



CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE PROPOSICIÓN DE LEY DE MENORCA RESERVA DE BIOSFERA

El Consell Insular de Menorca ha iniciado el procedimiento de elaboración del anteproyecto de proposición de ley de Menorca Reserva de Biosfera, en el marco de la capacidad de iniciativa legislativa que le reconoce el artículo 47.2 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares. Con carácter previo a la redacción de este anteproyecto, de acuerdo con la previsión contenida en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y sin perjuicio de futuro trámite de información pública en relación con el proyecto normativo en que se concrete la propuesta, se pide la opinión pública de la ciudadanía y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura ley por si consideran adecuado manifestar su opinión sobre los siguientes aspectos:

1. Los problemas que se pretenden solucionar con esta ley.
2. La necesidad y oportunidad de su aprobación.
3. Los objetivos y finalidades de esta iniciativa legislativa.
4. Posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias.

DESCRIPCIÓN DE LA CONSULTA PÚBLICA:

1. Los problemas que se pretenden solucionar con esta ley.

Desde la declaración de Menorca como reserva de biosfera en 1993, no se ha aprobado ningún instrumento normativo específico sobre la misma. Sí que ha habido no obstante un interés recurrente para reivindicar la figura de la ley de la reserva como instrumento



oportuno y necesario para hacer efectivos los objetivos que justificaron este reconocimiento. Incluso se redactaron diversos borradores, que no llegaron a prosperar.

La inexistencia de este instrumento legislativo referido de forma específica a Menorca como reserva de biosfera no ha supuesto, por sí misma, una amenaza al cumplimiento satisfactorio de los estándares y objetivos del programa MaB definidos por la UNESCO. Hay que tener presente que desde el Consell Insular de Menorca se han ido adoptando iniciativas puntuales suficientemente valiosas para intentar mantener y fortalecer los compromisos inherentes a la declaración. En abril de 2003 fue aprobado el Plan Territorial Insular (PTI), un instrumento de gran relevancia para la ordenación sostenible del territorio de la isla, con la pretensión de "racionalizar y optimizar socialmente el gobierno del Territorio en función de un proyecto socialmente apoyado"(según la Memoria del PTI). Por ello aborda especialmente una de las principales amenazas, la de la presión urbanística sobre el territorio isleño, restringiendo el crecimiento residencial y turístico y desarrollando el régimen y las categorías del suelo rústico. En septiembre del año 2008 se aprobó la constitución de la Agencia Menorca Reserva de Biosfera como una entidad especializada dependiente del Consell organizada en torno a unos órganos de dirección y gestión, de participación ciudadana y de asesoramiento técnico y científico, cumpliendo así lo dispuesto en el artículo 70 c) de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, según el cual, las reservas de la biosfera, por su integración y mantenimiento como tales, deberán contar con un órgano de gestión responsable del desarrollo de las estrategias, líneas de acción y programas y otro de participación pública, en el que estén representados todos los actores sociales de la reserva.

También es destacable la creación en 1997 por parte del Institut Menorquí d'Estudis (IME) del Observatorio Socioambiental de Menorca (OBSAM), que funciona como una



oficina técnica de recogida, tratamiento y difusión de datos sobre la realidad de Menorca, y que está al servicio de la reserva.

Y más recientemente, Menorca ostenta una de las dos secretarías técnicas de la Red Mundial de Reservas de Biosfera Islas y Zonas Costeras; se ha rezonificado la reserva y se ha ampliado su superficie a la parte marina, pasando de 71.191 ha a 514.485 ha.; se ha adoptado la estrategia de descarbonización de Menorca, y en febrero de 2019, el Pleno del Consell Insular aprobó definitivamente el Plan de acción de la reserva de biosfera, que servirá para activar la isla como un laboratorio de programas, proyectos y actuaciones desde la armonización de las funciones de conservación del patrimonio natural y cultural, desarrollo económico sostenible y apoyo logístico.

A pesar de estos puntos fuertes, y aunque después de 25 años Menorca sigue manteniendo los valores por los que fue declarada reserva de biosfera, también se detectan algunos problemas e, incluso, deficiencias estructurales. Aunque constituye la única reserva de biosfera del archipiélago balear, Menorca no dispone de una gestión de la sostenibilidad diferenciada del resto de islas, y no ha recibido la suficiente atención específica por parte de las instituciones. No existe ningún precepto o disposición que contenga alguna referencia explícita a la Reserva de Biosfera de Menorca en ninguna de las leyes aprobadas por el Parlamento de las Islas Baleares sobre actividades; agricultura, ganadería, sectores agroalimentario y forestal y desarrollo rural; evaluación ambiental; espacios naturales; caminos públicos; cambio climático y transición energética; caza; industria; infraestructuras y equipamientos; ordenación del territorio y urbanismo; ordenación minera; patrimonio histórico; pesca; residuos; transportes terrestres o turismo.

