

Islas Baleares: la lucha contra el cambio climático

BARTOMEU TRIAS PRATS

SUMARIO: 1. VALORACIÓN. 1.1.- Trayectoria y valoración general. 1.2.- Legislación. 1.3. La irrupción del alojamiento colaborativo. 1.4.- Ejecución: líneas de actuación. 1.5.- Conflictos ambientales. 2. APÉNDICE INFORMATIVO.

RESUMEN: La lucha contra el cambio climático, contra sus causas y sus efectos, constituye sin duda uno de los desafíos de mayor envergadura a los que se enfrenta actualmente el planeta. La lucha contra el cambio climático implica una acción global, un compromiso compartido por todos los actores, tanto los diferentes niveles gubernamentales como también el sector privado y los ciudadanos. La comunidad autónoma de las Islas Baleares es plenamente consciente de ese compromiso y del esfuerzo requerido. Y de ahí que, a través de la correspondiente regulación legal, promueva medidas y acciones con las que afrontar el reto desde la escala regional.

ABSTRACT: The fight against climate change, against its causes and its effects, is undoubtedly one of the biggest challenges facing the planet today. The fight against climate change implies a global action, a commitment shared by all the actors, both the different governmental levels as well as the private sector and the citizens. The autonomous community of the Balearic Islands is fully aware of that commitment and the effort required. And that is why, through the corresponding legal regulation, promote measures and actions with which to face the challenge from the regional level.

PALABRAS CLAVE: Islas Baleares. Medio ambiente. Cambio climático.

KEYWORDS: Balearic Islands. Environment. Climate change.

1. VALORACION

1.1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Es fácil decir que el año 2018 no ha deparado grandes novedades en el ámbito de la política medioambiental autonómica. Sectores característicos de las Islas Baleares, como el turismo, el urbanismo, los residuos, la protección de los espacios naturales o la gestión de los recursos hídricos, por citar algunos, son los que han seguido concentrando la mayor parte de las preocupaciones y acciones relacionadas con el medio ambiente.

No obstante, es obvio que la política autonómica no puede sustraerse al contexto global, ni por lo tanto ser ajena a las grandes cuestiones que actualmente marcan la agenda de la actuación medioambiental a nivel internacional. Entre esas cuestiones se sitúa en primer lugar, sin lugar a dudas, la que hace referencia al cambio climático. Hoy por hoy se puede afirmar sin discusión que la lucha contra el cambio climático, contra sus causas y sus efectos, constituye uno de los principales desafíos a los que se enfrenta el mundo.

Los esfuerzos para hacer frente al cambio climático han conocido un hito histórico con el Acuerdo de París sobre el Clima de 2015, que representa el primer acuerdo global, entre prácticamente todos los países del mundo, para reducir las emisiones de gases de efectos invernadero que contribuyen a aumentar la temperatura del planeta.

Los objetivos del Acuerdo de París son conocidos. Y su realización, que supone un cambio hacia un modelo económico descarbonizado, implica a una multitud de actores, a todos los distintos niveles gubernamentales, por supuesto, pero también al sector privado y a la sociedad civil.

En ese contexto de compromiso plural y compartido se debe entender la actuación desarrollada por la comunidad autónoma en la lucha contra el cambio climático, que hasta la fecha ya había conocido relevantes avances: en el año 2014 el Gobierno autonómico aprobó el Plan de Mitigación del Cambio Climático en las Islas Baleares 2013-2020, que tenía como objetivo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero un 20% en 2020 respecto de las emisiones de 2005

Y es también ese contexto de compromiso el que puede explicar, por otra parte, que el Gobierno resultante de las elecciones autonómicas de 2015 –surgido casi al mismo tiempo que el Acuerdo de París– se fijará ya como una de las principales metas de su acción la de impulsar un adecuado cambio normativo con el que afrontar, desde la esfera infraestatal, los retos que plantea el cambio climático, y con el que combatir, también en el ámbito regional, los graves riesgos que trae como consecuencia.

Ese cambio normativo al que aludimos, promovido por el Gobierno autonómico, ha alcanzado un primer estadio de materialización en el año 2018, con la aprobación del proyecto de ley de cambio climático y transición energética. La norma proyectada se presenta como la decidida contribución de las Islas Baleares al cumplimiento de los compromisos que los estados miembros de la Unión Europea han asumido en la materia. Y sitúa a la comunidad autónoma en una posición de vanguardia en la lucha contra el cambio climático, en la senda que sólo muy pocas comunidades autónomas –Cataluña y Andalucía– ya han avanzado.

