende fijar los criterios de prioridad en la concesión de autorizaciones cuando el número de solicitud supere el de autorizaciones por zona y unificar el Libro de registro de capturas con su correlativo de ámbito estatal.

2.4.4. Información pública sobre el proyecto de decreto del Plan de Gestión de Natura 2000 de Formentera

La Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca ha sometido a información pública los trámites para aprobar el Plan de Gestión de la Red Natura

2000 de Formentera, que incluye los espacios siguientes: el Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) y la Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) de la Mola, el LIC y la ZEPA Cap de Barbaria y los LIC Área Marina de Cala Saona, Área Marina de Platja de Tramuntana y Área Marina de Platja de Mitjorn.

Actualmente los LIC y las ZEPA de la Mola y Cap de Barbaria disponen de un instrumento de gestión parcial (sólo del ámbito marino) y los LIC de las áreas marinas de Cala Saona, Platja de Tramuntana y Platja de Mitjorn no disponen de ningún instrumento de gestión que establezca las medidas adecuadas para garantizar su conservación y la de los hábitats naturales y las especies de interés comunitario que están presentes y por las cuales se protegieron. El Plan de Gestión de la Red Natura 2000 de Formentera constituirá la herramienta de gestión para estos espacios protegidos.

El Plan de Gestión para los espacios que conforman la Red Natura es un requisito legal que la Comunidad Autónoma ya debería haber aprobado en el 2012 para legitimar la declaración de los mencionados ZEC y LIC. Por otra parte, para garantizar la conservación adecuada de estos espacios y de las especies y los hábitats por los cuales se designaron LIC, y en algunos casos ZEPA, es necesario disponer de un instrumento para la gestión que establezca los objetivos y las medidas apropiadas de conservación, que se incluirán en el Plan.

3. PROTECCIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

3.1. El corredor de migración de cetáceos del Mediterráneo

Recientemente el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente ha anunciado el inicio del procedimiento de información pública del proyecto de Real decreto por el cual se declara Área Marina Protegida el Corredor de migración de cetáceos de la Mediterránea. Con la declaración se aprueba también un régimen de protección preventiva y se propone la inclusión de esta área, que ocupa una superficie de 46.262,82 m², en la Lista de zonas especialmente protegidas de importancia para la Mediterránea (ZEPIM) en el marco del Convenio de Barcelona. Esta declaración es considerada un paso necesario e imprescindible para el cumplimiento de la normativa europea y de la

Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (Ley 42/2007), dado que el corredor de cetáceos de la Mediterránea es una zona de presencia regular de especies incluidas en la Lista de especies silvestres en régimen de protección especial.

Ante el anuncio de elaboración del Real decreto, el Gobierno de las Illes Balears solicitó al Ministerio que paralizara de manera cautelar y preventiva todos los expedientes de prospecciones sísmicas pendientes de resolver, para así poder tramitar la declaración como ZEPIM del corredor de cetáceos que transcurre entre las costas de las Islas Baleares, Cataluña y el País Valenciano. Ello es recomendable dado que al final con esta declaración no se permitirán los usos de sistemas activos destinados a la investigación submarina o subterránea ni actividades extractivas, salvo que estén relacionadas con permisos de investigación en vigor. Ello se defiende desde la perspectiva que los efectos negativos del ruido que causan estos proyectos sobre los cetáceos están ampliamente demostrados y constituyen un impacto cuando se incrementan de manera constante. Los cachalotes, de los cuales se han descrito varadas atribuibles a los sondeos sísmicos en las Islas Baleares, son especialmente sensibles a estos ruidos, y en las áreas cercanas en las Islas Baleares hay una población notable de esta especie, considerada en peligro y clasificada como vulnerable en el Catálogo español de especies amenazadas.

