

Islas Baleares: la «turistificación»

BARTOMEU TRIAS PRATS

SUMARIO. 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. ORGANIZACIÓN. 2.1. Medio ambiente y territorio. 2.2. División departamental del medio ambiente. 3. LEGISLACIÓN. 3.1. Cambio Climático y Transición Energética. 3.2. Agricultura. 3.3. Residuos y Suelos Contaminados. 4. EJECUCIÓN: LÍNEAS DE ACTUACIÓN. 5. CONFLICTOS AMBIENTALES: LA «TURISTIFICACIÓN». EL CASO PARTICULAR DE LA ISLA DE FORMENTERA. 5.1. La «turistificación». 5.2. El caso particular de Formentera: la Ley 7/2019, de 8 de febrero, para la sostenibilidad medioambiental y económica de la Islas de Formentera. 6. APÉNDICE INFORMATIVO.

RESUMEN: La «turistificación» del territorio, o lo que es lo mismo, la ocupación intensiva por el turismo de espacios que hasta ahora no habían sido el escenario habitual de la actividad turística se ha convertido en el año 2019 en uno de los fenómenos en alza, situando en el primer orden de las preocupaciones ambientales a una buena parte de los impactos que van asociados a este fenómeno.

ABSTRACT: The «turistificación» of the territory, or what is the same, the intensive occupation by the tourism of spaces that until now had not been the usual scenario of the tourist activity has become in the year 2019 one of the phenomena in increase, placing in the first order of environmental concerns a good part of the impacts associated with this phenomenon.

PALABRAS CLAVE: Islas Baleares. Medio ambiente. Congestión turística.

KEYWORDS: Balearic Islands. Environment. Tourist congestion.

1. VALORACIÓN

1.1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La crónica del año 2019 merecería destacar tres circunstancias o hitos que lo han marcado.

En primer lugar, es importante recordar que 2019 ha sido año electoral, habiéndose celebrado elecciones al Parlamento autonómico, y también a los consejos insulares, en el mes de mayo.

Fruto de las elecciones autonómicas ha sido la reedición de la colación de gobierno en minoría que ya formó el ejecutivo en la anterior legislatura (PSIB-PSOE y *Més per Mallorca*), si bien ahora con la incorporación de una tercera fuerza (Unidas Podemos). La constitución del nuevo ejecutivo salido de las urnas ha ido seguida, como es lógico, de la redefinición de la estructura organizativa de la administración autonómica, con algunas novedades significativas en este punto. En lo que afecta al desarrollo de la política ambiental, sin duda la más relevante ha sido la que ha consistido en reunir, bajo una misma división departamental, a las materias «medio ambiente» y «territorio», recuperándose así a nivel organizativo un binomio que ya fue tradicional en los primeros tiempos de la autonomía.

Otro aspecto a destacar, en segundo lugar, es el que se refiere al elevado nivel de actividad que se ha desarrollado a lo largo del año en diversos sectores íntimamente vinculados con el medio ambiente. Especialmente debe reseñarse la actividad observada en el ámbito legislativo. Frente a años anteriores, donde la acción normativa se había reducido a la introducción de pequeños retoques o modificaciones puntuales en algunas normas preexistentes, en el año 2019 – como se podrá comprobar en el epígrafe correspondiente – han visto la luz distintas disposiciones legales de notable calado, que abordan la regulación completa de determinados ámbitos de actividad con una innegable implicación en el campo de la política medioambiental.

Finalmente, el tercer dato a mencionar es el que tiene que ver con el tema de los conflictos ambientales. En este punto, el año 2019 ha servido para confirmar una tendencia que venían apuntando los años anteriores, y que se

concreta en la importancia creciente que tiene, dentro de las preocupaciones de la sociedad relacionadas con el medio ambiente, el fenómeno de la llamada «turistificación», o lo que es lo mismo, la colonización del territorio por el turismo. La congestión causada por el turismo, con todas sus consecuencias asociadas –la relacionada con el incremento sobresaliente del parque automovilístico, por poner un ejemplo–, se ha convertido en la primera de las preocupaciones de la sociedad balear, arrebatando así el protagonismo a otros conflictos que habían sido tradicionales en la comunidad autónoma, como el referido al consumo territorial vinculado al desarrollo urbanístico. La percepción de la situación de saturación causada por la llegada de turistas, especialmente en el periodo estival central, ha tenido respuesta en algunas iniciativas muy significativas, sobre todo la adoptada por el legislador –que se comentará más adelante– para la isla de Formentera.

2. ORGANIZACIÓN

2.1. MEDIO AMBIENTE Y TERRITORIO

En los primeros tiempos siguientes a la constitución de la comunidad autónoma el medio ambiente solo alcanzó a asumir, dentro de la organización administrativa, un nivel secundario, de dirección general (Dirección General de Medio Ambiente). Integrada, además, dentro de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, lo que servía a su vez para poner de manifiesto –expresado en la vertiente organizativa– la posición destacada que en las Islas Baleares han ocupado tradicionalmente las cuestiones territoriales, de ordenación del territorio, dentro de la política de protección del medio ambiente.