1.2. LEGISLACIÓN

En el apéndice informativo se contiene una enumeración de las principales normas y actos que se han producido a lo largo del año 2018 y que tienen una especial relación con la materia ambiental.

Como se puede comprobar, la producción normativa no ha sido especialmente abundante. Y en muchas ocasiones las normas aprobadas no tienen otro objetivo que el de introducir modificaciones puntuales en otras anteriores que ya existían.

Tal ocurre justamente con la Ley 9/2018, de 31 de julio, que modifica otra ley precedente, de 2016, reguladora de la evaluación ambiental de proyectos, planes y programas. En este caso la modificación ha ido orientada a adaptar la normativa autonómica sobre la materia a las últimas novedades introducidas desde la regulación comunitaria (Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril). Y también, como segundo objetivo, en el plano interno, adecuar la normativa autonómica al marco constitucional [la STC 109/2017, de 21 de septiembre, había declarado inconstitucionales tres preceptos de la Ley de 2016, y la constitucionalidad de otros -anexos- había sido puesta en tela de juicio, dando lugar al acuerdo de interpretación adoptado en el marco de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (BOIB y BOE de 22 de junio de 2017)]

Aún más expresiva del fenómeno al que nos referimos, de reforma puntual de la regulación vigente, es la Ley 6/2018, de 22 de junio, que modifica hasta ocho normas legales existentes, en materias tan variadas y dispares como el turismo, la función pública, la ordenación farmacéutica, el régimen local o los residuos, por citar algunos. Y, a la vez, autoriza la refundición de las normas legales dictadas que afectan a casi una veintena sectores.

Apenas se han aprobado en el año 2018 disposiciones normativas que de manera completa regulen un entero ámbito de actividad. Como más destacables se pueden mencionar dos.

En primer lugar, la Ley 13/2018, de 28 de diciembre, de caminos públicos y rutas senderistas de Mallorca y Menorca. La Ley regula la red de caminos públicos de Mallorca y Menorca, pero entendiendo tales caminos no únicamente como infraestructuras de comunicación, necesarias para la conexión de las distintas localidades y el desarrollo de la vida rural, sino a la vez como elementos valiosos del patrimonio cultural y paisajístico de las islas, que están al servicio de toda la sociedad en cuanto que sirven de base para el desarrollo de actividades deportivas, educativas, sociales o medioambientales. Desde esta última perspectiva, destaca la previsión por parte de la norma de una acción pública para la defensa de la titularidad municipal o insular de los caminos públicos, superando así la clásica noción de vecino/vecina propia de la legislación de régimen local. Y también, en la senda de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003, el establecimiento de una compensación por la defensa de los caminos públicos, que supera la mera indemnización de gastos prevista en la normativa de régimen local.

En segundo lugar, merece también una mención específica la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la Vivienda de las Islas Baleares. La Ley parte de la premisa de considerar la vivienda como un bien de primera necesidad. Y de ahí que se reconozca como una línea estratégica y prioritaria en la actuación de las administraciones públicas la de atención a todas aquellas personas que por motivos diversos, principalmente la combinación del aumento del precio de la vivienda con la crisis económica y la disminución de los ingresos de las familias, carecen de vivienda o se encuentran en riesgo de perderla. Desde este planteamiento, destaca la proclamación por parte de la Ley de un auténtico derecho a disponer de una vivienda y a mantenerla. Y, vinculado a ese derecho, por un lado, el establecimiento de los mecanismos pertinentes para exigir su cumplimiento frente a la Administración, y, por otro, la afirmación expresa de la obligación que incumbe a ésta de hacerlo efectivo cuando se trate de personas que se

encuentren en la situación –definida por la norma legal– de especial vulnerabilidad.

Además de lo anterior, conviene destacar también la amplia gama de acciones y medidas que prevé la Ley como instrumentos para llevar a cabo la política de protección y promoción del acceso a la vivienda. Y, entre todas ellas, sin duda como una de las más significativas, la que afecta a los denominados «grandes tenedores» de viviendas en relación a las «viviendas desocupadas». La Ley considera grandes tenedores a todas aquellas personas, físicas o jurídicas, que por sí mismas, de manera directa o indirectamente a través de la participación en sociedades sobre las cuales tengan el control efectivo, disponen de diez o más viviendas en el ámbito de las Islas Baleares, sea en propiedad, alquiler o cualquier otro régimen de tenencia que les permita ceder el uso. Y siempre que tales personas tengan como actividad económica la promoción inmobiliaria, la intermediación, la gestión, la inversión, la compraventa, el alquiler o la financiación de viviendas. Por otra parte, la Ley define la vivienda desocupada como aquella que permanece deshabitada por más de dos años sin concurrir ninguna de las causas que la norma legal establece como justificativas de la desocupación. Pues bien, a partir de las dos nociones señaladas, la Ley impone a los grandes tenedores de viviendas la obligación, en primer lugar, de comunicar a la Consejería competente la relación de viviendas desocupadas de que dispongan, para su inscripción en el Registro de viviendas desocupadas, y, en segundo lugar, la de ceder la gestión de tales inmuebles –siempre que concurren las circunstancias detalladas por la Ley– al Instituto Balear de la Vivienda, por un periodo mínimo de tres años.

