



G CONSELLERIA
O PRESIDÈNCIA,
I FUNCIÓ PÚBLICA
B I IGUALTAT
/ DIRECCIÓ ADVOCACIA
COMUNITAT AUTÒNOMA
ILLES BALEARS

NOTES JURÍDIQUES URGENTS SOBRE L'ESBORNANY DE L'AVANTPROJECTE DE PROPOSICIÓ DE LLEI DE MENORCA RESERVA DE BIOSFERA

1. CONSIDERACIÓ PRÈVIA

Com a primera consideració general val a dir que **l'objecte de la PL no concorda amb el seu contingut**, si del que es tracta és d'establir una regulació específica de Menorca com a Reserva de la Biosfera.

Els objectius i contingut de l'avantprojecte excedeixen l'àmbit de les directrius i normes que s'han de respectar per mantenir la condició de Reserva de la Biosfera i se superposen als de les polítiques d'ordenació territorial i altres normes sectorials vigents adoptades per la Comunitat Autònoma i el propi CIME.

Incideix molt directament (i negativament), l'arquitectura institucional que s'estableix a l'Estatut d'Autonomia i els mandats que conté, a futur, afecten directament al repartiment competencial, mitjançant un instrument absolutament inadequat, com és una llei sectorial.

D'altra banda, actualment es troba en tramitació la modificació de l'instrument d'ordenació territorial de l'illa de Menorca, és a dir, el Pla Territorial Insular de Menorca (PTI), aprovat inicialment el gener de 2021, com també estan en tràmit diversos processos de traspàs de competències als consells insulars i (pareix) que l'ampliació de la zona marina de la Reserva de Biosfera a la UNESCO.

Cal considerar que a l'Avantprojecte s'inclouen previsions del PTI en tràmit, se fa un manament de traspàs de les competències i funcions que estan en tràmit i la regulació té en consideració la zona marina de la Reserva de la Biosfera, tot això, sense respectar les normes generals (Estatut d'Autonomia) i sectorials aplicables, estatals i autonòmiques, com també les competències atribuïdes als consells insulars i a la resta d'institucions, estatals autonòmiques i locals.

Si bé l'Avantprojecte inclou la previsió de l'estructura organitzativa i l'instrument anomenat Pla d'Acció de Menorca Reserva de Biosfera i el procediment per a la seva aprovació, no regula els efectes de la seva aprovació ni les seves relacions amb els instruments d'ordenació territorial o de protecció o d'altres ja aprovats que incideixen en el mateix territori. De fet a Menorca actualment la planificació de la Reserva de la Biosfera consta integrada en la planificació de l'ordenació del territori aprovada mitjançant el Pla Territorial Insular de Menorca (PTI).



Es pretén que l'àmbit d'aplicació sigui el de la Reserva de Biosfera de Menorca, que comprèn tot el territori insular i la zona marina que envolta l'illa fins a **12 milles** des de les línies de base rectes, que es correspon amb el Mar Territorial, i fins una línia equidistant entre Mallorca i Menorca, inclosos els illots situats en aquesta zona marina (article 4)¹ cosa que va contra la legislació estatal i la resta de disposicions sobre l'àmbit d'aplicació fa referència als espais declarats reserva de la biosfera, de manera que pot determinar, fins i tot, un vici d'inconstitucionalitat, per afectar el repartiment competencial fixat a la Constitució.

Les finalitats assenyalades a l'article 2 van molt més enllà de l'objecte d'una llei, si aquest és el d'establir un règim jurídic de protecció, ordenació i gestió específic de l'illa de Menorca, en tant Reserva de la Biosfera.

2. QUANT ALS MANDATS A FUTUR

L'article 5 defineix els principis inspiradors de la llei i preveu expressament que aquests principis han de ser respectats tant en l'aplicació de la llei com en l'aprovació i aplicació de la resta de normes, disposicions, instruments, plans i programes que afectin a l'àmbit de la Reserva de Biosfera.

Seguidament la llei estableix (article 6) que les seves determinacions vinculen a totes les administracions públiques i ens del sector públic de les Illes Balears i a tots els particulars, com també que el Govern de les Illes Balears, en les seves iniciatives legislatives i en les disposicions generals que promulgui referides a matèries que incideixin directa o indirectament sobre els principis que regeixen aquesta llei, haurà de contemplar la singularitat de l'illa de Menorca en tant Reserva de Biosfera.

És important assenyalar que una llei no pot vincular totes les normes i disposicions futures de la comunitat, Consell o ajuntaments, en el sentit que pretén l'article 5.2.

El mateix es pot dir del contingut de l'article 6. Aquest efecte vinculant ha de desaparèixer amb aquesta forma tan imperativa, així com la vinculació futura del 6.2 de tota la legislació autonòmica.

Aquesta previsió de vinculació a futur va en contra del sistema de fons del dret (Codi Civil) que determinen que una llei posterior deroga les previsions d'una llei anterior. Implicaria establir un condicionament a les generacions futures, inacceptable des del punt de vista d'un estat democràtic de dret.

3. PREVISIONS COMPETENCIALS

¹ Sense perjudici de les modificacions que es puguin produir en el futur, la zonificació actual de la Reserva compren les zones nucli, coincidents amb la part terrestre i marina del Parc Natural de s'Albufera des Grau i la Reserva Marina del Nord de Menorca; les zones d'esmortiment, que tant en l'àmbit terrestre com el marítim coincideixen amb les Àrees Naturals d'Especial Interès (ANEIs), la Xarxa Natura 2000, altres espais de sòl rústic protegit i la resta d'espais marins fins a 200 metres de profunditat; i les zones de transició, que comprenen els espais més transformats, en els que es desenvolupa la major part de l'activitat humana, com els nuclis urbans, alguns espais agrícoles, el Port de Maó i el dic de Son Blanc de Ciutadella i les seves zones d'influència, així com la zona marítima més exterior de la reserva.