No se ha transferido o delegado al Consell Insular de Menorca la función ejecutiva y la gestión sobre ninguna de las materias relacionadas en el artículo 71 del Estatuto de



Autonomía de las Islas Baleares (EAIB), entre las que se incluyen los aprovechamientos forestales y los recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos y régimen general de aguas. El Consell Insular tampoco ostenta las funciones ejecutivas y de gestión referidas a la protección del medio ambiente, ecología y espacios naturales protegidos, que a pesar de que son materias que no se mencionan expresamente en el referido art. 71 EAIB, se pueden incluir en la cláusula residual habilitadora de transferencia o delegación contenida en el penúltimo apartado de este mismo precepto. Esto hace que el Consell Insular ni siquiera pueda gestionar las dos zonas núcleo de la reserva: S'Albufera des Grau y la Reserva Marina del Norte de Menorca.

La función del PTI es muy importante, y por ello está siendo objeto de revisión en la actualidad, pero también tiene limitaciones atendiendo a su naturaleza jurídica y a sus fines. Por otra parte, a nivel económico, son significativas las limitaciones presupuestarias del Consell Insular de Menorca y de las corporaciones locales menorquinas para financiar programas, proyectos y actuaciones en multitud de ámbitos y para establecer medidas de fomento para incentivar la investigación y actuaciones y prácticas particulares.

A nivel político, hay que asegurar que la declaración no sea un mero distintivo o sello ambiental de supuesta vigencia indefinida, con una concepción manejable de la sostenibilidad dependiendo del color político de los gobernantes, incluso con apuestas arriesgadas hacia modelos de crecimiento más favorables a la cantidad que a la calidad. Y a nivel social, según las conclusiones de la encuesta de percepción ciudadana sobre los 25 años de la declaración de la reserva de biosfera, elaborada por la Agencia Menorca Reserva de Biosfera y el OBSAM, "El conocimiento de la declaración de reserva de biosfera y su valoración positiva se extiende prácticamente a toda la sociedad menorquina. No obstante, una parte sigue sin tener bien entendido qué significa ser reserva de biosfera, ya que una parte importante de la población sólo la vincula a



conservación del paisaje y promoción turística. Sin embargo, es poco conocida la gestión realizada por parte de las diferentes administraciones a lo largo de los 25 años".

En esta perspectiva, la ley que se elabora es el instrumento que debe terminar de dar un fuerte impulso a la reserva, y debe permitir superar las limitaciones del Consell Insular de Menorca en las funciones de ejecución y de gestión de los intereses que se le son propios así como sus restricciones en la capacidad de financiar actuaciones ambientales ambiciosas tanto públicas como privadas. Debe posibilitar mejorar la adaptación de la regulación sectorial y transversal a las especificidades de la isla. Debe corregir el insuficiente reconocimiento de la relevancia que para la reserva tienen determinados sectores, actividades, colectivos, dinámicas o factores. Debe desligar el destino de la reserva de biosfera de la composición política de los gobiernos y blindar el compromiso de las instituciones isleñas en el modelo verdaderamente sostenible y en la puesta en marcha de medidas específicas, a fin de que los ciudadanos puedan pedir responsabilidades a los poderes públicos en caso de incumplimiento. Debe hacer más permeables al Parlamento y al Gobierno de las Islas Baleares respecto a las singularidades de Menorca. Y, en definitiva, debe fortalecer el empoderamiento de la sociedad respecto al valor excepcional de la isla y a su magnífico potencial para enfocar y solucionar los problemas de manera valiente, innovadora, inteligente y consensuada.

2. La necesidad y oportunidad de su aprobación.

En el actual contexto social, económico y ambiental, en la isla de Menorca se plantean nuevas y ambiciosas necesidades de regulación y actuación, tanto en los aspectos de la reserva de biosfera ya consolidados -ordenación del territorio, protección de los espacios naturales, conservación del paisaje y de la biodiversidad, calidad del cielo nocturno o preservación del patrimonio histórico- como en los nuevos retos que se deben afrontar: actuar ante la emergencia climática, apostar por la eficiencia energética



y la descarbonización y por un turismo y una movilidad sostenibles, mejorar la gestión de los recursos hídricos, especialmente la sobreexplotación y contaminación de los acuíferos, incrementar el nivel de depuración de las aguas residuales, mejorar la gestión de residuos, reducir la contaminación atmosférica, el modelo alimentario o gestionar el medio marino con criterios de sostenibilidad.

