

Islas Baleares: la ordenación y gestión del litoral

BARTOMEU TRIAS PRATS

SUMARIO: 1. *Trayectoria y valoración general.*–2. *Organización.*–3. *Legislación.*–4. *Ejecución: líneas de actuación.*–5. *La ordenación y gestión del litoral.*–6. *Conflictos ambientales.*–7. *Apéndice informativo.*

RESUMEN

La acción en materia de protección del medio ambiente no ha tenido una intensidad especialmente marcada o destacable en el año 2022. En un año que podríamos calificar como el primero de «normalidad», después de los dos anteriores centrados casi exclusivamente en superar la crisis generada por la COVID-19, sí se pueden señalar, sin embargo, algunas medidas relevantes en sectores tradicionales de la política ambiental autonómica como son el turismo o el urbanismo. Por otra parte, tal vez uno de los hitos más destacables haya sido el traspaso a la comunidad autónoma de las funciones y servicio en materia de ordenación y gestión del litoral.

ABSTRACT

Action in terms of environmental protection has not had a particularly marked or notable intensity in 2022. In a year that we could classify as the first of «normality», after the previous two focused almost exclusively on overcoming the crisis generated due to COVID-19, however, some relevant measures can be pointed out in traditional sectors of regional environmental policy such as tourism or urban planning. On the other hand, perhaps one of the most notable milestones has been the transfer to the autonomous community of the functions and service in terms of planning and management of the coast.

PALABRAS CLAVE

Islas Baleares. Medio ambiente. Espacios naturales. Costas. Urbanismo. Residuos.

KEY WORDS

Balearic Islands. Environment. Natural spaces. Coasts. Urban planning. Waste.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Durante los dos últimos años la crisis sanitaria generada por la pandemia de la COVID-19 es la que ha marcado el programa de actuación de los poderes públicos. En estos dos años anteriores se puede comprobar cómo la inmensa mayoría de disposiciones normativas o de actos administrativos han tenido como eje de referencia aquella crisis; la forma de atajarla, o de hacer frente a las negativas consecuencias causadas por la misma, tanto a nivel económico como social, se ha convertido en el principal objetivo de aquella acción. 2022, en cambio, se puede calificar como el primer año de «normalidad». Y esto ha permitido que la acción pública ambiental haya podido retomar su pulso habitual, recuperar el nivel de protagonismo que ha sido tradicional en la actuación de la Administración autonómica.

Es cierto que en este año no se pueden mencionar hitos que sean singularmente relevantes o destacables. Más bien podría decirse que la acción de los poderes públicos ha consistido en una tarea de continuidad en la gestión ordinaria, centrada en aquellos sectores o ámbitos que normalmente vienen reclamando la atención de la actuación administrativa, dígase protección de los espacios naturales, gestión de residuos u ordenación del territorio y de la actividad turística.

Sin embargo, también es cierto que, aunque solo sea en términos cuantitativos, se puede observar un incremento, respecto de los años anteriores, en cuanto a las medidas, disposiciones o decisiones que se han adoptado en el marco de la política ambiental. Algo que como mínimo vale para demostrar que las preocupaciones ambientales vuelven a alcanzar los niveles que habitualmente han tenido en el programa de actuación de la administración autonómica. Tal vez no se puedan señalar intervenciones especialmente novedosas, o acciones que incidan de un modo completo sobre alguno de los sectores estratégicos de la política ambiental. Pero tampoco se puede desconocer, y así podremos comprobarlo más adelante, que el medio ambiente, y su protección desde los diferentes sectores de actividad que están implicados, sigue teniendo un protagonismo destacable.

Para acabar, seguramente merece una mención específica, en una comunidad insular como lo es la de las Islas Baleares, que en el año 2022 se haya producido el traspaso de funciones y servicios, por parte de la Administración general del Estado, en materia de ordenación y gestión del litoral, situándose así la comunidad autónoma en la posición que ya antes han asumido otras autonomías costeras.

2. ORGANIZACIÓN

El organigrama administrativo se ha mantenido inalterado a lo largo de 2021. Bajo una misma consejería siguen agrupadas las materias de «medio ambiente» y «territorio». Una asociación, todo hay que decirlo, que no es nueva de la actual legislatura, sino que ya se había conocido en otras etapas de la administración de la comunidad autónoma. En cuanto a la estructura interna de la consejería, también esta se ha mantenido intacta, con los mismos órganos directivos que en años anteriores, y con el mismo esquema de entes instrumentales vinculados que hasta ahora.