Les previsions competencials del PL no contempnen la normativa reguladora per al traspàs d'aquestes i afecten aspectes que no es poden establir per mitjà del PL.

Destaca l'article 10, que conté un mandat al CIME per tal de que exerceixi les competències pròpies o delegades o que l'hi siguin transferides o delegades en el futur al servei del compliment dels objectius i finalitats d'aquesta llei.

S'estableix un manament de la futura transferència i/o delegació al CIME de competències i funcions específiques en matèries les competències de les quals actualment exerceix l'Administració de la Comunitat Autònoma.

A parer nostre, cal suprimir els articles 12 a 17, ja que les matèries i funcions que es detallen han de ser objecte de negociació i la tramitació s'ha de dur a terme d'acord amb les previsions que estableix l'Estatut d'Autonomia. Aquesta tramitació no pot estar condicionada per una llei sectorial, com es pretén amb aquest PL.

Cal analitzar la possible inconstitucionalitat dels articles 18 i 19, en tant poden afectar competències estatals. A més les disposicions del 19 estan pendents de transferències entre Estat i la CAIB.

D'altra banda, cal considerar que els traspassos de competències i funcions duen associats el traspàs dels corresponents mitjans personals, materials i de finançament i que, en tot cas s'han de tenir en consideració les normes de l'EAIB i de la llei de consells insulars aplicables al finançament dels consells.

6. FINANÇAMENT

Tal com ens ha assenyalat la Conselleria d'Hisenda i Relacions Exteriors, la principal regulació amb rellevància pressupostària es fa en els articles 77 i següents, que preveuen establir un **mecanisme especial de finançament** destinat a la cobertura dels costos derivats de la condició de Menorca Reserva de la Biosfera.

En aquest sentit les **lleis de pressuposts generals de la CAIB han de concretar les quanties** que la CAIB destina a inversions directament territorialitzades a l'illa de Menorca (cap 6), i inversions indirectes via aportacions (Cap. 7). Aquesta aproximació es fa cada any a efectes informatius i de la qual el Consell Insular de Menorca n'és coneixedor, si bé no forma part del cos de la llei.

Quantifica la inversió en una quantitat **no inferior a 5 milions €**, a determinar anualment per una comissió paritària CAIB-CIME. S'entén que la aportació ha de ser conjunta entre les dues institucions, i així ha de quedar clarament redactat, atès que el text analitzat pot ser objecte de diverses interpretacions.

Destaca que es fa expressa menció a que la conselleria competent en matèria de transició energètica **HA de finançar** al CIME amb els fons necessaris el **manteniment de la Oficina de l'Energia de Menorca 2030**, organisme de creació



per la llei, i de la qual no consta ni la naturalesa jurídica ni l'estructura, ni si la conselleria afectada (Transició Energètica) n'és coneixedora. Es cas de prosperar la proposta caldrà que se determini si és un ens del sector públic diferenciat (i en aquest cas, evidentment en l'Oficina ha d'haver representació del Govern suficient per arribar a tenir capacitat de decisió), o si és un servei mes que doni una direcció insular (i en aquest cas s'ha de finançar amb els recursos propis del CIME per executar competències insulars).

Pel que fa als **projectes finançats a càrrec del fons ITS**, contempla que sigui el CIME qui centralitzi la presentació de projectes, respecte a lo que evidentment no ens correspon fer valoracions. El problema es que de la redacció es desprèn que els projectes es finançaran amb càrrec a la part del fons recaptat a Menorca, territorialitzant així la recaptació d'aquest tribut. Això podria ser un antecedent discriminatori respecte d'altres parts del territori, com altres consells o ajuntaments. Si l'avantprojecte prospera, s'haurà de modificar la redacció de l'art. 88.

L'art. 82 preveu que el CIME pugui liquidar el **Cànon de Sanejament**, sempre que assumeixi la gestió de les depuradores públiques. Aquesta proposta no té en compte que el Cànon de Sanejament és un tribut propi autonòmic, ni que la ATIB té encomanada per llei tots els actes d'aplicació del Cànon, inclosa la liquidació. A més, l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears, a l'art. 133.2 atribueix expressament a la ATIB la gestió, la recaptació, la liquidació i la inspecció dels tributs propis de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. Per tant caldria tramitar una llei orgànica per modificar l'Estatut d'Autonomia per fer que els CCII poguessin liquidar qualsevol tribut autonòmic propi.

Regula igualment l'obligació pel Govern d'incloure dins els diversos **plans de Ciència, Tecnologia i Innovació** la recerca relacionada amb Menorca Reserva de la Biosfera, i en conseqüència han de destinar un percentatge (no indica quin) del pressupost a mesures concretes amb aquesta finalitat. Cal recordar que recentment s'ha aprovat un projecte de llei que preveu destinar en l'any 2030 un 2% del pressupost que farà incrementar notablement el crèdit destinat a recerca, fins a arribar als 100 milions d'euros anuals.

A més, l'art. 11 conté un **mandat imperatiu al Govern de transferir al CIME diverses matèries**, com monts i aprofitaments forestals, vies pecuàries i pastures (art 71.1 de l'EAIB), i recursos i aprofitaments hidràulics, canals i regadius, règim general d'aigües. Aigües minerals, termals i subterrànies.

