

## Islas Baleares: la protección de la *posidonia* *oceánica*

Bartomeu Trias Prats

SUMARIO. 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. ORGANIZACIÓN. 3. LEGISLACIÓN. 4. EJECUCIÓN: LÍNEAS DE ACTUACIÓN. 5. LA PROTECCIÓN DE LA *POSIDONIA OCEÁNICA*. 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 un año, el 2021, que como el anterior ha estado dominado por la crisis sanitaria generada por la COVID-19 y por el conjunto de medidas que se han adoptado destinadas a combatir y paliar los efectos de aquella crisis. En este contexto, vale la pena destacar el afianzamiento del régimen de protección de una de las plantas de mayor relevancia en la formación de los hábitats marinos de las Islas Baleares y, por extensión, del Mar Mediterráneo.

ABSTRACT: Action in the field of environmental protection has not had a particularly marked or noteworthy intensity, in a year, 2021, which like the previous one has been dominated by the health crisis generated by the COVID-19 and for all the measures that have been taken to combat and mitigate the effects of that crisis. In this context, it is worth noting the strengthening of the protection regime for one of the most important plants in the formation of marine habitats in the Balearic Islands and, by extension, in the Mediterranean Sea.

PALABRAS CLAVE: Islas Baleares. Medio ambiente. Espacios naturales. Posidonia.

KEY WORDS: Balearic Islands. Environment. Natural spaces. Posidonia.

## 1. VALORACIÓN

### 1.1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La crisis sanitaria generada por la pandemia de la COVID-19 ha marcado nuevamente, como sucediera en el anterior, el devenir de este año. Es suficiente un rápido repaso de las diferentes medidas que se han adoptado a lo largo de 2021, sea en forma de disposiciones normativas o de actos administrativos, para comprobar que una inmensa mayoría de las mismas tiene precisamente como eje de referencia aquella crisis. La enfermedad de la COVID-19 ha constituido la más importante de las preocupaciones de la acción de los poderes públicos. Y 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 así en el principal objetivo de aquella acción.

En este contexto de anomalía y de emergencia hay que enmarcar la política medioambiental autonómica. Algo que sirve para explicar fácilmente que los resultados de dicha política no hayan sido singularmente relevantes o destacados. Bastará fijarse en el detalle de las disposiciones que se citan en el apéndice informativo de esta crónica del año 2021 para darse cuenta, a modo de botón de muestra, que la producción normativa ha sido bastante escasa y de poco calado. Faltan normas que hayan tenido por objeto la regulación sistemática de enteros ámbitos de la materia ambiental. Y todo lo más que podemos encontrar son disposiciones cuya incidencia sobre dicha materia es en realidad indirecta o tangencial. En resumen, lo mejor que puede decirse es 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 tradicionalmente vienen reclamando la atención de la actuación administrativa, dígame protección de los espacios naturales, gestión de los residuos o mejora de los recursos hídricos.

Si algún episodio particular merece destacarse, como así ya lo hemos querido hacer en el título que sirve de encabezamiento, es el que tiene que ver con la consolidación del régimen de protección de la *posidonia oceánica*. Que no ha venido dada por la adopción de nuevas o mayores medidas destinadas a su conservación, sino en realidad ha sido consecuencia del hecho de que la justicia, el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares,

ha ratificado la legalidad de las que se adoptaron, no hace mucho tiempo, a través del Decreto 25/2018, de 27 de julio. A esta cuestión dedicaremos una concreta atención más adelante.

## 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.

Hay que destacar que a principios de año se produjeron algunas alteraciones en la definición de la organización de la administración autonómica y de las competencias de los distintos órganos que la forman (Decreto 8/2021, de 13 de febrero), aunque ninguna de ellas con incidencia directa sobre la Consejería de medio ambiente y territorio. Sí han afectado las modificaciones, en cambio, a la organización de otra consejería íntimamente relacionada con la materia medioambiental, la de transición energética y sectores productivos, si bien que la novedad introducida ha sido escasamente relevante por lo que a nosotros nos interesa. Ha consistido sencillamente en incorporar el título de «memoria democrática» a la denominación de dicha consejería.