1.3. LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

Desde el inicio de la legislatura, como ya se dijo antes, el nuevo Gobierno surgido de las últimas elecciones autonómicas (2015) se había propuesto, como uno de los objetivos principales de su política medioambiental, la aprobación de una Ley del Cambio Climático.

A día de hoy ese propósito no se ha hecho todavía realidad. No existe una Ley del Cambio Climático autonómica, aunque sí es cierto que el trabajo desarrollado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma dirigido a la consecución del objetivo marcado ya nos ofrece un significativo avance, el que se traduce en el proyecto de «Ley de Cambio Climático y Transición Energética», aprobado por el Consejo de Gobierno a finales de verano, el día 28 de agosto de 2018.

La Consejería de Territorio, Energía y Movilidad ha sido la responsable de las tareas de elaboración del texto.

El proyecto de ley realiza –en su exposición de motivos– un diagnóstico general sobre el cambio climático, sobre cuáles son sus causas y sus consecuencias, apoyado sobre numerosos estudios científicos y, en particular, sobre los informes publicados del Grupo Intergubernamental de Expertos en el Cambio Climático. En resumen: el cambio climático constituye una evidencia, se trata de un fenómeno que tiene una relación directa con la actividad humana; y, más en concreto, de un fenómeno que está estrechamente ligado a las alteraciones en el uso del suelo y a las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas del uso de combustibles sólidos.

A partir de la panorámica global, el proyecto desciende al nivel regional, al de los territorios insulares y, particularmente, al de las Islas Baleares, para recordarnos que el hecho insular comporta una especial vulnerabilidad al cambio climático. El proyecto de ley aporta datos a partir de un estudio encargado por el Gobierno autonómico, en el año 2015, sobre los efectos del cambio climático:

- El aumento medio de la temperatura en el archipiélago es superior a la media global.
- La media de precipitaciones también ha disminuido más que la media estatal
- Y se ha producido un aumento notable de los fenómenos extremos, olas de calor o lluvias torrenciales.
- Sin olvidar, por supuesto, la incidencia del cambio climático sobre la salud humana.

Las consecuencias de todo lo anterior también aparecen detalladas en la exposición de motivos del proyecto de ley, entre otras:

- Sequías meteorológicas e hidrológicas.
- Pérdida de cultivos.
- Aceleración de los procesos de desertización o deterioro de los ecosistemas costeros.

Y, por supuesto, se hace especial hincapié en el impacto negativo que todo ello provoca sobre el que es el principal sector económico o industria de las Islas Baleares, el turismo, por la pérdida de atractivo de la oferta.

El proyecto de ley reconoce, por otra parte, que las Islas Baleares arrastran importantes hándicaps: son la comunidad autónoma con mayor dependencia energética exterior; y, además, la producción de energía eléctrica se basa mayoritariamente en la utilización de combustibles fósiles, como el carbón o el fuel, que son altamente contaminantes; y a todo ello se suma, entre otros factores destacables, que la ratio de coches privados por habitante es notablemente superior a la media estatal.

Sin embargo, el proyecto de ley es consciente de que el hecho insular de las Balears constituye a la vez una fuente de oportunidades. Por poner un ejemplo, se puede pensar en las distancias reducidas, que hacen que el territorio sea especialmente idóneo para la movilidad eléctrica.

En línea con las anteriores ideas, ya en la Declaración de 2017 firmada por la Comisión Europea y 14 estados miembros con territorios insulares se reconocía la especial vulnerabilidad de los territorios insulares frente al cambio climático; pero a la vez, no obstante, se destacaba su singular potencial para contribuir al desarrollo sostenible.