No fue hasta la mitad de la década de los años noventa (1996) cuando la expresión «medio ambiente» ascendió al primer nivel de la división funcional administrativa, aunque siguiendo ligada a la ordenación territorial (Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Litoral). Habría que esperar algunos años más, hasta 1999, para que esa unión tradicional se deshiciera, y el «medio ambiente» adquiriera entidad propia e independiente dentro de la organización administrativa (Consejería de Medio Ambiente).

Esa situación, sin embargo, no tuvo un recorrido excesivamente largo, duró apenas una década, volviéndose posteriormente a la vinculación entre medio ambiente y territorio. Y con el añadido, durante algún periodo, de otros sectores de actividad, como la agricultura y la pesca. Esta aglutinación de sectores en una única división departamental pudo ser entendida como una cierta dilución de los intereses ambientales, que en ocasiones parecieron quedar ensombrecidos o desdibujados frente al impulso creciente de los intereses

(económicos) vinculados a las actividades agrícolas y de aprovechamiento urbanístico del suelo.

En la legislatura anterior a las últimas elecciones del año 2019, la ordenación territorial se volvió a separar del medio ambiente, que mantuvo su unión, no obstante, con la agricultura y la pesca. Después de las elecciones, curiosamente, la reestructuración de la administración autonómica que se ha llevado a cabo ha traído consigo la operación de signo contrario: medio ambiente y territorio nuevamente quedan unidos en el misma consejería, Consejería de Medio Ambiente y Territorio, que deja de tener atribuciones en los ámbitos de la agricultura, ganadería y pesca.

Como se puede comprobar, en la denominación de la consejería se antepone el medio ambiente al territorio, algo que se puede explicar perfectamente desde un punto de vista competencial. Desde hace tiempo, y más aún con la reforma estatutaria del año 2007, la inmensa mayoría de potestades ejecutivas en materia de urbanismo y ordenación del territorio, y también incluso la potestad reglamentaria, han quedado en manos de los consejos insulares, de modo que son relativamente pocas –más allá de la elaboración y presentación al parlamento de los proyectos de ley– las responsabilidades del gobierno autonómico. Sea como fuere, no obstante, la asociación en plano de igualdad de medio ambiente y territorio en un mismo departamento sirve para evidenciar algo que ya habíamos destacado antes: que la política relativa a la organización del territorio es entendida en las Islas Baleares como un elemento clave de la política ambiental. Sin duda en los territorios insulares la percepción de finitud territorial es más acusada que en otras geografías, y de ahí que el suelo, que ya de por sí constituye un recurso no renovable, sea visto como un elemento especialmente frágil del medio ambiente.

2.2. DIVISIÓN DEPARTAMENTAL DEL MEDIO AMBIENTE

La existencia de una consejería con atribuciones específicas sobre medio ambiente no implica, contrariamente a lo que en principio podría pensarse, que todos los aspectos esenciales de la materia queden englobados dentro de su esfera de competencias y actuación. Dejando al margen que el medio ambiente tiene una proyección significativamente transversal, y que por consiguiente es inevitable que interseccione con las responsabilidades asignadas a otras consejerías, no puede pasar desapercibido que algunos elementos o líneas de acción que son claves en la política de protección del medio ambiente queden separadas funcionalmente del departamento que tiene específicamente atribuidas las competencias sobre la materia. Nos referimos en particular a lo que sucede con la energía y con la lucha contra el cambio climático, esferas estas dos que se reúnen a nivel de dirección general (Dirección General de

Energía y Cambio Climático) dentro de la Consejería de Transición Energética y Sectores Productivos.

La opción organizativa revela a nuestro juicio una particular manera de ver el cambio climático, una visión que también puede encontrarse en el plano normativo, según lo revela una de las disposiciones más relevantes que se han aprobado este año, la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de Cambio Climático y Transición Energética. Lo que queremos decir es que el cambio climático, más que entenderse en su dimensión global, como fenómeno originado por una multiplicidad de factores, parece contemplarse desde una perspectiva sobre todo sectorial, o mejor dicho, parece querer abordarse fundamentalmente desde el punto de vista de la definición del modelo energético y del impacto que este modelo tiene sobre aquel fenómeno. Se explica así la unión entre energía y cambio climático. Y también se explica así que la Ley 10/2019 sea antes una norma de transición energética que de cambio climático. O dicho en otras palabras, que sea una ley que lo que pretende principalmente es introducir un cambio sustancial en el modelo energético de las Islas Baleares, con el fin de minimizar, e incluso suprimir, la dependencia de los combustibles fósiles. Sin desconocer, eso es cierto, el impacto positivo que el pretendido cambio de modelo ha de acabar teniendo –básicamente por la reducción de las emisiones de gases de efectos invernadero– sobre la estrategia de la lucha contra el cambio climático.

En definitiva, la producción y uso de la energía, elemento esencial para la actividad productiva, tiene una influencia capital sobre el fenómeno del cambio climático. Y de ahí que la lucha contra dicho fenómeno pase en primer lugar por hacer efectivo un proceso de transición hacia un modelo de economía descarbonizada. Esta es la estrategia o perspectiva desde la que se debe entender la opción organizativa seguida por la administración autonómica, que une energía y cambio climático, y que lo hace dentro de una consejería nominalmente dedicada a la transición energética y a los sectores productivos.

