



CONSULTA PÚBLICA PRÈVIA SOBRE L'AVANTPROJECTE DE PROPOSICIÓ DE LLEI DE MENORCA RESERVA DE BIOSFERA

El Consell Insular de Menorca ha iniciat el procediment d'elaboració de l'Avantprojecte de proposició de llei de Menorca Reserva de Biosfera, en el marc de la capacitat d'iniciativa legislativa que li reconeix l'article 47.2 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears. Amb caràcter previ a la redacció d'aquest avantprojecte, d'acord amb la previsió continguda en l'article 133.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i sense perjudici del futur tràmit d'informació pública en relació amb el projecte normatiu en què es concreti la proposta, es demana l'opinió pública de la ciutadania i de les organitzacions més representatives potencialment afectades per la futura llei per si consideren adient manifestar el seu parer sobre els aspectes següents:

1. Els problemes que es pretenen solucionar amb aquesta llei.
2. La necessitat i oportunitat de la seva aprovació.
3. Els objectius i finalitats d'aquesta iniciativa.
4. Possibles solucions alternatives, reguladores i no reguladores.

DESCRIPCIÓ DE LA CONSULTA PÚBLICA:

1. Els problemes que es pretenen solucionar amb aquesta llei

D'ençà de la declaració de Menorca com a reserva de biosfera l'any 1993, no s'ha aprovat cap instrument normatiu específic. Sí que hi ha hagut però un interès recurrent per reivindicar la figura de la llei de la reserva com a instrument oportú i necessari per fer efectius els objectius que van justificar aquest reconeixement. Fins i tot es van arribar a redactar diversos esborranys que no van reeixir.

La inexistència d'aquest instrument legislatiu referit de forma específica a Menorca com a reserva de biosfera no ha suposat, en si mateixa, una amenaça al compliment



satisfactori dels estàndards i objectius del programa MaB definits per la UNESCO. S'ha de tenir present que el Consell Insular de Menorca ha anat adoptant iniciatives puntuals prou valuoses per intentar mantenir i enfortir els compromisos inherents a la declaració. L'abril del 2003 va ser aprovat el Pla Territorial Insular (PTI), un instrument de gran rellevància per a l'ordenació sostenible del territori de l'illa, amb la pretensió de "racionalitzar i optimitzar socialment el govern del territori en funció d'un projecte socialment recolzat" (segons la Memòria del PTI). Per això aborda especialment una de les principals amenaces, la de la pressió urbanística sobre el territori illenc, restringint el creixement residencial i turístic i desenvolupant el règim i les categories del sòl rústic. El setembre de l'any 2008 s'aprovà la constitució de l'Agència Menorca Reserva de Biosfera com una entitat especialitzada dependent del Consell, organitzada entorn d'uns òrgans de direcció i gestió, de participació ciutadana i d'assessorament tècnic i científic, i es complia així el que disposa l'article 70 c) de la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat, segons el qual les reserves de la biosfera, per la seva integració i manteniment com a tals, han de disposar d'un òrgan de gestió responsable del desenvolupament de les estratègies, línies d'acció i programes i un altre de participació pública, en el qual han d'estar representats tots els actors socials de la reserva.

També és destacable la creació l'any 1997 per part de l'Institut Menorquí d'Estudis (IME) de l'Observatori Socioambiental de Menorca (OBSAM), que funciona com una oficina tècnica de recollida, tractament i difusió de dades sobre la realitat de Menorca, i que està al servei de la reserva.

I més recentment, Menorca exerceix una de les dues secretaries tècniques de la Xarxa Mundial de Reserves de Biosfera Illes i Zones Costaneres; s'ha rezoneficat la reserva i se n'ha ampliat la superfície a la part marina, de manera que ha passat de 71.191 ha a 514.485 ha; s'ha adoptat l'estratègia de descarbonització de Menorca, i el febrer del 2019 el Ple del Consell Insular aprovà definitivament el Pla d'Acció de la Reserva de Biosfera, que servirà per activar l'illa com un laboratori de programes, projectes i



actuacions des de l'harmonització de les funcions de conservació del patrimoni natural i cultural, desenvolupament econòmic sostenible i suport logístic.

Malgrat aquests punts forts, i encara que després de 25 anys Menorca segueix mantenint els valors pels quals va ser declarada reserva de biosfera, també es detecten alguns problemes i, fins i tot, deficiències estructurals. Tot i ser l'única reserva de biosfera de l'arxipèlag balear, Menorca no disposa d'una gestió de la sostenibilitat diferenciada de la resta d'illes, i no ha rebut prou atenció específica per part de les institucions. No hi ha cap precepte o disposició que contengui alguna referència explícita a la reserva de biosfera de Menorca en cap de les lleis aprovades pel Parlament de les Illes Balears sobre activitats; agricultura, ramaderia, sectors agroalimentari i forestal i desenvolupament rural; avaluació ambiental; espais naturals; camins públics; canvi climàtic i transició energètica; caça; indústria; infraestructures i equipaments; ordenació del territori i urbanisme; ordenació minera; patrimoni històric; pesca; residus; transports terrestres o turisme.