En definitiva, se trata de hacer frente a las debilidades aprovechando al máximo las fortalezas. Esta es, en resumen, la filosofía que inspira la elaboración del proyecto de ley. Un proyecto de ley que tiene como fin primordial –continuando en la línea de otras acciones anteriores ya emprendidas por el Gobierno de las Islas Baleares– lograr una transformación sustancial del modelo energético y productivo hacia un modelo sostenible, entendiendo que ello pasa inevitablemente por eliminar la dependencia de los combustibles fósiles.

Como se ha dicho, la norma proyectada se denomina «Ley de Cambio Climático y de Transición Energética». En realidad, más que una norma de cambio climático, entendido el fenómeno en su globalidad, originado por una multiplicidad de factores, la norma se ocupa más bien de la transición energética. O lo que es lo mismo, la norma pretende introducir un cambio sustancial en el modelo energético de las Islas Baleares, destinado a minimizar, e incluso suprimir, la dependencia de los combustibles fósiles. Sin desconocer, por supuesto, el enorme impacto que ese cambio de modelo acabará teniendo en el ámbito de la lucha contra el cambio climático, básicamente por la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

El proyecto de ley está claramente inspirado en el antecedente de la Ley catalana de 2017, aunque tratando de limar asperezas, de limitar los puntos de conflicto con las competencias estatales.

El objetivo central de la ley proyectada es, en efecto, el de dar un giro radical, de ciento ochenta grados, al sistema energético de las Islas Baleares. Y para ello propone toda una serie de acciones, toda una serie de medidas, que se ordenan conforme a tres grandes ejes:

- El primero es el de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (conforme a los objetivos de la Unión Europea): 40% en 2020 y 80-95% en 2050, siempre respecto a 1990.
- El segundo, mejorar la eficiencia energética, potenciar el uso racional de la energía, con el fin de reducir el consumo de energías primarias no renovables (sobre todo las más contaminantes, carbón y petróleo): un 26% de ahorro en 2030 y un 40% de ahorro en 2050, siempre respecto a 2005.
- Y el tercero, por último, fomentar la implantación de las energías renovables, para llegar en 2050 a un sistema energético descarbonizado, es decir, libre de combustibles fósiles. Los porcentajes que han de aspirar a alcanzar las energías renovables son: 35% en 2030 y 100% en 2050. Con el dato añadido de que en 2050 el territorio de las Islas Baleares ha de tener capacidad para generar, con energías renovables, al menos el 70% de la energía final que se consume.

Seguidamente se destacan algunas de las medidas más relevantes que propone el proyecto de ley en el marco de cada uno de los objetivos que se acaban de señalar.

Medidas para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Las medidas que adopta la ley proyectada están principalmente orientadas a la reducción de las emisiones procedentes de los llamados «sectores difusos» (básicamente, el transporte, el sector residencial y comercial, el sector agrario o, por ejemplo, el sector de la gestión de residuos), dejando de lado aquellas emisiones que están reguladas por la normativa estatal, las que proceden de la actividad industrial y que están sometidas al régimen europeo de comercio de derechos de emisión. En el ámbito regulado:

Destacan sobre todo las medidas relacionadas con la movilidad y el transporte.

- A partir del año 2020 las flotas de vehículos de alquiler estarán obligadas a incorporar vehículos libres de emisiones, en una

proporción mínima que va desde el 2%, en el 2020, hasta el 100%, en el 2035.

- Antes del 1 de enero de 2025 se prevé que se hayan instalado, como mínimo, 1.000 puntos de carga de vehículo eléctrico de acceso público
- También a partir del 1 de enero de 2025 se impone la prohibición de la circulación en las Islas Baleares de motocicletas y turismos diésel, salvo las excepciones que puedan establecerse por razón de servicio público o de radicación previa de los vehículos en el territorio autonómico.
- A partir del 1 de enero de 2035 se prevé la prohibición de la circulación en las Islas Baleares de motocicletas, turismos, furgones y furgonetas que no sean libres de emisiones, a salvo nuevamente de las excepciones que se dispongan por razón de servicio público o de radicación previa en el territorio autonómico.

Cabe destacar, no obstante, que la norma autoriza al Gobierno para que pueda modificar, mediante Decreto, el calendario o las fechas que acaban de indicarse.