La ley de Menorca Reserva de Biosfera puede contribuir a satisfacer estas necesidades de regulación y actuación, y este es el momento oportuno para que su elaboración, aprobación y aplicación salgan adelante, atendiendo a la concurrencia de los siguientes factores:

1. Se dará continuidad a la dinámica proactiva generada en los últimos años, en la que se han corregido algunas deficiencias estructurales, como la re zonificación de la reserva y su ampliación en la parte marina, la aprobación del Plan de acción de la reserva y la modificación de los Estatutos de la Agencia Menorca Reserva de Biosfera, hitos culminadas durante el año 2019.
2. El espacio marino de la reserva, muy rico en hábitats y en biodiversidad, constituye un ámbito de gestión complejo, en el que el Consell Insular debe fijar su papel y se debe apostar por la coordinación y cooperación interadministrativas.
3. Se debe aprovechar el empuje actual de la apuesta por el desarrollo sostenible, generada especialmente a nivel internacional, con la adopción por parte de la ONU de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la Agenda 2030, que se deberán ir implementando por los diversos gobiernos. En esta línea, el Plan de Acción de Lima (2016-2025) del Programa MaB y su red mundial de reservas de biosfera (RB) promueve estos espacios como lugares que deben contribuir de forma activa a la consecución de los ODS.
4. Entre los objetivos y acciones previstas en el Plan de Acción de Ordesa-Viñamala 2017-2025 para la red española de reservas de la biosfera se encuentran reconocer y



mejorar las RB en la legislación estatal y/o autonómica, incrementar y fortalecer el apoyo de las Comunidades Autónomas y administraciones locales y garantizar las actuaciones e inversiones económicas necesarias por parte de las administraciones estatal, autonómica y locales para el cumplimiento de los objetivos de cada RB.

5. Hay un consenso unánime a nivel científico sobre la necesidad inaplazable de avanzar en la línea de desarrollo sostenible y que la sostenibilidad se considere en todas las políticas, también con el objetivo de avanzar en el progreso y bienestar de la población.

6. Finalmente, existe un consenso político sobre la necesidad y oportunidad de esta Ley y de que sea el Consell Insular el que la lidere e impulse. Así, el 26 de marzo de 2019, el Parlamento de las Islas Baleares, en virtud de una proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular, con una enmienda del Grupo Parlamentario MÉS per Menorca, manifestó -prácticamente por unanimidad (52 votos a favor y 1 abstención) - "su acuerdo para promover, a la mayor brevedad posible, y con los informes que resulten necesarios, la redacción de una ley de la Reserva de la Biosfera de Menorca, en la que se garantice la dotación de recursos económicos suficientes para la ejecución de inversiones públicas e incentivos a la actividad privada, con el fin de cumplir los objetivos de la declaración de Menorca Reserva de la Biosfera".

Y el Consell Insular de Menorca, en el pleno ordinario del mes de septiembre de 2019, acordó por unanimidad de todos los grupos políticos ejercer la iniciativa legislativa de elaboración y aprobación de la proposición de ley de la Reserva de Biosfera para su presentación ante el Parlamento de las Islas Baleares dentro del próximo año 2020.

3. Los objetivos y finalidades de esta iniciativa legislativa.

Los objetivos de la ley son consolidar, profundizar y perdurar el modelo de ordenación, gestión y desarrollo sostenible de Menorca como reserva de biosfera; proteger su patrimonio natural y cultural y sus valores ambientales; actualizar y renovar el



compromiso social y el consenso político para con la reserva de biosfera, y perseguir el bienestar de la ciudadanía.

Las finalidades de la Ley son las siguientes:

- A. Dotar de mayor capacidad de intervención y de decisión al Consell Insular de Menorca en la gestión de materias que afectan a los intereses de Menorca como reserva de biosfera, a través de la transferencia y/o delegación de competencias vía estatutaria y de la atribución de nuevas funciones concretas sobre materias diversas.
- B. Dar un enfoque específico para Menorca a las previsiones contenidas en las leyes que regulan ámbitos sectoriales y transversales. Se trata de introducir, cuando sea necesario, y atendiendo a la singularidad de la reserva de biosfera, normas adicionales de protección y/o medidas específicas en la regulación de numerosos sectores (actividades, agricultura, aguas continentales, biodiversidad, cambio climático, caza, energía, industria, infraestructuras, litoral, medio marino, movilidad y transportes, ordenación del territorio y urbanismo, patrimonio histórico y cultura, pesca, protección de los espacios naturales y del paisaje, calidad del aire, ganadería, residuos, turismo, etc.) y de mecanismos transversales (actividad sancionadora, alertadores, evaluación de impacto ambiental, autorizaciones ambientales integradas, distintivos ambientales, responsabilidad ambiental, sistemas de gestión ambiental, etc.).
- C. Establecer compromisos dirigidos a las administraciones públicas (Gobierno, Consell Insular de Menorca, Ayuntamientos) para que orienten sus políticas y actuaciones futuras a fortalecer el modelo de desarrollo sostenible propio de Menorca como reserva de biosfera, realicen inversiones públicas e incentiven las acciones de los particulares (p.e. promoción del cambio de modelo energético,