No s'ha transferit o delegat al Consell Insular de Menorca la funció executiva i la gestió sobre cap de les matèries esmentades en l'article 71 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears (EAIB), entre les quals s'inclouen els aprofitaments forestals i els recursos i aprofitaments hidràulics, canals i regadius i règim general d'aigües. El Consell Insular tampoc deté les funcions executives i de gestió referides a la protecció del medi ambient, ecologia i espais naturals protegits, que a pesar que són matèries que no s'esmenten expressament en el referit art. 71 EAIB es poden encabir en la clàusula residual habilitadora de transferència o delegació continguda en el penúltim apartat d'aquest mateix precepte. Això fa que el Consell Insular ni tan sols pugui gestionar les dues zones nucli de la reserva: el Parc Natural de s'Albufera des Grau i la reserva marina del nord de Menorca.

La funció del PTI és molt important, i per això és objecte de revisió en l'actualitat, però també té limitacions atenent a la seva naturalesa jurídica i a les seves finalitats. D'altra



banda, des del punt de vista econòmic, són significatives les limitacions pressupostàries del Consell Insular de Menorca i de les corporacions locals menorquines per finançar programes, projectes i actuacions en multitud d'àmbits i per establir mesures de foment per incentivar la recerca i accions i pràctiques particulars.

Des del punt de vista polític, cal assegurar que la declaració de reserva de biosfera no sigui només un distintiu o segell ambiental de suposada vigència indefinida, amb una concepció manejable de la sostenibilitat depenent del color polític dels governants, fins i tot amb apostes arriscades cap a models de creixement més favorables a la quantitat que a la qualitat. I, des del punt de vista social, segons les conclusions de l'enquesta de percepció ciutadana sobre els 25 anys de la declaració de la reserva de biosfera de Menorca, elaborada per l'Agència Menorca Reserva de Biosfera i l'OBSAM, "El coneixement de la declaració de reserva de biosfera i la seva valoració positiva s'estén pràcticament a tota la societat menorquina. No obstant això, una part continua sense tenir ben entès què significa ser reserva de biosfera, ja que una part important de la població només la vincula a conservació del paisatge i promoció turística. Tanmateix, és poc coneguda la gestió realitzada per part de les diferents administracions al llarg dels 25 anys".

En aquesta perspectiva, la llei que s'elabora és l'instrument que ha d'acabar de donar un fort impuls a la reserva, i ha de permetre superar les limitacions del Consell Insular de Menorca en les funcions d'execució i de gestió dels interessos que li són propis, així com les seves restriccions en la capacitat de finançar actuacions ambientals ambicioses tant públiques com privades. Ha de possibilitar millorar l'adaptació de la regulació sectorial i transversal a les especificitats de l'illa. Ha de corregir l'insuficient reconeixement de la rellevància que per a la reserva tenen determinats sectors, activitats, col·lectius, dinàmiques o factors. Ha de deslligar el destí de la reserva de biosfera de la composició política dels governs i blindar el compromís de les institucions illenques en el model vertaderament sostenible i en la posada en marxa de mesures específiques, per tal que els ciutadans puguin demanar responsabilitats als poders públics en cas



d'incompliment. Ha de fer més permeables el Parlament i el Govern de les Illes Balears respecte a les singularitats de Menorca. I, en definitiva, ha d'enfortir l'apoderament de la societat respecte al valor excepcional de l'illa i al seu magnífic potencial per enfocar i solucionar els problemes de manera valenta, innovadora, intel·ligent i consensuada.

2. La necessitat i oportunitat de l'aprovació de la llei

En l'actual context social, econòmic i ambiental, a l'illa de Menorca es plantegen noves i ambicioses necessitats de regulació i actuació, tant en els aspectes de la reserva de biosfera ja consolidats —ordenació del territori, protecció dels espais naturals, conservació del paisatge i de la biodiversitat, qualitat del cel nocturn o preservació del patrimoni històric—, com en els nous reptes que s'han d'afrontar: actuar davant l'emergència climàtica, apostar per l'eficiència energètica i la descarbonització i per un turisme i una mobilitat sostenibles, millorar la gestió dels recursos hídrics, especialment la sobreexplotació i contaminació dels aquífers, incrementar el nivell de depuració de les aigües residuals, millorar la gestió dels residus, reduir la contaminació atmosfèrica, el model alimentari o gestionar el medi marí amb criteris de sostenibilitat.