También son destacables, en segundo lugar, las medidas relacionadas con las centrales térmicas de generación de energía eléctrica:

- Se prevé el cierre progresivo de la central térmica de Alcudia, entre los años 2020 y 2025.
- La sustitución del combustible fuel por el carbón en la central térmica de Mahón.
- La eliminación del combustible fuel en la central de Ibiza.
- Y el cierre de la central térmica de Formentera

Y en tercer lugar, por último, deben mencionarse las medidas relativas a las empresas, grandes y medianas, que no estén sometidas al régimen de comercio de emisión gases. Para éstas:

- Se impone la obligación de ir reduciendo progresivamente sus emisiones, conforme a los indicadores de referencia que ha de establecer el Plan de Transición Energética y Cambio Climático. En relación a tales indicadores, se establece que los mismos podrán ser diferenciados por actividades e instalaciones, y

deberán tener en cuenta las particularidades y disponibilidades de cada sector.

- Y vinculado a la obligación de reducción comentada, se introduce el siguiente calendario:
 - A partir de 1 de enero de 2020: las empresas han de calcular y hacer constar anualmente los datos de su «huella de carbono» en el «Registro –que se crea– balear de la huella de carbono».
 - A partir de 1 de enero de 2025: las empresas han de elaborar y ejecutar planes de reducción de emisiones que contengan objetivos adecuados de reducción.

Medidas de mejora de la eficiencia energética. Se trata de medidas que tratan de garantizar el uso racional de la energía:

- Las nuevas edificaciones que se construyan han de ser edificios de consumo energético casi nulo. Ahora bien, el proyecto de ley parte de la premisa de que en las próximas décadas la mayoría del parque edificado estará formado, no por nuevas edificaciones que se construyan a partir de ahora, sino por edificaciones preexistentes. Y de ahí que el proyecto de ley de una gran importancia a la rehabilitación energética de los edificios existentes, permitiendo que reglamentariamente se establezcan requisitos y valores adicionales a los mínimos previstos en la normativa básica estatal relativa a eficiencia energética.
- A partir de 2025 las instalaciones térmicas, las nuevas calderas, no pueden usar ni carbón ni gasoil
- A partir de 2040 las nuevas instalaciones térmicas habrán de funcionar con energías renovables.

Medidas de fomento de las energías renovables. Se trata en este punto de medidas cuya finalidad es la de sustituir las fuentes de energía fósil por otras de carácter autónomo, inagotables y respetuosas con el medio ambiente. Como más relevantes:

- Se ordena la ubicación de las instalaciones de energías renovables, mediante la definición, por parte del planeamiento territorial, de las llamadas «zonas de desarrollo prioritario». Esto es, zonas donde tales instalaciones se entenderán asociadas a un uso admitido de carácter directo que se impondrá, por

consiguiente, sobre las determinaciones del planeamiento urbanístico. Y, a la vez, se simplifica la tramitación para la autorización de las instalaciones de energías renovables.

- Se impone la ubicación de placas de generación solar fotovoltaica en las cubiertas de determinados edificios y aparcamientos, según su superficie.
- Se promueve la participación local en las instalaciones de energías renovables, exigiéndose una participación mínima del 20% en la propiedad del proyecto de personas radicadas en el municipio en el que se pretende ubicar la instalación.
- Se establece que los nuevos edificios en suelo rústico no destinados a usos agrarios se tendrán que autoabastecer con energías renovables.
- Se admite que las instalaciones de autoconsumo podrán ser para uso de un único consumidor o compartidas entre diversos consumidores.

Acción transversal de lucha contra el cambio climático. El objetivo de lucha contra el cambio climático y de transición energética implica – como reconoce la propia exposición de motivos de la ley– el desarrollo de una política transversal. Hay que advertir, sin embargo, que en el proyecto de ley esa pretendida transversalidad es más aparente que real. O mejor dicho, tiene un carácter más indicativo que prescriptivo. Al margen de las medidas concretas que se prevén a lo largo del articulado del proyecto de ley, que ya se han destacado antes, en su texto sólo podemos encontrar una única disposición, la adicional sexta, que ofrece ciertamente un enfoque transversal, una visión de la contribución que puede hacerse en materia de cambio climático y de transición energética desde diferentes sectores de actividad estratégicos (sector del turismo, de los residuos, agrario, de los recursos hídricos, urbanístico, etc.). No obstante, las previsiones del proyecto de ley en este punto son puramente propositivas, sin ninguna carga vinculante. Se habla de:

- Fomentar los espacios urbanos verdes, para reducir el efecto «isla de calor». O sea, para evitar el aumento del calor por la acumulación de materiales absorbentes del calor.
- Incrementar la permeabilidad de los suelos y los sistemas urbanos de drenaje que faciliten la infiltración del agua.

- Reducir las barreras a la rehabilitación energética del parque edificado existente.
- Reducir las necesidades de movilidad.
- Implantar progresivamente energías renovables.