En este último ámbito se puede señalar una mínima novedad, la que ha consistido en la creación del Instituto Cartográfico y Geográfico de las Islas Baleares, que viene a sustituir al ente existente hasta ahora denominado Servicio de Información Territorial de las Islas Baleares (SITIBSA). La creación del nuevo Instituto es obra de la Ley de Presupuestos generales de la comunidad autónoma para el año 2023 (Ley 11/2022, de 28 de diciembre), que modifica (disposición final tercera) otra ley de presupuestos anterior, la del año 2014. El paso de un ente a otro tiene relevancia sobre todo desde el punto de vista de la naturaleza de la entidad. SITIBSA estaba dotada de personalidad jurídica privada, se configuraba como una sociedad mercantil, en tanto que el Instituto Cartográfico y Geográfico tiene personalidad jurídico-pública, se encuadra en la categoría de las entidades públicas empresariales que regula la legislación del sector público instrumental de las Islas Baleares. Por lo demás, las funciones no varían demasiado. Como se encarga de decir la Ley 11/2022, el Instituto tiene como fines generales todos los relacionados con la cartografía y la información territorial de competencia del Gobierno y la Administración de la comunidad autónoma de las Islas Baleares.

Otro pequeño cambio que se ha producido a nivel organizativo es el que afecta al Consejo Balear del Clima. El Decreto 34/2022, de 22 agosto, ha modificado el Decreto del año anterior (Decreto 38/2021, de 2 de agosto) que había aprobado el Reglamento de funcionamiento y composición de este órgano. El Consejo Balear del Clima es un órgano consultivo y de participación, que fue creado por la Ley balear cambio climático y transición energética de 2019, y que está adscrito a la consejería competente en materia de cambio climático, esto es, la Consejería de Transición Energética, Sectores Productivos y Memoria Democrática. Su cometido, como se ha mencionado antes, es el de asesorar a las Administraciones públicas en relación a sus políticas climáticas y de transición

energética, también proponer medidas para la mitigación y adaptación al cambio climático y, asimismo, favorecer la participación en estos ámbitos de los diferentes sectores sociales y económicos de las Islas Baleares. Con este último objetivo, precisamente, el Decreto que aprobó inicialmente el Reglamento del Consejo Balear del Clima previó una extensa y variada representación de los distintos sectores, tanto económicos como sociales y profesionales implicados, y lo mismo de las entidades representativas de los intereses medioambientales. Aun así, se ha entendido que la representación no era todo lo amplia que sería deseable. Y por eso que el nuevo Reglamento modificado lo que hace básicamente es ampliar todavía más aquella representación, dando entrada a determinados colegios profesionales que hasta ahora no formaban parte del Consejo.

Finalmente, una tercera novedad que se puede señalar es la que afecta al régimen jurídico y funcionamiento de la Comisión de Medio Ambiente de las Islas Balears (Decreto 3/2022, de 28 de febrero). La nueva regulación establecida viene motivada por la necesidad de adaptar la composición y el régimen de funcionamiento del órgano ambiental a la normativa sobrevenida. Hasta ahora la regulación de la Comisión de Medio Ambiente de las Islas Baleares estaba contenida en el Decreto 4/2018, de 23 de febrero, que adecuaba la organización y funciones del órgano ambiental a la legislación vigente en ese momento, principalmente la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Islas Baleares. Esta Ley fue derogada poco más tarde por el Decreto legislativo 1/2020, de 28 de agosto, que aprueba el Texto refundido de la ley de evaluación ambiental de las Islas Baleares; y de aquí, finalmente, la voluntad de introducir algunas mejoras en cuanto a la regulación de la Comisión de Medio Ambiente de las Islas Baleares, para adecuar perfectamente su organización y funcionamiento a lo establecido por la legislación ahora vigente. Así, el Decreto 3/2022, conforme con el Texto refundido de la ley de evaluación ambiental, estructura la Comisión de Medio Ambiente de las Islas Baleares en tres órganos: el pleno, la presidencia y el comité técnico; asimismo, prevé que el comité técnico se estructurará en dos subcomités, el de evaluaciones ambientales y el de autorizaciones ambientales integradas, definiéndose sus respectivas competencias y garantizándose en ambos casos una composición multidisciplinaria y representativa de las diferentes administraciones y de las organizaciones sociales en materia de medio ambiente. Hay que destacar, por último, que más allá de lo que se ha dicho, el Decreto 3/2022 no se queda en el plano simplemente organizativo y de funcionamiento del órgano ambiental, sino que a

la vez contiene distintas disposiciones cuya finalidad es otra, la de conferir un mayor desarrollo al procedimiento de evaluación de impacto ambiental. En este punto, se presta particular atención a la regulación de las formas adicionales de publicidad de la documentación que ha de ser objeto de información pública en el procedimiento de evaluación ambiental.

3. LEGISLACIÓN

En el apéndice informativo se contiene una lista de las normas y actos que se han producido a lo largo del año 2022 y que mayor relación tienen con la materia ambiental.

