

**LIFE
ADAPT
CALA
MILLOR**



Informe jurídico

**Normativa y planificación
territorial, sectorial y local de
aplicación a Cala Millor, situada
en los municipios de Son
Servera y Sant Llorenç des
Cardassar**



**Cofinanciado por
la Unión Europea**

Índice:

1. Antecedentes	4
2. Objeto	4
3. Análisis jurídico	6
3.1. Resumen de la normativa y planificación analizada	6
3.2. Previo primero. Derechos de la ciudadanía y adaptación al cambio climático	10
3.3. Previo segundo. Planificación y adaptación al cambio climático. Exigencias derivadas de la normativa sobre cambio climático y transición energética	13
3.3.1. Exigencias derivadas de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, aprobada por el Estado	14
3.3.2. Exigencias derivadas de la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de la CAIB	17
3.4. Normativa y planificación del litoral	19
3.4.1. Introducción. Dispersión competencial sobre el litoral	19
3.4.2. Competencias y normativa del Estado sobre la costa	20
3.4.2.1. La competencia estatal sobre el DPMT	20
3.4.2.2. Las franjas del litoral reguladas por la Ley de Costas	21
3.4.2.3. El deslinde del DPMT	25
3.4.2.4. La revisión del deslinde como consecuencia de la alteración del DPMT	28
3.4.2.5. Algunas previsiones de la Ley de Costas sobre supuestos de invasión del mar: obras de protección por los propietarios y declaración de situación de regresión grave	29
3.4.2.6. La utilización del DPMT	31
3.4.2.7. Transferencia de competencias a la CAIB en el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones sobre el DPMT	38
3.4.2.8. Sobre la ejecución de obras de interés general sobre el DPMT	41
3.4.3. Competencias y normativa de la CAIB sobre el litoral	44
3.4.4. Competencias y normativa del Consejo Insular de Mallorca sobre el litoral	46
3.4.5. Competencias y normativa de los Ayuntamientos de Son Servera y Sant Llorenç des Cardassar sobre el litoral	46
3.4.6. Sobre el Anteproyecto de Ley de Gestión Integral del Litoral de las Illes Balears ...	48
3.4.7. Conclusiones	53
3.5. Normativa y planificación territorial y urbanística	55
3.5.1. Competencias y normativa del Estado sobre el régimen del suelo	55
3.5.2. Competencias y normativa de la CAIB sobre ordenación del territorio y urbanismo	56
3.5.3. Competencias y normativa del Consejo Insular de Mallorca sobre ordenación del territorio y urbanismo	58
3.5.4. Competencias y normativa de los Ayuntamientos de Son Servera y Sant Llorenç des Cardassar sobre ordenación del territorio y urbanismo	66

3.6. Normativa y planificación sectorial	80
3.6.1. Medio ambiente y espacios protegidos.....	81
3.6.2. Medio ambiente y medio marino	88
3.6.3. Medio ambiente y Posidonia oceánica	91
3.6.4. Medio ambiente y planificación hidrológica	97
3.6.5. Turismo	98

1. Antecedentes

- 001 El presente Informe jurídico se emite en el marco del proyecto “*Proceso de gobernanza participativa y multinivel para diseñar un proyecto de adaptación al cambio climático en la playa de Cala Millor, transformador y desde un enfoque científico integrado y multidisciplinar*” con el acrónimo LIFE AdaptCalaMillor (en adelante, el “**Proyecto**” o “**LIFE AdaptCalaMillor**”).
- 002 El objetivo del LIFE AdaptCalaMillor es estudiar con alta resolución científica cuáles serán los efectos del cambio climático en la bahía de Cala Millor, sobre todo en cuanto al aumento del nivel del mar, teniendo en cuenta las incertidumbres del conocimiento actual, y poder definir actuaciones concretas que sirvan para luchar contra estos efectos, además de proponer una reconversión del actual modelo socioeconómico de la zona a través de un sistema de participación de la sociedad y de todos los grupos de interés que confluyen.
- 003 Las diferentes actuaciones previstas en el LIFE AdaptCalaMillor se agrupan en 7 paquetes de trabajo o *Work Project* (en adelante, “**WP**”) que se listan a continuación:
1. Coordinación del proyecto.
 2. Marco de gobernanza: participación de las partes interesadas y de los ciudadanos en Cala Millor.
 3. Evaluaciones de impactos y riesgos del cambio global en Cala Millor.
 4. Evaluación de posibles medidas de adaptación a Cala Millor.
 5. Proyecto participativo de adaptación al cambio climático de Cala Millor.
 6. Sostenibilidad, replicación y explotación de los resultados del proyecto.
 7. Comunicación.
- 004 Para cumplir con el acuerdo de subvención firmado por el Consejero de Transición Energética, Sectores Productivos y Memoria Democrática, como representante del beneficiario coordinador del Proyecto, con la Agencia Ejecutiva Europa de Clima, Infraestructura y Medio Ambiente (CINEA), se ha de presentar una serie de entregables e hitos. Para la consecución de los entregables e hitos de los WP 4, 5 y 6 se ha previsto contar con un apoyo legal con el fin de asentar las decisiones que se tendrán que tomar por los socios del Proyecto y grupos de interés. Entre las actuaciones de apoyo legal previstas se encuentra la elaboración del presente Informe jurídico.

2. Objeto

- 005 Este Informe se emite en el marco del WP4 “*Evaluación de las posibles medidas de adaptación en Cala Millor*”, cuyo objetivo específico es la elaboración, valoración y clasificación de un catálogo de posibles estrategias de adaptación en Cala Millor, que tenga en cuenta la interacción entre las dimensiones físicas,

ambiental, socioeconómica y urbana, y su beneficio/impacto en el sistema de playas completo según criterios científicos, integrados y sostenibles.

- 006 El objeto del presente Informe es la identificación de la normativa y planificación territorial, sectorial y local de aplicación en Cala Millor con el fin de que los socios del Proyecto puedan tener en cuenta el marco regulatorio aplicable a la hora de definir y evaluar las posibles estrategias de adaptación en Cala Millor.
- 007 Se considera que para sentar las bases para una reflexión rigurosa acerca de la propuesta y selección de estrategias de adaptación en Cala Millor, el análisis jurídico objeto de este Informe debe incluir no solo la identificación de las normas jurídicas y planificación territorial, sectorial y local de aplicación en Cala Millor, sino también de los distintos actores del sector público con competencias sobre dicho territorio, en relación con los distintos ámbitos sectoriales que se analicen, y la delimitación de sus competencias.
- 008 A este respecto, debe señalarse que, desde un punto de vista jurídico, el análisis objeto de este Informe se enfrenta al menos a dos problemáticas distintas.

La primera de ellas tiene que ver con la complejidad administrativa ínsita a nuestro Estado Autonómico. En efecto, el primer estadio necesario para la propuesta y valoración de estrategias de adaptación en Cala Millor pasa necesariamente por tener presente la existencia y relaciones de la organización administrativa territorial en nuestro Estado. Una organización que, como veremos, es compleja por cuanto se ordena en tres niveles (Estatal, Autonómico y Local), y que da lugar a una dispersión competencial especialmente intensa en las zonas costeras.

La segunda problemática es la delimitación de la materia de estudio. En efecto, *a priori*, la normativa que pueda resultar de aplicación en la delineación de nuevas estrategias de adaptación de un territorio es muy extensa, especialmente si dichas estrategias pretenden tener en cuenta la interacción entre las dimensiones físicas, ambiental, socioeconómica y urbana (como es el caso que nos ocupa). Además, la amplitud de la posible normativa es aún mayor en el supuesto (como el presente) en el que las estrategias de adaptación territoriales todavía no están definidas.

- 009 Teniendo en consideración lo anterior, para este Informe se ha decidido centrar el análisis jurídico en:
 - A) Normativa y planificación territorial y local. Este análisis incluirá la determinación de las normas y planificación del Estado, de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (en adelante, “CAIB”), del Consejo Insular de Mallorca y de los Ayuntamientos de Son Servera y de Sant Llorenç des Cardassar en materia de costas, ordenación del territorio y urbanismo, identificando aquellas disposiciones normativas que, entre otras, entendemos pueden resultar de aplicación a la adaptación de la playa de Cala Millor, incluido su tramo urbano, en el ámbito del Proyecto.

B) Normativa y planificación sectorial. Teniendo en cuenta los objetivos del Proyecto y la sensibilidad ambiental y turística de la bahía de Cala Millor, este análisis abarcará la identificación de determinados sectores que, entre otros, entendemos pueden resultar afectados por la aplicación de medidas de adaptación de la playa de Cala Millor. En concreto, se analizarán determinadas normas y planificación del Estado, de la CAIB y del Consejo Insular de Mallorca en los siguientes sectores/materias:

B.1) Medio ambiente y Patrimonio Natural.

B.2) Medio ambiente y Protección del Medio marino.

B.3) Medio ambiente y Posidonia oceánica.

B.4) Medio ambiente y Planificación hidrológica.

B.4) Turismo.

De este modo, el análisis jurídico expuesto incluirá, además de la identificación de las normas/planificación correspondiente, la identificación de los distintos actores del sector público competentes.

- 010 No es objeto de este Informe el estudio jurídico sobre la viabilidad y/o selección e identificación de los procedimientos y trámites administrativos necesarios para la implementación de estrategias/soluciones concretas seleccionadas por los socios del Proyecto. En efecto, dicho estudio se realizará tras la selección por los socios del Proyecto de dichas estrategias/soluciones, mediante una tarea de asesoramiento jurídico a los socios.
- 011 No es objeto de este Informe la propuesta de cambios normativos o recomendaciones políticas, que será objeto de otro informe jurídico posterior a la selección de las estrategias/soluciones de adaptación de Cala Millor y relativo a la aplicación de medidas de adaptación al cambio climático en las Baleares a partir de la experiencia adquirida en el proyecto en Cala Millor.

3. Análisis jurídico

3.1. Resumen de la normativa y planificación analizada

- 012 A continuación, se reproduce en una tabla un resumen de la normativa y planificación territorial, sectorial y local de aplicación a Cala Millor, que ha sido analizada para la elaboración de este Informe. En concreto, se refiere la normativa y planificación que ha sido analizada en relación con cada sección del Informe, así como su nivel (Unión Europea, Estatal, Autonómica de las Illes Balears o Local de los Ayuntamientos de Son Servera y Sant Llorenç des Cardassar). Para evitar duplicidades, la normativa y planificación que haya sido analizada en diferentes Secciones de este Informe únicamente se citará en la primera Sección que corresponda.

Sección	Normativa y planificación	Nivel
Derechos de la ciudadanía	Convenio Europeo de Derechos Humanos	Unión Europea
	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea	Unión Europea
	Constitución Española	Estatal
	Estatuto de Autonomía de Illes Balears	Autonómica
	Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030	Estatal
Cambio climático	Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética	Estatal
	Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética	Autonómica
Litoral	Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa	Unión Europea
	Protocolo de las Naciones Unidas relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo	Internacional
	Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas	Estatal
	Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas	Estatal
	Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas	Estatal
	Decreto 96/1991, de 31 de octubre, sobre competencias de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en la zona de servidumbre de protección de la Ley de Costas	Autonómica
	Ley 2/2001, de 7 de marzo, de Atribución de Competencias a los Consejos Insulares en Materia de Ordenación del Territorio	Autonómica

	Real Decreto 994/2022, de 29 de noviembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en materia de ordenación y gestión del litoral	Estatat
	Decreto 72/1994, de 26 de mayo, por el que se regula la formulación, tramitación y aprobación de los Planes o Normas de Ordenación del Litoral	Autonómica
	Orden del Consejero de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio de 19 de junio de 2013 por la que se aprueban los criterios generales de distribución de instalaciones de servicio de temporada en el dominio público marítimo terrestre balear	Autonómica
	Orden Ministerial de 13 de diciembre de 2007, por la que se aprueba el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 6.315 m. de longitud, comprendido entre la playa de Sa Marjal (excluida) y el límite con el término municipal de Sant Llorenç des Cardassar (tramo II) en el término municipal de Son Servera	Estatat
	Orden Ministerial de 21 de diciembre de 2007, por la que se aprueba el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 10.527 metros de longitud, comprendiendo todo el término municipal de Sant Llorenç des Cardassar, Isla de Mallorca (Illes Balears). Ref. DL-70-Baleares	Estatat
Territorio y Urbanismo	Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana	Estatat
	Ley 6/1999, de 3 de abril, de Directrices de Ordenación Territorial	Autonómica
	Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears	Autonómica

	Ley 6/1997, de 8 de julio, de Suelo Rústico	Autonómica
	Ley 2/2001, de 7 de marzo, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de ordenación del territorio	Autonómica
	Ley 9/1990, de 27 de junio, de transferencia de las competencias urbanísticas a los Consejos Insulares	Autonómica
	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local	Estatal
	Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears	Autonómica
	Plan Territorial Insular de Mallorca	Consejo Insular
	Normas Subsidiarias de planeamiento del municipio de Son Servera	Municipal
	Normas Subsidiarias de planeamiento de Sant Llorenç des Cardassar	Municipal
Normativa Sectorial	Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad	Estatal
	Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental	Autonómica
	Ley 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y de régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Islas Baleares	Autonómica
	Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino	Estatal
	Ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo de las Illes Balears	Autonómica
	Decreto 25/2018 de 27 de julio, sobre la conservación de la posidonia oceánica en las Illes Balears	Autonómica
	Real Decreto 51/2019, de 8 de febrero, se aprobó el Plan Hidrológico de la	Estatal

	Demarcación Hidrográfica de las Illes Balears	
	Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación	Estatul
	Decreto 50/2021 de 13 de diciembre, de traspaso al Consejo Insular de Mallorca de las funciones y los servicios inherentes a las competencias propias de este Consejo Insular que actualmente ejerce la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en materia de ordenación turística	Autonómica
	Decreto 17/2023, de 20 de marzo, se aprobó el Plan de Gestión Natura 2000 Costa de Levante de Mallorca	Autonómica
	Real Decreto 1056/2022, de 27 de diciembre por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España y los criterios mínimos comunes de gestión coordinada y coherente de la Red	Estatul
	Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre, por el que se aprueban las estrategias marinas	
	Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueban los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo de las cinco demarcaciones marinas españolas.	Estatul
	Plan de Ordenación del Espacio Marítimo de la DM LEBA	Estatul
	Real decreto 49/2023, de 24 de enero, se ha aprobado el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Islas Baleares para el tercer ciclo (2022-2027)	Estatul

3.2. Previo primero. Derechos de la ciudadanía y adaptación al cambio climático

- 013 Con carácter previo al análisis sobre la normativa y planificación territorial, sectorial y local de aplicación a Cala Millor, debe señalarse que el Plan Nacional

de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030 establece en el apartado relativo a Principios orientadores la necesidad de adoptar basado en la “*Promoción y respeto de los derechos Humanos*”, de modo que el “**enfoque basado en derechos humanos se integrará en todas las medidas de adaptación, promoviendo el fortalecimiento de la capacidad de adaptación de todas las personas, especialmente aquellas más vulnerables, para el ejercicio pleno de sus derechos, y velando por la no discriminación, la equidad, la participación significativa e informada y la rendición de cuentas.**”

- 014 Los Derechos Humanos, a nivel europeo, se contienen en múltiples instrumentos, especialmente en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, “CDFUE”) y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, “CEDH”).
- 015 Desde una perspectiva general, entendemos que los derechos que deben tenerse como referencia en el diseño de toda medida de adaptación son, principalmente, los siguientes:

➤ **Derecho a la vida (art. 2 CDFUE y art. 2 CEDH)**

El cambio climático y sus consecuencias, como la subida del nivel del mar, suponen riesgos directos para la vida de las personas. Por tanto, cualquier medida de adaptación debe priorizar la protección de la vida humana, especialmente en zonas costeras donde el aumento de eventos climáticos extremos podría poner a la población en situaciones de peligro inminente.

➤ **Derecho a la protección de la salud y la integridad física (arts. 3 y 35 CDFUE)**

Los efectos del cambio climático, como las temperaturas extremas, la proliferación de enfermedades transmitidas por el agua o los problemas respiratorios derivados de la contaminación, pueden afectar gravemente a la salud de las personas. En una playa urbana, los desastres naturales como las inundaciones y las mareas altas pueden incrementar los riesgos para la salud pública, por lo que es necesario que las medidas de adaptación se implementen de manera adecuada para proteger la salud e integridad física de los ciudadanos.

➤ **Principios de desarrollo sostenible y de protección del medio ambiente (art. 37 CDFUE)**

Las medidas de adaptación deben dirigirse a mitigar los efectos negativos que los cambios en el entorno, como la erosión costera, la contaminación por residuos marinos y la destrucción de hábitats naturales, pueden tener en el medio ambiente. Además, deberán promoverse acciones que restauren y conserven estos ecosistemas para garantizar su resiliencia frente a futuros impactos, siempre teniendo en cuenta la sostenibilidad y la justicia

transgeneracional, asegurando que las generaciones futuras también puedan beneficiarse de un entorno saludable y equilibrado.

➤ **Derecho a una vivienda adecuada (art. 34 CDFUE¹ y art. 8 CEDH²)**

El acceso a una vivienda adecuada y segura puede verse afectado por fenómenos como inundaciones, tormentas costeras o la erosión de los litorales, que podrían comprometer la habitabilidad de muchas viviendas ubicadas en la costa. Es fundamental que las políticas de adaptación incluyan mecanismos de prevención, como en su caso la construcción de infraestructuras de defensa costera y la planificación urbana resiliente, que permitan mitigar estos riesgos y garanticen condiciones de habitabilidad adecuadas incluso frente a eventos climáticos adversos.

➤ **Derecho a la propiedad (arts. 16 CDFUE y art. 1 del Protocolo 1 del CEDH)**

El cambio climático puede afectar gravemente a la propiedad privada y pública, especialmente en áreas cercanas a la costa. Las políticas de adaptación deben garantizar que las medidas de protección o reubicación respeten los derechos de propiedad y, en caso de ser necesaria la expropiación o reubicación, que se lleve a cabo de manera justa, con compensaciones adecuadas.

016 Asimismo, a la hora de tener en cuenta los derechos de los ciudadanos potencialmente afectados por el cambio climático es menester atender al contenido de la Constitución Española (en adelante, “CE”), que además de reconocer los derechos antedichos, expresamente reconoce otros derechos y obligaciones para los poderes públicos que igualmente habrán de tenerse en cuenta en el diseño de las medidas de adaptación al cambio climático:

➤ De conformidad con el art. 15 CE “*Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física*”.

➤ De conformidad con el art. 43.1 CE “*Se reconoce el derecho a la protección de la salud*”.

Se establece a este respecto en el art. 43.2 CE que “*Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios*”.

¹ Incluido en el derecho de seguridad social y asistencia social.

² El CEDH no contempla un derecho explícito a la vivienda, pero el art. 8 CEDH ha sido utilizado en contextos donde el impacto ambiental afecta la vida familiar y la seguridad del hogar.

- De conformidad con el art. 45.1 CE “*Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo*”.

Se establece asimismo en el art. 45.2 CE que “*Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente”.*

- De conformidad con el art. 33.3 CE “*Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes*”.

017 Por su parte, el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (en adelante, “EAIB”) también reconoce algunos de los mencionados derechos de la ciudadanía, así como la obligación de los poderes públicos de protección del medio ambiente:

- De conformidad con el art. 23.1 de la EAIB “*Toda persona tiene derecho a gozar de una vida y un medio ambiente seguro y sano. Las Administraciones públicas de las Illes Balears, en el ámbito de sus competencias, protegerán el medio ambiente e impulsarán un modelo de desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenible”.*
- A este respecto, el art. 23.2 EAIB establece que “*Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma velarán por la defensa y la protección de la naturaleza, del territorio, del medio ambiente y del paisaje. Establecerán políticas de gestión, ordenación y mejora de su calidad armonizándolas con las transformaciones que se producen por la evolución social, económica y ambiental. Asimismo, en art. 23.3 EAIB establece que “Las Administraciones públicas de las Illes Balears promoverán políticas de equilibrio territorial entre las zonas costeras y las del interior”.*

3.3. Previo segundo. Planificación y adaptación al cambio climático. Exigencias derivadas de la normativa sobre cambio climático y transición energética

018 A continuación, y también con carácter previo al análisis jurídico de la normativa y planificación territorial, sectorial y local de aplicación a Cala Millor, quieren ponerse de manifiesto determinadas exigencias sobre planificación derivadas de la normativa sobre cambio climático.