3.2. El 27 aniversario de la creación del Parque Nacional Marítimo Terrestre del Archipiélago de Cabrera y la ampliación frustrada

Al parecer las presiones de la flota de pesca de Almería y Carboneras han conseguido paralizar, al menos por ahora, la ampliación del parque nacional de Cabrera. La oposición de estos pescadores ha provocado que la Secretaría General de Pesca del Ministerio de Medio Ambiente haya redactado un duro informe en el que alerta de las graves consecuencias económicas que tendrá proteger las aguas de Cabrera para este sector. Asegura que la ampliación afectará de forma grave a la pesca del pez espada con palangre, con pérdidas millonarias para la flota. La redacción de este informe he tenido una consecuencia inmediata: la paralización de todo el expediente a la espera de que el Ministerio tome una decisión definitiva. El informe elaborado a instancias de los pescadores andaluces contradice absolutamente otro hecho por el Instituto

Español de Oceanografía en el que se señala que las consecuencias para la pesca serán inapreciables.

Parques Nacionales está a favor de la ampliación, y así quedó patente en la reunión del Patronato de Cabrera realizada en Palma, pero los impedimentos formulados por la Secretaría de Pesca hacen imposible que la ampliación llegue en esta legislatura porque ya no da tiempo al acuerdo, según aseguró el representante de Parques Nacionales.

La organización Oceana ha mostrado su inquietud por la paralización de este proyecto de ampliación por parte de pescadores de Almería y recuerda que Oceana batalló activamente con ellos para prohibir la presencia de atuneros de arrastre en aguas andaluzas.

El Ministerio ya había paralizado en junio de 2017 la propuesta para esta ampliación formulada por la Dirección General de Espacios Naturales y Biodiversidad de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca, después de que casi un año antes, en julio de 2016, se constituyera la Comisión Bilateral entre la Consejería y el Organismo de Parques Nacionales (OAPN), en la que se acordó redactar una propuesta técnica de ampliación a partir de un proceso de participación entre los diferentes sectores implicados o afectados. En enero de 2017, la Comisión acordó por calendario que la aprobación inicial se produjera en junio, pero después de diferentes reuniones de trabajo y de recibir aportaciones de otros departamentos ministeriales, en la reunión del mes de junio el Ministerio, por documentos internos, decidió bloquear el proceso.

3.3. Información pública del borrador de Proyecto de Decreto de la Reserva Marina de la costa noreste de Ibiza – Tagomago y la Reserva Marina de la punta de Sa Creu

La Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca está tramitando la redacción de los dos decretos por los que se establecen la Reserva Marina de Sa Punta de Sa Creu en Formentera y la Reserva Marina de la costa nordeste de Eivissa-Tagomago. Con estas declaraciones se regularán también las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas de ambas localizaciones, además de establecer cuotas de captura. La creación de estas nuevas reservas marinas producirá un incremento sustancial de las

poblaciones de peces comerciales dentro de la reserva marina y sus alrededores, lo que favorecerá el sector pesquero artesanal de Formentera e Eivissa y las actividades económicas relacionadas con la observación de los peces y la pesca recreativa de superficie.

En cuanto al instrumento de declaración de la Reserva Marina de la costa nordeste de Ibiza-Tagomago, se persigue, entre otros objetivos, los siguientes: establecer los límites geográficos de la nueva reserva marina de la costa nordeste de Ibiza-Tagomago; regular las actividades extractivas, tanto profesionales como recreativas, y las actividades subacuáticas dentro de la nueva reserva marina, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 41/2015, de 22 de mayo; establecer cuotas de captura de las diversas especies explotables y zonas de veda temporal, si se considera adecuado; y crear una comisión de seguimiento de la reserva marina de la costa nordeste de Ibiza – Tagomago que actúe como órgano de información y consulta pública de la nueva reserva marina.

Con relación a la Reserva Marina de la punta de Sa Creu, sus objetivos son: establecer los límites geográficos de la nueva Reserva Marina de la punta de Sa Creu; regular las actividades extractivas, tanto profesionales como recreativas, y las actividades subacuáticas dentro de la nueva reserva marina, de acuerdo con lo que prevé el Decreto 41/2015, de 22 de mayo, por el que se regulan las actividades de extracción de flora o fauna marina y las actividades subacuáticas en las reservas marinas de las aguas interiores del litoral de las Illes Balears; establecer cuotas de captura de las diversas especies explotables y zonas de veda temporal, si se considera adecuado; y reformar la Comisión de Seguimiento de la Reserva Marina de los Freos de Ibiza y Formentera para que actúe también como órgano de información y consulta pública de la nueva reserva marina.