3.1 NORMAS CON RANGO LEGAL

En el nivel de las disposiciones legales encontramos la aprobación de algunas normas que conviene destacar; se trata de normas con un alcance muy diverso, pero todas ellas dignas de ser mencionadas aquí. En unos casos la nueva norma no tiene más objetivo que modificar puntualmente otra anterior, para dar solución o tratamiento a problemas que hasta la fecha eran desconocidos o no se habían abordado. Así sucede con el Decreto ley 5/2022, de 16 de mayo, que modifica la Ley de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Islas Baleares. En otros supuestos la innovación normativa viene articulada a través de la fórmula, cada vez más habitual, de las llamadas «medidas urgentes», esto es, medidas normativas cuya implantación, que se considera especialmente necesitada, ha de llevarse a cabo de forma rápida para evitar la consolidación situaciones o efectos que se entienden como negativos o para promover la realización de objetivos que se reputan particularmente favorables. Podemos situar en esta categoría a la Ley 2/2022, de 6 de junio, de medidas urgentes en determinados sectores de la actividad administrativa, a la Ley 3/2022, de 15 de junio, de medidas urgentes para la sostenibilidad y la circularidad del turismo, y también, en tercer lugar, al Decreto ley 10/2022, de 27 de diciembre, de medidas urgentes en materia urbanística. Por último, en otros casos la nueva regulación tiene un propósito más ambicioso, o al menos más amplio en cuanto a su proyección, pues se trata de regular por entero un determinado sector o ámbito. Sucede así con la Ley 9/2022, de 23 de

noviembre, de régimen jurídico de las actividades sujetas a autorización ambiental integrada.

A continuación haremos una breve referencia a cada una de las normas mencionadas.

Comenzando por la primera que se ha citado, el Decreto ley 2/2022, la aprobación de la misma viene motivada por la proliferación de un fenómeno en auge en los últimos años, acentuado incluso más durante el periodo de pandemia. Nos referimos al fenómeno de las reuniones o eventos multitudinarios de ocio y entretenimiento que se llevan a cabo normalmente en espacios que no tienen la consideración de establecimientos públicos, habitualmente edificaciones residenciales, y que se organizan y comercializan fuera de los canales convencionales de la oferta legal de los establecimientos típicos, bares de copas, salas de fiestas o discotecas. Estas actividades constituyen una competencia desleal para la oferta legal, pero sobre todo implican un riesgo para las personas que participan, puesto que los lugares donde se celebran frecuentemente carecen de las medidas de seguridad mínimas exigibles. Con el fin de hacer frente a esta situación, se modifica la regulación autonómica para introducir el concepto de «fiesta ilegal», que se define en los términos que acabamos de señalar: evento multitudinario de ocio y entretenimiento, organizado con ánimo de lucro, comercializado fuera de los canales convencionales de la oferta legal y desarrollado en un espacio que no reúne las condiciones exigidas para garantizar la seguridad de las personas y los bienes y en el que normalmente se ofrece el consumo de bebidas alcohólicas y actividad musical. Pues bien, la nueva normativa es tajante en su respuesta al fenómeno de las fiestas ilegales, estableciendo su prohibición absoluta en toda clase de espacios e inmuebles y en toda clase de suelo. Y, a partir de ahí, regulando la responsabilidad de todas las personas que intervienen, tanto en su organización como en su comercialización como en la simple asistencia a la fiesta.

En cuanto a las normas sobre «medidas urgentes», la primera que se ha aprobado en 2022 ha sido la Ley 2/2022, que extiende la aplicación de este tipo de medidas sobre diferentes sectores de la actividad administrativa. A destacar, en particular, la modificación que se introduce en la Ley de cambio climático y transición energética de 2019, con el fin de favorecer la implantación de instalaciones de energía renovable. Con idéntico fin de estímulo, se contempla la sustitución del régimen de sujeción a licencia previa por el de presentación de declaración responsable para la ejecución de determinadas obras o instalaciones en suelo urbano vinculadas al Plan de recuperación, transformación y resiliencia.

La segunda norma de esta categoría que se ha de mencionar, de mayor calado que la anterior, es la Ley 3/2022, centrada en la actividad turística. El propósito es la incorporación de medidas favorecedoras de la circularidad de la referida actividad y, con ello, de la sostenibilidad de la misma. A tal efecto se llevan a cabo numerosas modificaciones en la Ley del turismo de las Islas Baleares, algunas meramente puntuales, otras, sin embargo, de carácter estructural. En este sentido, cabe destacar la incorporación a la Ley de un nuevo título, el V, artículos 93 a 106, destinado precisamente a las «medidas de economía circular». Se prevé que la Consejería competente en materia de turismo deberá elaborar un plan estratégico de destino circular, en el que se identifiquen los principales objetivos a alcanzar. A partir de aquí, la integración de la estrategia de circularidad en la actividad de los diferentes tipos de alojamientos turísticos, hoteles, apartamentos turísticos y alojamientos de turismo rural, se ha de hacer efectiva a través del plan de circularidad, que se entiende como el documento que recoge las prioridades y líneas de acción que ha de llevar a cabo la empresa para integrar pautas de planificación, consumo y compromiso circular en su estrategia de negocio, en sus procesos internos y en sus relaciones con los principales grupos de interés. Dentro del plan de circularidad se distingue entre la planificación circular, que ha de orientar las líneas de acción, especialmente en cinco áreas prioritarias, agua, energía, alimentos, materiales y residuos, y la evaluación circular, que se configura como el sistema destinado a medir el progreso circular y permitir, de esta manera, la revisión de las líneas de acción establecidas o la fijación de otras nuevas.