3.3.1. Exigencias derivadas de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, aprobada por el Estado

- 019 La regulación sobre medidas de adaptación al cambio climático se contiene en el Título V de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (en adelante, “LCCTE”). De conformidad con el art. 17.1 LCCTE:

“El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) constituye el instrumento de planificación básico para promover la acción coordinada y coherente frente a los efectos del cambio climático en España. Sin perjuicio de las competencias que correspondan a otras Administraciones Públicas, el PNACC define los objetivos, criterios, ámbitos de aplicación y acciones para fomentar la resiliencia y la adaptación frente al cambio climático e incluirá la adaptación frente a impactos en España derivados del cambio climático que tiene lugar más allá de las fronteras nacionales”.

Actualmente se encuentra vigente el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030³.

- 020 Asimismo, de conformidad con el art. 18 LCCTE, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, **elaborará y publicará informes, con una periodicidad al menos quinquenal, sobre la evolución de los impactos y riesgos derivados del cambio climático y sobre las políticas y medidas destinadas a aumentar la resiliencia y disminuir la vulnerabilidad frente al cambio climático en España.**

Actualmente disponemos del informe de “IMPACTOS Y RIESGOS DERIVADOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN ESPAÑA” de 2021⁴.

- 021 Especial importancia reviste el art. 20 LCCTE, apartados 1 y 2, que exige la consideración del cambio climático en la planificación y gestión del dominio público marítimo-terrestre:

“1. La planificación y gestión del medio marino se orientarán al incremento de su resiliencia a los efectos del cambio climático.
2. La planificación y gestión de la costa deberán adecuarse a las directrices y medidas contempladas en la Estrategia de Adaptación de la Costa a los Efectos del Cambio Climático, elaborada en cumplimiento de la disposición adicional octava de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y perseguirá los siguientes objetivos:

³ <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/plan-nacional-adaptacion-cambio-climatico.html>

⁴ <https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/recursos/pag-web/impactos-cambio-climatico-espana.html>

a) Incrementar la resiliencia de la costa española al cambio climático y a la variabilidad climática.

b) Integrar la adaptación al cambio climático en la planificación y gestión de la costa española.

- 022 Por su parte, el art. 21.1 LCCTE reitera la necesaria consideración del cambio climático en la planificación y gestión territorial y urbanística, así como en las intervenciones en el medio urbano, en la edificación y en las infraestructuras del transporte, fijando objetivos:

“1. La planificación y gestión territorial y urbanística, así como las intervenciones en el medio urbano, la edificación y las infraestructuras de transporte, a efectos de su adaptación a las repercusiones del cambio climático, perseguirán principalmente los siguientes objetivos:

a) La consideración, en su elaboración, de los riesgos derivados del cambio climático, en coherencia con las demás políticas relacionadas.

b) La integración, en los instrumentos de planificación y de gestión, de las medidas necesarias para propiciar la adaptación progresiva y resiliencia frente al cambio climático.

c) La adecuación de las nuevas instrucciones de cálculo y diseño de la edificación y las infraestructuras de transporte a los efectos derivados del cambio climático, así como la adaptación progresiva de las ya aprobadas, todo ello con el objetivo de disminuir las emisiones.

d) La consideración, en el diseño, remodelación y gestión de la mitigación del denominado efecto «isla de calor», evitando la dispersión a la atmósfera de las energías residuales generadas en las infraestructuras urbanas y su aprovechamiento en las mismas y en edificaciones en superficie como fuentes de energía renovable.”

- 023 En su Disposición Final 4, la LCCE modifica el art. 20.1.c) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, “TRLSRU”) que regula los criterios básicos de utilización del suelo. Las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística – esto es, las Comunidades Autónomas y la Administración local–, en la consideración del principio de prevención de riesgos naturales y accidentes graves y en la ordenación de los usos del suelo, además de atender a los principios a que se refería ya el art. 20.1.c) TRLSRU, deberán tener en cuenta, incluir o comprender los siguientes riesgos derivados del cambio climático:

“a) Riesgos derivados de los embates marinos, inundaciones costeras y ascenso del nivel del mar.

b) Riesgos derivados de eventos meteorológicos extremos sobre las infraestructuras y los servicios públicos esenciales, como el abastecimiento de agua y electricidad o los servicios de emergencias.

- c) Riesgos de mortalidad y morbilidad derivados de las altas temperaturas y, en particular, aquellos que afectan a poblaciones vulnerables. Estos datos se ofrecerán desagregados por sexo.
- d) Riesgos asociados a la pérdida de ecosistemas y biodiversidad y, en particular, de deterioro o pérdida de bienes, funciones y servicios ecosistémicos esenciales.
- e) Riesgos de incendios, con especial atención a los riesgos en la interfaz urbano-forestal y entre las infraestructuras y las zonas forestales”⁵.

024 Finalmente, el art. 39 LCCTE establece lo siguiente:

*“1. **Los planes, programas, estrategias, instrumentos y disposiciones de carácter general que se adopten en la lucha contra el cambio climático y la transición energética hacia una economía baja en carbono se llevarán a cabo bajo fórmulas abiertas y canales accesibles que garanticen la participación de los agentes sociales y económicos interesados y del público, en general, mediante los canales de comunicación, información y difusión, en los términos previstos por la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.** Para la elaboración de los mismos, y sin perjuicio de otras fórmulas de participación y deliberación, el Gobierno reforzará los mecanismos de participación ya existentes y garantizará de forma estructurada la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones en materia de cambio climático a través del establecimiento de una Asamblea Ciudadana del Cambio Climático a nivel Nacional y se recomendará que se establezcan asambleas autonómicas y asambleas municipales. Su composición tendrá en cuenta el principio de representación equilibrada entre mujeres y hombres e incluirá la participación de jóvenes. La composición, organización y funcionamiento de la misma se desarrollará mediante Orden Ministerial”.*

⁵ Se trata “de una omnicomprendensiva obligación que condicionará el diseño de la planificación territorial, esto es, la toma de todas y cada una de las decisiones que afecten al territorio, reduciendo convenientemente el espacio de la discrecionalidad del planificador, que hasta ahora dependía de las medidas derivadas de la evaluación ambiental, cuando el instrumento que tuviera afección sobre el territorio se encontrara sometido a la misma. Para que esta nueva disposición resulte eficaz y cumpla con su finalidad es necesario y urgente que la Administración local cuente cuanto antes con estudios de riesgos en los diversos ámbitos que comprende”. B. SORO MATEO, “Cambio Climático y transformaciones del derecho local”, Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 17 (INAP, abril 2022).

3.3.2. Exigencias derivadas de la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de la CAIB

- 025 A nivel de planificación, el art. 10 de la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética (en adelante, “**Ley 10/2019**”) establece lo siguiente:

“1. El Plan de Transición Energética y Cambio Climático constituye el marco integrado y transversal de ordenación y planificación de objetivos, políticas y acciones que permitan cumplir con las finalidades de esta ley.

2. El contenido del Plan se determinará de acuerdo con los objetivos y principios de la Unión Europea en materia de cambio climático, la legislación básica estatal y la evolución del conocimiento científico, y se estructurará en los siguientes apartados:

- a) **El marco estratégico de adaptación.**
- b) Los objetivos de reducción de emisiones y de los presupuestos de carbono en el marco de la planificación estatal.
- c) Los objetivos de ahorro y eficiencia energética y penetración de energías renovables.
- d) Las líneas estratégicas de actuación sectoriales y territoriales de transición energética, y de **mitigación y adaptación al cambio climático.**
- e) El procedimiento para su evaluación, seguimiento y prórroga”.

No obstante, a fecha de la emisión de este Informe no nos consta la aprobación del Plan de Transición Energética y Cambio Climático por parte de la CAIB.

- 026 Por su parte, el art. 18 de la Ley 10/2019 exige la incorporación de la “perspectiva climática” en la actividad planificadora:

“1. En los procedimientos de elaboración de leyes y de disposiciones de carácter general y en la actividad planificadora que promuevan o aprueben las administraciones públicas de las Illes Balears, se deberá incorporar la perspectiva climática, de conformidad con los estándares o los objetivos indicados en esta ley y en el Plan de Transición Energética y Cambio Climático.

2. El órgano encargado de tramitar cualquier **iniciativa normativa o planificadora deberá incorporar, con carácter preceptivo, una evaluación de impacto climático, que tendrá por objeto analizar la repercusión del proyecto en la mitigación y la adaptación al cambio climático.**”

- 027 En cuanto a los instrumentos de planificación dispone el art. 20 de la Ley 10/2019 que:

“1. La nueva formulación, adaptación o revisión de los planes directores sectoriales, los planes territoriales insulares y los instrumentos de planeamiento municipal, así como cualquier otro plan sometido a evaluación

ambiental estratégica, incorporarán la perspectiva climática en el proceso de evaluación ambiental. A tal efecto, incorporarán:

- a) Un análisis de su impacto sobre las emisiones de gases de efecto invernadero directas e inducidas, así como medidas destinadas a minimizarlas o compensarlas en caso de que no se puedan evitar.
- b) Un análisis de la vulnerabilidad actual y prevista ante los efectos del cambio climático y medidas destinadas a reducirla.
- c) Una evaluación de las necesidades energéticas de su ámbito de actuación y la determinación de las medidas necesarias para minimizarlas y para garantizar la generación de energía de origen renovable”.

- 028 Finalmente, el art. 22 de la Ley 10/2019 contempla una figura municipal de acción climática:

“1. Los municipios de las Illes Balears aprobarán planes de acción para el clima y la energía sostenible, de acuerdo con la metodología adoptada en el ámbito de la Unión Europea.

2. Estos planes deberán ser coherentes con el Plan de Transición Energética y Cambio Climático.

3. Los municipios de población inferior a 20.000 habitantes podrán aprobar los planes de forma mancomunada o individual.

4. Estos planes tendrán el siguiente contenido mínimo:

a) El análisis y la evaluación de emisiones de gases de efecto invernadero.

b) La identificación y la caracterización de los elementos vulnerables.

c) **Los objetivos y las estrategias para la mitigación y la adaptación al cambio climático, que incluya las posibles modificaciones adecuadas del planeamiento urbanístico y las ordenanzas municipales.**

d) Las acciones de sensibilización y formación.

e) Las reglas para la evaluación y seguimiento del Plan”.

- 029 En relación con lo anterior, cabe señalar que, a principios de 2008, la Unión Europea puso en marcha el "Pacto de Alcaldes y Alcaldesas", una iniciativa abierta a todos los municipios con el objetivo de involucrar a las autoridades locales y a los ciudadanos en el desarrollo y la aplicación de la política energética de la Unión Europea. En 2014, la Unión Europea lanzó la iniciativa "Alcaldes y Alcaldesas para la Adaptación". En 2015, se presentó el "Pacto de los Alcaldes y Alcaldesas por el Clima y la Energía Sostenible" en el que se unieron los objetivos de las dos iniciativas anteriores; éste se basa en tres pilares: mitigación, adaptación y energía segura, disponible y sostenible.

- 030 Los municipios adheridos al "Pacto de los Alcaldes y Alcaldesas por el Clima y la Energía Sostenible" se comprometen a ejecutar acciones para alcanzar la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de como mínimo del 40%, aumentar la eficiencia energética un 27% y el uso de energías renovables un 27% en el año 2030. Todo ello conjuntamente con la adopción de una **estrategia de adaptación al cambio climático**, que deben quedar recogidos en los nuevos Planes de Acción, denominados **"Planes de Acción por la Energía Sostenible y el Clima" (PAESC).**

- 031 Ambos Ayuntamientos de Son Servera y Sant Llorenç des Cardassar se adhirieron al "Pacto de los Alcaldes y Alcaldesas por el Clima y la Energía Sostenible".
- 032 Desde 2011, **Son Servera cuenta con un PAESC que prevé diferentes acciones de mitigación del cambio climático y de adaptación de Son Servera al cambio climático**. Entre otras acciones de adaptación, podemos mencionar las siguientes: (1) redacción de un Plan de Prevención de Incendios (PPI), (2) selección de especies vegetales autóctonas con bajo requerimiento hídrico por jardinería municipal, (3) identificar las especies autóctonas y las áreas del municipio más sensibles al cambio climático para su gestión y protección, (4) preservación de los fondos marinos (praderas de Posidonia), sistema dunar en las playas; y (5) campañas para dar a conocer el entorno natural.
- 033 **Sant Llorenç des Cardassar también cuenta con un PAESC** revisado en 2024, que igualmente prevé **diferentes acciones de mitigación del cambio climático y de adaptación de Son Servera al cambio climático**. Entre otras acciones de adaptación, podemos mencionar las siguientes: (1) aumento de las áreas permeables del suelo; (2) aumento de superficie de áreas verdes; (3) ampliación de las zonas de protección de las playas; (4) redacción de un Plan de Prevención de Incendios (PPI); (5) redacción de un plan de acción municipal frente al riesgo de inundación.

3.4. Normativa y planificación del litoral

3.4.1. Introducción. Dispersión competencial sobre el litoral

- 034 La ordenación y gestión del litoral en España está segmentada, pues concurren sobre la costa competencias de varias administraciones, amparadas además en títulos competenciales diversos.
- 035 Dicha segmentación dificulta que en España y en Baleares se cumpla con los objetivos de gestión integral del litoral contenidos (i) en la Recomendación 2992/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa, que establece que ***“los Estados miembros deberían seguir los principios de una gestión integrada de las zonas costeras para garantizar una correcta gestión de las zonas costeras”***; y (ii) en el Protocolo de las Naciones Unidas relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo, ratificado por España con fecha 21 de enero de 2008.
- 036 Veremos en los capítulos que siguen que sobre el litoral de las Islas Baleares ostentan competencias sustantivas el Estado (derivada de la titularidad del dominio público marítimo-terrestre, en adelante “DPTM”), la CAIB (derivada de sus competencias normativas sobre ordenación territorial y medio ambiente), el Consell Insular de Mallorca (a través de sus competencias en planificación territorial y del litoral), y los Ayuntamientos (en base a sus competencias en urbanismo, y en la prestación de servicios de limpieza y protección de las

playas), sin que existan por el momento instrumentos o mecanismos que garanticen la coordinación y cooperación institucional en el ejercicio de tales competencias sobre la costa.

- 037 Ello supone que la iniciativa, competencia y procedimiento para la implementación de cada una de las medidas de adaptación que pretendan integrarse en Cala Millor puede ser distinta según su alcance y ubicación, y puede requerir la participación y aprobación por parte de distintas administraciones territoriales.

3.4.2. Competencias y normativa del Estado sobre la costa

3.4.2.1. La competencia estatal sobre el DPMT

- 038 La CE establece en su art. 132 lo siguiente:

“1. La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.
2. Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”.

Por tanto, el DPMT es de titularidad del Estado por determinación constitucional.

- 039 No obstante, casi todos los estatutos de autonomía incluyeron como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas la “ordenación del territorio, incluyendo el litoral, urbanismo y vivienda”; por lo que, tras la aprobación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en adelante, “**Ley de Costas**”), fue necesaria la intervención el Tribunal Constitucional para determinar cómo debía acomodarse la titularidad estatal sobre el dominio público con las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas sobre la ordenación del territorio y litoral.
- 040 Tras distintos pronunciamientos del Tribunal Constitucional⁶ se ha concluido que la titularidad estatal del DPMT implica que el Estado está facultado para:
- (i) definir o determinar el dominio público estatal;
 - (ii) establecer el régimen jurídico de todos los bienes que lo integran; y
 - (iii) adoptar las medidas necesarias para la asegurar la integridad de la titularidad estatal.

Lo anterior no impide que el resto de las administraciones (CAIB, Consejos Insulares, y Ayuntamientos) ostenten competencias relevantes sobre el DPMT,

⁶ Pueden citarse a este respecto las Sentencias del Tribunal Constitucional núm. 77/1984, de 3 de julio; núm. 149/1991, de 4 de julio; 103/1989, de 8 de junio; 31/2020, de 28 de junio; 162/2012, de 20 de septiembre; 57/2015, de 18 de marzo; 57/2016, de 17 de marzo; 233/2015, de 5 de noviembre; y la 18/2022, de 8 de febrero.

si bien habrán de ejercerlas en todo momento con pleno respeto a las determinaciones y competencias del Estado.

041 Además de lo anterior, y por su relevancia para el análisis del resto de normativa estatal que será analizada en este Informe, debemos señalar que el Estado ostenta competencia exclusiva:

- de conformidad con el art. 149.1.1ª CE, sobre “*La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*”, lo que como veremos tiene importantes consecuencias en la regulación del régimen del suelo;
- de conformidad con el art. 149.1.13ª CE, sobre “*Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*”;
- de conformidad con el art. 149.1.20ª CE, sobre los “*puertos de interés general*”;
- de conformidad con el art. 149.1.23ª CE, sobre “*Legislación básica sobre protección del medio ambiente*”.

Veremos en este Informe que, en base de dichas competencias, el Estado ha aprobado importante normativa con incidencia en la costa y en el litoral.

3.4.2.2. Las franjas del litoral reguladas por la Ley de Costas

042 El DPMT viene definido en el art. 3 de la Ley de Costas, que establece lo siguiente:

“Son bienes de **dominio público marítimo-terrestre estatal**, en virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución:

1. **La ribera del mar** y de las rías, que incluye:

a) **La zona marítimo-terrestre** o espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos, de acuerdo con los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente, o cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas. Se consideran incluidas en esta zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, las partes de los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar. No obstante, no pasarán a formar parte del dominio público marítimo-terrestre aquellos terrenos que sean inundados artificial y controladamente, como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto, siempre que antes de la inundación no fueran de dominio público.

b) **Las playas o zonas de depósito de materiales sueltos**, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, estas

últimas se incluirán hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa.

2. El mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo, definidos y regulados por su legislación específica.

3. Los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, definidos y regulados por su legislación específica.”

043 Asimismo, el art. 4 de la Ley de Costas establece asimismo lo siguiente:

“Pertenecen asimismo al dominio público marítimo-terrestre estatal:

1. Las accesiones a la ribera del mar por depósito de materiales o por retirada del mar, cualesquiera que sean las causas.

2. Los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados en su ribera.

3. Los terrenos cuya superficie sea invadida por el mar por causas distintas a las previstas en el último párrafo del artículo 3.1, letra a), y en todo caso tendrán esta consideración los terrenos inundados que sean navegables.

4. Los terrenos acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación.

5. Los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre, salvo lo previsto en el artículo 18.

6. Los islotes en aguas interiores y mar territorial.

7. Los terrenos incorporados por los concesionarios para completar la superficie de una concesión de dominio público marítimo-terrestre que les haya sido otorgada, cuando así se establezca en las cláusulas de la concesión.

8. Los terrenos colindantes con la ribera del mar que se adquieran para su incorporación al dominio público marítimo-terrestre.

9. Las obras e instalaciones construidas por el Estado en dicho dominio.

10. Las obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima, construidas por el Estado cualquiera que sea su localización, así como los terrenos afectados al servicio de las mismas, salvo lo previsto en el artículo 18.

11. Los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal, que se regularán por su legislación específica”.

044 Asimismo, para garantizar la protección del DMPT se distinguen tres franjas más:

a) **La servidumbre de protección** (art. 23 de la Ley de Costas)

Se corresponde con una franja de terreno de 100 metros paralela a la costa, y se mide desde la línea interior de la ribera del mar.

No obstante lo anterior, en los terrenos que ya estaban clasificados como urbanos a la entrada en vigor de la Ley de Costas, y en aquellos otros casos

amparados por la D.T. Primera de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y Modificación de la Ley de Costas, la franja de servidumbre de protección se reduce a 20 metros.

Cualquier actuación en la zona de servidumbre de protección requiere de un título habilitante (declaración responsable o autorización) específico en materia de costas.