Con todo, es importante hacer referencia a la existencia de esta consejería, que cuenta en su organización interna con una dirección general específicamente dedicada a dos ámbitos tan relevantes y conectados entre sí como son «energía y cambio climático» (Decreto 11/2021, de 15 de febrero). La vinculación entre ambos sectores se entiende fácilmente si atendemos al hito que supuso, hace poco más de un par de años, la aprobación de la Ley autonómica de «transición energética y cambio climático» (Ley 10/2019, de 22 de febrero), una de las pioneras en todo el estado español.

Como se puede comprobar con la lectura de la referida ley, más que una norma de cambio climático, entendido el fenómeno en su globalidad, originado por una multiplicidad de factores, la disposición legal 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.

Es la propia Ley, pues, la que establece una estrecha vinculación entre el propósito de lucha contra el cambio climático y el objetivo de transformación del escenario económico-energético balear hacia un modelo descarbonizado. Y de ahí, en fin, que no sea de extrañar que esa íntima relación se haya trasladado a la definición de la organización administrativa.

Más allá de lo que acabamos de comentar, en el panorama organizativo de 2021 solo resta hacer mención a dos novedades, la aprobación de dos reglamentos, también directamente relacionados con el propósito de lucha contra el cambio climático. De un lado, el que regula el Registro Balear de Huella de Carbono, y, de otro, el relativo a la composición y funcionamiento del Consejo Balear del Clima.

Empezando por el primero, hay que decir que el Registro Balear de Huella de Carbono es un instrumento creado por la Ley autonómica de transición energética y cambio climático, en sintonía con el Registro estatal regulado en el Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo (la norma balear se preocupa de establecer los mecanismos necesarios para garantizar la compatibilidad entre ambos instrumentos). El Registro nace con la misión de ayudar al cumplimiento de los objetivos de reducción de emisión de gases de efecto invernadero en el territorio de las Isla Baleares que marca la Ley. Con esta finalidad, dispone que todas las organizaciones incluidas en su ámbito de aplicación han de calcular y verificar las emisiones difusas de sus instalaciones por intervalos temporales de tres años, así como aportar los planes de reducción de dichas emisiones. El funcionamiento es muy sencillo: durante el primer año, el cálculo de las emisiones difusas se ha de verificar, antes de su inscripción, por un organismo verificador externo; en los dos años siguientes, segundo y tercero, los datos de las emisiones se reportan directamente al registro sin verificación externa, únicamente acompañados por un informe de huella de carbono validado por la declaración responsable de la organización remitente; por último, en el primer año del nuevo ciclo trienal, el cálculo y acreditación de las emisiones difusas exige otra vez acreditación externa, que ha de ir referida tanto a la huella de carbono del año que se inscribe como a la de los dos años anteriores que no se habían verificado. Y así sucesivamente cada nuevo ciclo de tres años. La inscripción de la huella de carbono es obligatoria para todas las grandes y medianas empresas que desarrollan total o parcialmente su actividad en las Islas Baleares. Y lo mismo para la Administración autonómica y todos los entes del sector público instrumental dependiente. Para el resto del tejido empresarial, así como para la ciudadanía, la inscripción es voluntaria. Con el

Registro, en fin, la Administración puede disponer de información detallada sobre las emisiones difusas que se producen en las Islas Baleares, y, a partir de ahí, poner en práctica las medidas necesarias para su reducción –a través de planes y de los presupuestos de carbono– según los diferentes sectores de actividad y las distintas islas del archipiélago.

El Consejo Balear del Clima, por su parte, es un órgano consultivo y de participación. También creado por la Ley balear de transición energética y cambio climático, este órgano colegiado 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 dicho 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, la norma reglamentaria prevé que en el Consejo han de estar representados todos los sectores económicos, sociales y profesionales implicados, las entidades representativas de los intereses medioambientales, la Universidad de las Islas Baleares y los grupos de investigación relacionados con la materia. Finalmente, la regulación de la composición y funciones del Consejo se ha establecido teniendo en cuenta la existencia de otros órganos que se mueven igualmente en el marco de la lucha contra el cambio climático, particularmente la Comisión Interdepartamental del Cambio Climático y el Comité de Expertos para la Transición Energética y el Cambio Climático.