3. LEGISLACIÓN

En el apéndice informativo se contiene una enumeración de las principales normas y actos que se han producido a lo largo del año 2019 y que tienen una especial relación con la materia ambiental.

Como hicimos notar en otro momento, la producción legislativa en el año 2019 ha sido más que notable.

3.1. CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

A destacar, en primer lugar, la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, Ley 10/2019, de 22 de febrero, ya citada antes. Sobre el contenido de esta ley puede encontrarse un extenso comentario en el [capítulo dedicado a las Islas Baleares del Observatorio de Políticas Ambientales 2019](#). El comentario que se hizo entonces respondía a la aprobación, en el año 2018, del proyecto de ley. El texto que este año ha salido finalmente del parlamento autonómico no ha alterado en ningún aspecto esencial el contenido de aquel proyecto, de manera que lo que ya se dijo antes sigue siendo perfectamente válido ahora. Y a ello nos remitimos para evitar innecesarias reiteraciones.

Cabe, no obstante, hacer una observación adicional. La aprobación de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética ha suscitado dudas en cuanto a la constitucionalidad de algunas de sus previsiones. Y en particular sobre una de las medidas más significativas de las adoptadas por la ley: la que se refiere al establecimiento de un calendario relativo a la restricción de la circulación de vehículos de combustión interna. Según establece la disposición adicional tercera, apartado tercero, de la Ley: i) a partir del 1 de enero de 2025 quedará prohibida la circulación de turismos y motocicletas que utilicen diésel como combustible, salvo algunas excepciones específicas por razón de servicio público o de radicación previa en el territorio de las Islas Baleares; y ii) a partir del 1 de enero de 2035 quedará prohibida la circulación de turismos, motocicletas, furgones y furgonetas que no sean libres de emisiones, con las mismas excepciones que antes.

El debate sobre la constitucionalidad de la disposición señalada dio lugar a la reunión de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Tras entablar las oportunas negociaciones dirigidas a resolver las discrepancias surgidas, las mismas se han zanjado con el acuerdo adoptado por la Comisión a finales de año (BOE núm. 304, de 19 de diciembre de 2019). En dicho acuerdo ambas partes, Estado y Comunidad Autónoma, coinciden en aceptar que la disposición adicional tercera, apartado tercero, de la Ley incide sobre una cuestión reservada a las competencias exclusivas del Estado en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor y de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Y por esa razón la comunidad autónoma adopta el compromiso de suspender la aplicación del calendario previsto en el apartado tercero de la disposición adicional tercero, de acuerdo con la facultad prevista en el apartado quinto de la misma disposición, que autoriza al ejecutivo autonómico a introducir cambios en el calendario previsto. Así pues, el compromiso alcanzado no afecta a la redacción de la norma, que se mantiene inalterada, sino sólo a su aplicación, a la espera de la regulación sobre la cuestión que dicte el Estado en el ejercicio de sus competencias.

3.2. AGRICULTURA

La actividad agraria tiene un carácter estratégico en el ámbito socioeconómico de las Islas Baleares. Y no solo porque los territorios insulares resultan especialmente vulnerables desde el punto de vista de su dependencia externa de alimentos. Sino también por el papel fundamental que desempeña la actividad agraria desde el punto de vista de la conservación del territorio, el paisaje y el medio y la biodiversidad rurales. En ese contexto se inserta precisamente la Ley 3/2019, de 9 de febrero, agraria de las Islas Baleares.

La Ley tiene por objeto la ordenación general de los sectores agrícola, ganadero, forestal y agroalimentario, todo ello vinculado al desarrollo rural de las Islas Baleares.

Más allá de la regulación de las condiciones de ejercicio de la actividad agraria (registro de actividades, obligaciones de los explotadores, comercialización de productos, etc.), el contenido de la Ley muestra, como no podía ser de otra manera, una estrecha vinculación con la ordenación territorial y urbanística. Y ello no únicamente porque se trata de una actividad que tiene una evidente proyección territorial, sino también sobre todo porque el fomento e impulso de la actividad agraria se conciben como herramientas fundamentales para la preservación de los valores naturales y del paisaje de las Islas Baleares.

En este sentido, existe en la Ley una decidida voluntad de preservar el suelo rústico para la actividad agraria, evitando a la vez el consumo de territorio por parte de otras actividades que resultan impropias del medio rural y que no contribuyen a su mantenimiento. Destaca en este punto la previsión de la figura de las «zonas de alto valor agrario» (ZAVA), con las que se pretende estimular al máximo la protección de los valores agrarios del suelo rústico. O también se puede destacar la incorporación del principio de «vinculación del planeamiento urbanístico», asociado al criterio de que los usos agrarios se han de considerar usos admitidos, no sujetos a la previa declaración de interés general, en la medida que están vinculados con la naturaleza y destinos propios de las fincas rústicas.