No consta si s'ha tingut en compte la voluntat política del Govern de dur a terme aquestes transferències (cosa que pot suposar un greuge respecte de la necessària lleialtat institucional que inspira les relacions entre institucions). En aquest sentit, es considera que el PL hauria d'haver estat sotmès, prèviament a la seva tramitació, a informe del Govern o, si més no, de les conselleries afectades.

A més de les transferències anteriors, preveu que es transfereixi al CIME, entre d'altres, les següents funcions:

- Espais naturals protegits i biodiversitat
- Activitats recreatives en aigües interiors (competència que ja disposen d'acord amb l'at. 70.11 de l'EAIB)
- Abocaments industrials i contaminants a les aigües territorials de l'Estat corresponent a litoral menorquí
- Educació per la sostenibilitat. (competència que com a tal no existeix).

Enumera posteriorment un seguit d'actuacions que es reserva el CIME amb una enumeració que per extensa no es reproduïx, que no constitueix el contingut d'una llei d'aquesta naturalesa, atès que és una transcripció quasi literal del **decret 11/2021**, de 15 de febrer, de la presidenta, pel qual s'estableixen les competències i l'estructura orgànica bàsica de les conselleries de Medi Ambient i de Transició Energètica.

La Disposició transitòria primera disposa que el **finançament de les matèries transferides** s'ha de determinar tenint en compte el cost efectiu que representa per a l'Administració de la comunitat autònoma l'exercici de les funcions o competències o la prestació dels serveis corresponents en el conjunt de les Illes Balears, atenent tant els costos directes com els indirectes, com també les despeses d'inversió que corresponguin. Aquestes despeses d'inversió són les mateixes a que es refereix l'article 77.2 de l'esborrany? No queda clar i caldria la possibilitat de fer doble finançament de les mateixes competències.

Tampoc s'ha quantificat el finançament derivat de la participació del Fons Posidònia, ni la quota corresponent als Plans de la Ciència, la Tecnologia i la Innovació, ni s'ha analitzat la capacitat d'absorció d'aquests fons. Més sorprenent és la obligació de que la conselleria competent en matèria de transició energètica hagi de mantenir una oficina de la que, d'acord amb aquest plantejament, serà exclusivament insular.

En aquest sentit del que es desprèn de l'esborrany analitzat és una autèntica **reforma estatutària** (unilateral) del repartiment competencial entre consells insulars i Govern, que requereix de llei orgànica. Per tant des del punt de vista jurídic caldrà que abans de l'aprovació d'aquest document es faci una **revisió en profunditat** de la tècnica jurídica empleada, per part de l'organisme que es designi que bé podria ser el **Consell Consultiu** per la seva solvència i pel seu caràcter independent. Aquest estudi s'hauria de pronunciar sobre l'encaix del text al l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears i al repartiment competencial establert en la Constitució Espanyola.

D'altra banda, i al marge d'una anàlisi jurídica profunda del text, es fa necessari a més disposar **d'un estudi econòmic** que analitzi els efectes pressupostaris a mig i llarg termini, tant per la CAIB com pel Consell de Menorca atès que no s'acaba

d'aclarir el finançament d'aquesta proposta, ni les derivades pressupostàries que pot tenir per ambdues institucions. No cal oblidar que en la actualitat els governs tenim l'obligació d'executar els fons MRR amb celeritat, circumstància que no es produirà si la inversió s'atomitza i es dispersa en el territori.

7. RÈGIM SANCIONADOR

Cal comprovar que les infraccions i sancions es corresponen amb competències ja assumides com també que no estan tipificades en altres normes sectorials.

8. NORMES AFECTADES

1. Normes relatives a la Reserva de Biosfera

La normativa bàsica estatal que regula aquesta matèria és la **llei 42/2007, de 13 de desembre, del Patrimoni Natural i de la Biodiversitat** que, al Títol IV, regula l'ús sostenible d'aquest patrimoni. Principalment es defineix la xarxa espanyola de reserves de la biosfera i programa persona i biosfera (Programa MaB), es determinen els seus objectius i es descriuen les característiques de les reserves de la biosfera.

Així, l'article 68 estableix que: «*La Red de Reservas de la Biosfera Españolas constituye un subconjunto definido y reconocible de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera, conjunto de unidades físicas sobre las que se proyecta el programa «Persona y Biosfera» (Programa MaB) de la UNESCO*». I l'article 69 determina els seus objectius i organització, essent els objectius de la xarxa els següents:

- "a) Mantener un conjunto definido e interconectado de "laboratorios naturales"; estaciones comparables de seguimiento de las relaciones entre las comunidades humanas y los territorios en que se desenvuelven, con especial atención a los procesos de mutua adaptación y a los cambios generados.*
- b) Asegurar la efectiva comparación continua y la transferencia de la información así generada a los escenarios en que resulte de aplicación.*
- c) Promover la generalización de modelos de ordenación y gestión sostenible del territorio."*

Pel que fa a les característiques de les Reserves de la Biosfera, l'article 70 disposa que per integrar o mantenir la condició de Reserva de la Biosfera cal respectar les directrius i normes aplicables de l'UNESCO i comptar com a mínim amb:

a) Una **ordenació espacial** integrada per les següents zones:

1º Zones nucli de la Reserva: Una o varies zones nucli de la Reserva que siguin espais naturals protegits, o LIC, o ZEC, o ZEPA, de la Xarxa Natura 2000, amb els objectius bàsics de **preservar la diversitat biològica i els ecosistemes** i que comptin amb un adequat

planejament d'ordenació, ús i gestió que potencii bàsicament aquests objectius.

2.º *Zones de protecció de les zones nucli*: Una o vàries zones de protecció de les zones nucli, que permetin la **integració de la conservació bàsica de la zona nucli amb el desenvolupament ambientalment sostenible a la zona de protecció** a través del corresponent planejament d'ordenació, ús i gestió, específic o integrat en el planejament de les respectives zones nuclis.

