

Problemàtica i tractament legislatiu dels espais naturals de les Illes Balears

Macià BLÁZQUEZ SALOM

Climent PICORNELL BAUZÀ

Jaume SERVERA NICOLAU

*Geògrafs. Departament de Ciències de la Terra (Geografia i Geologia)
de la Universitat de les Illes Balears*

Justificació, conveniència i objectius

Aquesta comunicació tan sols pretén plantejar els objectius i hipòtesis d'una tasca de recerca per a la definició del medi natural i el seu tractament legislatiu i gestor a les Illes Balears, que desenvolupam a l'actualitat.

L'increment de la urbanització en funció del fenomen turístic

L'increment de la demanda ($6'9 \cdot 10^6$ l'any 1989) i l'oferta turístiques (290.435 places hoteleres a les Illes Balears, l'any 1986) ha comportat, a les nostres illes, un procés accelerat i desordenat d'urbanització. Segons les dades del «Mapa de Cultivos y aprovechamientos. E. 1:50.000», a les Balears hi ha un total de 30.712 ha urbanitzades, xifra que correspon al 6,1% de la seva superfície (malgrat l'amplitud del concepte d'«improductiu» que en fan els autors del MCA hem exclòs del nostre càlcul albuferes, roquissars, illots, etc). El ritme d'aparició d'urbanitzacions cresqué exorbitantment dels anys seixanta en endavant. La legislació urbanística i territorial es desenvolupà en funció d'aquestes primeres actuacions (RULLAN, 1989).

Aquest creixement desordenat ha provocat una forta resposta social front a la sobreexplotació dels recursos naturals i la degradació del patrimoni natural i cultural illenc. Les institucions s'han vist obligades a atendre aquesta demanda social desenvolupant legislació i planejament per a ordenar el creixement urbanístic.

Planejament d'afectació als espais naturals de les Illes Balears

La Comunitat Autònoma de les Illes Balears té competències transferides d'Urbanisme i Ordenació del Territori. Aquest fet li permet classificar les àrees no urbanitzables d'especial protecció per tal de donar protecció als espais naturals en funció de la llei marc 1.346/1976, «Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana» i la seva reforma amb la llei 8/1990, «Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo», ambdues d'àmbit estatal.

Dins l'àmbit competencial autonòmic es promulgà la Llei d'Ordenació Territorial (BO-CAIB 8/1987), que vengué a substituir certes figures de la Llei del Sòl. Les figures de planejament creades per la LOT són: les Directrius d'Ordenació Territorial, que haurien de substituir el Pla Provincial d'Ordenació de les Balears de l'any 1973 (figura que ja havia d'ésser derogada pel Pla Director Territorial de Coordinació que establí la llei del sòl del 1975); els Plans Directors Sectorials, els Plans Territorials Parcialis i els Plans d'Ordenació del Medi Natural. Aquesta darrera figura de planejament urbanístic tendria afecció supramunicipal per a àrees d'ocupacions del territori forestal. Cap d'aquestes quatre figures insituïdes per la LOT ha estat desenvolupada en la seva totalitat (la seva elaboració corespon a l'executiu autonòmic, el Govern Balear).

El procés d'elaboració de figures de planejament per part de l'executiu autonòmic ha estat molt mins i ralentitzat per mor d'emperons polítics i econòmics:

1) Dins del procés previ d'elaboració d'un catàleg d'espais naturals per a la seva ordenació urbanística (figura compresa a la llei del sòl) es confeccionà una «Propuesta de áreas naturales de protección especial», l'any 1987. Per a la seva redacció es prengueren com a base altres inventaris elaborats amb anterioritat per diversos organismes: en primer lloc l'ICONA (Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza) elaborà un «Inventario abierto de Espacios Naturales de Protección para la Conservación de la Naturaleza. Baleares» l'any 1978 en primera redacció incompleta, l'any 1984 en definitiva. I d'altra banda l'Institut d'Estudis Ecològics (INESE), que és un col·lectiu d'estudis en gran part finançat i potenciat per les autoritats autonòmiques, elaborà un segon «Àrees a Protegir a Balears» publicat l'any 1985. Respecte a la delimitació dels espais que cada un d'ells en fa, val a dir que el que més redueix l'extensió dels espais naturals a protegir és el proposat pel Govern.