El proyecto de ley completa todo el conjunto de previsiones sustantivas que se han ido señalando con otras que son carácter organizativo, y que tienen por objeto acabar de definir el entramado orgánico al que se atribuye la responsabilidad de llevar a la práctica la estrategia de lucha contra el cambio climático y de transición energética.

Se crea el Consejo Balear del Clima, como órgano encargado de garantizar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones relativas al cambio climático y la transición energética. Asimismo, se prevé la implantación del llamado «Comité de Expertos», como órgano de asesoramiento en la graduación y adecuación a la realidad de cada momento del nivel de cumplimiento de los objetivos establecidos en la acción de lucha contra el cambio climático y de transición energética. Y finalmente, se crea el Instituto Balear de la Energía, ente instrumental, dependiente de la Consejería de Territorio, Energía y Movilidad, dedicado al fomento y la ejecución de actuaciones en materia de eficiencia, gestión y ahorro energético y de energías renovables, así como también encargado de la elaboración de análisis y estudios relacionados con el cambio climático y la transición energética.

1.4. EJECUCIÓN: LÍNEAS DE ACTUACIÓN

Igual que antes se ha hecho notar respecto al ámbito normativo, el año 2018 no ha deparado tampoco excesivas noticias de relevancia relacionadas con la actuación de gestión ambiental. Bien podría decirse que, como en años precedentes, la actuación de los poderes públicos se ha limitado en esencia a una tarea 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, debe hacerse referencia al interés puesto en la protección de la *posidonia oceánica*, que se ha traducido en la aprobación del Decreto 25/2018, de 27 de julio, de conservación de la posidonia oceánica en las Islas Baleares.

La *posidonia oceánica*, según recuerda el preámbulo del Decreto, es una fanerógama marina endémica del mar Mediterráneo, de crecimiento muy lento y que forma extensas praderas alrededor de las Islas Baleares, con una extensión de más de 650 km². La importancia biológica y ecológica de esta especie es extraordinaria, por la función que cumplen las praderas de *posidonia* de retención de sedimentos y nutrientes, por ser refugio para la reproducción de otras especies marinas, o también, sumamente relevante, por servir a la oxigenación del agua y a la captación de CO₂, aspecto este último fundamental como elemento mitigador del cambio climático.

Las Islas Baleares son la comunidad autónoma que posee la superficie de praderas de *posidonia oceánica* más grande del Estado, en concreto un 50% del total inventariado. Por otra parte, se ha de tener en cuenta que cerca del 75% de estas praderas se encuentran dentro de áreas que forman parte de la Red Natura 2000. Y cabe recordar, asimismo, que las praderas de *posidonia* situadas entre Ibiza y Formentera fueron declaradas por la UNESCO, en el año 1999, Patrimonio de la Humanidad.

La *posidonia oceánica* es objeto de una rigurosa protección, prestada tanto por la normativa comunitaria como por la estatal básica. En concreto, la *posidonia* está considerada hábitat prioritario conforme a la Directiva de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres (la llamada Directiva de Hábitats). Por su parte, el Real Decreto 139/2011 incluyó la *posidonia oceánica* en la lista de especies silvestres en régimen de protección especial, lo que comporta la puesta en juego del régimen general de protección establecido por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad. Y sin olvidar, por último, la protección derivada de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino.

En efecto, como decíamos, existe un notable cuerpo normativo que sirve a la protección de la *posidonia oceánica*. Sin embargo, eso no es obstáculo para que pueda afirmarse que en las Islas Baleares la realidad de su litoral provoca que el ecosistema esté sometido a considerables presiones y amenazas que pueden poner en peligro su buen estado de conservación. Se pueden citar, entre otros factores de riesgo, la ocupación del fondo marino para obras portuarias, la práctica ilegal de la pesca de arrastre, el fondeo de las embarcaciones de recreo y deportivas o el vertido

de aguas deficientemente depuradas y de la salmuera de las desaladoras. En definitiva, como se ve, factores vinculados sobre todo a la presión antrópica.

Ante esta situación, el Gobierno de las Islas Baleares ha entendido necesario establecer normas adicionales de protección de la *posidonia oceánica*, o lo que es lo mismo, una regulación adaptada a la realidad del archipiélago, que sepa hacer compatibles el desarrollo de las actividades humanas con la conservación de la especie y el hábitat.