Por último, al margen de todo lo dicho, conviene subrayar la atención que presta a la Ley a la regulación de diferentes mecanismos o instrumentos con los que se pretenden poner en valor y hacer efectivos los servicios ambientales y sociales que puede ofrecer la actividad agraria. Así, se regulan figuras como los contratos territoriales suscritos entre la administración y los titulares de explotaciones agrarias, o se regulan también los acuerdos de custodia del territorio, suscritos entre entidades de custodia y explotaciones agrarias, que permiten que los explotadores reciban compensaciones por aquellos servicios públicos (mantenimiento del paisaje rural, por ejemplo) que no paga el mercado porque no son productos o mercancías susceptibles de comercio.

3.3. RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS

La Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Islas Baleares, que se encuadra en el marco de la legislación básica estatal sobre la materia, responde a un propósito fundamental, declarado abiertamente desde el mismo inicio de su exposición de motivos: ser una norma para la gestión sostenible de los residuos y una herramienta jurídica capaz de dar un giro efectivo hacia el nuevo paradigma europeo y mundial de la economía circular. Como proclama con énfasis la propia Ley, la generación de residuos tienen que disminuir, y los que se generan tienen que dejar de ser un residuo para convertirse en un recurso. Y todo ese ambicioso objetivo, además, debe cumplirse en el escenario que definen las peculiaridades del archipiélago balear.

La Ley, en efecto, se muestra ambiciosa, como lo evidencia su pretensión de adelantarse a los cambios que se han de producir en el futuro en la normativa europea de residuos. En este sentido, la exposición de motivos de la norma hace una expresa alusión al acuerdo alcanzado por la Comisión Europea con representantes del Parlamento Europeo, en fecha 18 de diciembre de 2017, sobre medidas legislativas en materias de residuos; medidas que se han de plasmar en las nuevas directivas que modificarán las actualmente en vigor y que han de traer consigo el establecimiento de objetivos más elevados en cuanto al tratamiento de residuos. Entre los futuros objetivos, que asume ya la Ley balear, está por ejemplo el que fija en el 3%, para el año, 2025, el porcentaje para la reutilización de los residuos municipales de origen doméstico, y en el 5% para el año 2030.

En la misma línea de incrementar las exigencias de la legislación europea y estatal, la Ley incorpora la clásica jerarquía de gestión de residuos –reducir, reutilizar, reciclar, valorizar energéticamente y eliminar–, pero tratando de potenciarla al máximo. Así, como muestra, mientras que la normativa europea y básica estatal priorizan la valorización sobre la eliminación únicamente para algunas categorías de residuos, sería el caso de los residuos domésticos mezclados, la Ley autonómica extiende esa prioridad para todos los residuos en general, salvo excepciones planamente justificadas.

La Ley es consciente de que el cumplimiento de su propósito último tiene como primer reto, tal vez el principal, el de resolver satisfactoriamente la cuestión relativa a la recogida selectiva y el tratamiento diferenciado de la materia orgánica de origen domiciliario, que representa más del 40% de los residuos de competencia municipal. Y para dar respuesta a este reto la norma incorpora diversas previsiones que resultan relevantes, como la obligatoriedad de la recogida selectiva y eficiente de la materia orgánica, la potenciación del compostaje doméstico y comunitario o el establecimiento de un umbral máximo de impropios (5%; en casos justificados 10%) que permita asegurar un tratamiento de calidad.

Otros principios tradicionales que recoge la Ley balear en cuanto al tratamiento de residuos son los de proximidad y suficiencia. Se hace especial hincapié en la prioridad de que los residuos se traten en las Islas Baleares. Y más aún, que cada isla pueda gestionar correctamente *in situ* los propios residuos.

Finalmente, fuera ya de lo que es propiamente el tratamiento de los residuos, merece destacarse la particular atención que la Ley presta a las acciones de educación, formación y concienciación en materia de gestión de residuos. La norma incide en las actuaciones que deben llevar a cabo las distintas administraciones, cada una en el ámbito de sus propias competencias, convencida de que la sensibilización sobre buenas prácticas constituye una tarea imprescindible y que tiene que ser constante para alcanzar un cambio de hábitos a todos los niveles y a todas las edades.

4. EJECUCIÓN: LÍNEAS DE ACTUACIÓN

El año 2019 no ha deparado excesivas noticias de relevancia relacionadas con la actuación de gestión ambiental. Igual que en años precedentes, la intervención de los poderes públicos se ha limitado fundamentalmente a una tarea que podríamos denominar de gestión ordinaria y de continuidad en aquellos ámbitos que tradicionalmente, durante los últimos tiempos, vienen centrando la atención de la actuación administrativa, como puedan ser la mejora de las conducciones de agua potable y de los sistemas de depuración de aguas residuales, la lucha contra los incendios forestales o la mejora del litoral y de los espacios naturales protegidos, por citar algunos de los más destacados.

En este último ámbito, precisamente, el de la protección de los espacios naturales, y también de las especies, se han centrado las actuaciones que mejor merecen ser destacadas aquí.