La Llei de Menorca Reserva de Biosfera pot contribuir a satisfer aquestes necessitats de regulació i actuació, i aquest és el moment oportú per tal que la seva elaboració, aprovació i aplicació tirin endavant, atesa la concurrència dels factors següents:

1. Es donarà continuïtat a la dinàmica proactiva generada en els darrers anys, en la qual s'han corregit algunes deficiències estructurals, com la rezonificació de la reserva i la seva ampliació a la part marina, l'aprovació del Pla d'Acció de la reserva i la modificació dels Estatuts de l'Agència Menorca Reserva de Biosfera, fites culminades durant l'any 2019.
2. L'espai marí de la reserva, molt ric en hàbitats i en biodiversitat, constitueix un àmbit de gestió complex, en el qual el Consell Insular ha de fixar el seu paper i s'ha d'apostar per la coordinació i cooperació interadministratives.



3. S'ha d'aprofitar l'empenta actual de l'aposta pel desenvolupament sostenible, generada especialment a escala internacional, amb l'adopció per part de l'ONU dels objectius de desenvolupament sostenible (ODS) de l'Agenda 2030, que els diversos governs hauran d'anar implementant. En aquesta línia, el Pla d'Acció de Lima (2016-2025) del Programa MaB i la seva xarxa mundial de reserves de biosfera (RB) promou aquests espais com a llocs que han de contribuir de forma activa a la consecució dels ODS.
4. Entre els objectius i accions prevists en el Pla d'Acció d'Ordesa-Viñamala 2017-2025 per a la Xarxa Espanyola de Reserves de Biosfera hi ha reconèixer i millorar les RB en la legislació estatal i/o autonòmica, incrementar i enfortir el suport de les comunitats autònomes i administracions locals i garantir les actuacions i inversions econòmiques necessàries per part de les administracions estatal, autonòmica i locals per al compliment dels objectius de cada RB.
5. Hi ha un consens unànime en l'àmbit científic sobre la necessitat inajornable d'avançar en la línia del desenvolupament sostenible i que la sostenibilitat es consideri en totes les polítiques, amb l'objectiu també d'avançar en el progrés i el benestar de la població.
6. Finalment, existeix un consens polític sobre la necessitat i oportunitat d'aquesta llei i que sigui el Consell Insular el que la lideri i impulsi. Així, el 26 de març del 2019, el Parlament de les Illes Balears, en virtut d'una proposició no de llei presentada pel Grup Parlamentari Popular, amb una esmena del Grup Parlamentari MÉS per Menorca, manifestà —pràcticament per unanimitat (52 vots a favor i 1 abstenció)— “el seu acord per promoure, a la major brevetat possible, i amb els informes previs que resultin necessaris, la redacció d'una llei de la reserva de biosfera de Menorca, en la qual es garanteixi la dotació de recursos econòmics suficients per a l'execució d'inversions públiques i incentius a l'activitat privada, amb la finalitat de complir els objectius de la declaració de Menorca reserva de biosfera”.



I el Consell Insular de Menorca, en el Ple ordinari del mes de setembre de 2019, acordà per unanimitat de tots els grups polítics exercir la iniciativa legislativa d'elaboració i aprovació de la proposició de llei de la reserva de biosfera per presentar-la davant el Parlament de les Illes Balears dins l'any 2020.

3. Els objectius i finalitats d'aquesta iniciativa legislativa

Els objectius de la llei són consolidar, aprofundir i fer perdurar el model d'ordenació, gestió i desenvolupament sostenible de Menorca en tant que reserva de biosfera; protegir el seu patrimoni natural i cultural i els seus valors ambientals; actualitzar i renovar el compromís social i el consens polític envers la reserva de biosfera, i perseguir el benestar de la ciutadania.

Les finalitats de la llei són les següents:

A. Dotar de més capacitat d'intervenció i de decisió el Consell Insular de Menorca en la gestió de matèries que afecten els interessos de Menorca en tant que reserva de biosfera, a través de la transferència i/o delegació de competències per la via estatutària i de l'atribució de noves funcions concretes sobre matèries diverses.

B. Donar un enfocament específic per a Menorca a les previsions contingudes en les lleis que regulen àmbits sectorials i transversals. Es tracta d'introduir, quan sigui escaient, i atenent a la singularitat de la reserva de biosfera, normes addicionals de protecció i/o mesures específiques en la regulació de nombrosos sectors (activitats, agricultura, aigües continentals, biodiversitat, canvi climàtic, caça, energia, indústria, infraestructures, litoral, medi marí, mobilitat i transports, ordenació del territori i urbanisme, patrimoni històric i cultura, pesca, protecció dels espais naturals i del paisatge, qualitat de l'aire, ramaderia, residus, turisme, etc.) i de mecanismes transversals (activitat sancionadora, alertadors, avaluació d'impacte ambiental,



autoritzacions ambientals integrades, distintius ambientals, responsabilitat ambiental, sistemes de gestió ambiental, etc.).