De conformidad con el art. 25 de la Ley de Costas, apartados 1 y 2:

*“1. En la zona de servidumbre de protección **estarán prohibidos:***

- a) **Las edificaciones destinadas a residencia o habitación.***
- b) **La construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a la que se determine reglamentariamente, así como de sus áreas de servicio.***
- c) **Las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos naturales o no consolidados, entendiéndose por tales los lugares donde existen acumulaciones de materiales detríticos tipo arenas o gravas.***
- d) **El tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión.***
- e) **El vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración.***
- f) **La publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales.***

*2. Con carácter ordinario, **solo se permitirán en esta zona, las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación,** como los establecimientos de cultivo marino o las salinas marítimas, o aquellos que presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre, así como las instalaciones deportivas descubiertas. En todo caso, la ejecución de terraplenes, desmontes o tala de árboles deberán cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente para garantizar la protección del dominio público”.*

Debe señalarse que, de conformidad con la Disposición transitoria 4ª de la Ley de Costas, en las obras e instalaciones construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas, y en las obras e instalaciones legalizadas o construidas con licencia municipal, **se pueden realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes** y sin que el incremento de valor que aquellas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios.

Para realizar este tipo de obras, los titulares de las construcciones e instalaciones, previamente a la obtención de la pertinente licencia municipal, deben obtener autorización en materia de costas o presentar declaración responsable, según corresponda.

La competencia para la autorización o presentación de la declaración responsable, según corresponda, para obras, usos y actividades en zona de servidumbre de protección corresponde a la Consejería de la CAIB

competente en materia de costas y litoral si recae sobre suelo rústico, y al Consejo Insular correspondiente si se trata de suelo urbano o urbanizable⁷.

b) La servidumbre de tránsito (art. 27 de la Ley de Costas)

Los primeros 6 metros de la servidumbre de protección se corresponden con la superficie de tránsito, que es una franja que debe quedar libre para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento.

c) Zona de influencia (art. 30 de la Ley de Costas)

Franja de 500 metros mínimos desde el límite interior de la ribera del mar, medida desde el límite interior de la ribera del mar.

A diferencia de lo que suceden la servidumbre de protección, las actuaciones en la zona de influencia no requieren de título habilitante específico en materia de costas.

A este respecto, el art. 30 de la Ley de Costas establece sobre la zona de influencia las siguientes exigencias:

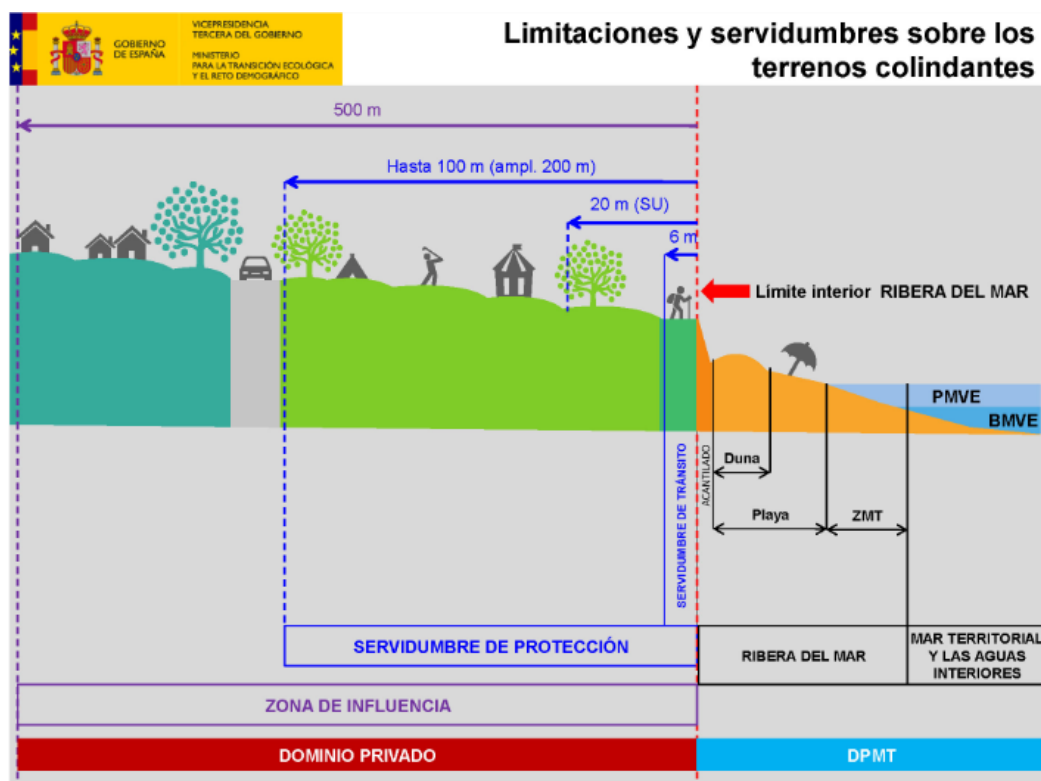
“a) En tramos con playa y con acceso de tráfico rodado, se preverán reservas de suelo para aparcamientos de vehículos en cuantía suficiente para garantizar el estacionamiento fuera de la zona de servidumbre de tránsito.

b) Las construcciones habrán de adaptarse a lo establecido en la legislación urbanística. Se deberá evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal respectivo”.

En Islas Baleares, esta zona coincide en Mallorca, Menorca e Ibiza con la categoría de suelo rústico protegido APT (área de protección territorial) de costas.

- 045 A fin de ilustrar lo anteriormente explicado, se reproduce a continuación el esquema que se contiene en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

⁷ Véase a este respecto art. 1.6 de la Ley 2/2001, de 7 de marzo, de Atribución de Competencias a los Consejos Insulares en Materia de Ordenación del Territorio.



3.4.2.3. El deslinde del DPMT

- 046 De conformidad con el art. 11 de la Ley de Costas: *“Para la determinación del dominio público marítimo-terrestre se practicarán por la Administración del Estado los oportunos deslindes, ateniéndose a las características de los bienes que lo integran conforme a lo dispuesto en los artículos 3, 4 y 5 de la presente Ley”.*
- 047 El deslinde de bienes del DPMT se aprueba por Orden Ministerial, siguiendo el procedimiento regulado en la Ley de Costas.
- 048 El procedimiento de deslinde se regula en los arts. 12 y ss. de la Ley de Costas⁸:
- “Artículo 12.
 1. El deslinde se incoará **de oficio o a petición de cualquier persona interesada**, y será aprobado por la Administración del Estado. **El plazo para notificar la resolución de los procedimientos de deslinde será de veinticuatro meses.**
 2. En el procedimiento serán oídos los propietarios colindantes, previa notificación, y demás personas que acrediten la condición de interesados. Asimismo, se solicitará informe a la Comunidad Autónoma y al Ayuntamiento correspondiente, que deberá ser emitido en el plazo de un mes.

⁸ También los arts. 21 y ss. regulan determinados aspectos del procedimiento de deslinde.

Cuando el deslinde afecte al dominio público portuario estatal, se remitirá el expediente de deslinde, antes de su aprobación, al Ministerio de Fomento para que en el plazo de dos meses emita un informe sobre las materias que afecten a sus competencias. En caso de discrepancia entre ambos Ministerios sobre el deslinde del dominio público portuario, decidirá el Consejo de Ministros.

Asimismo se garantizará la adecuada coordinación entre los planos topográficos empleados en la tramitación del procedimiento y la cartografía catastral.»

3. La incoación del expediente de deslinde facultará a la Administración del Estado para realizar o autorizar, incluso en terreno privado, trabajos toma de datos y apeos necesarios, sin perjuicio de las indemnizaciones que sean procedentes por los daños y perjuicios causados y a resultas del deslinde que se apruebe definitivamente.

4. El acuerdo de incoación del expediente de deslinde, acompañado del plano del área afectada por el mismo y de la relación de propietarios afectados, se notificará al Registro de la Propiedad, interesando certificación de dominio y cargas de las fincas inscritas a nombre de los titulares que resulten del expediente y de cualesquiera otras fincas que resulten del plano aportado y de los sistemas de georreferenciación de fincas registrales, así como la constancia de la incoación del expediente en el folio de cada una de ellas.

Con carácter simultáneo a la expedición de la referida certificación, el registrador extenderá nota marginal en el folio de las fincas de las que certifique, en la que hará constar:

a) La incoación del expediente de deslinde.

b) La expedición de la certificación de dominio y cargas de las fincas afectadas por el deslinde.

c) La advertencia de que pueden quedar afectadas por el deslinde, pudiendo así, las fincas incorporarse, en todo o en parte, al dominio público marítimo-terrestre o estar incluidas total o parcialmente en la zona de servidumbre de protección.

d) La circunstancia de que la resolución aprobatoria del procedimiento de deslinde servirá de título para rectificar las situaciones jurídico registrales contradictorias con el deslinde.

5. La providencia de incoación del expediente de deslinde implicará la suspensión del otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre y en su zona de servidumbre de protección, a cuyo efecto deberá publicarse acompañada de plano en que se delimite provisionalmente la superficie estimada de aquél y de ésta. La resolución del expediente de deslinde llevará implícito el levantamiento de la suspensión.

6. (Suprimido)

7. No obstante, podrán realizarse, previa autorización de la Administración del Estado o por ésta, obras de emergencia para prevenir o reparar daños”.

- “Artículo 13.

1. El deslinde aprobado, al constatar la existencia de las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5, declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento y

sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados.

2. La resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente, las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde. Dicha resolución será título suficiente, asimismo, para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes de dominio público. En todo caso los titulares inscritos afectados podrán ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, siendo susceptible de anotación preventiva la correspondiente reclamación judicial".

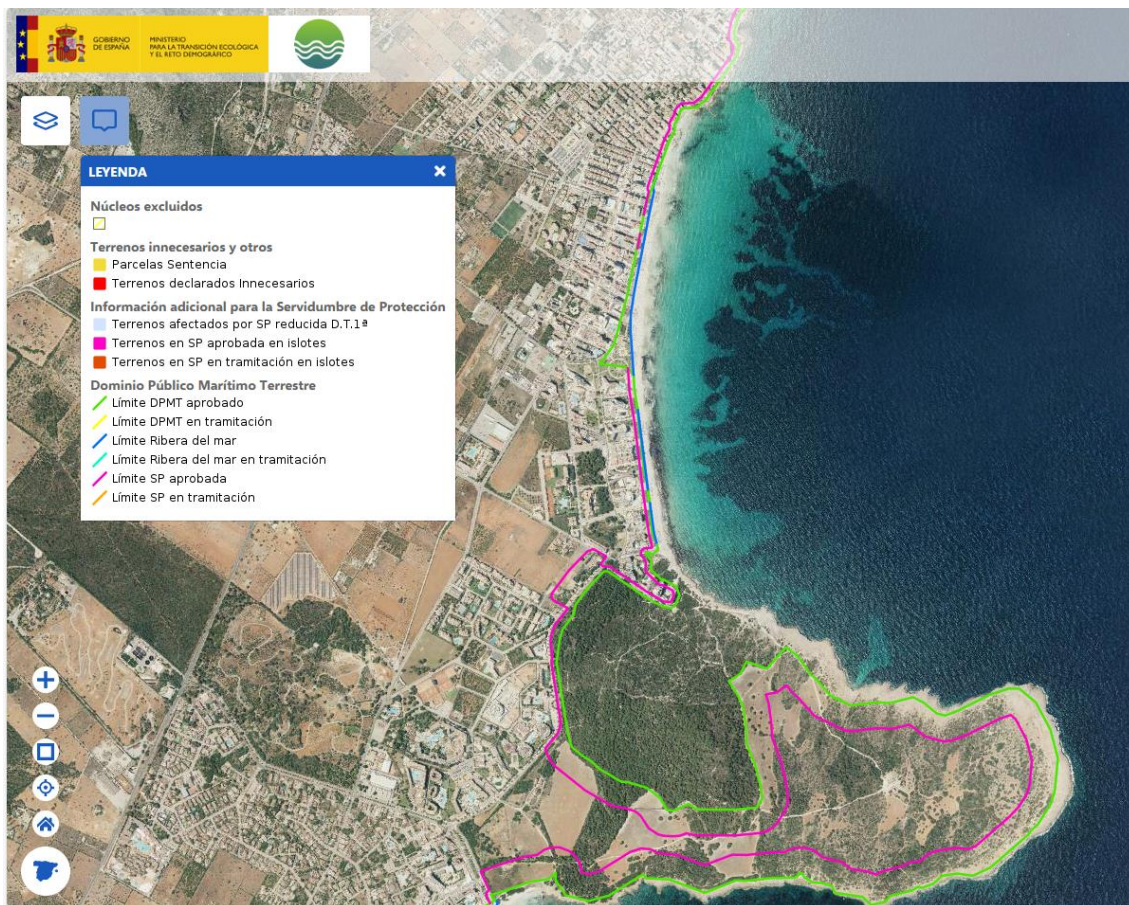
049 El deslinde vigente⁹ en Cala Millor quedó establecido mediante:

- a. Orden Ministerial de 13 de diciembre de 2007, por la que se aprueba el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 6.315 m. de longitud, comprendido entre la playa de Sa Marjal (excluida) y el límite con el término municipal de Sant Llorenç des Cardassar (tramo II) en el término municipal de Son Servera, Isla de Mallorca (Illes Balears). Ref. 06-02PM.
- b. Orden Ministerial de 21 de diciembre de 2007, por la que se aprueba el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 10.527 metros de longitud, comprendiendo todo el término municipal de Sant Llorenç des Cardassar, Isla de Mallorca (Illes Balears). Ref. DL-70-Baleares.

050 A continuación, se muestra una imagen en la que se muestra el deslinde del DPMT en Cala Millor¹⁰:

⁹ En la página web de dicho Ministerio (<https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-costa/actuaciones-proteccion-costa/illes-balears/deslinde-baleares.html>) aparece información acerca de dos nuevos expedientes de deslinde, de 2016: (i) Isla de Mallorca - Deslinde de DPMT en Manacor y Sant Llorenç des Cardassar (04/08/2016 - 04/09/2016), DES01/16/07/0002 y (ii) Isla de Mallorca - Deslinde de DPMT en Son Severa (04/08/2016 - 04/09/2016), DES01/06/07/0001. No nos consta que dichos deslindes se hayan aprobado, y por lo tanto puede que tales expedientes hayan caducado

¹⁰ Fuente: visor Ministerio para la Transacción Ecológica y el Reto Demográfico del Gobierno de España.



3.4.2.4. La revisión del deslinde como consecuencia de la alteración del DPMT

- 051 De conformidad con el art. 13 bis de la Ley de costas, los deslindes **“se revisarán cuando se altere la configuración del dominio público marítimo-terrestre.”**

Por tanto, los efectos del cambio climático sobre la costa, incluida por supuesto la subida del mar, obligarán a que el deslinde del DPMT sea **periódicamente revisado**.

- 052 Los efectos que tiene la incorporación de terrenos al DPMT¹¹ se describe en el art. 13 bis, apartado 2, de la Ley de Costas, que establece:

*“2. Los titulares de los terrenos que tras la revisión del deslinde se incorporen al dominio público marítimo-terrestre **pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento**, a cuyo efecto la Administración otorgará de oficio la **concesión**, salvo renuncia expresa del interesado. La concesión **se otorgará por setenta y cinco años, respetando los usos y aprovechamientos existentes, sin obligación de abonar canon**.*

¹¹ Ello sin perjuicio del régimen transitorio previsto en las disposiciones transitorias primera y ss. de la Ley de Costas, que regulan las distintas situaciones que se derivan de los deslindes aprobados como consecuencia de la aprobación de la ley.

Los titulares de las obras e instalaciones que tras la revisión del deslinde se incorporen a la zona de servidumbre de protección podrán realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie”.

- 053 Por su parte, el art. 44.5 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas (en adelante, “**Reglamento de Costas**”) establece lo siguiente:

“5. Los terrenos afectados por la modificación, por cualquier causa, de las zonas de servidumbre de tránsito y protección, incluyendo la variación de la delimitación de la ribera del mar, quedarán en situación análoga a la prevista en las disposiciones transitorias tercera y cuarta de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y concordantes de este reglamento, o quedarán liberados de dichas servidumbres, según sea el sentido que tenga dicha modificación. En estos casos no será necesario tramitar un nuevo expediente de deslinde, sino uno de rectificación del existente, con información pública y solicitud de informes al Ayuntamiento y la comunidad autónoma. La cesión al dominio público marítimo-terrestre de terrenos de propiedad particular que no reúnan las características recogidas en el artículo 3 de este reglamento se regulará por lo dispuesto en el apartado siguiente”.

- 054 De este modo, se comprueba que la modificación del deslinde derivada de la alteración del DMPT (que es lo que típicamente se producirá con la subida del nivel del mar) supondrá, en aplicación de la normativa actualmente vigente, la pérdida de terrenos privados con el consiguiente otorgamiento de concesiones por 75 años; y (ii) el establecimiento de limitaciones en las obras y actividades en parcelas que pasen a formar parte de la zona de servidumbre.

3.4.2.5. Algunas previsiones de la Ley de Costas sobre supuestos de invasión del mar: obras de protección por los propietarios y declaración de situación de regresión grave

- 055 En este contexto debemos llamar la atención a lo dispuesto en el art. 6 de la Ley de Costas, que establece lo siguiente:

“1. Los propietarios de los terrenos amenazados por la invasión del mar o de las arenas de las playas, por causas naturales o artificiales, podrán construir obras de defensa, previa autorización o concesión, siempre que no perjudiquen a la playa ni a la zona marítimo terrestre, ni menoscaben las limitaciones y servidumbres legales correspondientes.

2. En otro caso, los terrenos invadidos pasarán a formar parte del dominio público marítimo-terrestre, según resulte del correspondiente deslinde.

3. Todo ello se entiende sin perjuicio de la aplicación del artículo 13 bis, cuando proceda”.

Sobre este particular, el art. 9.4 del Reglamento de Costas contempla la posibilidad de que las mismas puedan ejecutarse en terrenos privados como en dominio público, estableciendo lo siguiente:

“4. Será precisa la obtención de autorización cuando las obras hayan de emplazarse en terrenos privados afectados por las servidumbres y del título administrativo correspondiente cuando las mismas hayan de ocupar el dominio público.

5. Las obras a realizar no deberán interrumpir la servidumbre de tránsito, a no ser que motivadamente se justifique su necesidad, garantizando, en cualquier caso, una localización alternativa de dicha servidumbre, fuera de la ribera del mar (...).”

056 Por su parte, el art. 13 ter de la Ley de Costas establece lo siguiente:

“1. La Administración del Estado podrá declarar en situación de regresión grave aquellos tramos del dominio público marítimo-terrestre en los que se verifique un retroceso en la línea de orilla en la longitud e intervalo temporal que se establezca reglamentariamente¹², de acuerdo con criterios técnicos, siempre que se estime que no puedan recuperar su estado anterior por procesos naturales.

2. En los terrenos declarados en situación de regresión grave no podrá otorgarse ningún nuevo título de ocupación del dominio público marítimo-terrestre.

3. Excepcionalmente y en las zonas en las que no exista riesgo cierto de inundación en los próximos cinco años, la declaración podrá prever que se otorguen derechos de ocupación destinados a servicios públicos acordes con lo establecido en el artículo 32. Estas ocupaciones no podrán otorgarse por un plazo que exceda de cinco años, prorrogables por periodos iguales dentro del máximo previsto en la presente Ley.

4. Las construcciones amparadas por un derecho de ocupación, existentes en los terrenos declarados en situación de regresión grave se mantendrán, siempre que el mar no les alcance o exista riesgo cierto de que lo haga, en los términos del apartado anterior. En caso contrario, el derecho de ocupación se extinguirá de acuerdo con lo previsto en el artículo 78.

5. En los terrenos declarados en situación de regresión grave, la Administración del Estado podrá realizar actuaciones de protección, conservación o restauración. En este caso podrá imponer contribuciones especiales de acuerdo con lo previsto en el artículo 87 bis.