En definitiva, el Decreto aprobado por el ejecutivo autonómico pretende establecer un marco jurídico homogéneo para la protección de la *posidonia oceánica* en las Islas Baleares, mediante la regulación de aquellos usos y actividades que puedan afectar a la especie y al hábitat, y mediante la promoción de acciones que contribuyan de forma activa al mantenimiento y consecución de su estado favorable de conservación.

1.5. CONFLICTOS AMBIENTALES

A raíz de lo que luego se dirá, el «conflicto territorial» ha estado presente un año más en el panorama político y social de las Islas Baleares. Se trata de un conflicto ya tradicional en la Comunidad Autónoma, que gira en torno a la política urbanística y de ordenación territorial, y que enfrenta, por un lado, a aquellos que entienden que ha existido siempre un excesivo dominio de la normativa protectora, y que ésta ha provocado y sigue provocando una pérdida injustificada de oportunidades económicas; y, por otro lado, en el extremo diametralmente opuesto, a aquellos que consideran que la política territorial y medioambiental ha estado con demasiada frecuencia subordinada a los grandes intereses económicos de las islas – turismo y construcción–, y que ello ha llevado a la comunidad autónoma a una situación de enorme fragilidad territorial y ambiental.

En línea con esta segunda corriente de opinión, el Parlamento de las Islas Baleares aprobó, en mayo de 2008, la Ley de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible en las Islas Baleares. Como indica el título de la norma, en ésta se recogían un amplio conjunto de medidas, todas de carácter territorial –pero de muy variada naturaleza–, destinadas a garantizar un desarrollo territorial sostenible en las Islas Baleares. Medidas que supusieron, algunas de ellas, la desclasificación de terrenos urbanizables y la imposibilidad de desarrollo de proyectos de transformación urbanística.

La adopción de tales medidas dio lugar a la reclamación de las correspondientes indemnizaciones por parte de los propietarios del suelo y de los promotores de las actuaciones. En el año 2018 una buena parte de los

contenciosos que se iniciaron entonces han llegado a su resolución definitiva y firme. Y el resultado ha sido la condena a la Comunidad Autónoma a hacer frente al pago de cuantías notablemente elevadas en concepto de indemnización, casi ciento cincuenta millones de euros. Para responder al pago de dichas indemnizaciones se ha aprobado el Decreto-ley 4/2018, mediante el cual se habilitan partidas presupuestarias y se autoriza el endeudamiento a largo plazo hasta el límite necesario para el pago de la deuda pendiente.

La aprobación de la norma ha servido de motivo para volver a poner sobre la mesa el debate que gira en torno al que denominamos «conflicto territorial». Y ha servido a aquellos que denuncian la existencia de un exceso de normativa protectora para añadir un argumento adicional a su crítica, en la medida que dicha normativa no sólo supone –en su opinión– un freno desproporcionado al desarrollo de la actividad económica, sino que además genera unos costes muy elevados que acaban recayendo sobre la comunidad y mermando la disponibilidad de fondos públicos para otros fines de interés general.

Ante este planteamiento, el Decreto-ley 4/2018 adopta una posición clara y taxativa, que queda perfectamente expresada en su preámbulo. Allí se reconoce abiertamente que los cambios en la ordenación urbanística y territorial pueden provocar, en ocasiones, restricciones antijurídicas en el patrimonio de los ciudadanos, que por eso mismo deben ser objeto de compensación mediante la correspondiente indemnización. Tal es lo que provocaron, justamente, algunas de las medidas impuestas por la Ley 4/2008. No obstante, el preámbulo del Decreto-ley no duda en afirmar que aquellas medidas resultaban en todo caso «imprescindibles para la adecuada ordenación territorial de los ámbitos regulados».

En definitiva, la norma aprobada viene a mostrar una clara orientación en el desarrollo de la política territorial: aquella que contempla las eventuales indemnizaciones derivadas de la responsabilidad patrimonial de las administraciones pública como un coste asociado, y no un límite, a la ejecución de la concreta opción adoptada.

Dejando de lado todo lo anterior, otro de los centros de preocupación constante, dadas las características físicas de las Islas Baleares, es el que afecta a los recursos hídricos. 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).

La apertura del correspondiente trámite de información pública sirvió para que se conocieran algunos datos sumamente preocupantes. Datos que revelan déficits relevantes respecto al estado y calidad de una parte notable de las masas de agua de la Comunidad Autónoma. Para hacer frente a estos déficits, el documento de revisión anticipada del Plan Hidrológico ha revisado y actualizado 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, se ha actualizado el programa de medidas para la recuperación de los acuíferos en mal estado cuantitativo y cualitativo; igualmente, por otra parte, se prevén programas de control y seguimiento, particularmente por lo que se refiere a las aguas superficiales; se adoptan medidas para reducir la contaminación difusa; o también, a destacar, se establecen 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.