La tercera norma sobre «medidas urgentes» que se ha aprobado es el Decreto ley 10/2022, este centrado en otro de los sectores protagonistas el panorama socioeconómico de las Islas Baleares, el urbanismo. Al margen de algunas determinaciones de carácter muy particular, el contenido de la norma se orienta hacia dos grandes objetivos. Uno es el de la contención del crecimiento urbanístico, que se articula por una doble vía: la de la desclasificación de suelo, proyectada sobre determinados suelos urbanos, aquellos normalmente conocidos como «falsos urbanos», y la de la limitación de la clasificación de nuevos suelos urbanizables, dando prioridad a las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Y el otro objetivo es el de la protección del medio ambiente, que igualmente se trata de satisfacer con dos tipos de medidas distintas: unas son las que tienen por objeto reducir el consumo de recursos naturales, sobre todo de agua, y las otras las que se concretan en la ampliación del ámbito espacial de determinadas áreas de especial

protección, esto es, suelos rústicos singularmente caracterizados por sus valores naturales.

Por último, para acabar, se ha de hacer referencia a la Ley 9/2022, de 23 de noviembre, de régimen jurídico y de procedimiento de las actividades sujetas a autorización ambiental integrada. Como revela el propio título de la disposición legal, esta se puede encuadrar en una tipología normativa distinta de las que hemos visto antes. Ni se trata de la modificación puntual de una regulación anterior ni tampoco de la incorporación de «medidas urgentes», sino que la proyección es más extensa, pues se trata de regular por entero un específico ámbito o sector, en este caso el de la autorización ambiental integrada. Hasta ahora la regulación de las actividades sujetas a autorización ambiental integrada, y el régimen de esta, estaban contenidas en la normativa general sobre actividades, configuradas como un apartado más, el que formaba el título VII, de la Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Islas Baleares. Con la aprobación de la Ley 9/2022 se ha querido que la regulación de la autorización ambiental integrada cuente con un texto normativo que sea propio y exclusivo de la materia, que sirva a la vez para adecuar para adecuar la legislación autonómica a la normativa básica sobrevenida.

3.2 NORMAS REGLAMENTARIAS

En este punto pocas referencias se pueden mencionar, casi ninguna, en el año 2022 la producción legislativa ha sido mucho más destacada que la reglamentaria. Solo hacer alusión, si cabe, al Decreto 16/2022, de 23 de mayo, relativo al canon sobre el vertido y la incineración de residuos de las Islas Baleares. El origen de esta norma lo podemos encontrar en dos disposiciones legales anteriores.

Por un lado, la Ley de residuos y suelos contaminados de las Islas Baleares, de 2019, que estableció que, en caso de que no se cumplieran los objetivos de gestión para el año 2020 fijados por la propia norma, el Gobierno de las Islas Baleares debería promover el establecimiento de un canon para gravar la disposición del desecho de los residuos municipales destinados a depósito controlado y a incineración, con o sin recuperación energética. Ya la misma Ley se encargaba de establecer las características básicas del tributo, y también su finalidad esencial, que es la fomentar la prevención, la preparación para la reutilización y el reciclaje de los residuos, con la fracción orgánica como fracción preferente, a la vez que se desincentiva la eliminación en vertedero y la incineración.

Y por otro lado, la Ley de presupuestos generales de la comunidad autónoma para el año 2021, que, conforme a las previsiones de la ley citada antes, es la que crea efectivamente el canon sobre el vertido y la incineración de residuos de las Islas Baleares. Y prevé, asimismo, que su recaudación estará destinada a nutrir el Fondo de Prevención y Gestión de Residuos. La Ley, pues, crea el tributo, y define los elementos esenciales para su aplicación y gestión. Pero es fácil suponer que no contienen una regulación completamente acabada, de tal manera que la plena efectividad del tributo ha hecho necesario un ulterior desarrollo reglamentario. Esta es la tarea que cumple precisamente el Decreto 16/2022.

4. EJECUCIÓN: LÍNEAS DE ACTUACIÓN

El año 2022 no ha deparado excesivas noticias de relevancia relacionadas con la actuación de gestión ambiental. Como ya dijimos en otro momento, 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 gestión de residuos, la lucha contra los incendios forestales o la mejora del litoral, por citar algunos de los más destacados.