2) De manera subsidiària a les figures de planejament inexistentes, pel que fa a la protecció del medi natural, han aparegut tres Normes Subsidiàries supramunicipals, emanades del Govern Balear: les primeres l'any 1983 que delimiten Espais Paisatgístics Singuals d'edificabilitat nul·la (sòl no urbanitzable d'especial protecció) a penyals i penya-segats de gran valor paisatgístic; en segon lloc unes altres NNSS Transitòries elaborades en funció de la no adaptació del planejament municipal a la nova llei del sòl (1976), aparegudes l'any 1988 que afectaven només els espais naturals amb planejament no adaptat. En darrer lloc, unes altres NNSS transitòries aparegudes l'any 1989, per pal·liar la no aparició del catàleg d'espais naturals. Amb elles es defineixen diferents àrees dins els espais inclosos en la proposta del Govern, zonificant-los en funció dels seus valors, malgrat que el rang de protecció és mins (d'inedificable al rang A, a tenir possibilitats de construir edificacions aïllades, amb suposats usos agro-ramaders, amb tan sols 12.500 m³ als altres tres rangs).

La iniciativa legislativa

Aquestes han estat les principals figures de planejament que s'han establert i que s'han elaborat a la nostra comunitat.

Amb una configuració parlamentària lleugerament diferent a la que conforma el Govern Balear, la iniciativa per la protecció dels espais naturals ha estat legislativa, més que planificadora.

Les Lleis que el Parlament ha promulgat per tal de protegir directament els espais naturals són:

La Llei d'Ordenació i Protecció d'Àrees Naturals d'Espacial Interès (1/84). L'objectiu d'aquesta llei és el de crear una figura de classificació immediata del sòl no urbanitzable d'especial protecció, i per tant assegurar la seva inedificabilitat. A través d'aquesta llei es declaren ANEI: Es Trenc-Salobrar de Campos, Sa Punta de N'Amer, Sa Canova d'Artà, Mondragó, Sa Marina de Lluçmajor, S'Estany d'es Peix, Ses Salines d'Eivissa i Formentera, S'Albufera des Grao, Atalis, Es Grau, Es Barranc d'Algendar, Trebeluger i Costa sud de Ciutadella.

Aquesta primera llei, amb afectació a dotze espais, ha estat ampliada el passat 30 de gener de 1991 amb l'aparició de la **Llei d'Espais Naturals i de Règim Urbanístic de les Àrees d'Espacial Protecció de les Illes Balears**. Aquesta llei afecta 85 espais al total de la comunitat autònoma; 47 espais a l'Illa de Mallorca, 19 a Menorca, 11 a Eivissa i 8 a l'illa de Formentera. També en aquesta llei la protecció és de tipus urbanístic, establint una quadruple zonificació:

Àrees Naturals d'Espacial Interès i Alt Grau de Protecció. El seu aprofitament edificatori és nul. Les conformen la ribera del mar (100 m), els sistemes dunars, els illots, les zones humides, els cims, els barrancs, els penya-segats, els penyals significatius, els alzinars, els savinars, els ullastrars i Elements Paisatgístics Singulares establerts amb anterioritat.

Les Àrees Naturals d'Espacial Interès, que es defineixen per exclusió a partir de la cartografia annexa a la llei que bàsicament segueix criteris d'ocupació del sòl. La parcel·la mínima per a edificació d'explotacions agrícoles és de 200.000 m³. Només es permeten transformacions en funció de declaracions d'utilitat pública, ni camps de golf ni ports esportius.

Les Àrees Rurals d'Interès Paisatgístic, vénen definides a la cartografia per variables d'ocupació del sòl. El seu aprofitament edificatori és de parcel·les mínimes de 30.000 m³. S'hi podran construir camps de golf, encara que no la seva oferta complementària.

Les Àrees d'Assentament dins Paisatge d'Interès també vénen grafades a la cartografia de la llei i, bàsicament, responen a la ubicació dels pobles i les seves expectatives de creixement amb sòl urbanitzable (sense superar el 10% del sòl urbà preexistent).

La protecció dels espais naturals a través de lleis emanades del Parlament, suposa la no participació ciutadana en la seva tramitació (participació que sí es dona en la tramitació de les figures de planejament). Aquesta indefensió que ha provocat la promulgació de dita llei ha provocat greus enfrontaments polítics i socials.

Al marge dels problemes que pugi provocar el manteniment d'aquesta llei (sobretot davant les pressions dels empresaris i les amenaces dels polítics de modificar-la), la protecció urbanística que se'ls dóna no assegura la seva no degradació.

Aplicació de Llei de Conservació d'Àmbit Estatal per a la Gestió dels espais naturals

La llei 4/1986 «de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres» permet la gestió efectiva d'aquests espais naturals que ara estan protegits urbanísticament. La gran afluència de turistes a les nostres illes (6,9 · 10⁶ l'any 1989) i la creixent demanda d'espais naturals per al desenvolupament d'activitats recreatives exigeix la immediata ordenació i gestió dels espais naturals.