C. Establir compromisos adreçats a les administracions públiques (Govern, Consell Insular de Menorca, ajuntaments) per tal que orientin les seves polítiques i actuacions futures a enfortir el model de desenvolupament sostenible propi de Menorca en tant que reserva de biosfera i perquè realitzin inversions públiques i incentivin les accions dels particulars (p. e. promoció del canvi de model energètic, nou model de gestió de residus, conservació de la biodiversitat, diversificació productiva, innovació tecnològica, etc.).

D. Reconèixer el paper rellevant que han tingut, tenen i poden tenir determinades activitats, col·lectius, factors, dinàmiques, etc., en la consolidació, aprofundiment i perdurabilitat dels valors de Menorca com a reserva de biosfera (p. e. IME, associacions, teixit empresarial i sindicats, sector primari, comunitat educativa, etc.).

E. Reforçar la consecució dels objectius generals i específics i la implementació de les accions contingudes en el Pla d'Acció de la Reserva de Biosfera de Menorca.

F. Garantir la dotació de recursos econòmics suficients per a l'execució d'inversions públiques i l'establiment d'incentius a l'activitat privada. S'ha de captar finançament per tal d'innovar i implementar experiències pilot d'actuació, així com per executar els programes, projectes i actuacions prevists en el Pla d'Acció. A part de la fiscalitat ambiental, els mecanismes a través dels quals es pot millorar el finançament del Consell Insular de Menorca i, si s'escau, dels ajuntaments de l'illa són diversos i complementaris: constitució d'un fons de sostenibilitat, participació en el fons posidònia, increment del fons interinsular de finançament de serveis de competències que siguin transferides (siguin o no homogènies), creació i/o dotació mínima de programes específics, taxes inherents a les actuacions corresponents a les noves funcions atribuïdes al Consell Insular, etc. També es pot establir una via de participació més efectiva del Consell en la proposició dels projectes que s'han d'executar amb càrrec al fons de l'impost sobre estades turístiques a les Illes Balears.

G. Vetllar pel respecte als principis de cooperació, col·laboració i coordinació entre les administracions públiques amb competències sobre la part terrestre i marina de la reserva de biosfera.



4. Possibles solucions alternatives, reguladores i no reguladores

No hi ha solucions alternatives no reguladores a través de les quals es puguin resoldre els problemes apuntats en el punt 1 i per aconseguir els objectius i les finalitats assenyalats en el punt anterior. I dins de les solucions reguladores, l'instrument legislatiu és l'adient, per les raons següents:

- Atesa la reserva legal prevista en diferents preceptes de la Constitució espanyola (CE) i de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears (EAIB): en els art. 25.1, 45.3 i 46 CE en relació amb la tipificació d'infraccions administratives; tant en l'apartat primer de l'art. 53 CE respecte a la regulació dels drets i les llibertats reconeguts en el capítol II del títol I de la Constitució, com en l'apartat tercer del mateix article en relació amb el desenvolupament dels principis rectors de la política social i econòmica reconeguts en el capítol tercer, entre els quals es troben el dret que té tothom a gaudir d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona i el deure de conservar-lo (art. 45.1) o la garantia per part dels poders públics de conservar i promoure l'enriquiment del patrimoni històric, cultural i artístic dels pobles d'Espanya i dels béns que l'integren (art. 46). I pel que fa a les reserves de llei recollides en l'EAIB, tenim la prevista en l'art. 129.4 en relació amb l'establiment de tributs propis de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, i en l'art. 138.1 en relació amb el finançament dels consells insulars.
- La llei també és l'instrument normatiu adequat per preveure la futura transferència o delegació al Consell Insular de Menorca de la funció executiva i la gestió sobre algunes les matèries a què fa referència l'art. 71 EAIB de manera explícita i implícita, en el sentit que la Llei de Menorca Reserva de Biosfera, assumida i aprovada pel Parlament de les Illes Balears, comprometria l'acord concret de transferència/delegació que hauria de prendre amb posterioritat la



Comissió Tècnica Interinsular d'acord amb el que s'estableix en la disposició transitòria sisena EAIB fins que no s'aprovi una nova llei de consells insulars.

- Davant la possibilitat que es modifiquin preceptes de lleis aprovades pel Parlament de les Illes Balears i normes amb rang de llei aprovades pel Govern.

Podeu fer les aportacions que considereu adients sobre aquestes qüestions a través del portal de Participació Ciutadana del Consell Insular (plaça de la Biosfera, 5, Maó), en el termini d'un mes des de l'endemà de la publicació de la consulta, i de forma telemàtica emplenant el formulari següent.

Aquest procés participatiu de consulta prèvia està obert fins al dia 7 de gener de 2020.