### **3. LEGISLACIÓN**

En el apéndice informativo se contiene una lista de las normas y actos que se han producido a lo largo del año 2021 y que mayor relación tienen con la materia ambiental.

Como se dijo en otro momento, un rápido repaso de esa lista sirve para darse cuenta de que la actividad normativa durante el año 2021 ha sido más bien escasa. Incluso inexistente si nos referimos a las normas parlamentarias. El Parlamento de las Islas Baleares no ha aprobado durante todo el año ninguna ley formal que merezca destacarse.

Todo lo más que podemos mencionar son normas legales emanadas del ejecutivo autonómico. Y aun así son normas cuya incidencia sobre la política medioambiental es más bien tangencial.

En primer lugar, se pueden citar dos decretos leyes relacionados con la regulación del impuesto sobre las estancias turísticas en las Islas Baleares.

Como se sabe, dicho tributo, creado en el año 2016 (Ley 2/2016, de 30 de marzo, del impuesto sobre estancias turísticas en las Islas Baleares y de medidas de impulso del turismo sostenible), se configura como un impuesto de carácter finalista, en el sentido de que su producto, con el que se nutre el denominado «fondo para favorecer el turismo sostenible», está destinado a financiar toda clase de actuaciones que se vinculen a los objetivos que marca la propia Ley. Entre ellos algunos que guardan conexión con la política ambiental, como por ejemplo, el que consiste en la «protección, preservación y recuperación del medio natural, agrario y marino», o el que tienen como objeto impulsar «proyectos de investigación científica que contribuyan a la lucha contra el cambio climático».

Es fácil adivinar que la irrupción de la COVID-19, y de las medidas que se han ido adoptando para hacer frente a la situación de emergencia sanitaria provocada por la pandemia, han tenido un impacto destacado sobre la actividad económica. Un impacto que ha sido especialmente sensible, no hay duda, en lo que afecta al desarrollo de la actividad turística, que ha visto como la demanda, en estos dos últimos años, experimentaba un notable descenso. Ante este escenario, las normas legales aprobadas no están orientadas a reordenar las coordenadas básicas que definen el impuesto, sino que se trata simplemente de adoptar medidas coyunturales con las que se pretende aliviar la situación económica de los sujetos pasivos sustitutos del impuesto, esto es, los empresarios turísticos. Así, se entiende que las normas incidan de manera particular sobre el régimen de estimación objetiva, con la adopción de varias medidas: i) por un lado, la que consiste en suprimir el ingreso a cuenta que se impone a los sujetos pasivos sustitutos en el régimen de estimación objetiva, a la vez que se habilita como facultad excepcional la de renunciar a dicho régimen de estimación objetiva, con la consiguiente sujeción al régimen de estimación directa (Decreto ley 1/2021, de 25 de enero, por el cual se aprueban medidas excepcionales y urgentes en el ámbito del impuesto sobre estancias turísticas en las Islas Baleares para el ejercicio fiscal de 2021, del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, en materia de renta social garantizada y en otros sectores de la actividad productiva); y ii) por otro lado, la que se concreta en la reducción individualizada de los signos, índices o módulos aplicables al régimen de estimación objetiva (Decreto ley 2/2021, de 22 de marzo, por el que se aprueban medidas excepcionales y urgentes en el ámbito del impuesto sobre las estancias turísticas en las Islas Baleares y de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar).

Y, en segundo lugar, cabe referirse al Decreto ley 9/2021, de 23 de diciembre, de medidas urgentes en determinados sectores de actividad administrativa. El título de la norma deja bien a las claras cuál es su cometido. Y no es difícil imaginar que todas las medidas que incorpora la norma, o la inmensa mayoría de ellas, se justifican por la necesidad de hacer frente a las consecuencias derivadas de la crisis ocasionada por la COVID-19. Así se destaca enfáticamente en su exposición de motivos.