- nuevo modelo de gestión de residuos, conservación de la biodiversidad, diversificación productiva, innovación tecnológica, etc.).
- D. Reconocer el papel relevante que han tenido, tienen y pueden tener determinadas actividades, colectivos, factores, dinámicas, etc. en la consolidación, profundización y perdurabilidad de los valores de Menorca reserva de biosfera (p.e. IME, asociaciones, tejido empresarial y sindicatos, sector primario, comunidad educativa, etc.).
- E. Reforzar la consecución de los objetivos generales y específicos y la implementación de las acciones contenidas en el Plan de acción de la reserva de biosfera de Menorca.
- F. Garantizar la dotación de recursos económicos suficientes para la ejecución de inversiones públicas y el establecimiento de incentivos a la actividad privada. Debe captarse financiación para innovar e implementar experiencias piloto de actuación, así como para ejecutar los programas, proyectos y actuaciones contemplados en el Plan de acción. Aparte de la fiscalidad ambiental, los mecanismos a través de los cuales se puede mejorar la financiación del Consell Insular de Menorca y, en su caso, de los ayuntamientos de la isla, son diversos y complementarios: constitución de un fondo de sostenibilidad, participación en el fondo posidonia, incremento del fondo interinsular de financiación de servicios de competencias que sean transferidas (sean o no homogéneas), creación y/o dotación mínima de programas específicos, tasas inherentes a las actuaciones correspondientes a las nuevas funciones atribuidas al Consejo Insular, etc. También se puede establecer una vía de participación más efectiva del Consell en la proposición de los proyectos a ejecutar con cargo al fondo del impuesto sobre estancias turísticas en las Islas Baleares.
- G. Velar por el respeto a los principios de cooperación, colaboración y coordinación entre las administraciones públicas con competencias sobre la parte terrestre y marina de la reserva de biosfera.



4. Posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias.

No hay soluciones alternativas no regulatorias a través de las que se puedan resolver los problemas apuntados en el punto 1 y para conseguir los objetivos y las finalidades señaladas en el punto anterior. Y dentro de las soluciones regulatorias, el instrumento legislativo es el adecuado, por las siguientes razones:

- Atendiendo la reserva legal prevista en diferentes preceptos de la Constitución Española (CE) y del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (EAIB): en los arts. 25.1, 45.3 y 46 CE en relación a la tipificación de infracciones administrativas; tanto en el apartado primero del art. 53 CE respecto a la regulación de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II del Título I de la Constitución, como en el apartado tercero del mismo artículo en relación al desarrollo de los principios rectores de la política social y económica reconocidos en el capítulo tercero, entre los que se encuentran el derecho que tiene todo el mundo a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, y el deber de conservarlo (art. 45.1) o la garantía por parte de los poderes públicos de conservar y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran (art. 46). Y en cuanto a las reservas de ley contempladas en el EAIB, tenemos la prevista en el art. 129.4 en relación al establecimiento de tributos propios de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, y en el art. 138.1 en relación a la financiación de los Consells Insulars.

- La ley también es el instrumento normativo adecuado para prever la futura transferencia o delegación en el Consell Insular de Menorca de la función ejecutiva y la gestión sobre algunas de las materias a las que se refiere el art. 71 EAIB de manera explícita e implícita, en el sentido de que la ley de Menorca Reserva de Biosfera, asumida y aprobada por el Parlamento de las Islas Baleares, comprometería el acuerdo



concreto de transferencia / delegación que debería tomar con posterioridad la Comisión Técnica Interinsular en base a lo establecido en la disposición transitoria sexta EAIB hasta que se apruebe una nueva ley de Consells Insulars.

- Ante la posibilidad de que se modifiquen preceptos de leyes aprobadas por el parlamento de las Islas Baleares y normas con rango de ley aprobadas por el Gobierno de las Islas Baleares.

Puede hacer las aportaciones que considere adecuadas sobre estas cuestiones a través del Portal de Participación Ciudadana del Consell Insular (Plaça de la Biosfera, 5 - Maó), en el plazo de 1 mes desde el día siguiente de la publicación de la consulta, y de forma telemática rellenando el siguiente formulario.

Este proceso participativo de consulta previa está abierto hasta el día de de 20.