Cabe hacer una mención especial, en todo caso, a la tarea llevada a cabo en el campo de los espacios naturales protegidos. Y, más en concreto, en lo que es el proceso de integración de la red ecológica europea «Natura 2000» en el ámbito de las Islas Baleares.

Desde comienzos del siglo XXI, la Administración autonómica viene desarrollando una actividad constante, aunque no siempre todo lo intensa que sería deseable, encaminada a la implantación efectiva de la red «Natura 2000» en las Islas Baleares. Cada año, y 2022 no ha sido una excepción en este sentido, se producen avances en ese proceso de implantación. Ya sea con la propuesta de inclusión de nuevos espacios en la lista de lugares de importancia comunitaria (LIC); ya sea declarando nuevas zonas de especial protección para las aves (SEPA); ya sea configurando internamente todos esos espacios como zonas de especial conservación (ZECA); o ya sea, en fin, elaborando y aprobando los correspondientes instrumentos de planificación y gestión de los mencionados espacios.

Esta última tarea, la de planificación, ha sido especialmente destacable en el año 2022. No tenemos constancia de la declaración de nuevos espacios de la Red Ecológica Europea «Natura 2000», pero sí de la aprobación de diversos planes dedicados a la gestión de estos espacios. Cabe mencionar los siguientes: i) Decreto 17/2022, de 23 de mayo, por el que se aprueba el Plan de gestión «Natura 2000» de la *Illa de l'Aire*; ii) Decreto 29/2022, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Plan de gestión «Natura 2000» de los *Illots del Llevant d'Eivissa*; y iii) Decreto 49/2022, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de gestión «Natura 2000» de la *Costa Oest d'Eivissa*.

También la actividad planificadora se ha extendido sobre otras categorías de ámbitos protegidos, concretamente la de los espacios naturales protegidos derivados de la legislación estatal y autonómica. Hay que citar aquí el Decreto 11/2022, de 4 de abril, por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales de *Mondragó*.

Con un origen distinto, la figura de las «reservas marinas» merecen igualmente una referencia especial. También aquí la actividad de regulación y planificación se ha hecho presente en el año 2022. Hay que señalar la aprobación del Decreto 15/2022, de 16 de mayo, por el que se establece un Plan de gestión para la pesca profesional artesanal en las aguas interiores de las islas Pitiusas y se modifica el Decreto 38/2018, de 16 de noviembre, por el cual se establece la reserva marina de la *Punta de Sa Creu* y se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas. Y también la aprobación del Decreto 38/2022, de 5 de septiembre, por el que se establece la Reserva marina de las *Illes del Toro i de les Malgrats* y se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas, y se modifican el Decreto 26/2019 de la Reserva marina de la *Illa de l'Aire* y el Decreto 41/2015, por el que se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas en las reservas marinas de las aguas interiores del litoral de las Islas Baleares.

Finalmente, también en el ámbito de la planificación, pero situado en una esfera completamente diferente a las anteriores, hay que destacar el Decreto 1/2022, de 3 de enero, por el que se aprueba el Plan especial frente al riesgo de inundación. Uno de los riesgos más intensos en las Islas Baleares, provocado por causas naturales, es sin duda el de las inundaciones. En los últimos años las Islas Baleares, y especialmente Mallorca, han conocido episodios de inundaciones especialmente dramáticos, la mayoría de las veces

causados por el desbordamiento de los cauces a raíz de precipitaciones muy intensas. No es de extrañar, pues, el esfuerzo puesto en la elaboración y aprobación de este Plan, máxime si tenemos en cuenta que el primer plan de emergencia por inundaciones databa ya de quince años atrás, y si tenemos en cuenta a la vez, como se encarga de destacar en la exposición de motivos del Decreto, que los registros demuestran que en los últimos tiempos el fenómeno de las inundaciones ha ido incrementando gradualmente su intensidad y su frecuencia. Por otro lado, no podemos olvidar que las consecuencias de este fenómeno en muchas ocasiones se han visto seriamente agravadas como consecuencia de una defectuosa planificación territorial. En este sentido, el Decreto 1/2022, conforme a las previsiones de la Ley de emergencias, obliga a todas las administraciones municipales e insulares a adaptar sus instrumentos de ordenación urbanística y territorial a las determinaciones del Plan.

5. LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN DEL LITORAL

A finales de año el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto 994/2022, de 29 de noviembre, de traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de ordenación y gestión del litoral. Ya años atrás se había iniciado el proceso de traspaso, mediante el Real Decreto 356/1985, de 20 de febrero, relativo a las materias de ordenación del litoral y vertidos al mar.