Su incidencia sobre la materia medioambiental también es escasa. Todo lo más queda limitada a la modificación puntual de un precepto (art. 54) de la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética. La modificación tiene como propósito excluir del cómputo de los parámetros urbanísticos –de altura, ocupación, edificabilidad y de distancia a linderos– aplicables en cada caso a determinadas instalaciones de producción de energía renovable o instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovable o que usen tecnología de generación renovable.

A decir verdad, la modificación que comentamos poco o nada tiene que ver con los efectos de la pandemia. Sino que se trata en realidad de remediar una equivocación anterior. La exención que ha establecido ahora el Decreto ley 9/2021 ya había sido incorporada a la Ley de transición energética y cambio climático por una norma legal anterior (Ley 2/2020, de 15 de octubre, de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la actividad económica y la simplificación administrativa en el ámbito de las administraciones públicas de las Islas Baleares para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19). Sin embargo, otra norma posterior (Ley 4/2021, de 17 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes para ejecutar las actuaciones y los proyectos que se han de financiar con fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia) suprimió por error dicha previsión. El Decreto ley 9/2021 lo único que hace, pues, es volver al estado de las cosas precedente.

Al margen de las normas legales citadas en los párrafos precedentes, todas las demás que se han aprobado en el año 2021 son normas de rango reglamentario. Y la mayoría de ellas son normas de carácter meramente organizativo, que ya hemos mencionado en otro apartado anterior

Como salvedad, solo queda referirse a la regulación que se ha aprobado en 2021 relativa a la actividad de marisqueo profesional y recreativo: Decreto 21/2021, de 31 de mayo, por el que se regula el marisqueo profesional y recreativo en las Islas Baleares, y se modifica el Decreto 19/2019, de 15 de marzo, por el que se establece el plan de gestión pluriinsular para la pesca con artes tradicionales en las Islas Baleares.

La norma reglamentaria, que se dicta como desarrollo parcial de la Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura en las Islas Baleares, tiene como propósito, según avanza su mismo título, regular la práctica del marisqueo, profesional y recreativo, en el ámbito de las Islas Baleares. A tal efecto, el Decreto de 31 de mayo de 2021 establece los diferentes tipos de licencias que se exigen para la práctica de aquella actividad, determina cuáles son las zonas aptas para el desarrollo de la misma, regula los instrumentos que se pueden utilizar en el marisqueo, o bien, como otro de los contenidos más destacados, establece los requisitos aplicables en cuanto a las capturas de las especies reguladas (tallas mínimas, especies prohibidas, vedas, cuotas máximas de captura).

#### **4. EJECUCIÓN: LÍNEAS DE ACTUACIÓN**

El año 2020 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 2021 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.



Como decíamos, 2021 nos ha dado nuevas muestras de la labor llevada a cabo por la Administración autonómica en las distintas facetas que acabamos de mencionar. Bien es cierto, también lo dijimos, que los avances o logros obtenidos no siempre responden, o no siempre parecen responder, a una tarea sistemática y perfectamente organizada, sino más bien representan ser el resultado de una labor impulsada a base de esfuerzos puntuales. En cualquier caso, no obstante, hay que resaltar que se trata de una labor que no se detiene, y que año tras año va alcanzando nuevos éxitos.

A destacar, en 2021, en el ámbito de los instrumentos de planificación y gestión, la aprobación del plan de gestión «Natura 2000» de la Costra este de Menorca, y del plan rector de uso y gestión del parque natural de *S'albufera des Grau* y de las reservas naturales de las *illes des Porros*, de *s'Estany*, de la *bassa de Morella, des Prat* y de la *illa d'en Colom* (Decreto 39/2021, de 2 de agosto); también en la esfera de la planificación, la aprobación del plan de ordenación de los recursos naturales de *s'Albufera de Mallorca* (Decreto 7/2021, de 22 de febrero); en lo que se refiere a la declaración de espacios naturales conforme a las categorías del derecho interno, la ampliación de la superficie del parque natural de *s'Albufera de Mallorca* (Decreto 7/2021, de 22 de diciembre, que modifica el Decreto 4/1988, de 28 de febrero); o por lo que se refiere a la implantación de la red «Natura 2000», la declaración como zonas de especial conservación de hasta siete lugares de importancia comunitaria (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de agosto de 2021).