En particular, cabe hacer alusión al esfuerzo continuado del gobierno autonómico destinado a impulsar el proceso de integración de la Red Ecológica Europea Natura 2000 en el ámbito de las Islas Baleares. Así, en el año 2019 se ha aprobado la declaración de diversas nuevas zonas de especial conservación para las aves (ZEPA), hasta un total de once, del mismo modo que se ha aprobado la ampliación del ámbito de algunas otras ya existentes (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de enero de 2019). En la misma línea, se han declarado como zonas especiales de conservación (ZEC) algunos lugares de importancia comunitaria de la Red Natura 2000 en las Islas Baleares (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de mayo de 2019). Y también se ha avanzado en el proceso de planificación ambiental de estos espacios protegidos (Decreto 44/2019, de 24 de mayo).

Siguiendo con la protección de los espacios naturales, cabe hacer mención particular a la ampliación del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera, acordada en este caso –habida cuenta el sistema de reparto de competencias– por el gobierno estatal (Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 febrero de 2019). La decisión adoptada responde al cumplimiento de los objetivos (objetivo 11) de las Metas de Aichi del Convenio para la Diversidad Biológica, que compromete a los estados miembros de dicho convenio a aumentar significativamente el porcentaje de aguas territoriales protegidas. Y ha tenido como resultado la incorporación a la superficie del parque nacional de más de ochenta mil nuevas hectáreas de aguas marinas colindantes. Con la ampliación llevada a cabo la extensión del parque se ha multiplicado por nueve, y ha convertido al archipiélago de Cabrera en el mayor parque nacional de España.

En una esfera distinta, por último, conviene hacer alusión a otro de los ámbitos que tradicionalmente –dadas las características físicas de las Islas Baleares– centran la atención de la administración autonómica, es el que se refiere a los recursos hídricos. En este punto, debemos recordar que en febrero del año 2015 la comunidad autónoma recibió el informe remitido desde Bruselas (informe *Draft Points*) relativo al cumplimiento de la Directiva Marco del Agua por parte de los distintos planes hidrológicos de cuenca. En el cual, en concreto, se hacía mención expresa a una serie de incumplimientos por parte del Plan Hidrológico de las Islas Baleares. A la vista de las deficiencias señaladas en el referido Informe, el Consejo de Gobierno, en fecha 24 de julio de 2015, acordó iniciar la revisión anticipada del Plan Hidrológico correspondiente al segundo ciclo (2015-2021).

Hay que decir que revisión del Plan Hidrológico se ha elaborado conforme a las prescripciones técnicas impuestas por el Decreto ley 1/2015 de 10 de abril, que aprobó la Instrucción de Planificación Hidrológica para la demarcación hidrográfica intracomunitaria de las Islas Baleares. Y que finalmente el nuevo Plan ha sido aprobado mediante Real Decreto 51/2019, de 8 de febrero.

El nuevo Plan, como destacamos antes, trata de dar solución a los importantes déficits detectados en cuanto al estado y calidad de una parte notable de las masas de agua de la comunidad autónoma. Frente a esa situación, el Plan Hidrológico revisa y actualiza el estado de las masas de agua subterránea, adaptando su clasificación de acuerdo con la Directiva Marco del Agua y adoptando los cambios normativos adecuados para la protección de las dichas masas de agua; asimismo, actualiza el programa de medidas para la recuperación de los acuíferos en mal estado cuantitativo y cualitativo; igualmente, por otra parte, prevé programas de control y seguimiento, particularmente por lo que se refiere a las aguas superficiales; adopta medidas

para reducir la contaminación difusa; o también, a destacar, establece nuevas medidas relacionadas con la gestión de la demanda. Con todo esto, en fin, se pretende poder dar cumplimiento a las determinaciones impuestas por la Directiva Marco del Agua.

5. CONFLICTOS AMBIENTALES: LA «TURISTIFICACIÓN». EL CASO PARTICULAR DE LA ISLA DE FORMENTERA

5.1. LA «TURISTIFICACIÓN»

Se ha mencionado antes que una de las principales preocupaciones ambientales que históricamente han estado presentes en la sociedad balear es la que tiene que ver con el proceso de consumo progresivo de territorio asociado a las operaciones de desarrollo urbanístico. O para ser aún más precisos, asociado a las operaciones de desarrollo urbanístico-turístico. El crecimiento en extensión, traducido en la urbanización-sellado de nuevas hectáreas de suelo que se vinculan al uso alojativo, y particularmente al alojamiento turístico, se ha percibido tradicionalmente por una parte importante de la sociedad, y también por parte de los poderes públicos, como una seria amenaza para la sostenibilidad del territorio insular.

Sin embargo, en los últimos tiempos se viene percibiendo un cambio en la forma de contemplar esa amenaza, que se concreta no ya tanto en el crecimiento extensivo, de consumo de nuevo territorio, sino sobre todo en el crecimiento intensivo. O mejor dicho, en la ocupación por el turismo de espacios que hasta ahora no habían sido el escenario habitual de la actividad turística.

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

Este es un fenómeno que se puede observar en numerosas ciudades conocidas de nuestro entorno próximo, Barcelona, Madrid, París, Lisboa, Ámsterdam o Venecia, por señalar algunos de los ejemplos más significativos, pero que ya está presente también en el archipiélago balear. Palma o Ibiza son igualmente ejemplos claros de este fenómeno.