¹² De conformidad con el art. 29.1 del Reglamento de Costas, la Administración General del Estado podrá declarar en situación de regresión grave aquellos tramos del DPMT en los que se verifique **un retroceso de la línea de orilla superior a 5 metros al año, en cada uno de los últimos cinco años**, siempre que se estime que no puedan recuperar su estado anterior por procesos naturales.

6. La declaración de situación de regresión grave se hará por Orden Ministerial, previo informe de la Comunidad Autónoma correspondiente y se publicará en el "Boletín Oficial del Estado", así como en la sede electrónica del Ministerio.

7. Si las circunstancias que motivaron la declaración de situación de regresión grave desaparecieran, por Orden Ministerial se podrá revocar tal declaración, cesando todos sus efectos".

3.4.2.6. La utilización del DPMT

057 Conforme a lo dispuesto en el artículo 132.1 de la Constitución, y según se establece en el art. 7 de la Ley de Costas, los bienes de DPMT definidos en esta Ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

058 El art. 31 de la Ley de Costas establece el régimen general de la utilización del DPMT:

*"1. **La utilización del dominio público marítimo-terrestre y, en todo caso, del mar y su ribera será libre, pública y gratuita para los usos comunes y acordes con la naturaleza de aquél**, tales como pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos y otros **actos semejantes que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo** y que se realicen de acuerdo con las leyes y reglamentos o normas aprobadas conforme a esta Ley.*

*2. **Los usos que tengan especiales circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad y los que requieran la ejecución de obras e instalaciones sólo podrán ampararse en la existencia de reserva, adscripción, autorización y concesión**, con sujeción a lo previsto en esta Ley, en otras especiales, en su caso, y en las normas generales o específicas correspondientes, sin que pueda invocarse derecho alguno en virtud de usucapión, cualquiera que sea el tiempo transcurrido."*

059 Por su parte, el art. 32 de la Ley de Costas establece lo siguiente:

*"1. Únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas **actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación**.*

2. A estos efectos, y cualquiera que sea el título habilitante de la ocupación y la Administración que lo otorgue, quedarán expresamente excluidas las utilidades mencionadas en el artículo 25.1, excepto las del apartado b), previa declaración de utilidad pública por el Consejo de Ministros, y el vertido de escombros utilizables en rellenos, debidamente autorizados".

060 En relación con la utilización de las playas, el art. 33 de la Ley de Costas establece lo siguiente:

*"1. **Las playas no serán de uso privado, sin perjuicio de lo establecido en la presente Ley sobre las reservas demaniales**.*

2. Las instalaciones que en ellas se permitan, además de cumplir con lo establecido en el artículo anterior, serán de libre acceso público, salvo que por razones de policía, de economía u otras de interés público, debidamente justificadas, se autoricen otras modalidades de uso.
3. Las edificaciones de servicio de playa se ubicarán, preferentemente, fuera de ella, con las dimensiones y distancias que reglamentariamente se determinen.
4. La ocupación de la playa por instalaciones de cualquier tipo, incluyendo las correspondientes a servicios de temporada, no podrá exceder, en conjunto, de la mitad de la superficie de aquella en pleamar y se distribuirá de forma homogénea a lo largo de la misma.
5. Quedarán prohibidos el estacionamiento y la circulación no autorizada de vehículos, así como los campamentos y acampadas (...).

061 Es interesante resaltar algunas previsiones generales sobre los proyectos y obras sobre el DPMT contenidas en la Ley de Costas, que pasamos a resaltar a continuación:

- “Artículo 42
 1. Para que la Administración competente resuelva sobre la ocupación o utilización del dominio público marítimo-terrestre, se formulará el correspondiente proyecto básico, en el que se fijarán las características de las instalaciones y obras, la extensión de la zona de dominio público marítimo-terrestre a ocupar o utilizar y las demás especificaciones que se determinen reglamentariamente. Con posterioridad y antes de comenzarse las obras, se formulará el proyecto de construcción, sin perjuicio de que, si lo desea, el petitionerario pueda presentar éste y no el básico acompañando a su solicitud.
 2. **Cuando las actividades proyectadas pudieran producir una alteración importante del dominio público marítimo-terrestre se requerirá además una previa evaluación de sus efectos sobre el mismo,** en la forma que se determine reglamentariamente.
 3. **El proyecto se someterá preceptivamente a información pública,** salvo que se trate de autorizaciones o de actividades relacionadas con la defensa nacional o por razones de seguridad.
 4. Cuando no se trate de utilización por la Administración, se acompañará un estudio económico-financiero, cuyo contenido se definirá reglamentariamente, y el presupuesto estimado de las obras emplazadas en el dominio público marítimo-terrestre.
- “Artículo 43

Las obras se ejecutarán conforme al proyecto de construcción que en cada caso se apruebe, que completará al proyecto básico.
- “Artículo 44
 1. Los proyectos **se formularán conforme al planeamiento** que, en su caso, desarrollen, y con sujeción a las normas generales, específicas y técnicas

que apruebe la Administración competente en función del tipo de obra y de su emplazamiento.

2. Deberán prever la adaptación de las obras al entorno en que se encuentren situadas y, en su caso, la influencia de la obra sobre la costa y los posibles efectos de regresión de ésta.

Asimismo, los proyectos deberán contener una evaluación de los posibles efectos del cambio climático sobre los terrenos donde se vaya a situar la obra, en la forma que se determine reglamentariamente.

3. Cuando el proyecto contenga la previsión de actuaciones en el mar o en la zona marítimo-terrestre, deberá comprender un estudio básico de la dinámica litoral, referido a la unidad fisiográfica costera correspondiente y de los efectos de las actuaciones previstas.

4. Para la creación y regeneración de playas se deberá considerar prioritariamente la actuación sobre los terrenos colindantes, la supresión o atenuación de las barreras al transporte marino de áridos, la aportación artificial de éstos, las obras sumergidas en el mar y cualquier otra actuación que suponga la menor agresión al entorno natural.

5. Los paseos marítimos se localizarán fuera de la ribera del mar y serán preferentemente peatonales (...).

062 Pasamos a continuación a caracterizar las autorizaciones y concesiones¹³ sobre el DMPT:

a) Autorizaciones sobre el DPMT

La regulación esencial se contiene en el art. 51 de la Ley de Costas, que establece lo siguiente:

“1. Estarán sujetas a previa autorización administrativa las actividades en las que, aun sin requerir obras o instalaciones de ningún tipo, concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, y asimismo la ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles.

2. Se entenderán por instalaciones desmontables aquellas que: a) Precisen a lo sumo obras puntuales de cimentación, que en todo caso no sobresaldrán del terreno. b) Estén constituidas por elementos de serie prefabricados, módulos, paneles o similares, sin elaboración de materiales en obra ni empleo de soldaduras. c) Se monten y desmonten mediante procesos secuenciales, pudiendo realizarse su levantamiento sin demolición y siendo el conjunto de sus elementos fácilmente transportable”.

De conformidad con el art. 52.4 de la Ley de Costas el plazo de vencimiento de las autorizaciones “será el que se determine en el título correspondiente, y no

¹³ Se entiende que la reserva y la adscripción sobre el DMPT carecen de interés para el objeto de este Informe.

podrá exceder de cuatro años, salvo en los casos en que esta Ley establece otro diferente.”

Asimismo, y en relación con la facultad de revocación de las autorizaciones, el art. 55 de la Ley de Costas establece lo siguiente:

- “1. Las autorizaciones **podrán ser revocadas unilateralmente por la Administración en cualquier momento, sin derecho a indemnización, cuando produzcan daños en el dominio público, impidan su utilización para actividades de mayor interés público, o menoscaben el uso público, cuando los terrenos ocupados soporten un riesgo cierto de que el mar les alcance y cuando resulten incompatibles con la normativa aprobada con posterioridad.** En este último caso, solo se revocará la autorización, si en el plazo de tres meses desde que le fuera comunicada tal circunstancia a su titular, este no hubiera adaptado su ocupación a la nueva normativa o la adaptación no fuera posible física o jurídicamente.
2. Extinguida la autorización, **el titular tendrá derecho a retirar fuera del dominio público y de sus zonas de servidumbre las instalaciones correspondientes y estará obligado a dicha retirada cuando así lo determine la Administración competente, en forma y plazo reglamentarios.** En todo caso, estará obligado a restaurar la realidad física alterada”.

La Ley de Costas, en su Sección Segunda, del Capítulo Cuarto, del Título III, regula la autorización de vertidos, estableciendo en su art. 57.1 lo siguiente: **“Todos los vertidos requerirán autorización de la Administración competente, que se otorgará con sujeción a la legislación estatal y autonómica aplicable, sin perjuicio de la concesión de ocupación de dominio público, en su caso.”**

En la Sección Tercera del Capítulo Cuarto del Título III de la Ley de Costas, se regula específicamente la **autorización de extracciones de áridos y dragados**, estableciendo su art. 63 lo siguiente:

- “1. Para otorgar las autorizaciones de extracciones de áridos y dragados, **será necesaria la evaluación de sus efectos sobre el dominio público marítimo-terrestre**, referida tanto al lugar de extracción o dragado como al de descarga en su caso. **Se salvaguardará la estabilidad de la playa, considerándose preferentemente sus necesidades de aportación de áridos.**
2. **Quedarán prohibidas las extracciones de áridos para la construcción, salvo para la creación y regeneración de playas.**
3. Entre las condiciones de la autorización deberán figurar las relativas a:
- a) Plazo por el que se otorga.
 - b) Volumen a extraer, dragar o descargar al dominio público marítimo-terrestre, ritmo de estas acciones y tiempo hábil de trabajo.
 - c) Procedimiento y maquinaria de ejecución.
 - d) Destino y, en su caso, lugar de descarga en el dominio público de productos extraídos o dragados.

- e) Medios y garantías para el control efectivo de estas condiciones.
4. *En el caso de que se produjeran efectos perjudiciales para el dominio público y su uso, la Administración otorgante podrá modificar las condiciones iniciales para corregirlos, o incluso revocar la autorización, sin derecho a indemnización alguna para su titular*”.

b) Concesiones de ocupación del DPMT

Las concesiones sobre el DPMT se regulan en el Capítulo V del Título III de la Ley de Costas, de cuya regulación conviene resaltar la siguiente:

- “Artículo 64
 1. **Toda ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal con obras o instalaciones no desmontables estará sujeta a previa concesión otorgada por la Administración del Estado.**
 2. **El concesionario tendrá derecho al uso privativo de los bienes objeto de concesión.** *En todo caso y de acuerdo con lo que reglamentariamente se disponga, se garantizará en estos terrenos, el libre acceso y tránsito de las autoridades y funcionarios competentes cuando fuera necesario por razones de defensa nacional, de salvamento, seguridad marítima, represión del contrabando, para el ejercicio de las funciones de policía de dominio público marítimo-terrestre y para el cumplimiento de las demás funciones que tengan atribuidas.*
En caso de accidente en el mar, o cuando por razones de seguridad en el tráfico marítimo sea necesario para la salvaguardia de las personas y las embarcaciones, se podrán depositar en los terrenos objeto de concesión, las embarcaciones y sus pertrechos”.
- “Artículo 65
 1. **El otorgamiento de la concesión a que se refiere el artículo anterior no exime a su titular de la obtención de las concesiones y autorizaciones que sean exigibles por otras Administraciones Públicas en virtud de sus competencias en materia de puertos, vertidos u otras específicas”.**
- “Artículo 66
 1. Las concesiones se otorgarán sin perjuicio de tercero y dejando a salvo los derechos preexistentes.
 2. **El plazo será el que se determine en el título correspondiente, que en ningún caso podrá exceder de setenta y cinco años.**
Reglamentariamente, se establecerán los plazos máximos de duración de las concesiones en función de los usos a que las mismas se destinen. Los plazos máximos fijados para cada uso podrán ampliarse, en los términos que reglamentariamente se establezcan, respetando en todo caso el plazo máximo de setenta y cinco años, cuando el concesionario presente proyectos de regeneración de playas y de lucha contra la erosión y los efectos del cambio climático, aprobados por la Administración”.

- “Artículo 67
*Previamente a la resolución sobre la **solicitud de la concesión** habrá **información pública y oferta de condiciones** de la Administración del Estado al petionario, **sin cuya aceptación no será otorgada**. Cumplidos estos trámites, **la resolución correspondiente será dictada, discrecionalmente, por el Departamento ministerial competente y deberá hacerse pública**. Si el concesionario impugna las cláusulas que fueron aceptadas por él, la Administración estará facultada para declarar extinguido el título, salvo cuando aquéllas fueren ilegales”.*

- “Artículo 72
 1. **En todos los casos de extinción de una concesión, la Administración del Estado decidirá sobre el mantenimiento de las obras e instalaciones o su levantamiento y retirada del dominio público y de su zona de servidumbre de protección por el interesado y a sus expensas**. Dicha decisión se adoptará de oficio o a instancia de aquél, a partir del momento anterior al vencimiento que reglamentariamente se determine en caso de extinción normal por cumplimiento del plazo, y en los demás supuestos de extinción en el momento de la resolución del correspondiente expediente. No obstante lo anterior, en los supuestos de extinción de la concesión previstos en la letra m) del art. 78, se procederá, en todo caso, al levantamiento y retirada de las obras e instalaciones del dominio público y de su zona de servidumbre de protección.
 2. **A partir del momento que se indica en el número anterior, el titular de la concesión constituirá el depósito suficiente para responder de los gastos de levantamiento de las obras o instalaciones y retirada fuera del dominio público marítimo-terrestre y su zona de servidumbre de protección, o de reparación de aquéllas, de acuerdo con la resolución adoptada y la tasación ejecutoria señalada por la Administración y a results de la liquidación que proceda**.
 3. **En caso de que se opte por el mantenimiento, en la fecha de extinción de la concesión revertirán a la Administración del Estado gratuitamente y libres de cargas todas las obras e instalaciones**. La Administración podrá continuar la explotación o utilización de las instalaciones, según se determine reglamentariamente”.

c) Disposiciones comunes a autorizaciones y concesiones sobre DPMT

En el Capítulo VI, del Título III de la Ley de Costas, se regulan algunas disposiciones comunes a las autorizaciones y concesiones sobre el DPMT. A continuación, destacamos los aspectos que consideramos más importantes:

- **Solicitud y otorgamiento de autorizaciones y concesiones** (art. 74 de la Ley de Costas)
 - En el otorgamiento de las solicitudes se observará el orden de preferencia que se establezca en las normas generales y específicas

correspondientes. En su defecto, **serán preferidas las de mayor utilidad pública**. Sólo en caso de identidad entre varias solicitudes se tendrá en cuenta la prioridad en la presentación.

- En el otorgamiento de solicitudes relativas a actividades de servicios se respetarán los principios de **publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva**.
- Las concesiones y autorizaciones en el DPMT se otorgarán **respetando lo previsto en los instrumentos de planificación del territorio, o en el planeamiento urbanístico**, cualquiera que sea su denominación y ámbito, que afecten al litoral, **salvo que no proceda su otorgamiento por razones de interés público o cuando atenten a la integridad del DPMT**.
- En el supuesto que las obras objeto de concesión o actividades o instalaciones objeto de autorización no estén previstas en los instrumentos de planificación antes citados y no se opongan a sus determinaciones, o cuando éstos no existan, se solicitará informe a la Comunidad Autónoma y al Ayuntamiento en cuyos ámbitos territoriales incidan, informes que no serán vinculantes para la Administración General del Estado.

➤ **Concursos públicos** (art. 75 de la Ley Costas)

- La Administración **podrá convocar concursos** para otorgar concesiones y autorizaciones, siguiendo **principios de transparencia, objetividad y concurrencia**.
- Si un concurso se convoca mientras se tramita una solicitud, el solicitante tiene derecho a la **compensación por los gastos de elaboración del proyecto**, estudios previos y otras inversiones realizadas, siempre que no resulte adjudicatario.

➤ **Condiciones de las concesiones y autorizaciones sobre DPMT** (art. 76 de la Ley Costas)

- Las autorizaciones y concesiones deben especificar: objeto de la ocupación, obras o actividades a realizar, plazo y posibilidad de prórroga, cánones y tasas, uso público o privado, y medidas de protección ambiental.
- Se incluyen obligaciones como mantener en buen estado las instalaciones o actividades autorizadas, garantizar la seguridad estructural de las obras o actividades, realizar inspecciones periódicas, y la adaptación a efectos del cambio climático, incluyendo medidas para prevenir la erosión costera y la protección contra el aumento del nivel del mar.

- **Modificación de autorizaciones y concesiones** (art. 77 de la Ley Costas)
 - Las autorizaciones y concesiones pueden ser modificadas si cambian las circunstancias originales, por fuerza mayor, o para adaptarse a nuevas normas o planes.
- **Prórrogas y extinción** (art. 78, 79 y 81 de la Ley Costas)
 - El plazo de autorizaciones y concesiones es improrrogable salvo que se prevea lo contrario.
 - Las autorizaciones y concesiones se extinguen por causas como **vencimiento, revocación por alteración de las condiciones, renuncia del adjudicatario o caducidad**. Específicamente se reconoce la posibilidad de revocación de la autorización o concesión cuando las obras e instalaciones soporten un riesgo cierto de ser alcanzadas por el mar.
 - La caducidad puede ser declarada por incumplimiento de condiciones, como abandono, impago de tasas, o alteración de la finalidad del título. La Administración puede declarar la caducidad previa audiencia del titular.

063 Debe señalarse finalmente que, conforme al art. 84.1 de la Ley de Costas, “**1. Toda ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre en virtud de una concesión o autorización, cualquiera que fuere la Administración otorgante, devengará el correspondiente canon en favor de la Administración del Estado, sin perjuicio de los que sean exigibles por aquella**”, estando obligados al pago del canon los titulares de las concesiones y autorizaciones.

3.4.2.7. Transferencia de competencias a la CAIB en el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones sobre el DPMT

- 064 Mediante el Real Decreto 994/2022, de 29 de noviembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en materia de ordenación y gestión del litoral (en adelante, “**RD 994/2022**”), el Estado traspasó a la CAIB importantes funciones en relación con el DPMT.
- 065 A este respecto, debe señalarse que el art. 32.7 EAIB establece que corresponde a la CAIB, en los términos que se establezcan en las leyes y normas reglamentarias que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado, la función ejecutiva en diversas materias, incluida la “**gestión del dominio público marítimo-terrestre, respetando el régimen general del dominio público, especialmente en lo que se refiere a la concesión de autorizaciones**; la ejecución de obras y actuaciones en el litoral que no sean de interés general; la policía administrativa en la zona de dominio público marítimo-terrestre y las concesiones y los amarres. A estos

efectos, se entiende por dominio público marítimo-terrestre el comprendido tanto por el ámbito terrestre como por las aguas interiores y el mar territorial”

066 En concreto, se han realizado los siguientes traspasos:

1. Traspaso en relación con (i) las **autorizaciones de usos de temporada en las playas y en el mar territorial (zonas de fondeo, pantalanes flotantes y usos análogos)**; (ii) las **autorizaciones de actividades** en las que concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad; y (iii) las **autorizaciones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles**:

En este ámbito se ha traspasado a la CAIB:

- a) Su gestión y otorgamiento.
- b) Su vigilancia y la tramitación e imposición de las sanciones que correspondan, así como la recaudación de las multas, en lo que se refiere al incumplimiento de los términos en que fueron otorgadas.

En relación con dichas funciones, **el Estado no reserva ninguna facultad sustantiva.**

2. Traspaso en relación **con las concesiones demaniales** a las que se refiere el artículo 64 de la Ley de Costas, que incluyen: a) las requeridas para efectuar vertidos al dominio público marítimo-terrestre y las de ocupación del dominio público marítimo-terrestre exigidas para las explotaciones de acuicultura; b) las que amparan usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones desmontables que por su naturaleza, finalidad u otras circunstancias requieran un plazo de ocupación superior a cuatro años; c) las concesiones amparadas por otra concesión de explotación de recursos mineros o energéticos; d) las que amparen usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones no desmontables; y e) las que posibiliten la ejecución de obras fijas en el mar y aquéllas que amparen las instalaciones marítimas menores en el dominio público marítimo-terrestre, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos, etc., que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo.