Como se puede comprobar, se trata en todos los casos de decisiones singulares que se proyectan sobre aspectos o facetas variadas de la acción asociada a la protección de los espacios naturales. Pero como dijimos, lo importante es que la acción es constante.

## 5. LA PROTECCIÓN DE LA *POSIDONIA OCEÁNICA*

A finales de la década pasada el interés del Gobierno autonómico en la protección de la *posidonia oceánica* tuvo su primera manifestación relevante con 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 citado 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 km<sup>2</sup>. 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 CO<sub>2</sub>, 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 (art. 57) 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 entendió necesario establecer normas adicionales de protección de la *posidonia oceánica*, o lo que es lo mismo, establecer una regulación adaptada a la realidad del archipiélago, capaz de 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 en el año 2018 nació con voluntad de 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 pueden 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.

Hay que señalar que pronto la norma autonómica fue puesta en cuestión desde algunos sectores, por algunas organizaciones, particularmente algunas relacionadas con la práctica de la náutica deportiva o recreativa. En concreto, la «Asociación de Clubs Náuticos de Baleares» y la «Asociación de Navegantes del Mediterráneo», que interpusieron recurso contencioso-administrativo, ante el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, contra el citado Decreto regulador de la *posidonia oceánica*. A la impugnación de estas asociaciones se adhirieron después otras, la «Asociación Española de Grandes Yates», la «Asociación de Instalaciones Náuticas Deportivas», la «Asociación Mallorquina de Pesca Recreativa Responsable» y «Puertos Deportivos de Baleares Asociados», si bien el recurso de estas fue finalmente inadmitido por considerarse extemporáneo.

Por lo que se refiere a los motivos de impugnación, el recurso maneja distintos argumentos. Los recurrentes imputan a la norma cuestionada la vulneración de algunos principios esenciales de nuestro ordenamiento jurídico, como el principio de igualdad, el principio de legalidad en materia sancionadora o el principio de seguridad jurídica. Todas estas supuestas vulneraciones, no obstante, son rechazadas por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia, de fecha 21 de abril de 2021, en su práctica totalidad (como excepción, se declara la nulidad del apartado 1 del artículo 13, al considerarse que el mismo configura una infracción genérica –el incumplimiento de lo dispuesto en el propio Decreto– que está desligada de los concretos tipos infractores definidos por las normas legales; y también del punto 4 del artículo 7, por la misma razón, por entenderse que la norma reglamentaria configura una infracción autónoma).

Al margen de lo anterior, hay otro argumento en el recurso que es el que más nos interesa aquí, toda vez que también se imputa al Decreto 25/2018 una supuesta vulneración de las disposiciones establecidas por la normativa básica estatal en materia de protección del medio ambiente. En particular, la vulneración de algunas de las previsiones recogidas en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino, y en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Para entender mejor la crítica de las asociaciones recurrentes, cabe antes conocer cuáles son las principales medidas o determinaciones que impone el Decreto 25/2018. Básicamente son las siguientes: i) en primer lugar, el Decreto recoge las prohibiciones genéricas que el artículo 57 de la Ley 42/2007 establece para la conservación de las especies incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial; ii) no obstante, acto seguido el Decreto impone algunas otras prohibiciones específicas que se añaden a las anteriores, como son, en particular, la que se refiere a la implantación de nuevas instalaciones (instalaciones de acuicultura, emisarios submarinos y cualesquiera otras instalaciones que puedan tener efectos negativos sobre la *posidonia* según su evaluación de impacto ambiental) y la que afecta a aquellas actuaciones sobre la *posidonia* que consistan en la extracción de áridos, el vertido de materiales dragados, la pesca de arrastre y el fondeo incontrolado (se considera fondeo incontrolado todo el que no se realice conforme a los sistemas de bajo impacto –boyas aisladas o campos de boyas– autorizados según lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto) ; y iii) finalmente, en tercer lugar, el Decreto prevé la posibilidad de que la Administración autonómica admita excepciones al régimen de prohibiciones establecido, tanto el que resulta de la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad como el que se contiene en el propio Decreto, siempre y cuando la excepción responda a los criterios y requisitos señalados en el artículo 61 de la Ley estatal 42/2007.