Las razones que pueden servir para explicarlo son diversas, pero hay dos que a nuestro modo de ver son especialmente destacables. De un lado la irrupción del llamado alojamiento colaborativo, potenciado en gran medida por la proliferación de plataformas digitales que publicitan y comercializan el alquiler vacacional en edificios residenciales. Y de otro lado el fenómeno que se ha denominado «hipermovilidad» (como dato, baste saber que el 77% de los vuelos que se realizan en todo el mundo responden al motivo de hacer turismo), que obedece sobre todo a algunos de los factores –especialmente trascendentes en las Islas Baleares– que definen el nuevo escenario del transporte: abaratamiento del transporte aéreo e intensificación del tráfico crucerista.

La expresión «turistificación» no aparece recogida en el Diccionario de la Real Academia Española, pero ya se ha hecho habitual en ciertas ramas del conocimiento (Derecho, Ciencia Política, Geografía) y en el hablar de la ciudadanía, con un significado que muchas veces denota una profunda carga peyorativa, en alusión directa al impacto negativo que la concentración turística provoca en el tejido comercial y social de determinados barrios o ciudades. En esta línea, algunos autores (Bojórquez Luque) utilizan la expresión para definir el «proceso de transformación del espacio y de las relaciones sociales con cargo al predominio del sector turístico en la economía, la sociedad y la cultura».

No hay duda de que el fenómeno de la «turistificación» puede comportar efectos positivos relevantes (aumento del empleo, crecimiento de la economía, por ejemplo). Pero también es cierto que ese fenómeno ha traído consigo importantes transformaciones y efectos, a nivel social y económico, que difícilmente pueden entenderse como favorables: la sustitución de la población residente tradicional por parte de las clases con mayor poder adquisitivo (*gentrificación*), la pérdida de habitantes en los barrios en favor de los visitantes (*urbanalización*), la desaparición del comercio tradicional y el dominio de lo empresarial (*brandificación*) o la pérdida de las costumbres y tradiciones locales (*fetichización*). Y todo ello con el riesgo de acabar desembocando, como ha sucedido ya en algunas localidades, en la *turismofobia*. O sea, en la percepción que el residente tiene del turista como un enemigo, como un adversario con el que ha de competir por el acceso y disfrute del espacio público y privado.

Y todo eso sin dejar de lado, por supuesto, los impactos notables que la «turistificación» puede tener también, y que de hecho tiene, sobre el medio ambiente. Impactos que se concretan en aspectos tan relevantes como pueden ser –por citar algunos– los que afectan a la gestión de los residuos, a la suficiencia de los recursos hídricos o a la contaminación del aire, en especial la contaminación generada por las emisiones de los vehículos que cada vez en mayor número circulan por las calles y carreteras de las Islas Baleares.

En este sentido, conviene mencionar aquí una reciente encuesta realizada, durante el año 2019, por el Instituto Balear de Asuntos Sociales (IBES), que revela que la «masificación de personas por el turismo» constituye uno de los principales problemas medioambientales que preocupan a los habitantes de las islas (35'6%). Ocupa el segundo lugar en el *ranking* de las preocupaciones ambientales detectadas. Solo superada por otra que guarda estrecha relación con esta, que antes ya hemos mencionado: «la masificación de vehículos» (48'4%). Más aún, un repaso completo a la clasificación u orden de prelación de los problemas medioambientales percibidos por la sociedad balear nos permite constatar que una buena parte de los impactos a lo que antes también hemos hecho referencia aparecen los primeros lugares de esa clasificación: «derroche de agua» (32'3%), «deterioro de las playas» (27'6%), «contaminación de las aguas marinas» (26'2%), «residuos y basuras» (22'7%), «escasez de agua» (19'4%) o «contaminación del aire» (19'2%).

5.2. EL CASO PARTICULAR DE FORMENTERA: LA LEY 7/2019, DE 8 DE FEBRERO, PARA LA SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL Y ECONÓMICA DE LA ISLAS DE FORMENTERA

El fenómeno de la «turistificación» se hace especialmente sensible en determinados territorios del archipiélago, como es el caso de la isla de Formentera. Así es, las singulares características biogeográficas de esta isla ponen de manifiesto su especial fragilidad, y determinan que sus valores naturales, paisajísticos y patrimoniales se vean seriamente amenazados por la sobrecarga de afluencia turística que sufre Formentera durante la temporada alta (meses de mayo a octubre).

Según datos del Instituto Nacional de Estadística (2018), la población residente estable de la isla apenas supera los doce mil habitantes. Sin embargo, en temporada alta se pueden concentrar en Formentera hasta cuarenta y cuatro mil personas. Es decir, una población que casi cuadruplica la residente, lo que hace que Formentera se sitúe, hoy por hoy, entre los territorios españoles de litoral con más carga turística.

Íntimamente asociados a los datos del flujo turístico encontramos los relacionados con la entrada y circulación de vehículos en la isla. Como dijimos antes, la población residente apenas sobrepasa los doce mil habitantes. Y sin embargo, resulta que según los datos del impuesto de vehículos de tracción mecánica el parque móvil de los vehículos que tributan en la isla supera las veinte mil unidades, de las cuales la mitad se destinan a alquiler. Pero eso no es todo. Los datos de la Autoridad Portuaria de Baleares revelan asimismo que durante la temporada alta la isla recibe por vía marítima, en régimen de pasaje, cerca de treinta mil vehículos.