En este ámbito, se ha traspasado a la CAIB:

- a) Su gestión, que incluye el **otorgamiento, renovación, prórroga, modificación y extinción de la concesión.**
- b) La vigilancia, tramitación e imposición de las sanciones que correspondan, así como la recaudación de las multas, en lo que se refiere al incumplimiento de las condiciones de otorgamiento

No obstante, en relación con las concesiones demaniales, **el Estado se reserva las siguientes facultades:**

- a) En relación con las requeridas para efectuar vertidos al dominio público marítimo-terrestre y las de ocupación del dominio público marítimo-terrestre exigidas para las explotaciones de acuicultura; el Estado se reserva la función de emitir preceptivamente informe en el plazo de dos meses. En ausencia de informe en el plazo señalado se proseguirá la tramitación del expediente.
- b) En relación con las concesiones que amparan usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones desmontables que por su naturaleza, finalidad u otras circunstancias requieran un plazo de ocupación superior a cuatro años; el Estado se reserva la función de emitir un informe preceptivo en relación a la garantía tanto de la integridad física, como del uso público de dominio público marítimo-terrestre en el plazo de dos meses. El acto de otorgamiento de la concesión sólo podrá disentir del mencionado informe de forma expresamente motivada. En ausencia de informe en el plazo señalado, se proseguirá la tramitación del expediente.
- c) En relación con (i) las concesiones amparadas por otra concesión de explotación de recursos mineros o energéticos; y con (ii) las concesiones que amparen usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones no desmontables; y las que posibiliten la ejecución de obras fijas en el mar y aquellas que amparen las instalaciones marítimas menores en el dominio público marítimo-terrestre, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos, etc., que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo; el Estado **se reserva la facultad de emitir preceptivamente informe en el plazo de dos meses** en relación a la garantía tanto de la integridad física, como del uso público del dominio público marítimo-terrestre, previo al acto de otorgamiento del título de ocupación. En ausencia de informe en el plazo señalado, se proseguirá la tramitación del expediente. **En el caso de que el informe no sea favorable**, que en todo caso será motivado, se abrirá un período de **consultas a fin de llegar a un acuerdo** entre las dos Administraciones, durante un periodo máximo de dos meses contados a partir de la notificación del mismo. **Dicho acuerdo será condición inexcusable para el otorgamiento de la concesión**, sin perjuicio de que cada Administración pueda recurrir conforme a las previsiones de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.
- d) La función de rescate de las concesiones demaniales cuando la presencia de una razón de interés general vinculada a su ámbito de competencias así lo exija.

Asimismo, el Estado se reserva las funciones de fijar el importe de los cánones por la utilización o aprovechamiento del dominio público marítimo terrestre y de ejercer **la titularidad sobre los derechos económicos devengados por la utilización o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre**, sin perjuicio de la competencia de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para establecer otros cánones por explotación de actividad. El Estado recaudará el importe de los cánones para la utilización o aprovechamiento del dominio público marítimo terrestre y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears recaudará, en su caso, los otros gravámenes para la explotación de la actividad que se puedan establecer, sin perjuicio de que ambas partes acuerden mecanismos para facilitar esta gestión a los usuarios.

3.4.2.8. Sobre la ejecución de obras de interés general sobre el DMPT

067 El art. 111.1 de la Ley de Costas define las obras de interés general en los siguientes términos:

“1. Tendrán la calificación de obras de interés general y serán competencia de la Administración del Estado:

*a) Las que se consideren **necesarias para la protección, defensa, conservación y uso del dominio público marítimo-terrestre**, cualquiera que sea la naturaleza de los bienes que lo integren.*

b) Las de creación, regeneración y recuperación de playas.

c) Las de acceso público al mar no previstos en el planeamiento urbanístico.

*d) **Las emplazadas en el mar y aguas interiores**, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas.*

e) Las de iluminación de costas y señales marítimas”.

068 A la vista de lo anterior, nótese que las medidas de adaptación al cambio climático que consistieran en la ejecución de obras sobre el DPMT, en caso de considerarse necesarias para la protección del DPMT o para la regeneración o recuperación de playas, serían consideradas prima facie como obras e interés general.

069 En relación con las obras de interés general, el art. 111, apartados 2 y 3, de la Ley de Costas establece lo siguiente:

*“2. Para la ejecución de las obras de interés general, enumeradas en el apartado anterior, **se solicitará informe a la Comunidad Autónoma y Ayuntamiento en cuyos ámbitos territoriales incidan, para que en el plazo de un mes notifiquen la conformidad o disconformidad de la obra con instrumentos de planificación del territorio, cualquiera que sea su denominación y ámbito, que afecten al litoral y con el planeamiento urbanístico en vigor.** En el caso de no emitirse dichos informes se considerarán favorables. En caso de disconformidad, el Ministerio de Medio Ambiente elevará el expediente al Consejo de Ministros, que decidirá si procede ejecutar el proyecto y, en este caso, ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la*

tramitación establecida en la legislación correspondiente. En el supuesto de que no existan los instrumentos antes citados o la obra de interés general no esté prevista en los mismos, el proyecto se remitirá a la Comunidad Autónoma y Ayuntamiento afectados, para que redacten o revisen el planeamiento con el fin de acomodarlo a las determinaciones del proyecto, en el plazo máximo de seis meses desde su aprobación. Transcurrido el plazo sin que la adaptación del planeamiento se hubiera efectuado, se considerará que no existe obstáculo alguno para que pueda ejecutarse la obra.

3. Las obras públicas de interés general citadas en el apartado 1 de este artículo no estarán sometidas a licencia o cualquier otro acto de control por parte de las Administraciones locales y su ejecución no podrá ser suspendida por otras Administraciones públicas, sin perjuicio de la interposición de los recursos que procedan".

070 En relación con las obras de interés general, debemos recordar que el art. 32.7 del Estatuto de la CAIB, establece que la CAIB tiene competencia en "la ejecución de obras y actuaciones en el litoral que **no sean de interés general**".

071 A este respecto el RD 994/2022 traspasó a la CAIB las funciones de "7. Planificación, elaboración y aprobación de proyectos, gestión y ejecución de obras y actuaciones que no sean de interés general".

Asimismo, en relación con la ejecución de obras de interés general, el RD 994/2022 establece, en su apartado D).4 relativo a "Funciones concurrentes de la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears", lo siguiente:

"4. En materia de inversiones en obras de interés general situadas en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, la Comunidad Autónoma participará en la forma siguiente:

a) La Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma crearán, antes de la fecha de efectividad de este Acuerdo de traspaso, una Comisión bipartita que tendrá, además de las que se puedan acordar por la propia Comisión, las siguientes funciones:

– La participación a través de la facultad de propuesta o informe, en la planificación y programación de las obras que hayan sido previamente declaradas de interés general.

– La participación, a través de la facultad de propuesta o informe, en la incorporación al anexo de inversiones del anteproyecto de Presupuestos Generales del Estado de cada año, de las obras de interés general.

b) La Comunidad Autónoma de las Illes Balears participará, a través de la facultad de **propuesta** o informe, en la tramitación de los proyectos a realizar por la Administración General del Estado de obras de interés general a que se refiere el artículo 111 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. En este sentido durante la tramitación del procedimiento se recabará informe de la Comunidad Autónoma conforme a lo previsto en

el artículo 98 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

c) Para la ejecución de las obras de interés general, señaladas en el apartado anterior, se solicitará informe a la Comunidad Autónoma para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad de la obra con los instrumentos de planificación del territorio, cualquiera que sea su denominación y ámbito, que afecten al litoral, y con el planeamiento urbanístico en vigor, conforme a lo previsto en el artículo 111.2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio.

A este respecto, debe señalarse que los arts. 82 y 83 de la Ley de Costas establece lo siguiente en relación con la financiación de las obras competencia del Estado:

- “Artículo 82.
Las obras de competencia del Estado se financiarán con cargo a los correspondientes créditos presupuestarios y, en su caso, con las aportaciones de las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, Organismos internacionales y particulares”.
- “Artículo 83.
1. Cuando la financiación sea compartida, la aportación correspondiente a cada partícipe se fijará de común acuerdo, detallándose la cuantía y modalidad de los compromisos asumidos.
2. Estos acuerdos podrán referirse también a la elaboración del planeamiento y de los proyectos de obras correspondientes”.

072 Finalmente, y en relación con los mecanismos de financiación de obras de interés general en las playas, debe llamarse la atención acerca de lo dispuesto en el art. 54 de la Ley de Costas, que se reproduce a continuación junto con el art. 53, para facilitar su comprensión:

- “Artículo 53.
1. Las autorizaciones cuyo objeto sea la explotación de servicios de temporada en las playas, que sólo requieran instalaciones desmontables, serán otorgadas a los Ayuntamientos que lo soliciten, en la forma que se determine reglamentariamente y con sujeción a las condiciones que se establezcan en las normas generales y específicas correspondientes.
En caso de que los Ayuntamientos opten por explotar los servicios de temporada a través de terceros, aquéllos garantizarán que en los correspondientes procedimientos de otorgamiento se respeten los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva.
2. En ningún caso el otorgamiento de estas autorizaciones podrá desnaturalizar el principio del uso público de las playas”.

- “Artículo 54.
 1. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, podrá otorgarse la explotación total o parcial de los servicios de temporada a los titulares de concesiones de creación, regeneración o acondicionamiento de playas, en los términos que se establezcan en el título correspondiente.
 2. Igualmente podrá otorgarse la autorización para la explotación total o parcial de los servicios de temporada en las playas, como contraprestación al coste de la ejecución de una obra pública relacionada con éstas que, por su naturaleza y características, no sea susceptible de explotación económica”.

3.4.3. Competencias y normativa de la CAIB sobre el litoral

- 073 De conformidad con el art. 114 de la Ley de Costas, “Las Comunidades Autónomas ejercerán las competencias que, en las materias de ordenación territorial y del litoral, puertos, urbanismo, vertidos al mar y demás relacionadas con el ámbito de la presente Ley tengan atribuidas en virtud de sus respectivos Estatutos”.
- 074 El art. 30.3 EAIB establece que la CAIB tiene competencia exclusiva sobre: “Ordenación del territorio, incluyendo el litoral, el urbanismo y la vivienda”.
- Asimismo, el art. 30.46 EAIB, reconoce a la CAIB competencia exclusiva en “Protección del medio ambiente, ecología y espacios naturales protegidos, sin perjuicio de la legislación básica del Estado. Normas adicionales de protección del medio ambiente”.
- 075 Las competencias generales de la CAIB en materia de ordenación territorial y urbanismo ha sido ejercida mediante la adopción de importante normativa, a la que haremos referencia más adelante en este Informe (LUIB, Ley de Suelo Rústico de las Islas Baleares, etc.).
- 076 La CAIB también ha ejercido sus competencias en materia de medio ambiente, a la que nos referiremos también más adelante.
- 077 Por el momento, la CAIB no ha ejercido sus competencias legislativas en materia de ordenación general del litoral para establecer un régimen jurídico diferenciado de este espacio. No obstante, esta situación podría cambiar en breve pues en octubre de 2024 se publicó un Anteproyecto de la Ley de Gestión Integral del litoral de las Islas Baleares (en adelante, “**Anteproyecto LGIL**”), al que nos referiremos también más adelante.
- 078 Procede, no obstante, mencionar dos normas aprobadas por la CAIB en materia de litoral:

- Decreto 72/1994, de 26 de mayo, por el que se regula la formulación, tramitación y aprobación de los Planes o Normas de Ordenación del Litoral¹⁴.
- Orden del Consejero de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio de 19 de junio de 2013 por la que se aprueban los criterios generales de distribución de instalaciones de servicio de temporada en el dominio público marítimo terrestre balear¹⁵.

079 Asimismo, actualmente la CAIB ostenta importantes competencias específicas en materia de costas, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Competencia para la elaboración y aprobación, en su caso, de los principios generales normativos a los que han de ajustarse los Consejos Insulares en el ejercicio de su competencia propia en materia de ordenación del litoral, ello de conformidad con el art. 58.3 EAIB.
- Competencia para la coordinación de la actividad de los Consejos Insulares en materia de ordenación del litoral, mediante decreto o, en caso de urgencia extrema, acuerdo del Consejo de Gobierno, ello de conformidad con el art. 72.2 EAIB, en relación con el artículo 128 de la Ley 4/2022, de 28 de junio, de Consejos Insulares.
- Competencia para el otorgamiento, gestión y vigilancia de las concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo terrestre, en los términos que establece el EAIB y el RD 994/2022, anteriormente analizados.
- Competencia para el otorgamiento de autorizaciones en la zona de servidumbre de protección en suelo rústico, así como en las zonas de tránsito y acceso al mar.
- Competencia en la participación (mediante propuesta, informe, o mediante financiación) en obras de interés general del Estado ubicadas en la Comunidad Autónoma.
- Competencia en la planificación, elaboración y aprobación de proyectos, gestión y ejecución de obras y actuaciones que no sean de interés general del Estado.
- Competencia en la función inspectora y el ejercicio de la potestad sancionadora en dominio público marítimo-terrestre y las zonas de servidumbre de tránsito, acceso al mar y servidumbre de protección en suelo rústico, así como en materia de vertidos desde tierra al mar, sin perjuicio de las competencias que corresponden al Estado.

¹⁴ El Anteproyecto de la Ley de Gestión Integral del litoral de las Islas Baleares prevé la derogación de esta norma.

¹⁵ Ídem.

3.4.4. Competencias y normativa del Consejo Insular de Mallorca sobre el litoral

- 080 De conformidad con el art. 70.13 EAIB, entre las competencias propias de los Consejos Insulares se encuentran las de “**Ordenación del territorio, incluyendo el litoral**”, indicándose que “*A la entrada en vigor del presente Estatuto de Autonomía se transferirán las competencias atribuidas como propias a los Consejos Insulares, mediante Decreto de traspaso acordado en Comisión Mixta de Transferencias*”.
- 081 Nótese que, de conformidad con lo establecido en el art. 72.1 EAIB, los Consejos Insulares ejercen la potestad reglamentaria en las competencias que les son atribuidas como propias.
- 082 No obstante, la competencia propia de los Consejos Insulares en materia de ordenación del litoral **no se ha formalizado** mediante el Decreto de traspaso pertinente acordado en Comisión Mixta de transferencias¹⁶, y por el momento el Consejo Insular de Mallorca no ha aprobado ningún plan de ordenación específico en materia de litoral.
- 083 A expensas de la transferencia y ejercicio de dichas competencias propias en materia de litoral por parte del Consejo Insular de Mallorca, cabe resaltar que dicha Administración ostenta las siguientes competencias:
- Competencia en el otorgamiento autorizaciones o recepción de declaraciones responsables en zona de servidumbre de protección en suelo urbano o urbanizable; y
 - Competencia en la función inspectora y el ejercicio de potestad sancionadora en zona de servidumbre de protección en suelo urbano o urbanizable.
- 084 No obstante lo anterior, debe señalarse que el Anteproyecto LGIL se reconoce a los Consejos Insulares competencias de especial relevancia en la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación del litoral previstos en dicha ley, pasando a ostentar así un papel central en la gestión del litoral.

3.4.5. Competencias y normativa de los Ayuntamientos de Son Servera y Sant Llorenç des Cardassar sobre el litoral

- 085 El art. 115 de la Ley de Costas establece lo siguiente acerca de las competencias municipales sobre la costa:

¹⁶ En la Ley 3/2023, de 17 de febrero, de Menorca Reserva de Biosfera se incluyen algunas previsiones acerca de las competencias del Consejo Insular de Menorca en el litoral, pero se trata de regulaciones específicas cuyo ámbito de aplicación no alcanza a la Isla de Mallorca.

“Las competencias municipales, en los términos previstos por la legislación que dicten las Comunidades Autónomas, podrán abarcar los siguientes extremos:

- a) Informar los deslindes del dominio público marítimo-terrestre.
- b) Informar las solicitudes de reservas, adscripciones, autorizaciones y concesiones para la ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre.
- c) Explotar, en su caso, los servicios de temporada que puedan establecerse en las playas por cualquiera de las formas de gestión directa o indirecta previstas en la legislación de Régimen Local.
- d) Mantener las playas y lugares públicos de baño en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad, así como vigilar la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas”.

- 086 Asimismo, de conformidad con el art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, “LBRL”), los municipios tienen competencias sobre medio ambiente urbano, protección civil, promoción de la actividad turística de interés y ámbito local, protección de la salubridad pública. Por su parte, de conformidad con la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears (en adelante, “LMRLIB”), los municipios de las Illes Balears, en el marco de las leyes, tienen competencias propias en “Regulación, gestión y vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en las playas, en los ríos, en los lagos y en la montaña”.
- 087 Dichas previsiones, trasladadas al ámbito costero, reafirma las competencias municipales en limpieza, higiene, salubridad y servicios de salvamento de las playas.
- 088 En el ámbito de dichas competencias, el Ayuntamiento de Son Servera dictó la Ordenanza municipal de uso y aprovechamiento de playas. Dicha ordenanza establece una serie de previsiones relativas a los servicios de limpieza de la playa y de salvamento, y establece también una serie de regulaciones en relación con el uso de la playa.
- 089 No se ha localizado ninguna normativa municipal específicamente dirigida a regular la zona del litoral aprobada por el Ajuntament de Sant Llorenç des Cardassar.
- 090 Por lo demás, los Ayuntamientos de Son Servera y de Sant Llorenç des Cardassar ostentan competencia en el otorgamiento de las autorizaciones relativas a la celebración de eventos de interés general con repercusión turística en los tramos urbanos de las playas a que se refiere el art. 66 del Reglamento de Costas, así como las competencias urbanísticas generales a obras, usos y actividades que se realicen en los tramos urbanos de las playas.
- 091 Debe señalarse que el Anteproyecto LGIL pretende clarificar esas competencias que ostentan los municipios sobre el litoral, sin prever ningún cambio sustantivo en

rol que actualmente asumen las entidades locales en la gestión del litoral. No obstante, es lo cierto que el ejercicio de las competencias municipales podría venir sustancialmente condicionado por los instrumentos de ordenación del litoral de los Consejos Insulares previstos en dicho Anteproyecto.

3.4.6. Sobre el Anteproyecto de Ley de Gestión Integral del Litoral de las Illes Balears

- 092 El Gobierno de las Illes Balears ha iniciado recientemente la tramitación del Anteproyecto LGIL.
- 093 A la fecha de emisión del presente Informe, el Anteproyecto LGIL ha sido sometido al trámite de consulta previa (entre el 20 de marzo y el 19 de abril de 2024) y a trámite de información pública, mediante Resolución de 26 de abril de 2024¹⁷.
- 094 Conviene subrayar que, como Anteproyecto de Ley, el texto carece de carácter normativo, y no constituye, por tanto, una norma jurídica aplicable en el momento presente. Además, el contenido del Anteproyecto LGIL está sujeto a posibles modificaciones durante su tramitación, y no existe garantía alguna de que el texto actualmente proyectado alcance en el futuro el estatus de ley ni que se apruebe en los términos aquí analizados. No obstante, por la importancia que podría tener esta norma de llegar a aprobarse, entendemos oportuno analizar, aún con carácter preliminar, algunos de sus elementos principales.
- 095 Del contenido del Anteproyecto LGIL, además de subrayar el importante esfuerzo que se realiza en él para clarificar la distribución competencial sobre el litoral entre las distintas Administraciones, y sobre el régimen de usos y actividades sobre el mismo, nos gustaría resultar algunos extremos.
- 096 Nótese, en primer lugar, que el objeto del Anteproyecto LGIL se define en el art. 1 de la forma siguiente:

*“1. El objeto de la presente ley es regular **la ordenación, protección y gestión integral del litoral de las Illes Balears, en el marco de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en la Constitución Española y en el Estatuto de Autonomía.***

*2. La **ordenación, protección y gestión integral del litoral** comprende:*

*a) La elaboración y aprobación de los **principios generales normativos** a que se refiere el artículo 58.3 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, así como las directrices de coordinación a que se refiere el artículo 72.2 del mismo Estatuto, en los términos establecidos en el capítulo I del título I de esta Ley.*

¹⁷ El estado de tramitación del Anteproyecto de Ley del Litoral puede consultarse en el siguiente enlace:

https://www.caib.es/sites/M170613081930629/ca/n/avantprojecte_de_llei_de_gestia_integral_d_el_litoral_de_les_illes_balears/

- b) La elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación del litoral y, en su defecto, de los criterios y directrices a que se refiere el capítulo II del título I de esta ley.
- c) La determinación del régimen jurídico de los usos y las actividades a desarrollar en el litoral balear, con respeto a la normativa estatal de costas y a las facultades que corresponden a la Administración General del Estado como titular del dominio público marítimo-terrestre.
- d) El otorgamiento y gestión de los títulos habilitantes para el uso y utilización del litoral.
- e) La identificación de las actuaciones estratégicas para el desarrollo sostenible del litoral.
- f) La adopción de medidas adicionales de protección y sostenibilidad del litoral, en el marco del desarrollo sostenible.
- g) La protección, mantenimiento, conservación y, en su caso, la rehabilitación del patrimonio litoral tradicional a que se refiere el capítulo I del título II de esta ley.
- h) La creación y regulación de un patrimonio litoral autonómico.
- i) La promoción de una cultura litoral, mediante medidas de concienciación, divulgación y educación ambiental.
- j) La determinación de las competencias administrativas en materia de litoral que garantice su ordenación y gestión integral, de acuerdo con los fines y principios establecidos en esta ley.
- k) La participación de los interesados en la ordenación y gestión integral del litoral.
- l) La inspección del litoral y el ejercicio de la potestad sancionadora en dominio público marítimo terrestre y en las zonas de servidumbre”.