3.º *Zones de transició entre la Reserva i la resta de l'espai*: Una o vàries zones de transició entre la Reserva i la resta de l'espai, que permetin **incentivar el desenvolupament socioeconòmic per a la millora del benestar de la població, aprofitant els potencials recursos específics de la Reserva de forma sostenible**, respectant els objectius de la mateixa i del Programa Persona i Biosfera.

b) Unes **estratègies específiques** d'evolució cap als objectius amb el corresponent programa d'actuació i sistema d'indicadors adaptat a l'establert pel Comité MaB Español.

c) Un **òrgan de gestió** responsable del desenvolupament de les estratègies, línies d'acció i programes i **un altre de participació pública** en el que estiguin representats tots els actors socials de la reserva.

Segons conclou Manuel Oñorbe (Organismo Autónomo Parques Nacionales, Área Internacional y Reservas de la Biosfera) al seu article "*Las Reservas de la Biosfera españolas como modelos de gobernanza inspiradores de áreas protegidas*" (Boletín 45 EUROPARC España), les reserves de la biosfera són figures d'ordenació flexibles que tan sols requereixen organitzar-se en una zonificació i amb unes funcions específiques. Són models transversals de gestió participativa que requereixen la coordinació i col·laboració de les diferents administracions, sectors econòmics i la implicació de la població local. Poden funcionar com elements integradors de la societat en el territori, com a nucli entorn al qual s'articulen les polítiques territorials i com a catalitzadors dels nous models de governança de les àrees protegides.

Les comunitats autònomes on es troben situades les Reserves de la Biosfera han d'aprovar el desenvolupament normatiu de les bases estatals en aquesta matèria, principalment per regular l'estructura organitzativa de la reserva i la planificació de la seva gestió, de manera que quedin garantides les exigències bàsiques de gestió integrada, participativa i sostenible en el sentit exposat a la llei bàsica estatal. Els instruments específics que se dissenyin per a la gestió de la Reserva de la Biosfera s'han de coordinar amb aquells altres que regulen el mateix espai des de diverses competències sectorials, com també cal coordinar les competències de les diferents administracions concurrents. La dita normativa ha de clarificar la forma, naturalesa jurídica i efectes de l'aprovació dels instruments específics de la Reserva de la

Biosfera així com les seves relacions amb la resta d'instruments de planificació concurrents en matèria d'ordenació del territori.

Per tant, cal concloure que manca a l'avantprojecte ampliar aquesta regulació.

D'altra banda, la condició de Reserva de la Biosfera no és un títol atributiu de competències ni pressuposa la transferència o delegació al CIME de competències relatives a totes les matèries sectorials que puguin veure's afectades per la declaració de l'àmbit. Per tant, no estan justificades aquelles normes que contenen un mandat de traspàs de competències i funcions que suposen una contravenció del mecanisme establert a l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears (EAIB).

2. *Coordinació amb els instruments d'ordenació territorial*

La Llei 14/2000, de 21 de desembre, d'Ordenació Territorial de les Illes Balears disposa que l'ordenació territorial a les Illes Balears té com a objectius fonamentals els següents (art. 1):

- a) Millorar la qualitat de vida dels ciutadans.
- b) Disposar d'una estructura espacial adequada que permeti aconseguir un desenvolupament socioeconòmic compatible amb la utilització racional dels recursos naturals.
- c) Garantir la protecció i la millora del medi ambient

D'altra banda, l'article 2 estableix els principis d'actuació de les administracions públiques i estableix que és principalment per mitjà dels instruments d'ordenació territorial regulats en aquesta llei, que s'han de:

- a) Regular les dimensions físiques dels assentaments, incloent-hi els vinculats als sectors productius secundari i terciari.
- b) Ordenar la distribució espacial de les instal·lacions productives pròpies dels sectors primari i secundari, mitjançant la utilització de procediments de foment o de dissuasió en relació amb les existents o les futures.
- c) Fixar els nuclis de població que, per les seves característiques i possibilitats, hagin de ser impulsors del desenvolupament socioeconòmic d'una zona.
- d) Definir les àrees territorials que, per la seva idoneïtat actual o potencial per a l'explotació agrícola, forestal o ramadera, o per la riquesa paisatgística o ecològica, hagin de ser objecte d'especial protecció.

e) Ordenar les infraestructures, les instal·lacions, els equipaments i els serveis, i definir-ne els criteris de disseny, les característiques funcionals i la localització, de manera que s'aconsegueixi una configuració racional d'aquests elements estructurants a les diferents illes.

f) Establir un sistema de coordinació de les diferents polítiques sectorials dels diversos òrgans de l'administració, de manera que se n'asseguri la integració en una visió de conjunt dels problemes territorials.

g) Promoure la participació de la societat en el procés d'ordenació territorial i formalitzar-la, a fi d'aconseguir que aquest procés respongui a les aspiracions i a les necessitats de la població.

Per tant, **l'Avantprojecte inclou normes que són pròpies dels instruments d'ordenació previstos a la Llei 14/2000, que ja consten regulades a les directrius d'ordenació territorial aprovades per Llei i al PTI de Menorca, aprovat pel CIME.** Per la naturalesa de les normes que s'incorporen a l'Avantprojecte, l'instrument jurídic més adequat seria el PTI o també se podria aprovar un Pla Especial d'Ordenació Territorial autònom dels previstos a l'article 13 bis de la Llei 14/2000.