Como se indica en la exposición de motivos de la norma recientemente aprobada, el origen de la misma se encuentra en la previsión contenida en el artículo 32.17 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, que atribuye a la comunidad autónoma, dentro de los términos que establezcan las leyes y reglamentos estatales, la función ejecutiva en toda una serie de materias; y entre ellas, en particular: «la gestión del dominio público marítimo-terrestre, respetando el régimen general del dominio público, especialmente en lo que se refiere a la concesión de autorizaciones; la ejecución de obras y actuaciones en el litoral que no sean de interés general; la policía administrativa en la zona de dominio público marítimo-terrestre y las concesiones y los amarres».

La norma estatutaria aclara que, a efectos de la competencia asumida, «se entiende por dominio público marítimo-terrestre el comprendido tanto por el ámbito terrestre como por las aguas interiores y el mar territorial».

Con el traspaso efectuado la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se sitúa en el mismo nivel que antes ya habían asumido otras comunidades litorales, como Cataluña, Andalucía y las Islas Canarias, produciéndose un importante crecimiento efectivo en las competencias autonómicas sobre una materia tan relevante en las Islas Baleares como son las costas.

Por lo que hace referencia a las funciones y servicios que se traspasan, el Real Decreto 994/2022 sigue una estructura clásica en este tipo de disposiciones.

En primer lugar, se enumeran las funciones y servicios que hasta el momento venía desempeñando la Administración General del Estado y que ahora se traspasan a la Administración autonómica. Se incluye aquí, principalmente, la gestión de una amplia variedad de autorizaciones como pueden ser –sin que la cita sea exhaustiva– las relativas a los usos de temporadas en las playas y en el mar territorial, las de ocupación del dominio público con instalaciones desmontable o bienes muebles, las referidas a actividades en las que concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad o las que se proyectan sobre las zonas de servidumbre de tránsito y acceso al mar. También se incluye la gestión de diferentes tipos de concesiones, en especial las previstas en el artículo 64 de la Ley de Costas, esto es, las exigidas para la ocupación del dominio público con obras o instalaciones no desmontables y, más en concreto, las requeridas para efectuar vertidos al dominio público marítimo-terrestre y las exigidas para las explotaciones de acuicultura, así como igualmente las concesiones que amparan usos especialmente intenso, rentables o peligrosos o usos privativos con instalaciones no desmontables o instalaciones desmontables que requieran un plazo de ocupación superior a cuatro años. Se traspasa a la vez la planificación, elaboración y aprobación de los proyectos y obras que no sean de interés general. O des mismo modo, igualmente a destacar, la gestión del registro de concesiones en dominio público marítimo-terrestre de las Islas Baleares o la función de emitir informe previo al rescate de las concesiones demaniales.

Establecido lo anterior, se identifican, en segundo lugar, las funciones y servicios que se reserva en todo caso la Administración del Estado. Cabe destacar, en particular, la función de emitir informe con carácter previo al otorgamiento de determinadas concesiones [las enumeradas en los apartados B).3.a), b), c) y d)]. Este informe tiene carácter preceptivo. En algunos casos se prevé que el otorgamiento de la concesión solo podrá disentir del mencionado informe de forma expresamente motivada; y, en otros casos, más

todavía, que el sentido desfavorable del informe obligará, previo al otorgamiento de la concesión, a establecer un acuerdo entre la Administración estatal y la autonómica. Por otra parte, también, destacable el Estado también se reserva la fijación y recaudación del importe de los cánones por la utilización o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre.

Finalmente, en tercer lugar, se señalan las funciones o ámbitos concurrentes de la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Se pueden mencionar aquí aspectos tan diversos como la adscripción de dominio público para la construcción o ampliación de puertos autonómicos, el procedimiento de elaboración de los planes y normas de ordenación territorial y urbanística o la proyección y ejecución de obras de interés general.

Una vez delimitado el objeto del traspaso, el Real Decreto identifica los bienes, derecho y obligaciones que se traspasan y el personal y puestos de trabajo que igualmente se traspasan.

Y, por último, para acabar, se hace una valoración de las cargas económicas del traspaso.

Hasta aquí el contenido del Real Decreto 994/2022. A partir de aquí algunas observaciones o comentarios que se pueden hacer.

Un primer aspecto que llama la atención es la escasa dotación de personal que se transfiere: una cifra muy inferior a la de otras comunidades autónomas, como por ejemplo la de Andalucía, que sin embargo menos kilómetros de costa que las Islas Baleares. En realidad el personal que se transfiere coincide con los doce empleados que tiene actualmente la Demarcación estatal de costas en las Islas Baleares, algo que todo lo más pone en la escasa e insuficiente dotación de personal que el Estado ha venido dedicando a las costas del archipiélago balear.