Se comprueba, así, que el alcance del Anteproyecto es notablemente amplio, y pretende abordar todos los elementos clave de la ordenación y gestión del litoral balear.

- 097 En segundo lugar, cabe resaltar que el art. 4 del Anteproyecto LGIL pretende establecer la gestión integrada como principio central de la ordenación y gestión el litoral, lo cual resulta de especial importancia. A este respecto, se define la gestión integrada como el “proceso dinámico de gestión y utilización sostenibles de las zonas costeras, teniendo en cuenta simultáneamente la fragilidad de los ecosistemas y paisajes costeros, la diversidad de las actividades y los usos, sus interacciones, la orientación marítima de determinados usos y determinadas actividades, así como sus repercusiones a la vez sobre la parte marina y la parte terrestre y el mantenimiento y fomento de las actividades económicas”.
- 098 Cabe destacar el art. 6 del Anteproyecto LGIL que, evidenciando el reto que supone la dispersión competencial que existe sobre el litoral para la gestión integrada del mismo, establece lo siguiente:

“En el ámbito de la ordenación y gestión del litoral de las Illes Balears, las relaciones entre la Administración del Estado, la Administración de la

Comunidad Autónoma de las Illes Balears, los Consejos Insulares y los Municipios de las Illes Balears, en el respectivo ámbito de sus competencias, se ajustarán a los principios enumerados en el artículo 4.a), de esta ley, a cuyo fin:

- a) Arbitrarán los medios adecuados para que **todas las Administraciones Públicas con competencias en el litoral puedan participar en el diseño, aprobación y gestión de los instrumentos de ordenación del litoral o en la toma de decisiones respecto a los usos y actividades que se desarrollen en él.**
- b) Promoverán los convenios de colaboración y fórmulas de cooperación que favorezca la adopción de decisiones conjuntas y responsabilidades compartidas.
- c) Garantizarán la coordinación institucional a través de las acciones, mecanismos y procedimientos que permitan asegurar la coherencia en las actuaciones de las distintas administraciones con competencia en el litoral.
- d) Promoverán la descentralización o delegación de competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma y los Consejos Insulares a favor de los Municipios que lo soliciten y acrediten, en todo caso, que disponen de capacidad técnica y de gestión adecuadas para el ejercicio de las competencias”.

099 Asimismo, cabe destacar el contenido del art. 9 del Anteproyecto LGIL, que nos presenta los importantes instrumentos de ordenación del litoral¹⁸, cuya aprobación corresponde a los Consejos Insulares, y que son:

- a) Los planes de ordenación del litoral.
- b) Los planes de actividades y servicios de temporada en el dominio público marítimo terrestre.

100 De conformidad con el art. 12 del Anteproyecto LGIL, el contenido de los planes de ordenación del litoral (cuyo ámbito territorial será insular, salvo que el Consejo Insular correspondiente estime que procede un ámbito inferior al insular por zonas homogéneas) sería el siguiente:

“1. Los planes de Ordenación del Litoral deben contener, como mínimo, las siguientes determinaciones:

- a) *El diagnóstico y caracterización del estado del litoral, con indicación de la tipología de costa, datos meteorológicos o climáticos dominantes, afluencia y capacidad de las playas, espacios protegidos y demás aspectos y características físicas, geográficas y geológicas que sirvan para una adecuada ordenación del litoral, así como los espacios afectados por la regresión o acreción costera.*

¹⁸ Nótese que el alcance y detalle de dichos planes supera con mucho a las previsiones contenidas en el Decreto 72/1994, de 26 de mayo, por el que se regula la formulación, tramitación y aprobación de los Planes o Normas de Ordenación del Litoral.

- b) La definición de los objetivos del plan.
- c) La indicación gráfica de la línea de deslinde del dominio público marítimo-terrestre y de las servidumbres de protección, tránsito y acceso al mar, así como la delimitación de la zona de influencia.
- d) La catalogación de las playas o tramos de las playas incluidas en el ámbito de aplicación del plan, de acuerdo con lo establecido en el capítulo II del título IV de esta ley, estableciendo el límite máximo de las ocupaciones de los tramos de playas, según su categoría, y atendiendo a su capacidad de carga, con las limitaciones establecidas por la normativa estatal de costas.
- e) La localización de los principales accesos al mar y de las zonas de aparcamiento.
- f) La indicación de infraestructuras e instalaciones existentes y, en su caso, de las nuevas infraestructuras o instalaciones y sus ampliaciones.
- g) La identificación de las playas donde hay peligro de desprendimiento y caídas de piedras, así como de las zonas de baño, en función de su riesgo para las vidas humanas.
- h) Las concesiones vigentes, así como los criterios para su renovación, prórroga, modificación y extinción.
- i) **Los criterios para atender las posibles futuras demandas de usos, ocupaciones y servicios, con sus concesiones y autorizaciones.**
- j) Los planes y proyectos aprobados que afecten a la zona a ordenar.
- k) Las construcciones, edificaciones y núcleos existentes, con especial indicación de los que forman parte del patrimonio litoral tradicional.
- l) Las medidas encaminadas a compatibilizar las actividades económicas, recreativas y lúdicas y el medio ambiente con la protección del patrimonio litoral tradicional.
- m) **Los criterios para priorizar, en su caso, las inversiones en el ámbito territorial del plan.**
- n) Cualquier otro aspecto que califique particularmente alguna zona del tramo a ordenar.

2. Potestativamente, podrán contener medidas de reordenación o recolocación de áridos dentro de una misma zona de las playas”.

- 101 Por su parte, el contenido de los planes de actividades y servicios en el dominio público marítimo-terrestre, de conformidad con el art. 14 del Anteproyecto LGIL, sería el siguiente:

“Los planes de actividades y servicios de temporada en el dominio público marítimo-terrestre deben contener, como mínimo, las siguientes determinaciones:

- a) La descripción y diagnosis del ámbito espacial objeto de ordenación, referido a dominio público marítimo-terrestre en una o varias playas, o a un término municipal, con especial referencia al estado de conservación, la accesibilidad, el estacionamiento, el régimen de usos existente, las edificaciones preexistentes y su estado de conservación,

las ocupaciones con o sin título, los servicios de temporada, entre otros datos indicativos del estado del ámbito.

b) **La ordenación de las actividades y servicios de temporada en el dominio público marítimo-terrestre que puedan ser objeto de autorización, atendiendo a la categorización de las playas, los umbrales de capacidad de carga y los límites máximos de ocupaciones fijados en la legislación de costas, en el Plan de ordenación del litoral o en el propio Plan a que se refiere este artículo.**

c) **La catalogación de las playas** o tramos de las playas que se incluyen en el ámbito de aplicación del plan, en los mismos términos a que se refiere el artículo 12.1.d) de esta Ley.

d) **La zonificación del dominio público marítimo-terrestre, y especialmente de las playas, incluyendo, como mínimo la zona activa de baños, la zona de reposo, la zona de espacio libres, la zona de lanzamiento y varada de embarcaciones y elementos náuticos, la zona marítima de baños, la zona de paso de peatones y las zonas de acceso de los servicios de limpieza de la playa y de los servicios de salvamento y socorrismo y, en su caso, las zonas de seguridad en playas con peligro de desprendimiento de los taludes adyacentes.**

e) La definición de las zonas a que se refiere el apartado anterior, actividades y servicios de temporada prohibidos, permitidos sin necesidad de autorización y autorizables; así como su longitud, anchura, ocupación máxima, separación de otras zonas y otros extremos y condiciones generales o particulares sobre el uso del dominio público marítimo-terrestre y especialmente, las playas, que se deben permitir por causa debidamente justificada, en las playas de protección especial las nuevas instalaciones no desmontables dentro de la playa, de acuerdo con la legislación estatal de costas y la reguladora de la supresión de barreras arquitectónicas.

f) **La concreción de las actividades, instalaciones y servicios de temporada que pueden llevarse a cabo en un paseo marítimo.**

g) **Los criterios para la integración paisajística de las actividades, servicios e instalaciones a autorizar,** así como los criterios específicos para los establecimientos expendedores de comidas y bebidas al servicio del dominio público marítimo terrestre relativos a su diseño, ubicación, ocupación y separación, altura de las edificaciones, condiciones de las construcciones y edificaciones, tipología y materiales a emplear.

h) La determinación y condiciones de las instalaciones de suministros de energía, agua y telecomunicaciones, que tendrán que ser subterráneas, salvo imposibilidad material en lo que se refiere a la energía, así como de la evacuación de aguas residuales y de recogida de residuos sólidos, para una adecuada higiene y limpieza, ubicándose, preferentemente, fuera de la playa las instalaciones de recogida de residuos, en lugares apropiados y acondicionados al efecto, salvo aquellos elementos del mobiliario urbano que sean precisos para la recogida de residuos generados por los usuarios de las playas y que se colocarán de modo que causen el mínimo impacto visual y ambiental posible.

- i) Las obligaciones de la persona o entidad titular de la autorización que, como mínimo, serán las relativas a disponer del personal y medios para la señalización de los límites de la autorización, de un tablero o anuncio en varios idiomas de las tasas o tarifas por utilización de los servicios de temporada, de un seguro que cubra accidentes y daños a terceros, de un botiquín de primeros auxilios, así como del balizamiento de zonas de lanzamiento y varada de embarcaciones y elementos náuticos.*
- j) La fijación del plazo de vigencia de las autorizaciones de actividades y servicios de temporada, que no puede exceder de cuatro años.*
- k) La determinación de las playas accesibles para personas con movilidad reducida, con el establecimiento de las pasarelas y medidas adecuadas para la accesibilidad a las distintas zonas de las mismas, especialmente a la zona marítima de baño, a la zona de hamacas y sombrillas y establecimientos expendedores de comidas y bebidas, indicando el número mínimo de pasarelas, su ubicación, dimensiones y otros extremos.*
- l) La formulación, en su caso, de los programas de inversiones públicas vinculadas al desarrollo de las actuaciones previstas, cuando fueran de competencia municipal”.*

- 102 Se puede, así, comprobar las amplias facultades que pasarían a ostentar los Consejos Insulares en la ordenación del litoral, a través de los mencionados instrumentos de planificación.
- 103 De este modo, de aprobarse el Anteproyecto LGIL en su redacción actual, es evidente que los Consejos Insulares pasarían a tener un papel muy relevante en la ordenación del litoral, y las determinaciones que pudiera incluirse en los instrumentos de ordenación del litoral podrían condicionar de modo relevante las estrategias y medidas para adaptar la playa de Cala Millor al cambio climático.

3.4.7. Conclusiones

- 104 El régimen de la ordenación y gestión del litoral aplicable a Cala Millor está muy segmentado, lo que sin duda condiciona el diseño y la estrategia de implantación de medidas de adaptación al cambio climático en Cala Millor.
- 105 A tal respecto, los aspectos fundamentales que queremos resaltar son los siguientes:

(i) **El titular del DPMT es el Estado.**

Ello comporta que el Estado es competente para (i) definir el DPMT, (ii) establecer su régimen jurídico, y para (iii) implantar las medidas necesarias para asegurar la integridad del DPMT.

Lo anterior no impide que el resto de las Administraciones (CAIB, Consejos Insulares y Ayuntamientos) ostenten también competencias relevantes sobre el DPMT y sobre el resto de los terrenos que conforman el litoral.

(ii) **El Estado ha traspasado importantes competencias a la CAIB, pero continúa ostentando competencias decisivas sobre el DPMT.**

A pesar de las transferencias realizadas a favor de la CAIB mediante el RD 994/2022, el Estado sigue ostentando competencias decisivas sobre el DPMT. En efecto:

- El Estado sigue siendo competente para tramitar los procedimientos de deslinde del DPMT.
- El Estado se ha reservado una influencia decisiva en el otorgamiento de concesiones sobre el DPMT, pues en las concesiones que amparen usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, usos privativos o usos con obras o instalaciones no desmontables, es inexcusable contar con la conformidad del Estado.
- El Estado se ha reservado la titularidad sobre los derechos económicos devengados por la utilización o aprovechamiento del DPMT.
- El Estado sigue siendo competente para la ejecución de obras de interés general, que incluyen *“Las que se consideren necesarias para la protección, defensa, conservación y uso del dominio público marítimo-terrestre”* y las de *“creación, regeneración y recuperación de playas”*.

(iii) **La CAIB no ha ejercido sus competencias normativas específicas en ordenación del litoral, situación que puede cambiar en caso de aprobarse el Anteproyecto LGIL.**

La CAIB, especialmente tras el RD 994/2022, ha pasado a ostentar funciones esenciales en materia de gestión del litoral, especialmente en el otorgamiento y gestión de autorizaciones y concesiones sobre el DPMT y en la planificación y ejecución de obras que no sean de interés general.

No obstante, no ha ejercido todavía sus competencias normativas en materia de ordenación de litoral, situación que pretende revertirse con el Anteproyecto LGIL, que tiene entre sus objetivos el tratar de garantizar una gestión integral del litoral.

En cualquier caso, las competencias de la CAIB sobre el DPMT están limitadas por las competencias que ostenta el Estado sobre este espacio.

(iv) **El Consejo Insular de Mallorca no ha ejercido todavía sus competencias en materia de planificación del litoral, pero puede pasar a tener un papel decisivo en la adaptación del litoral al cambio climático.**

El Consejo de Mallorca no ha aprobado todavía planificación sobre el litoral.

No obstante, de aprobarse el Anteproyecto LGIL, el Consejo Insular podría pasar a tener un papel central en la ordenación y gestión del litoral, pues se le reconocerían competencias decisivas en la ordenación, entre otros ámbitos, de las playas (establecimiento del límite máximo de las ocupaciones de los tramos de playas según su capacidad de carga, reordenación o recolocación de áridos, zonificación del DPMT, ordenación de actividades, priorización de inversiones, etc.).

(v) **Los Ayuntamientos tienen competencias limitadas en el DPMT.**

Los Ayuntamientos, en playas como Cala Millor, ostentan esencialmente competencias en materia de limpieza y seguridad, ello sin perjuicio de las funciones que pueden asumir en la explotación de servicios de temporada.

Ello no impide, no obstante, que los Ayuntamientos ostenten también un papel relevante en las medidas de adaptación que se adopten en el DPMT (por ejemplo, mediante concesiones para la remodelación del paseo marítimo), o en la ordenación y gestión de los tramos urbanos de las playas colindantes al DPMT.

3.5. Normativa y planificación territorial y urbanística

3.5.1. Competencias y normativa del Estado sobre el régimen del suelo

- 106 El Estado, aunque carece en principio de competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, ostenta títulos competenciales que sin duda le permiten incidir en la gestión y transformación del suelo.
- 107 En efecto, el Estado, en virtud de las competencias que ostenta para establecer condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales (art. 149.1.1ª CE), para establecer las bases del régimen de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18ª CE) y en la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE), entre otras, dictó el **TRLSRU**.
- 108 Conforme al artículo 1 TRLSRU, dicha norma tiene como objetivo regular las condiciones que garantizan la igualdad en los derechos y deberes relacionados con el suelo y promover un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano. Estos objetivos se lograrían mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes.
- 109 Resulta oportuno destacar varios aspectos regulados por el TRLSRU:
 - El art. 3 TRLSRU establece el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, promoviendo un uso racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

- El art. 4 TRLSRU define la ordenación territorial y urbanística como funciones públicas que organizan el uso del suelo según el interés general.
- Los derechos y deberes de los ciudadanos están regulados en los arts. 5 y 6 TRLSRU, respectivamente, destacando entre los derechos, el disfrute de una vivienda digna, el acceso a dotaciones públicas y la participación en la planificación urbanística; y entre los deberes, el respeto al medio ambiente y las condiciones de uso del suelo.
- Los art. 7 al 10 TRLSRU detallan las normas sobre la transformación urbanística, la iniciativa y participación en la actividad urbanística y la creación de asociaciones administrativas para gestionar proyectos urbanísticos.
- En el Capítulo III del Título I TRLSRU se regula el estatuto jurídico de la propiedad del suelo, incluyendo el contenido general del derecho de propiedad del suelo (art. 12), el contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural (art. 13) y en situación de urbanizado (art. 14).
- El art. 21 TRLSRU regula las situaciones básicas del suelo: suelo rural o suelo urbanizado.
- En el Título VII TRLSRU se aborda la gestión del suelo para fines sociales, incluyendo la venta forzosa y la gestión de patrimonios públicos de suelo.

110 En definitiva, el TRLSRU es una normativa de enorme importancia en nuestro ordenamiento jurídico pues regula aspectos esenciales de la propiedad del suelo y de las actuaciones de transformación urbanística. Además, el enfoque estatal hacia la rehabilitación urbana busca no solo preservar y mejorar el patrimonio construido sino también fomentar la regeneración de áreas urbanas degradadas y mejorar la eficiencia energética y la habitabilidad de los espacios urbanos.

3.5.2. Competencias y normativa de la CAIB sobre ordenación del territorio y urbanismo

- 111 El EAIB establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre ordenación del territorio, incluyendo el litoral, el urbanismo y la vivienda (artículo 30). En base al referido título competencial, desde el año 1983 se han ido aprobando las diversas normas autonómicas que han configurado el régimen de ordenación territorial y urbanística propio de las Islas Baleares.
- 112 La primera ley de ordenación territorial de las Illes Balears fue la Ley 8/1987, de día 1 de abril (actualmente sustituida por la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de ordenación territorial), que estableció una serie de instrumentos encaminados a la realización de una política territorial coordinada e integrada en todo el archipiélago balear.
- 113 El instrumento superior y básico para conseguir este fin son las Directrices de Ordenación Territorial aprobadas mediante la Ley 6/1999, de 3 de abril, que

actualmente continúan vigentes, si bien han sufrido numerosas modificaciones introducidas a través de leyes de medidas tributarias y administrativas, de urbanismo y sectoriales como la ley agraria, de puertos, de transportes terrestres y movilidad, de vivienda, de residuos y suelos contaminados y de cambio climático.