En qualsevol cas, si es pretén mantenir un instrument específic de Reserva de Biosfera que no sigui dels previstos a la Llei 14/2000, en el seu disseny s'han **d'establir les corresponents relacions amb els instruments d'ordenació** com també preveure **la integració del component mediambiental** en el procediment de preparació, elaboració, tramitació, aprovació i seguiment del pla, en els termes que estableix la legislació d'avaluació ambiental. A més a més, les normes d'ordenació i protecció no haurien de constar directament regulades a la Llei sinó que haurien de formar part del contingut de l'instrument de planificació, a fi d'evitar deixar buides de contingut les competències del CIME.

3. *Traspàs o delegació de competències al CIME en matèries article 71 EAIB*

L'article 71 de EAIB regula les competències la funció executiva de les quals pot ser assumida pels consells insulars. Així, a més de les competències que els són pròpies, poden assumir dins el seu àmbit territorial la funció executiva i la gestió en les matèries relacionades al precepte i, en general, qualssevol altres que, dins l'àmbit territorial propi, corresponguin als interessos respectius, d'acord amb les transferències o delegacions que s'estableixin amb aquesta finalitat.

Segons resulta de la interpretació conjunta de l'article 71 i de la disposició transitòria sisena (DT6ª) de l'EAIB, **el procediment de transferència o delegació de competències als consells insulars l'ha d'establir la llei de consells insulars que es dicti en aplicació de l'Estatut.** Fins a l'aprovació de la llei de consells insulars, adaptada a l'EAIB, el procediment aplicable és el regulat a la DT6ª. Cal



seguir, doncs, el procediment estatutàriament previst per tal que operi el règim de transferència.

En aquest sentit, serà la futura llei de consells insulars, a què es refereix l'article 68 de l'EAIB, la disposició legal que haurà de determinar, a més de les regles de funcionament i del règim jurídic d'aquestes institucions, el marc general de les seves funcions i competències, i, en conseqüència, el procediment ordinari per articular la transferència o la delegació de competències prevista en l'article 71 de l'EAIB.

Fins que no es promulgui una nova llei de consells insulars adaptada a l'Estatut reformat el 2007, el procediment per instrumentar la transferència o la delegació de competències en les matèries a què alludeix l'article 71 de l'EAIB, serà l'establert als apartats 2, 3 i 4 de la disposició transitòria sisena de l'Estatut:

*"2. A proposta del Govern de la Comunitat Autònoma, i d'acord amb una llei del Parlament, s'ha de nomenar una comissió tècnica interinsular encarregada de distribuir les **competències a què fa referència l'article 71 d'aquest Estatut**, i també de fixar el control i la coordinació que en cada cas correspongui al Govern de la Comunitat Autònoma, en la mesura que siguin assumides per la Comunitat Autònoma per transferència o per delegació de l'Estat.*

3. Han d'integrar la Comissió Tècnica Interinsular vint vocals, designats quatre pel Govern de la Comunitat i quatre per cada un dels consells insulars de Mallorca, de Menorca, d'Eivissa i de Formentera. Aquesta Comissió Tècnica Interinsular s'ha de dotar del seu propi reglament de funcionament, que ha de ser aprovat per majoria simple dels seus components.

*4. Els acords de la Comissió Tècnica Interinsular prenen la forma de **proposta al Parlament de les Illes Balears**, el qual, si escau, els aprova mitjançant una llei que té vigència a partir de la publicació en el Butlletí Oficial de les Illes Balears."*

L'EAIB preveu el nomenament, a proposta del Govern de la Comunitat Autònoma, de conformitat amb una llei del Parlament, de la denominada Comissió Tècnica Interinsular, que tindrà la composició que es determina en l'apartat tercer de la disposició esmentada. Es fixa, doncs, una reserva de llei per al nomenament de la Comissió Tècnica Interinsular. El desenvolupament legal corresponent és el que es recull als articles 49 a 51 del capítol IV del títol IV de la Llei 8/2000, de 27 d'octubre, de consells insulars.

De conformitat amb l'apartat tercer de la disposició transitòria sisena de l'EAIB, la composició de la Comissió Tècnica Interinsular està formada per vint vocals designats: quatre pel Govern de les Illes Balears i quatre per cadascun dels consells insulars de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera. El seu funcionament es regeix per un reglament aprovat pels membres que la integren.

D'acord amb el mandat contingut a l'apartat segon de la disposició transitòria sisena de la norma institucional autonòmica, són atribucions de la Comissió Tècnica Interinsular la distribució de les competències a què fa referència l'article 71 de l'EAIB i la fixació del control i la coordinació que, en cada cas, correspongui al Govern de les Illes Balears. La funció que l'EAIB «encarrega» a l'òrgan estatutari en qüestió és la formulació d'una proposta al Parlament de les Illes Balears de «translació» als consells insulars, a través de les tècniques de transferència o delegació, de la titularitat i/o l'exercici de competències que, ex Estatut, corresponen al Govern de les Illes Balears i que, en principi, són atribuïdes a aquest àmbit institucional. A la proposta de què es tracti, la CTI haurà de concretar tant les funcions executives i de gestió que assumiran els consells insulars —si així ho aprova la cambra autonòmica— com, a més, aquelles altres que, a partir dels criteris que configuren la clàusula de tancament de l'article 69 de l'EAIB, s'haurà de reservar el Govern de les Illes Balears.