Ciertamente las cifras de entrada y circulación de vehículos, y las de afluencia turística que están en la base de estas, son notablemente elevadas. Y representan de hecho un serio riesgo para el equilibrio medioambiental de un territorio que es muy reducido (83'24 km²) y en el que coexisten además numerosos elementos o espacios con unos valores ecológicos y paisajísticos enormemente destacados.

La situación que acabamos de describir ha llevado al Parlamento autonómico a adoptar una iniciativa pionera en el estado español, que tiene su inspiración en las medidas de restricción del tráfico motorizado que, destinadas a luchar contra la contaminación del aire, la congestión viaria o a la protección del patrimonio, se han adoptado ya en algunas de nuestras ciudades o de nuestro entorno próximo (Madrid, Barcelona, Berlín, Roma, París). O también en algunos territorios insulares que se podrían asemejar a Formentera (isla de Hydra, en Grecia).

Por lo demás, la iniciativa se mueve en la línea de la estrategia señalada por la Comisión Europea –Plan de Acción de Movilidad Urbana–, que ha señalado que determinadas políticas, entre ellas las de protección del medio ambiente y la salud, no pueden conseguir sus objetivos sin tener en cuenta especificidades como la movilidad. Y también en la línea de las estrategias directamente relacionadas con la política turística –«Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo» (2007), «Europa, primer destino turístico mundial: un nuevo marco para el turismo europeo» (2010), «Una estrategia europea para un mayor crecimiento y ocupación en el turismo costero y marítimo» (2014)–, que fijan los ejes prioritarios de dicha política orientados hacia el turismo sostenible, y que destacan, entre otros aspectos, la necesidad de atender al impacto medioambiental de los transportes vinculados al turismo.

La iniciativa a la que nos referimos se ha concretado finalmente en la aprobación de la Ley 7/2019, de 8 de febrero, para la sostenibilidad medioambiental y económica de la isla de Formentera. Se trata de un texto normativo que no es excesivamente extenso, poco más de una veintena de disposiciones, que tiene como núcleo central, o lo que podríamos denominar «medida-estrella», la restricción del número de vehículos que pueden entrar y circular por la isla de Formentera.

Hay que reconocer que la redacción de la norma no es todo lo clara que cabría esperar. Del texto de la misma parece desprenderse la posibilidad de establecer una doble limitación: de entrada y circulación o solamente de circulación.

- La primera aparece prevista en el artículo 3, donde se dice que «se prohíbe la afluencia a Formentera de todo tipo de vehículos a motor, como también la circulación de estos vehículos por la red viaria de la isla, incluido el estacionamiento, en el periodo que determine el Consejo Insular de Formentera. No obstante, el artículo 2 de la Ley establece algunas excepciones que no quedan afectadas por la prohibición, como por ejemplo la que se refiere a los vehículos cuyos titulares sean personas con residencia en la isla, la relativa a los vehículos que pertenezcan a personas residentes en Ibiza que acrediten la necesidad de desplazarse Formentera o también, por citar un ejemplo más, la que exonera a los vehículos oficiales y de servicio público y a los vehículos de alquiler. Para estos últimos, sin embargo, se prevé la posibilidad de establecer un cupo máximo anual de vehículos que puedan entrar en la isla para su comercialización.
- La segunda limitación, prevista en el artículo 4, es la que afecta exclusivamente a la circulación, lo que viene decir que no todos los vehículos que pueden entrar en la isla pueden circular de manera simultánea. A tal efecto el artículo 2 dispone que «el Pleno de Consejo Insular de Formentera establecerá justificadamente, con carácter anual o bienal, el techo de vehículos que podrá circular por la isla en los periodos de limitación». Dicho techo máximo podrá establecerse según tipologías de vehículos, debiéndose en todo caso dar preferencia a los vehículos eléctricos o no contaminantes. Aunque no se dice expresamente, del contenido de la regulación parece desprenderse que la limitación prevista en el artículo 4 no afecta a los vehículos ya exonerados de la primera limitación.

En definitiva, visto como están diseñadas las limitaciones, bien puede decirse: i) que las limitaciones afectan básicamente a los vehículos procedentes del exterior de la isla en uso por visitantes-turistas; y ii) por otro lado, que la segunda limitación absorbe en buena parte a la primera, pues es difícil pensar que un turista traslade su vehículo a Formentera si no es para circular por la isla. Queda al margen, por supuesto, el caso de los vehículos de alquiler, para los que la doble limitación aparece claramente expresada en el artículo 6, donde se dice que: «El Pleno del Consejo Insular de Formentera podrá fijar motivadamente el número máximo de vehículos a motor que, para el conjunto de esta actividad, pueda entrar anualmente en la isla para la comercialización. Asimismo, podrá determinar, respetando el techo de vehículos en circulación que regula el artículo 4, el número máximo de vehículos de alquiler que podrá circular por Formentera en los periodos de limitación a que hace referencia el artículo 3».