La creación de estas nuevas reservas marinas producirá un incremento sustancial de las poblaciones de peces comerciales dentro de la Reserva Marina y sus alrededores, lo que favorecerá el sector pesquero artesanal de Formentera y de Eivissa y las actividades económicas relacionadas con la observación de los peces y la pesca recreativa de superficie.

4. GESTIÓN DE ESPACIOS NATURALES

4.1. Inicio del procedimiento de elaboración del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de s'Albufera des Grau (Menorca)

En cumplimiento del artículo 9.2.b de la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental (LECO), el Consejero de Medio ambiente, Agricultura y Pesca, ha firmado en fecha de 28 de septiembre de 2017, el inicio del procedimiento de elaboración del Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) del Parque natural de S'Albufera des Grau.

El artículo 29.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, establece que: Si se solapan en un mismo lugar diferentes figuras de espacios protegidos, las normas reguladoras de los mismos, así como los mecanismos de planificación tendrán que ser coordinados para unificarse en un único documento integrado, con el objeto de que los diferentes regímenes aplicables en función de cada categoría conformen un todo coherente. Constituyen una excepción a los anteriores supuestos en que las diferentes figuras de espacios protegidos correspondan a diferentes Administraciones Públicas, sin perjuicio de la colaboración inter-administrativa pertinente. Por lo tanto, se tramitará en un único documento el Plan de Gestión Natura 2000 de la costa este de Menorca y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de S'Albufera des Grau.

4.2. Inicio del procedimiento de elaboración del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Sa Dragonera (Mallorca) y Plan de Gestión del LIC – ES0000221

Por otra parte se ha abierto el proceso de consulta pública previa a la redacción del Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) del Parque Natural de la Dragonera, así como también el proyecto del Plan de Gestión Natura 2000 para el lugar de importancia comunitaria (LIC) de la Dragonera que estarán unificados en un único documento.

La principal finalidad de estos planes es el establecimiento de objetivos de conservación y de medidas apropiadas para garantizar la conservación en un estado favorable de los LIC y de la zona de especial protección para las aves (ZEPA) que integran la Dragonera. Las medidas establecidas en el Plan también están encaminadas a evitar, en este espacio, el deterioro de los hábitats

naturales y de los hábitats de las especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que han motivado la designación de estas áreas como LIC o como LIC y ZEPA, conjuntamente.

Por otra parte, la aprobación de este Plan de Gestión común de estos LIC permitirá declarar estos espacios como zona de especial conservación (ZEC). Finalmente, con la aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) del Parque Natural de la Dragonera se pretende regular todos aquellos aspectos que el Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) prevé mediante el PRUG, así como determinar y concretar estrategia de gestión del parque natural en los próximos seis años.

5. OTRAS POLÍTICAS AMBIENTALES

5.1. Sobre la amenaza de nuevas prospecciones submarinas

Como hemos ido viendo a lo largo de esta crónica, la preocupación ante la aprobación de nuevos proyectos de prospecciones submarinas se ha instalado de manera permanente en la agenda política de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Un ejemplo de ello es que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma haya solicitado al Gobierno español una moratoria de los proyectos de sondeos acústicos con cañones de aire comprimido, después de que se haya reactivado el proyecto de investigación italiano MEDSALT-2, que prevé utilizar esta técnica —cuyo ruido afecta de forma negativa a la fauna, especialmente a los cetáceos— en las aguas entre Formentera, Ibiza, Mallorca y Cabrera. El Gobierno, que rechaza esta iniciativa, pide que la moratoria se amplíe también al resto de posibles proyectos de prospecciones de hidrocarburos que se puedan presentar en el Mediterráneo español y que afecten a las costas de las Illes Balears.