El procediment d'actuació de la Comissió Tècnica Interinsular es pot resumir com segueix:

a) La presentació d'iniciatives davant la Comissió Tècnica Interinsular

Conformement amb l'ordenament jurídic vigent, la iniciativa per promoure la transferència o la delegació de competències als consells insulars —en les matèries a què fa referència l'article 71 de l'EAIB— i per formalitzar-la davant la Comissió Tècnica Interinsular, correspon als membres d'aquesta, d'acord amb el seu reglament (una quarta part dels membres, de forma conjunta), al Govern de les Illes Balears, als consells insulars, així com als grups parlamentaris i als diputats, en els termes que fixa el Reglament del Parlament per a la iniciativa legislativa. Així ho estableix l'article 51 de l'actual legislació reguladora dels consells insulars (Llei 8/2000, de 27 d'octubre, de consells insulars).

b) Les propostes de la Comissió Tècnica Interinsular:

Concretada una iniciativa davant la Comissió Tècnica Interinsular, se substancia d'acord amb el procediment establert en el seu reglament. Els acords aprovats pel Ple de l'òrgan estatutari esmentat adoptaran la forma de proposta al Parlament de les Illes Balears. El Reglament de la Cambra recull també aquest supòsit d'iniciativa legislativa «en mans» de la Comissió Tècnica Interinsular (a la disposició transitòria).

c) El manteniment de les previsions normatives de no acceptació dels consells insulars de la transferència o delegació de competències aprovada per la Comissió Tècnica Interinsular

Deixant de banda que, en el futur, la nova legislació reguladora dels consells insulars que es dicti per adaptar-la a les previsions de l'actual text estatutari estableixi altres previsions quant als tràmits que, necessàriament, s'han de



formalitzar en el procediment de transferència o delegació de competències als consells insulars, en aquests moments s'ha de considerar que en forma part el pronunciament previ dels consells insulars sobre l'acceptació o no de la proposta d'atribució de competències corresponent aprovada per la Comissió Tècnica Interinsular, abans de procedir-ne a la tramesa al Parlament de les Illes Balears. Així, d'acord amb el que disposen el segon paràgraf de l'apartat primer de l'article 28 de la Llei 8/2000, de 27 d'octubre, de consells insulars, i l'apartat segon de l'article 51 de la mateixa norma, els consells insulars podran rebutjar una determinada transferència o delegació si així ho decideixen expressament mitjançant acord del ple de la institució o si, transcorregut el termini de temps fixat a la legislació reguladora dels consells insulars per tal que es pronunciïn, no ho fan.

d) Tramitació, en seu parlamentària, de la proposta de transferència o delegació aprovada per la Comissió Tècnica Interinsular

Aprovada pel Ple de la Comissió Tècnica Interinsular una proposta de transferència o delegació de competències als consells insulars i acomplert el tràmit d'audiència davant aquestes institucions, el text articulat es trameta al Parlament de les Illes Balears que el tramitarà com a proposició de llei. Correspon, en conseqüència, a la cambra legislativa autonòmica, d'acord amb el que estableixen l'article 50.6 i l'apartat quart de la disposició transitòria sisena de l'EAIB, la decisió final sobre l'aprovació o no de qualsevol proposta d'atribució de competències que la CTI hi traslladi.

Després de l'entrada en vigor de la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, la CTI únicament va aprovar una proposta de delegació de competències, el 3 de desembre de 2010. Aquesta iniciativa —legislativa, sorgida de la CTI— es va convertir finalment, després de la seva tramitació com a proposició de llei, en la Llei 3/2011, de 25 de març, de delegació de competències al Consell Insular de Menorca de les facultats que, com a administració gestora, exerceix ara l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears en relació amb el Museu de Menorca i la Biblioteca Pública i l'Arxiu Històric de Maó, institucions culturals de titularitat estatal.

Per tant, no resulta procedent que una llei incorpori un manament de traspàs de competències i funcions, per molt que s'afegeixi una disposició transitòria que ho condicioni i que és més pròpia d'un contracte que d'una disposició legal.

4. Traspàs de competències al CIME en matèries pròpies dels consells

Pel que fa a les competències pròpies dels Consells Insulars, també és necessari tramitar un procediment previst a l'EAIB. Així, l'incís final de l'article 70 preveu que *"... es transferiran «les competències» atribuïdes com pròpies als consells insulars, mitjançant Decret de traspàs acordat en comissió mixta de Transferències "*

Cal sostenir que el que s'ha atribuït com a propi, de manera automàtica, és la "titularitat" de la competència sense perjudici que "l'efectivitat del seu exercici" quedi supeditada al Decret de traspàs que, òbviament, tindrà per objecte els mitjans personals i materials que es necessiten per a aquest exercici, però no la titularitat de la competència. Així, resulta de la literalitat de la disposició transitòria cinquena de l'Estatut quan, amb expressa remissió a l'article 70, es refereix, com a objecte del Decret de traspàs, a les funcions i serveis -amb els seus mitjans materials i personals- "... inherents a les competències atribuïdes com a pròpies als consells insulars ...".

La disposició Transitòria cinquena de l'Estatut d'Autonomia preveu la creació d'una Comissió Mixta de Transferències Govern-Consells Insulars, de caràcter paritari, que actuarà per formular la corresponent proposta de traspàs, fins i tot en el cas que afecti, tan sols, a un Consell Insular. El caràcter horitzontal de les competències atribuïdes com a pròpies a tots els consells insulars (art. 70 EAIB) només pot ser excepcionat per la regla especial que l'apartat quart de la disposició transitòria vuitena preveu per al Consell Insular de Formentera, segons la qual "En cas de renúncia a l'assumpció de les competències per part del Consell Insular de Formentera, aquestes seran exercides pel Govern de les Illes Balears".