- 114 En cuanto a la regulación de la actividad urbanística, la vigente **Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears** (en adelante, “LUIB”), incorporó tanto el régimen urbanístico del suelo rústico como aspectos de planeamiento y gestión relativos a esta clase de suelo, al considerar como un objetivo básico una regulación unitaria de las tres clases de suelo, si bien, en paralelo se mantiene la regulación del suelo rústico incluida en la Ley de Espacios Naturales y la Ley del Suelo Rústico¹⁹.
- 115 La LUIB no incluye ninguna disposición sobre adaptación al cambio climático, ni ninguna regulación específica para zonas del litoral amenazadas por los efectos del cambio climático²⁰.
- 116 En materia urbanística, cabe señalar que, a principios de 2024, la Conselleria d’Habitatge, Territori i Mobilitat del Govern de les Illes Balears abrió el período de

¹⁹ Como destaca A. BLASCO ESTEVE “de la fórmula legal parece desprenderse que la Ley regula toda la actividad urbanística y todo el régimen jurídico de la propiedad del suelo, pero en realidad eso no es así, ya que la Ley apenas regula el suelo rústico, al que sólo le dedica cinco artículos, si dejamos al margen los preceptos relativos a licencias y a disciplina urbanística –que se le aplican-. Ello significa que para esta clase de suelo continúa vigente la regulación de la Ley del Suelo Rústico (Ley 6/1997, de 8 de julio). En consecuencia, la LOUS no es en realidad una Ley de regulación integral del urbanismo balear, en contra de lo que afirma expresamente la Exposición de Motivos.”. (A. BLASCO ESTEVE “Normativa sobre ordenación del territorio y urbanismo”, Revista jurídica de les Illes Balears, ISSN 1697-1272, Nº. 23, 2022).

²⁰ Nótese que, como destaca B. SORO MATEO, “Cambio Climático y transformaciones del derecho local”, Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 17 (INAP, abril 2022) “La Proposición de Ley de cambio climático de la Región de Murcia, que por tercera vez es registrada en la Asamblea Regional el 5 de junio de 2020 y que lamentablemente fue rechazada el 20 de noviembre de 2020, contemplaba, además de la Estrategia regional de cambio climático, los planes municipales de cambio climático de obligatoria aprobación en todos los municipios de la Región de Murcia, que se complementarían con las denominadas zonas especiales de adaptación al cambio climático (art. 19). Estas ZEACC, declaradas mediante Decreto por el Consejo de Gobierno a propuesta del Consejo Interdepartamental de Cambio Climático, se configuraban como zonas en las que la vulnerabilidad al cambio climático resulta de especial intensidad. Dicha vulnerabilidad justificaría las limitaciones de usos del suelo y deberían ser tenidas en cuenta en la ordenación territorial, física y urbanística. Se establecía que el instrumento de declaración contendría su delimitación, así como su régimen jurídico, incluidas las medidas de prevención, amortiguación y adaptación necesarias para minimizar su vulnerabilidad climática. Entre otros objetivos, dichas medidas perseguían: amortiguar el efecto de las olas de calor y reducir el efecto de isla térmica de las ciudades, mejorar la seguridad alimentaria y la resiliencia en producción de alimentos autóctonos, mantener la biodiversidad como medida de protección frente al cambio climático y reducir los impactos del cambio climático sobre la salud. Las zonas especiales de adaptación al cambio climático (ZEACC) deberán ser tenidas en cuenta por los instrumentos de ordenación territorial y física y, en general, por los planes con incidencia en el cambio climático a que se refiere la Ley”.

consulta pública previa a la elaboración del Anteproyecto de Ley de urbanismo de las Illes Balears. Según la información publicada por la CAIB²¹, la nueva ley pretendería regular de forma integral la actividad administrativa en materia de urbanismo, desplegando las competencias en materia de legislación de ordenación urbanística que la Comunidad Autónoma tiene atribuidas. La ley fijaría el sistema para integrar esta materia en la ordenación del territorio, proporcionando una visión más global, dejando margen de regulación a los Consejos Insulares de acuerdo con sus competencias por medio de los reglamentos de desarrollo. Actualmente, el Anteproyecto finalizó la fase de consulta previa, sin que la nueva normativa haya sido todavía aprobada.

3.5.3. Competencias y normativa del Consejo Insular de Mallorca sobre ordenación del territorio y urbanismo

- 117 El EAIB establece que son competencias propias de los Consejos Insular, entre otras materias, el urbanismo y habitabilidad y la ordenación del territorio, incluyendo el litoral (art. 70).

Es de señalar que estas competencias que se recogen en el art. 70 EAIB no hacen sino enumerar las competencias que ya habían sido transferidas de la Comunidad Autónoma a los consejos insulares por las dieciséis leyes de transferencia promulgadas antes de la reforma del EAIB de 2007. Es decir, las materias que el EAIB enumera como propias de los consejos insulares son básicamente competencias que ya estaban transferidas y en poder de las administraciones insulares. Así, en materia de ordenación del territorio, ha de tenerse en cuenta la Ley 2/2001, de 7 de marzo, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de ordenación del territorio²²; en materia urbanística, cabe tener en cuenta la Ley 9/1990, de 27 de junio, de transferencia de las competencias urbanísticas a los Consejos Insulares.

- 118 Ahora bien, tal y como ha señalado la doctrina²³, lo cierto es que las materias enumeradas en el art. 70 EAIB no pertenecen totalmente a los Consejos Insulares, sino que el alcance de la atribución competencial ha de ser relativizado por diferentes razones. Así, en primer lugar, es claro que la potestad legislativa en dichas materias continúa residiendo en el Parlament balear, tal y como señala el art. 58.1 EAIB. Por tanto, el art. 70 EAIB atribuye únicamente potestades o funciones reglamentarias y ejecutivas en general. En segundo lugar, porque la Comunidad Autónoma no puede atribuir a los Consejos Insulares competencias y potestades de las cual no dispone y que corresponden al Estado o a los Ayuntamientos. En tercer lugar, porque el Gobierno de las Illes Balears puede establecer “principios generales sobre la materia” en las competencias que los

²¹ <https://www.caib.es/webgoib/es/-/el-govern-obre-el-proc%C3%A9s-de-participaci%C3%B3-ciudadana-per-elaborar-una-nova-llei-d-urbanisme-de-les-illes-balears>

²² Se transfieren, entre otras competencias, las relativas a la elaboración y aprobación de los planes territoriales insulares y de los planes directores sectoriales.

²³ Avel·lí Blasco Esteve (dir.), “Manual de dret públic de les Illes Balears”, Instituts d’Estudis Autònoms, 2012, pág. 296 y ss.

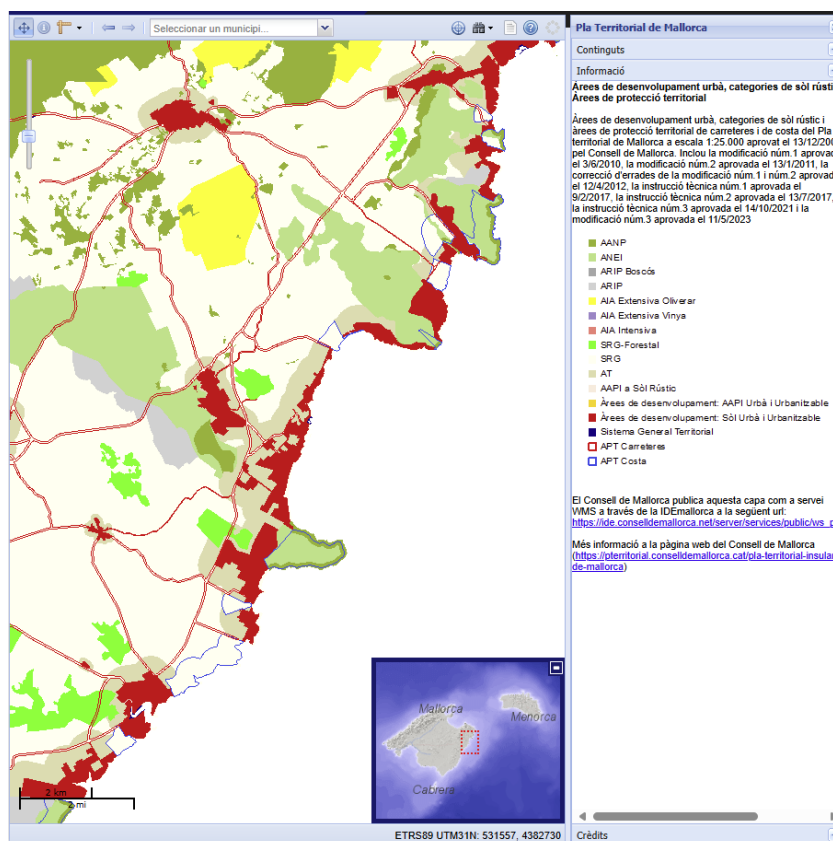
Consejos Insulares hayan asumido como propias, si bien “garantizando el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los Consejos Insulares” (art. 58.3 EAIB). Sin perjuicio de lo anterior, el ejercicio de las competencias propias por parte de los Consejos Insulares ha de permitir el establecimiento por su parte de políticas propias y, por tanto, diferenciadas²⁴. Ello, se ve facilitado por el hecho de que, en las materias propias, también corresponde a los consejos insulares la potestad reglamentaria (art. 72.1 EAIB).

- 119 En relación con la ordenación del territorio, mediante Acuerdo del Pleno del Consejo Insular de Mallorca de 13 de diciembre de 2004 fue aprobado el **Plan Territorial Insular de Mallorca** (en adelante, “PTIM”). El PTIM fue posteriormente modificado por la modificación número 1 aprobada el 3 de junio de 2010, la modificación número 2 aprobada el 13 de enero de 2011 y la modificación número 3 aprobada el 11 de mayo de 2023.
- 120 Actualmente, está disponible un texto consolidado de las normas de ordenación del PTIM que reúne las disposiciones aprobadas en 2004 y las sucesivas modificaciones²⁵. Las Normas del PTI que se citan en este informe hacen referencia a esta versión consolidada del PTIM.
- 121 El PTIM forma parte del ordenamiento jurídico como disposición reglamentaria y a sus determinaciones deben ajustarse los Planes Directores Sectoriales que elabore y apruebe el Consell Insular de Mallorca. El PTIM vincula los instrumentos de planeamiento urbanístico general municipal en todos aquellos aspectos en los que sea predominante el interés público de carácter supramunicipal. El PTIM tiene vigencia indefinida, sin perjuicio de su sustitución, modificación o revisión, que se entenderá justificada en los supuestos contemplados en el propio PTIM.
- 122 De conformidad con la Norma 1.1 de las normas de ordenación del PTIM, “El Plan Territorial Insular de Mallorca, como instrumento de desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial, es el instrumento general de ordenación del territorio de la isla de Mallorca y de sus islotes y aguas interiores; como tal, le corresponde la ordenación de todo aquello que, trascendiendo el ámbito estrictamente municipal, se refiera a los asentamientos humanos, a las actividades que se lleven a cabo sobre el territorio, a los usos a los cuales este se destina, a la creación de servicios comunes para los municipios y a las medidas para mejorar la calidad de vida y proteger el medio natural”.

²⁴ En este sentido, el art. 73 del EAIB establece que “Corresponde a los Consejos Insulares, en las materias que este Estatuto les atribuye competencia propia, el ejercicio de la actividad de fomento, sin perjuicio de la actividad que corresponda la Comunidad Autónoma, y la fijación de políticas propias o, cuando así lo decidan, la fijación de políticas comunes con otros Consejos Insulares, y con otras islas, comunidades o con el Estado de acuerdo con el Gobierno de las Illes Balears”.

²⁵ Puede accederse al texto consolidado en junio de 2023 de las normas de ordenación del PTIM a través del siguiente enlace: <https://pterritorial.conselldemallorca.es/es/pla-territorial-insular-de-mallorca>

- 123 En concreto, y entre otras, el PTIM recoge diversas disposiciones sobre crecimiento en áreas de desarrollo urbano, delimitación y régimen de usos del suelo rústico, medio ambiente, patrimonio urbanístico y arquitectónico, litoral²⁶, infraestructuras y equipamientos.
- 124 A continuación, se reproduce el plano del PTIM²⁷ referente a las áreas de desarrollo urbano, categoría de suelo y áreas de protección territorial:



- 125 Como se observa, el tramo urbano de la playa de Cala Millor se ubica en suelo calificado “Área de desarrollo: suelo urbano y urbanizable” y, en relación con el espacio de Punta de n’Amer, “Área Natural de Especial Interés de Alto Nivel de Protección (AANP)” y “Área Natural de Especial Interés (ANEI)” (el espacio Punta de n’Amer se analizará más adelante en este Informe en relación con la normativa sectorial sobre medio ambiente y espacios naturales protegidos).

²⁶ La Norma 51 del PTIM referente a determinaciones sobre el litoral, dispone que “(...) 6. *El planeamiento urbanístico, en el ámbito de sus competencias, adoptará medidas de protección de la costa en relación a la gestión de los riesgos de inundación y a la adaptación al cambio climático, para ello se podrán desplegar actuaciones de reconversión territorial municipal que supongan la relocalización de suelos de desarrollo urbano que se encuentren en zonas de riesgo*”.

²⁷ Fuente: visor MUIB.

- 126 Asimismo, el PTIM califica el tramo urbano de la playa de Cala Millor como “**Ámbito de Intervención Paisajística**” (AIP), en concreto, “**Área de intervención paisajística IV Conexión Son Servera – Sant Llorenç (Cala Millor)**”.
- 127 La regulación del AIP se encuentra en el Título IV del PTIM, que dispone en su Norma 39 lo siguiente:
- “(…) 4. Las acciones de intervención y de mejora paisajística a desarrollar en el marco de lo establecido en el Convenio europeo del paisaje dado en Florencia el 20 de octubre de 2000 y en la legislación, estrategias e instrumentos de ordenación que lo desplieguen, se podrán ejecutar, entre otras opciones, mediante la configuración de los Ámbitos de intervención paisajística (AIP) que crea este Plan, de conformidad con el contenido detallado en el Anexo III (AP) (...) Los AIP se desarrollarán mediante planes especiales elaborados, tramitados y aprobados por el Consell Insular de Mallorca (...) Estos planes especiales, de tramitación y aprobación cualificada, prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico municipal, y no requieren la previa adaptación del planeamiento urbanístico municipal. En el caso de superposición total o parcial de ámbitos de ordenación que exijan su desarrollo mediante diferentes planes especiales, éstos se podrán agrupar en un único plan que integre las diferentes ordenaciones previstas.”
- 128 Se añade al PTIM, mediante el Anexo III, la ficha correspondiente al API IV Conexión Son Servera-Sant Llorenç (Cala Millor):

Modificación número 2 del Plan Territorial Insular de Mallorca. Aprobación definitiva.

Anexo III: Ámbitos de Intervención Paisajística

AIP IV . CONEXIÓN SON SERVERA-SANT LLORENÇ (Cala Millor)



Delimitación del ámbito

INTRODUCCIÓN

Esta área, situada entre los términos municipales de Sant Llorenç del Cardassar i Son Servera, se caracteriza por ser una zona fronteriza entre un espacio turístico-residencial y un espacio rural fragmentados, que por su carácter periurbano tienen una escasa integración territorial. Esta circunstancia hace necesaria una ordenación adecuada, atendiendo a los principios de compacidad, coherencia y cohesión, que sea capaz de coordinar y gestionar acciones de mejora y recalificación paisajística y ambiental para responder a las demandas del ámbito en relación con el entorno y el paisaje.

OBJETIVOS

- Mejora de las comunicaciones entre los diferentes núcleos.
- Articulación de los sistemas de espacios libres y de equipamientos creando nuevos cuando sea necesario.
- Reordenación y mejora paisajística de las franjas de suelo rústico entre núcleos.
- Cohesión urbana entre los tejidos turísticos-residenciales de los dos municipios.
- Dotación de estructura urbana a los usos turísticos y residenciales.
- Limitación de actividades incompatibles con usos residenciales y turísticos.

INSTRUMENTO DE DESARROLLO

Plan Especial.

PRINCIPIOS RECTORES

- Potenciar los valores de los elementos singulares del paisaje natural y cultural como recurso.
- Restituir la continuidad territorial mediante conectores ambientales y corredores paisajísticos.
- Reconocer los elementos naturales y patrimoniales de interés paisajístico.
- Aplicar los principios de movilidad segura y sostenible, incorporando medidas de interacción positiva con opciones de movilidad no motorizada o de transporte público incluida la intermodalidad, restableciendo una nueva movilidad turístico – territorial.
- Actuar contra la dispersión banal de la ocupación del suelo.
- Recalificar sectores urbanos deteriorados y recuperar los tejidos turísticos obsoletos.
- Recuperación, mejora y fomento de las actividades agrarias tradicionales.
- Incorporar políticas de sostenibilidad territorial y fomento de su difusión en el lugar.
- Incorporar la custodia del territorio como herramienta de gestión del paisaje.
- Promover la organización conjunta y coordinada de los municipios y otras instituciones.
- Ordenación paisajística: Se establecerá de acuerdo con las directrices de ordenación incluidas en esta ficha.
- Régimen transitorio: entre tanto no se apruebe definitivamente el plan especial, y en el marco de lo que establecen las normas de ordenación del PTIM, sólo serán autorizables aquellas actuaciones que no contradigan los objetivos, principios rectores, medidas de adecuación ambiental y directrices de

ordenación o determinaciones particulares incluidos en esta ficha.

DIRECTRICES DE ORDENACIÓN

- Instrumentar una nueva ordenación de los ámbitos rurales en correlación con los espacios libres urbanos.
- Tratamiento paisajístico de renaturalización del frente litoral.
- Creación de un nudo intermodal y establecimiento de una jerarquía vial.
- Generar un sistema de espacios de aparcamiento disuasorio y de servicio.
- Consolidar una red de caminos rurales históricos priorizando ámbitos para peatones en el sector.
- Dar una respuesta adecuada a los nuevos comportamientos del turismo.
- Intervenir específicamente sobre cada tipo de tejido urbano para potenciar los valores y corregir las deficiencias.

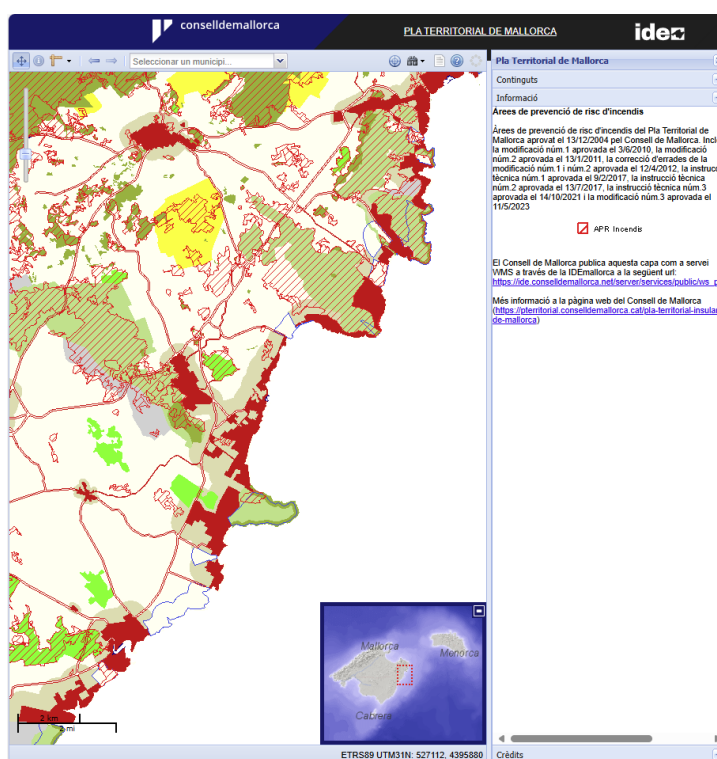
MEDIDAS DE ADECUACIÓN AMBIENTAL

- Se introducirán medidas para la conservación de los hábitats naturales presentes hacia el sur del ámbito en contacto con el ANEI nº18 de la Punta de n'Amer.
- Se adoptarán medidas que reduzcan el riesgo de inundación o de incendios y las posibles afecciones a la población.
- En Las áreas ajardinadas de nueva creación se utilizarán preferentemente especies vegetales autóctonas con bajo consumo de agua y sistemas de riego de bajo consumo. No obstante, se podrán mantener en su actual configuración los jardines históricos existentes al ámbito.
- En las zonas próximas a cursos de agua o a elementos de la red hidrológica se utilizará preferentemente vegetación de ribera.
- Se gestionará el caudal del agua de lluvia en todo el ámbito procurando el filtrado y recuperación de aguas hacia el subsuelo, evitando conducir las a gran velocidad hacia la red de desagüe. Se podrán incorporar albercas de acumulación con características de zonas húmedas.
- En el desarrollo de las actividades agrarias tradicionales, tanto de huerta como de secano, se favorecerá el uso de sistemas de cultivo respetuosos con la ecología del medio ambiente.