Estas son, como dijimos, las principales medidas de protección de la *posidonia oceánica* que dispone el Decreto 25/2018. Sobre esta base, las entidades recurrentes articulan su crítica a la norma autonómica, es decir, argumentan la supuesta vulneración de la legislación básica medioambiental, que focalizan sobre dos puntos o dos de las prohibiciones concretas que se prevén, la de extracción de áridos y la de fondeo sobre *posidonia oceánica*. Según los recurrentes, o bien tales prohibiciones no están previstas en la legislación básica, o bien, en su caso, la adopción de las mismas corresponde a la Administración del Estado.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares rechaza íntegramente en este punto la tesis de las asociaciones recurrentes. Y lo hace siempre recordando que el establecimiento de aquellas prohibiciones puede tener perfecto acomodo en la competencia autonómica para el establecimiento de normas adicionales de protección. El fundamento del rechazo, pues, se encuentra en el contenido competencial reconocido estatutariamente a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (art. 30.46 EA), que alcanza, con carácter exclusivo, a las materias de «protección del medio ambiente, ecología y espacios naturales protegidos», sin perjuicio de la legislación básica del Estado», y que añade a la vez la relativa al dictado de «normas adicionales de protección».

Pero eso no es todo, la sentencia nos recuerda también que el margen de actuación asumido por la norma autonómica viene incluso reconocido por la propia normativa básica estatal (así por ejemplo en el caso del fondeo, donde resulta que el Real Decreto 139/201, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, dispone que las comunidades autónomas podrán reglamentar las operaciones de anclaje de embarcaciones).

En resumen, todo lo anterior lleva al Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares a rechazar de plano que exista cualquier tipo de divergencia o colisión competencial entre el Decreto 25/2018 y la normativa estatal. Y de este modo, en fin, podemos decir que el régimen de protección de la *posidonia oceánica* establecido en su día por el reglamento autonómico se mantiene hoy intacto, en toda su integridad.

## 6. CONFLICTOS AMBIENTALES

La pandemia de la COVID-19 ha puesto en cuarentena alguno de los conflictos ambientales clásicos en las Islas Baleares, o como mínimo ha mitigado su nivel de intensidad. Podría decirse que así ha sucedido, por poner un ejemplo destacado, con el que seguramente es el conflicto ambiental que mayor presencia tiene en la comunidad autónoma, el que tiene que ver con el consumo progresivo de territorio asociado a las operaciones de desarrollo urbanístico, tanto las vinculadas a usos residenciales como a usos turísticos. Este conflicto, que podríamos denominar «conflicto territorial», ha pasado por varias etapas, pero en todas ellas el detonante lo encontramos en un factor común, la acusada percepción de finitud territorial, y consiguientemente de limitación de recursos, que se tiene en los territorios insulares como son las Islas Baleares.

En un primer momento la preocupación estuvo focalizada sobre todo en la preservación, frente al proceso urbanizador, de determinados espacios singularmente relevantes por razón de sus valores naturales o paisajísticos. Y a esto se unió, algún tiempo después, el propósito de frenar el fenómeno de urbanización difusa del suelo rústico de régimen general, impulsado como consecuencia de la progresiva colonización de este espacio por parte de la edificación residencial. En ambos casos, no obstante, la amenaza percibida venía a ser la misma, el crecimiento en extensión, traducido en la urbanización-sellado de nuevas hectáreas de suelo que se destinaban a usos alojativos, residenciales y turísticos.

Ya en el nuevo siglo, particularmente a mediados de la segunda década, las preocupaciones se han orientado en un nuevo sentido, enfocadas no tanto sobre el crecimiento en extensión, de consumo de nuevo territorio, como sobre el crecimiento intensivo, o lo que es lo mismo, sobre el incremento del índice de presión humana. ¿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 aumento espectacular del número de turistas que han visitado las Islas Baleares en los años pasados próximos.

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.