Aquesta comissió ha de tenir el seu propi reglament de funcionament i els seus acords prenen la forma de proposta al Govern de les Illes Balears, que els aprova mitjançant decret de traspàs, el qual s'ha de publicar en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears* i en el qual ha de figurar la data d'efectivitat del traspàs de les funcions i els serveis a què es refereix. Aquesta Comissió Mixta Govern-Consells Insulars per al traspàs de funcions i serveis està constituïda i funciona de conformitat amb el seu propi reglament aprovat per majoria dels seus components.

Per tant, qualsevol traspàs de funcions i serveis de competències pròpies dels consells insulars s'ha de tramitar seguint el procediment previst a l'EAIB, el qual preveu com a tràmit obligatori el pronunciament dels òrgans competents dels consells insulars sobre l'acceptació o el rebuig de la proposta de traspàs. La forma d'aprovació - per decret del Govern - també ve regulada a l'Estatut. Per aquests motius, tampoc poden ser objecte de regulació a la llei.

En qualsevol cas, resulta procedent fer les següents observacions:

* Competència en medi marí: Es preveu que el CIME tenguí competències per adoptar mesures en les **aigües costaneres** de la zona marina compresa en l'àmbit de la Reserva de Biosfera. Les aigües costaneres, segons l'article 16 bis de la Llei d'Aigües, s'estenen fins a 1 milla nàutica des de les línies de base rectes. Pel que fa a Menorca, representen una superfície marina una mica superior al de les aigües interiors i estan delimitades al Pla Hidrològic de les Illes Balears (el mapa consta incorporat al document de la PL). Entre d'altres mesures pròpies del règim de protecció d'espècies i espais protegits, el CIME podrà adoptar les mesures següents:

- **Directrius i plans d'ordenació de l'activitat nàutica recreativa i d'altres activitats marítimes.**

- Pla de vigilància de Posidònia oceànica.

- Elaboració i posada en marxa d'instruments de gestió dels espais marins protegits.

- Directrius per limitar els abocaments terra-mar.

Convindria revisar i assegurar el fonament normatiu i competencial d'aquesta previsió que s'inclou al document.

* **Ordenació del litoral:** S'atribueixen al CIME funcions específiques sobre ordenació del litoral, de manera que li correspondrà l'elaboració i aprovació dels instruments d'ordenació del litoral, com també el control de les obres, instal·lacions i activitats permeses en la zona de servitud de protecció i l'exercici de la funció inspectora i de la potestat sancionadora inherents a aquestes actuacions. També es preveu la necessitat de consultar el CIME en els procediments de delimitació del domini públic marítim-terrestre i d'atorgament d'autoritzacions i concessions d'utilització i ocupació del domini públic marítim-terrestre.

Les determinacions previstes a la PL comporten la **modificació de la Llei 2/2001, de 7 de març, d'atribució de competències als Consells Insulars en matèria d'ordenació del territori**, en el sentit de que la competència per elaborar i aprovar els instruments d'ordenació del litoral menorquí deixa d'ostentar-la el Govern. La Llei 2/2001 se modificaria també per possibilitar que la funció que actualment correspon al CIME en quan al control de les obres, instal·lacions i activitats permeses en la zona de servitud de protecció que es porten a terme en terrenys classificats com a sòl urbà o com a sòl urbanitzable, o una categoria equivalent, s'estengui al sòl rústic.

Tot i que les competències en matèria d'ordenació del territori, incloent-hi el litoral, són pròpies dels consells insulars en virtut de l'article 70.13 de l'EAIB, l'efectivitat del seu exercici queda supeditada a l'aprovació per la Comissió Mixta de Transferències de l'acord de traspàs corresponent que adoptarà la forma de proposta al Govern de les Illes Balears, que l'aprovarà mitjançant un decret.

Actualment es troba en tramitació el decret d'ampliació dels traspàsos de determinades funcions que es varen traspassar per Llei 2/2001, de 7 de març, d'atribució de competències als Consells Insulars en matèria d'ordenació del territori, per a l'exercici de les següents funcions relatives al litoral:



- L'atorgament d'autoritacions i el control de les declaracions responsables referides a obres, instal·lacions i activitats permeses en la zona de servitud de protecció prevista en la legislació de costes, quan s'hagin de produir en terrenys classificats com a sòl rústic, així com la funció inspectora i de la potestat sancionadora inherents a aquesta actuació.
- L'elaboració i l'aprovació dels instruments per a l'ordenació del litoral prevista en la legislació de costes, pel que fa a la zona de domini públic marítim-terrestre.
- L'emissió dels informes que la legislació de costes atribueixi amb caràcter genèric a la Comunitat Autònoma, en allò que afecti l'ordenació del territori.

Entenem, per tant, que no es pot fer un manament de traspàs de competència en virtut d'una disposició legal.

5. Règim jurídic singular

La major part de les normes que inclou el règim específic són pròpies del contingut dels instruments d'ordenació territorial i més concretament del PTI (*de fet s'indica al document que se trasllada el contingut de les normes de la revisió del PTI en tràmit aprovades inicialment*) o bé són concrecions o modificacions de lleis que regulen diferents àmbits sectorials i que en alguns casos poden afectar a competències i normativa bàsica estatals o resultar contradictòries amb la actual distribució de competències a nivell autonòmic. D'altra banda, la regulació que incorpora la PL s'articula sobre l'errònia premissa de que el traspàs o delegació de les competències al CIME ja s'han fet efectives i sense tenir en compte el procediment a seguir segons l'EAIB i la llei de consells insulars.

Dels diferents capítols es poden destacar els següents aspectes objecte de regulació, sense perjudici dels que no se remarquen:

- a) En el capítol I, de **protecció del paisatge, la biodiversitat i el patrimoni**, es regulen aspectes que són objecte de normativa bàsica estatal en matèria de protecció del paisatge, la biodiversitat i el patrimoni i estudi d'impacte ambiental. Cal confirmar si per la via de la competència autonòmica per dictar normes addicionals de protecció del medi ambient les normes proposades hi tenen cabuda.