Otro aspecto llamativo del traspaso es el hecho de que la Administración estatal se reserve para sí la percepción o recaudación del canon que se paga por la ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, sin duda una uno de los gravámenes más sustanciosos de la tributación costera. La regla tiene su fundamento en el artículo 84 de la Ley de Costas, si bien es cierto que nada impide que el Estado puede ceder este canon a las comunidades autónomas y a los municipios al traspasar la gestión del litoral. En definitiva, el Estado transfiere efectivamente la competencia, el personal y los bienes, pero se queda con la fuente principal de ingresos. Este hecho ha provocado la crítica de algunos (Blasco Esteve), que creen que el canon debería estar atribuido en su mayor parte a los respectivos municipios. En su opinión, no tiene sentido que el ente público –el municipio– que desempeña el grueso de los

servicios públicos que se prestan en la playa (limpieza, higiene y salubridad, seguridad, etc.), servicios que le cuestan una importante cantidad de dinero, no perciba el canon por la ocupación y explotación del dominio público, o al menos no perciba la mayor parte del mismo. Según se argumenta, una vez practicado el deslinde, la gestión ordinaria de este dominio público que hace la Administración de Costas (otorgar autorizaciones y concesiones, efectuar inspecciones, imponer sanciones, etc.) tiene un coste económico reducido, al tratarse de servicios fundamentalmente burocráticos; por el contrario, los servicios que la Ley atribuye a los municipios comportan una importante actividad material, por lo que tienen un coste muy elevado, en especial, el servicio de limpieza de las playas. Por ello me parece necesario propugnar la idea de que la mayor parte del canon por la utilización y aprovechamiento privativos del dominio público debería corresponderle al municipio respectivo y no a la Administración estatal

El tercer dato relevante es el que se refiere a la función de informe que se reserva el Estado previo al otorgamiento de determinadas concesiones. Un informe que, como sabemos, es preceptivo en todos los casos. Pero que en algunos es incluso algo más, puesto que su sentido negativo obliga a las Administraciones estatal y autonómica a abrir un periodo de consultas con el fin de llegar a un acuerdo. Al exigirse en tales supuestos este acuerdo, el Real Decreto muestra claramente que, para otorgar una nueva concesión, no basta con la decisión de una sola Administración, sino que es preciso la conformidad de las dos, es decir, que se trata en realidad de una auténtica codecisión entre ambas Administraciones. Esto significa sencillamente que la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares no podrá otorgar por sí sola una concesión de las sujetas a informe, sino que necesita en todo caso la aquiescencia previa de la Administración estatal, la cual se ha de plasmar en el referido informe preceptivo. De este modo, el informe que comentamos va más allá de lo que es un informe administrativo (o sea, la expresión de una opinión sobre la materia de que se trate) para pasar a ser en realidad una verdadera decisión de la Administración estatal sobre la concesión. Con todo ello, el procedimiento para obtener una concesión de costas se vuelve mucho más complejo y largo que antes. Y, además, la finalidad del informe de la Administración estatal se solapa con la de la actuación de la Comunidad Autónoma en el otorgamiento de la concesión, que es también la de controlar la garantía de la integridad física y del uso público del dominio público marítimo-terrestre.

En cualquier caso, lo que resulta más grave de esta regulación es que supone una injustificada injerencia de la Administración estatal en el ejercicio de la competencia transferida a la comunidad autónoma, ya que ésta no podrá otorgar una nueva concesión sin la conformidad de aquélla. Bien puede pensarse que la necesidad de este acuerdo entre las dos Administraciones contradice de lleno el artículo 37.17 del Estatuto de Autonomía, ya que éste atribuye a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares la función ejecutiva sobre «la gestión del dominio público marítimo-terrestre», y el otorgamiento de una concesión constituye una facultad claramente ejecutiva y de gestión, por lo cual no deberían existir trabas al ejercicio de la misma por la comunidad autónoma, una vez transferida.

¿Y qué ocurre si no hay acuerdo entre las dos Administraciones? La solución del Real Decreto es aquí muy formalista, pero escasamente práctica, porque todo lo que dice es que se puede recurrir a los Tribunales contencioso-administrativos, es decir, que se puede iniciar un proceso judicial contra la otra Administración. No parece que esta solución que abogue por favorecer la necesaria colaboración y lealtad entre Administraciones.

6. CONFLICTOS AMBIENTALES

¿Cuál es la carga demográfica que puede soportar un territorio?

Esta es una pregunta que en los últimos años se ha convertido en recurrente, especialmente en la temporada estival, motivada sobre todo por el elevado número de turistas que visitan las Islas Baleares.

La «turistificación», así es como algunos han definido el fenómeno. Que no solo se refiere a la evolución al alza que ha experimentado la población turística, sino que tiene que ver también, y de manera especial, con un factor distinto: la ocupación por el turismo de espacios que hasta ahora no habían sido el escenario habitual de la actividad turística,

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

de las relaciones socioeconómicas en las que estos se mueven habitualmente para convertirse en el decorado de la actividad turística.