En fecha 21 de septiembre de 2018, el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares ha acordado la aprobación –con carácter inicial– de la revisión anticipada del Plan Hidrológico de las Islas Baleares (segundo ciclo: 2015-2021).

2. APENDICE INFORMATIVO

2.1. DEPARTAMENTO DEL GOBIERNO AUTONÓMICO COMPETENTE EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca. Titular: Sr. Vicenç Vidal Matas.

2.1.1. ESTRUCTURA INTERNA

2.1.1.1. Órganos superiores y directivos:

Secretaría General: Sra. Catalina Inés Perelló Carbonell.

Dirección General de Agricultura y Ganadería: Sr. Mateu Ginard i Sampol.

Dirección General de Recurso Hídricos: Sra. Juana Maria Garau Muntaner.

Dirección General de Educación Ambiental, Calidad Ambiental y Residuos: Sr. Sebastià Sansó i Jaume.

Dirección General de Pesca i Medio Marino: Sr. Juan Mercant Terrassa.

Dirección General de Espacios Naturales y Biodiversidad: Sr. Miquel Mir Gual.

2.1.1.2. Otros órganos decisorios con rango directivo:

Comisión Balear de Medio Ambiente.

2.1.1.3. Órganos Asesores:

- Comisión de Precios.

2.1.2. ENTES INSTRUMENTALES DEPENDIENTES O VINCULADOS A LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, MEDIO AMBIENTE Y TERRITORIO

2.1.2.1. Entes institucionales:

Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental (ABAQUA).

Instituto Balear de la Naturaleza (IBANAT).

Fondo de Garantía Agraria y Pesquera de las Islas Baleares (FOGAIBA).

Servicios de Mejora Agraria y Pesquera, S.A. (SEMILLA).

Consortios:

Consortio de Aguas de las Islas Baleares.

Consortio para la Recuperación de la Fauna de las Islas Baleares (COFIB).

2.2. NORMATIVA Y ACTOS

2.2.1. NORMAS CON RANGO DE LEY

- Ley 5/2018, de 19 de junio, de la Vivienda de las Islas Baleares.

- Ley 6/2018, de 22 de junio, por la que se modifican diversas normas del ordenamiento jurídico de las Islas Baleares en materia de turismo, de función pública, presupuestaria, de personal, de urbanismo, de ordenación farmacéutica, de transporte, de residuos y de régimen local, y se autoriza al Gobierno de las Islas Baleares para aprobar determinados textos refundidos.
- Ley 9/2018, de 31 de julio, por la que se modifica la Ley 2/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Islas Baleares.
- Decreto-ley 4/2018, de 23 de noviembre, de concesión de créditos suplementarios para atender los gastos inaplazables derivados de las sentencias judiciales pendientes de pago en el ámbito de la Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para el desarrollo territorial sostenible de las Islas Baleares, con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para el año 2018.
- Decreto-ley 5/2018, de 21 de diciembre, sobre proyectos industriales estratégicos de las Islas Baleares.
- Ley 13/2018, de 28 de diciembre, de caminos públicos y rutas senderistas de Mallorca y Menorca.

2.2.2. OTRAS DISPOSICIONES Y ACTOS

- Decreto 4/2018, de 23 de febrero, por el que se aprueban la organización, las funciones y el régimen jurídico de la Comisión de Medio Ambiente de las Islas Baleares.
- Decreto 25/2018, de 27 de julio, sobre la conservación de la posidonia oceánica en las Islas Baleares.
- Decreto 4/2018, de 24 de mayo, de la Presidencia de las Islas Baleares, por el que se modifica el Decreto 24/2015, de 7 de agosto, de la Presidencia 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.
- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 21 de septiembre de 2018, por el que se aprueba con carácter inicial la revisión anticipada del Plan Hidrológico de las Islas Baleares, correspondiente al segundo ciclo (2015-2021).

- Decreto 45/2018, de 14 de diciembre, por el que se establece la reserva marina de la costa noroeste de Ibiza-Tagomago y se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marina, y las actividades subacuáticas.
- Decreto 17/2017, de 21 de abril, por el cual se fijan los principios generales de exoneración de las condiciones urbanísticas de las edificaciones e instalaciones agrarias y complementarias en explotaciones agrarias en el ámbito de las Islas Baleares.