En fin, este podría ser un resumen muy rápido, tal vez algo simple, de las diferentes etapas o versiones distintas en las que se ha expresado el «conflicto territorial».

La irrupción de la pandemia de la COVID-19 ha provocado, según habíamos señalado al inicio, que los rigores de aquel conflicto se hayan atenuado. Por una razón que a nadie se le escapa: las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia han tenido un efecto muy perceptible en forma de disminución de la actividad económica y de la movilidad de las personas. Y ello ha afectado, como no, a la inversión en el sector de la construcción y a la afluencia de turistas. Baste ver que las cifras de la temporada turística de 2021, aun siendo mejores que las del verano anterior, quedan todavía lejos de los máximos conocidos en los años previos a la pandemia.

La situación, sin embargo, es puramente coyuntural, así se nos dice insistentemente. Y por lo tanto es de esperar que en los próximos años se vuelva al escenario que venía siendo habitual hasta el momento. Y con ello, en fin, que vuelvan a aflorar, o a manifestarse con mayor intensidad, algunos de los conflictos tradicionales en las Islas Baleares.

## **7. APENDICE INFORMATIVO**

### **7.1. DEPARTAMENTO DEL GOBIERNO AUTONÓMICO COMPETENTE EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE**

Consejería de Medio Ambiente y Territorio. Titular: Sr. Miquel Mir Gual

#### **7.1.1. Estructura interna**

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.

Otros órganos decisorios con rango directivo:

- Comisión de Medio Ambiente de las Islas Baleares.

#### **7.1.2. Entes instrumentales dependientes o vinculados a la Consejería de Medio Ambiente y Territorio**

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).

### Consortios:

- 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.

## 7.2. NORMATIVA Y ACTOS

### 7.2.1. Normas con rango de ley

- Decreto ley 1/2021, de 25 de enero, por el cual se aprueban medidas excepcionales y urgentes en el ámbito del impuesto sobre estancias turísticas en las Islas Baleares para el ejercicio fiscal de 2021, del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, en materia de renta social garantizada y en otros sectores de la actividad productiva.
- Decreto ley 2/2021, de 22 de marzo, por el que se aprueban medidas excepcionales y urgentes en el ámbito del impuesto sobre las estancias turísticas en las Islas Baleares y de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar.
- Decreto ley 9/2021, de 23 de diciembre, de medidas urgentes en determinados sectores de actividad administrativa.

### 7.2.2. Otras disposiciones y actos

- Decreto 8/2021, de 13 de febrero, de la Presidenta de las Islas Baleares, de modificación del 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 11/2021, de 15 de febrero, 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 7/2021, de 22 de febrero, por el que se aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) de *S'Albufera de Mallorca* y se modifica el Decreto 4/1988, de 28 de enero, por el que se declara el parque natural de *S'Albufera de Mallorca*.



- Decreto 25/2021, de 8 de marzo, de la Presidenta de las Islas Baleares, por el que se modifica el Decreto 11/2021, de 15 de febrero, por el que se establecen las competencias y la estructura organizativa básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
- Decreto 31/2021, de 31 de mayo, por el que se regula el marisqueo profesional y recreativo en las Islas Baleares y se modifica el Decreto 19/2019, de 15 de marzo, por el que se establece el plan de gestión pluriinsular para la pesca con artes tradicionales en las aguas de las Islas Baleares.
- Decreto 38/2021, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento que regula el régimen de funcionamiento y composición del Consejo Balear del Clima.
- Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de agosto de 2021, por el que se declaran zonas de especial conservación (ZEC) siete lugares de importancia comunitaria (LIC) de la red ecológica europea «Natura 2000» en las Islas Baleares.
- Decreto 39/2021, de 2 de agosto, por el que se aprueba el plan de gestión «Natura 2000» de la Costa Este de Menorca, y el plan rector de usos y gestión del parque natural de *S'Albufera des Grau* y de las reservas naturales de las *Illes des Porros (illots d'Addaia)*, de *S'Estany*, de la *Bassa de Moreia, des Prat* y de *l'illa d'en Colom*.
- Decreto 48/2021, de 13 de diciembre, regulador del Registro balear de la huella de carbono.