Les figures que la llei de conservació estableix són: Parc Nacional, Parc Natural, Reserva Natural i Paisatge Protegit.

Malgrat la minsa descripció que la llei fa de cada una d'elles ens permet interpretar la seva funció dins l'ordenació i la gestió del medi natural. Els objectius bàsics de dita llei són:

1) La preservació o supervivència d'ecosistemes, comunitats i espècies naturals. La preservació de la diversitat genètica.

2) L'afavoriment dels interessos científics, culturals, estètics, paisatgístics i recreatius, fent un ús ordenat dels recursos, garantint el seu aprofitament sostingut.

Per assolir tals objectius es proposen mesures de:

- * limitació de l'aprofitament dels recursos
- * facilitació de l'entrada de visitants
- * prohibició de recol·lecció

L'ordre jeràrquic i el grau de protecció depenen de l'assignació d'aquestes prohibicions i de les característiques de l'espai per a cada tipus de figura:

Parc Nacional: l'única condició per a la seva declaració és que sigui representatiu dels sistemes naturals espanyols, que vénen definits a l'annex de la llei i que a les illes podrien afectar a: boscos, zones humides litorals, zones costaneres o formacions ripícoles. La importància, que no nivell de protecció, es comprèn com a màxim. La seva declaració compet les Corts Generals estatals.

Parc Natural: és la figura que permet conjugar la conservació amb els usos educatius i científics. Per tal d'assolir aquests objectius es facilitarà l'accès a visitants i es limitaran els aprofitaments dels recursos naturals.

Reserva Natural: és el de màxim nivell de protecció d'ecosistemes, comunitats i elements biològics rars, fràgils, d'importància o singularitat. L'explotació de recursos i, fins i tot, la recol·lecció, es limitarà a objectius investigadors i educatius.

Monuments Naturals: ho seran les formacions de singularitat, raresa i bellesa. No s'estableixen criteris de gestió.

Paisatges Protegits: vendran definits per valors estètics i culturals.

A aquestes figures s'afegeix una altra de complementària, la declaració de Zones Perifèriques de Protecció; amb l'objecte d'evitar impactes als espais protegits, procedents de l'exterior i de compensar socio-econòmicament les poblacions afectades.

En darrer lloc el Règim de Protecció Preventiva s'establirà per tal de mantenir els valors ambientals, al llarg del període d'elaboració dels Plans d'Ordenació dels Recursos Naturals (estudi previ a l'adjudicació de qualsevol de les figures anteriors) i l'aprovació de la figura de protecció (a modes de suspensió de llicències per al tractament urbanístic).

Totes les figures esmentades, a excepció de la de Parc Nacional, són competència de declaració i gestió autonòmica.

A l'actualitat només s'ha aplicat una d'aquestes figures per al cas de S'Albufera de Mallorca, declarada Parc Natural per decret 4/1988, de 28 de gener de la Conselleria d'Agricultura i Pesca del Govern Balear.

Aspecte resolutiu de redefinició de les Àrees a protegir urbanísticament de les figures de la llei 4/1989

Com ja hem esmentat, la definició dels espais a protegir urbanísticament que fa la Llei de Conservació del Espais Naturals i d'Interès Paisatgístic de les Illes Balears no concideix exactament amb els límits reals del medi natural de les illes. Així doncs, ens proposem en primer terme la redefinició dels seus límits d'acord amb criteris d'ocupació del sòl i hàbitats faunístics i florístics (primera fase).

I en segon lloc, ens proposem definir les figures a aplicar, la llei 4/1989 per als espais naturals definits. A aquest respecte tan sols ressenyar que la Llei de Conservació dels Espais Naturals i d'Interès Paisatgístic de les Illes Balears estableix a la seva disposició addicional tercera que cinc espais dels 82 espais protegits urbanísticament mereixen aquesta declaració: Mondragó, Es Trenc-Salobrar de Campos, S'Albufereta, Sa Dragonera i Àrees representatives de la Serra de Tramuntana.

Bibliografia

- DIVERSOS (1990): *Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades Autónomas, Baleares*, Sa Nostra, Madrid.
- DIVERSOS (1989): *Evolución económica 1988. Baleares*, Sa Nostra-Banca Catalana, Barcelona.
- LEY 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, BOE, núm. 74.

RULLAN SALAMANCA, O. (1989): «La previsió de sòl a Mallorca: una variable condicionada pel turisme i la segona residència», a *Treballs de Geografia*, núm. 42, pp. 119-128, Departament de Ciències de la Terra, Universitat de les Illes Balears, Palma, «Lleis d'Espais Naturals i de Règim Urbanístic de les Àrees d'Espacial Protecció de les Illes Balears», 11 de març de 1990.