La pandemia de la COVID-19 provocó, en los dos años anteriores, una notable relajación del fenómeno, por razones obvias: las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia tuvieron un efecto muy perceptible en forma de disminución de la actividad económica y de la movilidad de las personas; y ello acabó afectando, como no, a la afluencia de turistas.

Sin embargo, era evidente que la situación había de ser puramente coyuntural. Y así se ha demostrado. En el año 2022, una vez superada la pandemia, o al menos los rigores de la misma, y desaparecidas la gran mayoría de medidas de contención que se adoptaron en su momento, la situación turística de las Islas Baleares ha vuelto a su situación tradicional. Las cifras de turistas que nos han visitado este año están muy próximas a las de los mejores años anteriores al COVID-19. Y eso ha provocado, en fin, que el conflicto se haya vuelto a reactivar. Y con ello el debate sobre la necesidad de introducir cambios estructurales en el modelo turístico balear.

7. APÉNDICE INFORMATIVO

7.1 DEPARTAMENTO DEL GOBIERNO AUTONÓMICO
COMPETENTE EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE:
CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y TERRITORIO.
TITULAR: SR. MIQUEL MIR GUAL

7.2 ESTRUCTURA INTERNA

7.2.1 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.

7.2.2 Otros órganos decisorios con rango directivo:

- Comisión de Medio Ambiente de las Islas Baleares.

7.3 ENTES INSTRUMENTALES DEPENDIENTES O VINCULADOS A LA CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y TERRITORIO

7.3.1 Entes institucionales:

- Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental (ABAQUA).
- Instituto Balear de la Naturaleza (IBANAT).
- Instituto Cartográfico y Geográfico de les Illes Balears.

7.3.2 Consorcios:

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

7.4 NORMATIVA Y ACTOS

7.4.1 Normas con rango de ley

- Decreto ley 3/2022, de 11 de febrero, de medidas urgentes para la sostenibilidad y la circularidad del turismo de las Islas Baleares.
- Decreto ley 5/2022, de 16 de mayo, de modificación de la Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Islas Baleares, y por el que se establece el régimen de prestación del servicio de taxi en el ámbito territorial de la isla de Ibiza.
- Ley 2/2022, de 6 de junio, de medidas urgentes en determinados sectores de la actividad administrativa.
- Ley 3/2022, de 15 de junio, de medidas urgentes para la sostenibilidad y la circularidad del turismo.
- Ley 9/2022, de 23 de noviembre, de régimen jurídico de las actividades sujetas a autorización ambiental integrada.

- Decreto ley 10/2022, de 27 de diciembre, de medidas urgentes en materia urbanística.
- Ley 11/2022, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para el año 2023.

7.4.2 Otras disposiciones y actos

- Decreto 1/2022, de 3 de enero, por el que se aprueba el Plan especial frente al riesgo de inundaciones.
- Decreto 3/2022, de 28 de febrero, por el que se regula el régimen de funcionamiento de la Comisión de Medio Ambiente de las Islas Baleares y se desarrolla el procedimiento de evaluación ambiental.
- Decreto 11/2022, de 4 de abril, por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) de *Mondragó*.
- Decreto 15/2022, de 16 de mayo, por el que se establece un Plan de gestión para la pesca profesional artesanal en las aguas interiores de las islas Pitiusas y se modifica el Decreto 38/2018, de 16 de noviembre, por el cual se establece la reserva marina de la *Punta de Sa Creu* y se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas.
- Decreto 17/2022, de 23 de mayo, por el que se aprueba el Plan de gestión «Natura 2000» de la *Illa de l'Aire*.
- Decreto 16/2022, de 23 de mayo, por el que se despliega el canon sobre el vertido y la incineración de residuos de las Islas Baleares, se regula el Fondo de prevención y gestión de residuos y se modifica el Decreto 14/2019, de 15 de marzo, de notificación y comunicación electrónicas en el ámbito de la Agencia Tributaria de las Islas Baleares.
- Decreto 29/2022, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Plan de gestión «Natura 2000» de los *Illots del Llevant d'Eivissa*.
- Decreto 34/2022, de 22 de agosto, de modificación del Decreto 38/2021, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento que regula el régimen de funcionamiento del Consejo Balear del Clima.
- Decreto 38/2022, de 5 de septiembre, por el que se establece la Reserva marina de las *Illes del Toro i de les Malgrats* y se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas, y se modifican el Decreto 26/2019 de la Reserva marina de la *Illa de l'Aire* y el

Decreto 41/2015, por el que se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas en las reservas marinas de las aguas interiores del litoral de las Islas Baleares.

- Decreto 49/2022, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de gestión «Natura 2000» de la *Costa Oest d'Eivissa*.