En qualsevol cas, s'introdueixen prohibicions que són pròpies d'un instrument de planificació d'ordenació territorial o instrument específic de la reserva. Cal considerar que la regulació legal deixa buit de contingut l'exercici de la competència en matèria d'ordenació territorial per part del CIME i dificulta qualsevol posterior modificació de les normes.

b) El capítol II, de la **preservació del model turístic de Menorca**, s'inclou també una regulació pròpia d'un instrument de planificació d'ordenació territorial i deixa buit de contingut l'exercici de la competència en matèria d'ordenació territorial i turística per part del CIME. Qualsevol posterior modificació de les normes requerirà el tràmit parlamentari corresponent.

En aquest sentit, l'article 28 estableix que els plans d'ordenació territorial i de la costa i del litoral han de fixar restriccions a la capacitat de creixement de l'allotjament turístic i a la creació de nous punts d'amarrament i fondeig, si bé prohibeix que posteriorment es puguin revisar o modificar pel planejament.

En canvi, els articles 30 i 31 estableixen la possibilitat de limitació de l'afluència de vehicles a motor a l'illa de Menorca i les obligacions de les empreses navilieres a efectes de la limitació d'entrada de vehicles a l'illa de Menorca. Sempre que concorrin les circumstàncies i raons imperioses d'interès general que justifiquen les restriccions, no hi hauria en principi inconvenient per incloure aquestes previsions, atès que es configuren com una potestat i no obligació del CIME i que són concordants amb la regulació que per a l'illa de Formentera es troba actualment vigent.

c) En el capítol III, de **contribució al compliment dels objectius de l'estratègia Menorca 2030 de descarbonització de l'illa**, s'inclouen normes que modifiquen la regulació de la Llei de Canvi Climàtic de les Illes Balears i d'altres que són normes d'ordenació territorial pròpies del PTI. Com a tècnica legislativa seria més coherent modificar la llei de canvi climàtic per crear un marc específic per a Menorca i mantenir el PTI com a instrument d'ordenació territorial que ha de regular el desenvolupament de la llei, per tal de respectar les competències del CIME.

d) Al capítol VI, de **sòl rústic**, l'article 50 prohibeix expressament determinades actuacions en sòl rústic, elevant a rang legal el que fins ara establia el PTI. De nou, cal considerar les dificultats que hi haurà en el futur per a realitzar qualsevol modificació, com també la invasió de competències del CIME en matèria d'ordenació del territori.

e) En relació al capítol VIII, **normes addicionals de protecció del medi marí**, cal comprovar que la regulació dels articles 54 i 55, sobre conservació, ús sostenible i millora del bon estat ambiental de la zona marina compresa en l'àmbit de la Reserva de Biosfera i la determinació de microàrees marines recreatives protegides, s'ajusten a la normativa bàsica estatal.

Tal com s'ha indicat, amb aquest marc normatiu es pretén donar un enfocament específic per a Menorca a les previsions contingudes en les lleis que regulen àmbits sectorials i transversals per tal de portar a terme una gestió singular i diferenciada de la sostenibilitat.

Igualment s'estableixen manaments adreçats a les administracions públiques per tal que orientin les seves polítiques i actuacions futures a enfortir el model de desenvolupament sostenible propi de Menorca i perquè realitzin inversions públiques i incentivin les accions dels particulars.

Com a **consideració final** es pot concloure que una llei pot establir principis generals però no pot fixar les polítiques pròpies del Consell Insular de Menorca mitjançant un mandat per tal de que exerceixi totes les seves competències, pròpies o delegades, actuals i futures, al servei del compliment dels objectius i finalitats de la llei ni exigir determinades activitats de foment o l'execució de polítiques imposades per altres instàncies, com tampoc establir un mandat per exigir el traspàs o delegació de les competències alterant el sistema previst a l'EAIB.

Cal recordar que l'article 73 de l'EAIB, sobre l'activitat de foment i fixació de polítiques pròpies dels consells insulars, estableix que corresponen als consells insulars, en les matèries que l'Estatut els atribueix competència pròpia, l'exercici de l'activitat de foment, sens perjudici de l'activitat que correspon a la Comunitat Autònoma, i la fixació de polítiques pròpies o, quan així ho decideixin, la fixació de polítiques comunes amb altres consells insulars i amb altres illes, comunitats o amb l'Estat d'acord amb el Govern de les Illes Balears.

D'altra banda, l'**article 29 de la Llei 8/2000, de 27 d'octubre, de consells insulars**, disposa també, a l'apartat tercer, que les competències transferides tendran la consideració de competències pròpies dels consells insulars i, conseqüentment, aquests les exerciran en règim d'autonomia i sota la pròpia responsabilitat, atenent sempre a l'adequada coordinació amb l'Administració de la comunitat autònoma.

Per tot el que s'ha exposat, des de l'Advocacia consideram imprescindible sotmetre l'avantprojecte de proposició de llei, a informe del **Consell Consultiu**, que s'hauria de pronunciar sobre l'encaix del text al l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears i al repartiment competencial establert en la Constitució Espanyola; atès que, com ha quedat palès, el PL incideix directament sobre l'arquitectura institucional dissenyada per l'Estatut d'Autonomia. Així mateix, i amb caràcter previ s'hauria de sotmetre a la consideració de les conselleries del Govern de les Illes Balears que s'hi troben afectades.

Palma, 6 d'Abril de 2022

La directora de l'Advocacia
 Lourdes Aguiló Bennàsar