En este sentido, se ha solicitado que la Mesa del Congreso reconsidere el veto del Gobierno español a la Proposición de ley para declarar las aguas jurisdiccionales españolas zona libre de prospecciones de hidrocarburos, después de que el Tribunal Constitucional dictaminara que lo puede hacer. Hay que recordar que el Gobierno de la Comunidad Autónoma encargó la iniciativa legislativa a Alianza Mar Blava y la entregó a los grupos parlamentarios, que se

la adoptaron y la votaron por unanimidad en la cámara balear. Esta la remitió al Congreso, donde tenía que ser debatida. El ejecutivo estatal, sin embargo, la vetó, y la Mesa del Congreso —donde el Partido Popular y Ciudadanos tienen mayoría—, no levantó el veto asegurando que no estaba legitimada para ello. El Tribunal Constitucional, sin embargo, se ha pronunciado de forma contraria a la tesis que mantenía especialmente Ciudadanos, y asegura que la Mesa puede levantar el veto del Gobierno español. La reactivación de la declaración de las aguas españolas como zona libre de prospecciones, se considera necesaria después de que el Gobierno español haya vuelto a poner en riesgo la economía del archipiélago que no puede asumir el riesgo de esta subyacente amenaza a la industria turística.

La nueva amenaza se hace patente con la exposición pública del proyecto de investigación italiano MEDSALT-2, que prevé prospecciones en el mar balear con cañones de aire comprimido, que podrían afectar la fauna, especialmente los cetáceos, entre Formentera, Ibiza, Mallorca y Cabrera. Se trata de un supuesto estudio científico los resultados de las cuales anhelan varias petroleras.

5.2. El avance de la avispa asiática

La avispa asiática es una especie exótica invasora, que procede del sudeste asiático. Se detectó por primera vez en Europa en 2004, en Francia, y fue en 2010 cuando se confirmó su llegada a España, en Navarra. Actualmente esta especie ha sido detectada en el País Vasco, Cataluña, Galicia, La Rioja y Castilla y León. La vía de introducción no es clara, pero se cree que podría haber llegado a Francia a través del comercio hortícola desde China. Las obreras miden 3,5 cm de longitud y son fáciles de reconocer: la cabeza es negra, pero el rostro es amarillo anaranjado. La parte final de las patas es amarilla. El tórax es castaño-negro. El abdomen es castaño, con algunas bandas anaranjadas.

La Consejería de Medio ambiente, Agricultura y Pesca y la Universidad de las Illes Balears (UIB) trabajan conjuntamente, desde el año 2015 en que se detectó el primer nido de avispa asiática en Mallorca, en la prevención, detección e investigación de esta especie invasora que es una grave amenaza para la apicultura dado que parece ser que la especie se extiende por la isla.

Los nidos son esféricos u ovalados, miden entre 40 y 70 cm de diámetro y poseen una única entrada lateral. Suelen localizarse en las partes altas de los árboles, por lo que hay cierta dificultad a la hora de observar los mismos. Viven en zonas montañosas, aunque últimamente se ha detectado su presencia en zonas urbanas. Según la distribución de los nidos en el período 2015-2017, puede comprobarse que la especie se expande a un ritmo de 10 km anuales. La superficie ocupada en 2016 era de 5.800 Ha y en 2017 fue de 40.700 Ha. Se prevé que para el 2018 sea de 100.000 Ha Si el 2015 se detectó un único nido en Sóller, en el año 2016 se detectaron 9 nidos en zonas forestales y próximas a zonas urbanas. Por otra parte, a lo largo del año 2017 se localizaron 20 nidos, 16 de los cuales en árboles, y los otros en paredes de roca y acantilados. Hasta ahora los nidos se han reportado en los términos municipales de Sóller, Deià, Valldemossa, Bunyola, Esporles, Santa Maria, del Camí, y en los núcleos de población de Biniamar, Lluc, Orient y Selva.

En aplicación de los protocolos de actuación, durante el año 2016 se colocaron 141 trampas. En 2017 la campaña de trampeo se inició el mes de mayo y se colocaron unas 300 trampas. Este año, 2018, ya se han colocado 300 pero esta cifra llegará a ser muy superior a finales de año.

La amenaza como especie exótica invasora proviene de sus hábitos depredadores. Los adultos se alimentan de néctar y frutas maduras, y las crías son alimentadas preferentemente con abejas productoras de miel y otros insectos. El momento de mayor depredación se da en agosto-septiembre. Esta especie representa una grave amenaza para la apicultura, pero además de los daños económicos derivados de las pérdidas de colmenas, puede provocar importantes daños ecológicos como consecuencia de la depredación de la abeja productora de miel y otras especies polinizadoras. Estudios recientes muestran que la población importada en Europa no es particularmente agresiva con las personas.