Finalmente, señalar que la Ley dispone que todos los vehículos a los que se permita la circulación por la isla de Formentera, dentro del marco de las limitaciones establecidas, deberá llevar obligatoriamente, en un lugar visible, la correspondiente acreditación expedida por el Consejo Insular. Y que la expedición de la referida acreditación conllevará el abono de la correspondiente tasa.

El 27 de marzo de 2019 el pleno del Consejo Insular de Formentera aprobó por primera vez la limitación a la entrada y circulación de vehículos para el periodo comprendido entre el 1 de julio y el 31 de agosto, con los siguientes máximos diarios (para régimen de pasaje y alquiler): 4.890 coches y 7.230 motos.

6. APENDICE INFORMATIVO

1. Departamento del Gobierno autonómico competente en materia de medio ambiente: Consejería de Medio Ambiente y Territorio. Titular: Sr. Miquel Mir Gual

1.1. Estructura interna

1.1.1. Órganos superiores y directivos:

- Secretaria General: Sra. Catalina Inés Perelló Carbonell.
- Dirección General de Recurso Hídricos: Sra. Juana Maria Garau Muntaner.
- Dirección General de Residuos y Educación Ambiental: Sr. Sebastià Sansó i Jaume.
- Dirección General de Territorio y Paisaje: Sra. Maria Magdalena Pons Esteva.
- Dirección General de Espacios Naturales y Biodiversidad: Sr. Llorenç Mas Parera.

1.1.2. Otros órganos decisorios con rango directivo:

- Comisión Balear de Medio Ambiente.

1.2. Entes instrumentales dependientes o vinculados a la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio

1.2.1. Entes institucionales:

- Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental (ABAQUA).
- Instituto Balear de la Naturaleza (IBANAT).
- Servicio de Información Territorial de las Islas Baleares (SITIBSA).

1.2.2. Consorcios:

- Consorcio de Aguas de las Islas Baleares.
- Consorcio para la Recuperación de la Fauna de las Islas Baleares (COFIB).
- Consorcio de Infraestructuras de las Islas Baleares.
- Consorcio para el Desarrollo de Actuaciones de Mejor y Construcción de Infraestructuras en el territorio de la Entidad Local Menor de Palmanyola.

2. Normativa y actos

2.1. Normas con rango de ley

- Ley 3/2019, de 31 de enero, agraria de las Islas Baleares.
- Ley 7/2019, de 8 de febrero, para la sostenibilidad medioambiental y económica de la Isla de Formentera.
- Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Islas Baleares.
- Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición Energética.
- Real Decreto-ley 4/2019, de 22 de febrero, del régimen especial de las Islas Baleares.

2.2. Otras disposiciones y actos

- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 18 de enero de 2019, por el que se aprueba la declaración y ampliación de zonas de especial protección para las aves (ZEPA) en el ámbito de las Islas Baleares.

- Acuerdo del Consejo de Ministros, de 1 de febrero de 2019, por el que se amplían los límites del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera.
- Real Decreto 51/2019, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Islas Baleares.
- Decreto 26/2019, de 12 de abril, por el que se establece la Reserva Marina «Illa de l’Aire» y se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marinas y las actividades subacuáticas, y se modifica la Orden del Consejero de Agricultura, Comercio e Industria, de 15 de junio de 1999, por el que se establece la Reserva Marina del Norte de Menorca, comprendida entre la «Punta des Morter», la «Illa des Porros» y el «Cap Gros», y se regulan las actividades a desarrollar.
- Decreto 44/2019, de 24 de mayo, por el que se aprueba el plan de gestión Natura 2000 de «Barrancs i Puigs de Mallorca».
- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 24 de mayo de 2019, por el que se declaran zonas especiales de conservación (ZEC) cuatro lugares de importancia comunitaria (LIC) de la Red Ecológica Europea Natura 2000 en las Islas Baleares.
- Decreto 9/2019, de 2 de julio, de la Presidenta de las Islas Baleares, por el que se determina la composición del Gobierno y se establece la estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
- Decreto 12/2019, de 2 de julio, de la Presidenta de las Islas Baleares, por el que se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
- Decreto 15/2019, de 4 de julio, de la Presidenta de las Islas Baleares, por el que se modifica el Decreto 12/2019, de 2 de julio, por el que se establecen las competencias y estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
- Decreto 21/2019, de 2 de agosto, de la Presidenta de las Islas Baleares, por el que se establecen las competencias y estructura orgánica básica de las consejerías de la

Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (deroga el anterior Decreto 12/2019, de 2 de julio).

- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 15 de noviembre de 2019, por el que se inicia el procedimiento de elaboración del plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) de «Es Trenc-Salobrar de Campos».
- Decreto 36/2019, de 20 de diciembre, de la Presidenta de las Islas Baleares, por el que se modifica el Decreto 21/2019, de 2 de agosto, de la Presidenta de las islas Baleares, por el que se establecen las competencias y estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
- Decreto 93/2019, de 20 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 39/2010, de 26 de febrero, de creación del Consejo Asesor de la Energía.