129 No consta aprobado definitivamente ningún plan especial de la AIP paisajística IV Conexión Son Servera – Sant Llorenç (Cala Millor).

A este respecto, cabe mencionar la Disposición Adicional Tercera -Adaptación del Planeamiento General Municipal (AP) del PTIM:

También se reproduce a continuación plano del PTIM²⁹ referente a las Áreas de Prevención de Riesgos (APR) de incendios, que afecta únicamente al espacio de Punta de n'Amer:



28 Dispone la Disposición transitoria décima del PTIM que “1. Hasta que se aprueben los Planes especiales de los AIP, todos los instrumentos y proyectos que legitimen la transformación urbanística del suelo, o la edificación y/o la implantación de usos en suelo rústico que se determinen en la ficha correspondiente, se podrán tramitar y aprobar previo informe preceptivo favorable del Departamento del Consejo de Mallorca, competente en ordenación del territorio, sobre su compatibilidad con los objetivos, principios rectores y directrices de ordenación de cada AIP, dicho informe tendrá que emitirse en el plazo máximo de treinta días. Este régimen de suspensión no será de aplicación a los casos que afecten en exclusiva a los suelos urbanos consolidados o a los usos admitidos en el suelo rústico y a los condicionados relacionados con la protección y educación ambiental, con la vivienda unifamiliar aislada o con las infraestructuras y equipamientos de uso público previstos en sus respectivos instrumentos sectoriales o municipales de ordenación”.

²⁹ Fuente: visor MUIB.

De conformidad con los planos del PTIM³⁰, el resto de las áreas APR (de prevención de riesgos de inundación, de prevención de riesgo de desprendimiento y de prevención de riesgos de erosión) no afectan la zona de la playa de Cala Millor.

- 131 Son diversas las disposiciones del PTIM sobre planeamiento y adaptación al cambio climático. Así, entre otras cuestiones, el PTIM establece la obligación de prever medidas en el planeamiento que contribuyan a la mitigación del cambio climático³¹; regula medidas territoriales y urbanísticas para la mitigación y defensa ante cambio climático³²; exige la adopción de medidas de protección en relación con la gestión de los riesgos de inundación³³.
- 132 En relación con la materia urbanística, se señala que el artículo 15.2 de la LUIB establece que “Los consejos insulares, como órganos de gobierno y administración

³⁰ Fuente: visor MUIB.

³¹ La Norma 7 del PTIM dispone que “(...) 7. El planeamiento general deberá prever medidas para la conservación de las masas arbóreas existentes en los suelos urbanos, urbanizables o aptos para urbanizar para evitar su destrucción, contribuir a la mitigación de los efectos del cambio climático y mejorar la integración paisajística, y su ordenación ubicará espacios libres o zonas ajardinadas, públicas o privadas, allá donde esta masa arbórea se quiera conservar. Los espacios libres públicos se diseñarán con criterios sostenibles, preferentemente con un mínimo del 50% de suelo permeable ajardinado, con vegetación preferentemente autóctona de baja necesidad hídrica que procure un adecuado asoleo y sombreado que contribuya a mitigar los efectos “isla-calor”, y con sistemas de gestión de aguas pluviales para aprovechamiento de riego que también se podrá llevar a cabo con aguas regeneradas, excepto por razones de salud pública acreditadas debidamente. Así mismo se procurará incorporar sistemas de huerta urbana destinados a un mínimo del 10% de la población de referencia”.

³² La Norma 7 (sexies) PTIM prevé que “En aplicación de la legislación en materia de cambio climático, el planeamiento urbanístico, general y derivado, deberá incorporar en la memoria un análisis climático, en el que se analice una evaluación del efecto “isla de calor” sobre el incremento de temperatura en el núcleo urbano a fin de adoptar medidas de adaptación. Más concretamente, a los efectos de mitigar los efectos del cambio climático, el planeamiento urbanístico deberá someterse a las directrices siguientes: a. En la ordenación de los sectores de nuevo crecimiento se debe reducir al mínimo los espacios impermeabilizados y para ello se deberán establecer unos índices de permeabilidad para los diferentes ámbitos y situaciones. Asimismo, la vegetación será autóctona y poco exigente en riego y mantenimiento. b. Se garantizará la preservación de los espacios arbolados ya existentes o, en caso necesario, el reemplazo del mismo con especies de similares porte y características. c. El planeamiento deberá, identificar, proteger y fomentar la conservación de la cobertura vegetal como criterio básico de actuación. d. El planeamiento urbanístico deberá incorporar medidas de conectividad ecológica y ambiental en suelo rústico, así como la conexión de éstos corredores ecológicos. e. Acorde con la estrategia de naturalización en la integración paisajística, se incorporan medidas de ordenación que fomenten el incremento del área arbolada mediante especies autóctonas, la reducción del suelo impermeabilizado y generación de corredores ecológicos. 3. Las ordenanzas de edificación de los planes urbanísticos deberán incorporar medidas de diseño de los edificios que facilite la implementación de criterios de construcción bioclimática, y en especial en lo relativo a una orientación adecuada, medidas de eficacia energética, criterios de correcta

de la isla, ejercerán las competencias en materia urbanística que les asigna la presente ley, y dispondrán de potestad reglamentaria normativa para desarrollarla y ejecutarla, en los términos que fije la legislación”³⁴.

ventilación, tratamiento aislante o verde de las fachadas, entre otras. 4. La planificación urbanística general o de detalle y sus instrumentos de desarrollo contemplarán la oportunidad de implantación de sistemas de generación y distribución de energía de distrito, de gestión de residuos y de aguas pluviales centralizadas”.

³³ La Norma 43.3 PTIM, referente a determinaciones sobre hidrología, dispone que **“El planeamiento urbanístico, en el ámbito de sus competencias, adoptará medidas de protección en relación a la gestión de los riesgos de inundación y a la adaptación al cambio climático, para ello se podrán desplegar actuaciones de reconversión territorial municipal que supongan la relocalización de suelos de desarrollo urbano que se encuentren en zonas riesgo”**.

Por su parte, la Norma 51.6 PTIM, sobre el litoral, prevé que **“El planeamiento urbanístico, en el ámbito de sus competencias, adoptará medidas de protección de la costa en relación a la gestión de los riesgos de inundación y a la adaptación al cambio climático, para ello se podrán desplegar actuaciones de reconversión territorial municipal que supongan la relocalización de suelos de desarrollo urbano que se encuentren en zonas de riesgo”**.

³⁴ En concreto, entre otras competencias que la LUIB otorga a los Consejos Insulares en materia de urbanismo, mencionamos las siguientes:

- De conformidad con el art. 17 LUIB, “(...) 2. Los consejos insulares fomentarán la acción urbanística de los municipios y, en caso de que estos no puedan ejercer plenamente las competencias que les correspondan por su dimensión o por falta de recursos, les prestarán asistencia técnica y jurídica suficiente. 3. Los consejos insulares, en los supuestos de inactividad o de incumplimiento manifiesto, se subrogarán en el ejercicio de la competencia urbanística municipal correspondiente, en los términos previstos en la presente ley”.
- De conformidad con el art. 58.2 de la LUIB, los Consejos Insulares “si las circunstancias lo exigen, podrán ordenar de oficio, habiendo concedido audiencia a los municipios afectados, la revisión anticipada de un plan general, fijando a tal efecto un plazo que, en caso de superarse, habilitará al consejo insular respectivo a la subrogación en la competencia municipal para su redacción y tramitación”.
- Según el art. 62.1 de la LUIB “Los consejos insulares, por razones justificadas de interés público, previa audiencia al municipio o a los municipios afectados, podrán suspender la vigencia de los instrumentos de planeamiento urbanístico (...) y acordar su modificación o revisión”.
- El art. 166 de la LUIB regula las competencias de los consejos insulares en materia de disciplina urbanística en suelo rústico protegido de los apartados a) (AANP), b) (ANEI), c) (ARIP) y e).1 (APT costera) del artículo 19.1 de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las directrices de ordenación territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias, excluyendo toda competencia de los Consejos Insulares en materia de disciplina urbanística en suelo urbano y urbanizable. En las categorías de suelo rústico no mencionadas, los Consejos Insulares se subrogarán en las competencias municipales de acuerdo con las reglas previstas en el art. 166.4 de la LUIB. En cualquier categoría de suelo rústico, los consejos insulares, podrán, previo requerimiento al ayuntamiento para que ejerza su competencia en el plazo de un mes, subrogarse en las competencias municipales previstas en el art. 166.5 de la LUIB.

3.5.4. Competencias y normativa de los Ayuntamientos de Son Servera y Sant Llorenç des Cardassar sobre ordenación del territorio y urbanismo

- 133 En relación con las competencias de las Entidades Locales, dispone el art. 7 de la LBRL lo siguiente:

“1. Las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación.

2. Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en las Entidades Locales el ejercicio de sus competencias. Las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el art. 27, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia.

4. Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

- 134 Las competencias que se ejercerán en todo caso como propias por parte de los municipios se encuentran establecidas en el art. 25.2 LBRL, que recogen, entre otras, las siguientes materias:

- **Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística.**
- **Medio ambiente urbano:** en particular, **parques y jardines públicos**, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- **Abastecimiento de agua** potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- **Infraestructura viaria** y otros equipamientos de su titularidad.

- Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad.
 - Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
 - Protección de la salubridad pública.
- 135 En todos los Municipios deberán prestarse los siguientes servicios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas (art. 26 LBRL). La LBRL contempla asimismo otros servicios que deben prestarse por los Municipios según tengan población superior a 5.000, 20.000 o 50.000 habitantes³⁵.
- 136 Por su parte, la LMRLIB, establece en su art. 29 que, además de las competencias derivadas de la legislación básica del Estado y del ejercicio de las que puedan ser delegadas por el Estado, por la Comunidad Autónoma, por los consejos y por otras administraciones, esta Ley garantiza a los municipios un núcleo de competencias propias que serán ejercidas por estas entidades con plena autonomía, solamente sujeta al control de constitucionalidad y legalidad.
- 137 A este respecto en art. 29.2 de la LMRLIB se establece que los municipios de las Illes Balears, en el marco de las leyes, tienen en todo caso competencias propias en las siguientes materias, entre otras:
- **Ordenación y gestión del territorio, urbanismo y disciplina urbanística.**
 - Gestión del patrimonio municipal, regulación de su uso o destino, conservación y mantenimiento.
 - Conservación y mantenimiento de los bienes de dominio público local, parques, jardines y vías públicas municipales, tanto urbanas como rurales, así como elaboración y diseño de los programas de ejecución de infraestructuras de competencias de la Comunidad Autónoma, cuando estén en el mismo término municipal.
 - Ordenación y prestación de servicios básicos de la comunidad. Ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios,

³⁵ De conformidad con el artículo 26 de la LBRL “b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos. c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público. d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano. 2. En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios: a) Recogida y tratamiento de residuos. b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales. c) Limpieza viaria. d) Acceso a los núcleos de población. e) Pavimentación de vías urbanas. f) Alumbrado público.

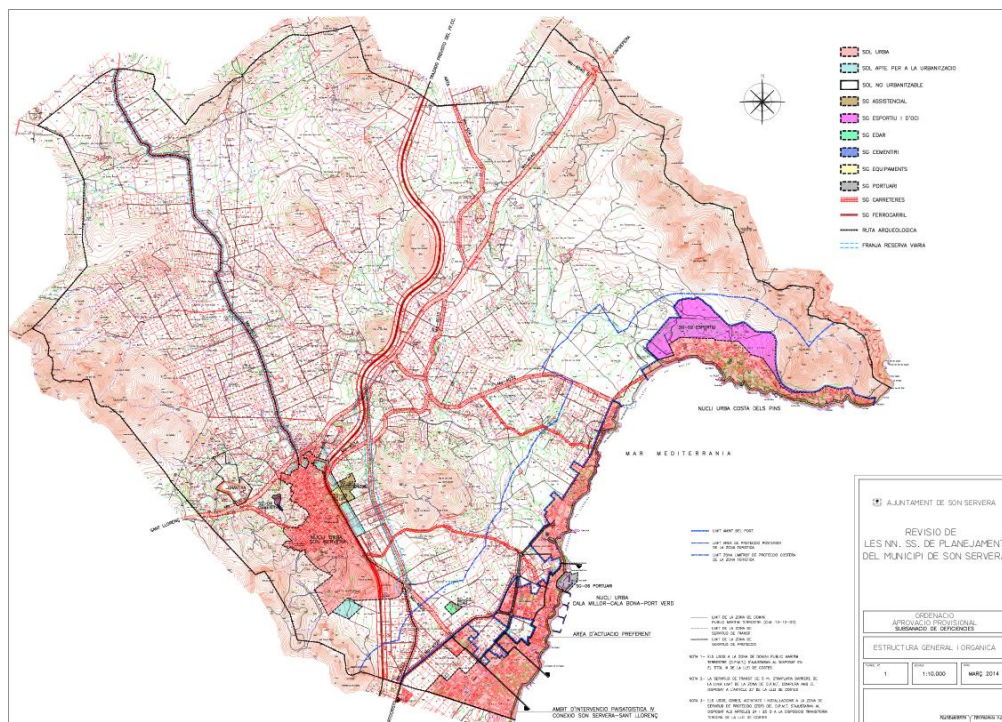
equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos.

- Regulación y gestión del abastecimiento de agua potable a domicilio, de la conducción y el tratamiento de aguas residuales y de la recogida y el tratamiento de residuos sólidos urbanos.
- Regulación, gestión y vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en las playas, en los ríos, en los lagos y en la montaña.
- Circulación y servicios de movilidad.
- Regulación del establecimiento de autorizaciones y promociones de todo tipo de actividades económicas, especialmente las de carácter comercial, artesanal y turístico, en su territorio.
- Desarrollo económico local y promoción turística de su territorio.
- Formulación y gestión de políticas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

- 138 A continuación, **sin ánimo de ser exhaustivos**, analizamos el planeamiento municipal de Son Servera y de Sant Llorenç des Cardassar, en particular, en lo referente a la regulación sobre **zonas verdes y espacios libres públicos**, pues se entiende que la misma puede aplicar a medidas de adaptación del tramo urbano de la playa de Cala Millor. Un más concreto análisis de la normativa y planeamiento municipales deberá realizarse a la vista de las concretas estrategias/soluciones seleccionadas por los socios del Proyecto; estudio que se realizará mediante una posterior tarea de asesoramiento jurídico a los socios.

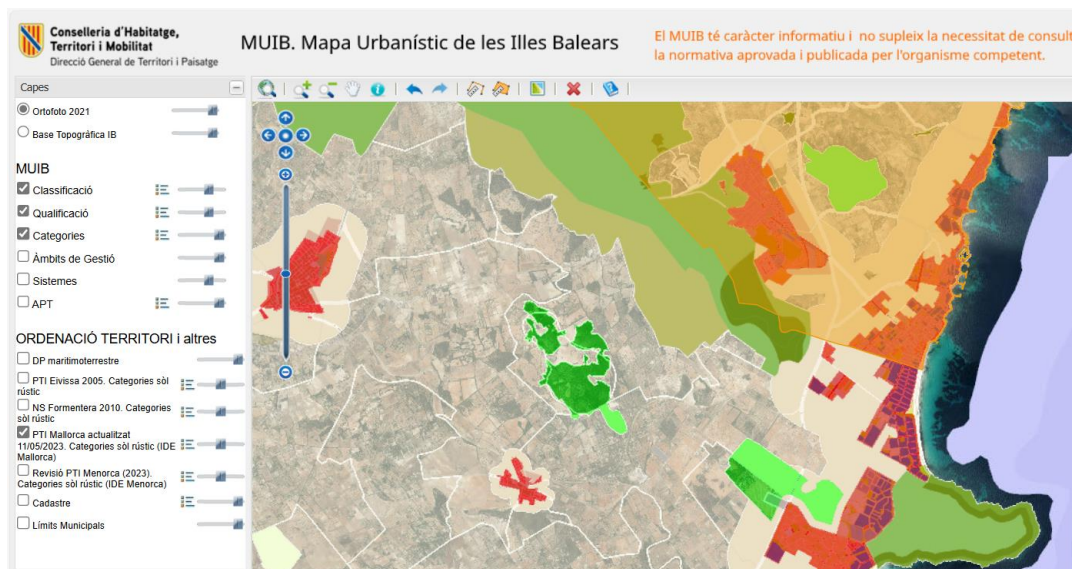
A) Planeamiento municipal del Ayuntamiento de Son Servera

- 139 En fecha 28 de marzo de 2014 el Consell Insular de Mallorca aprobó definitivamente la revisión de las Normas Subsidiarias de planeamiento del municipio de Son Servera (en adelante, “**NNSS SS**”).
- 140 Sucesivamente, las NNSS SS han sido objeto de diversas modificaciones, sin que conste publicado un texto consolidado que reúna las NNSS SS y sus sucesivas modificaciones.
- 141 De conformidad con la legislación urbanística vigente, las NNSS SS clasifican el término municipal en suelo urbano, suelo apto para la urbanización y suelo rústico, rigiéndose cada uno de ellos por la legislación urbanística vigente (Art. 2.1.1). A continuación, se incluye la imagen del planeamiento municipal de Son Servera y de su ordenación:





- 142 Como se observa, el tramo urbano de la playa de Cala Millor se ubica en el núcleo de ordenación de Cala Millor-Cala Bona³⁶, de suelo urbano y “Ámbito de intervención paisajística IV -conexión Son Servera-Sant Llorenç”.
- 143 El plano del ámbito territorial de Son Servera según PTIM actualizado a la última modificación de 11 de mayo de 2023 es el siguiente³⁷:

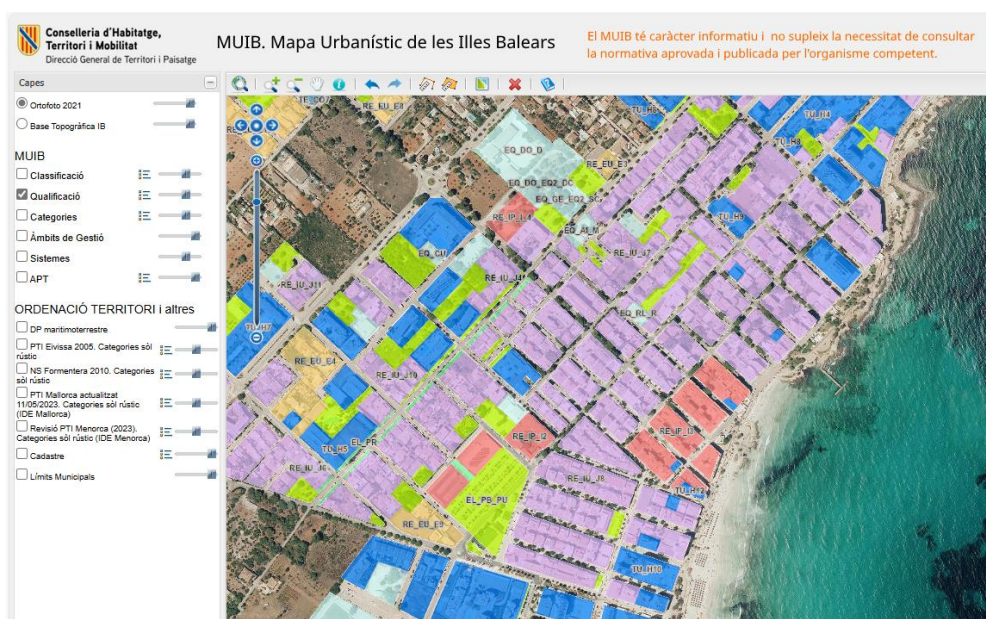


³⁶ Se reproduce plano de ordenación de Cala Millor aprobado mediante Modificación núm. 5 de las NNSS SS.

³⁷ Fuente: visor MUIB.



- 144 El art. 2.1.2 de las NNSS SS precisa que *“La génesis del suelo urbano de Son Servera ha diferenciado claramente dos núcleos: el interior, tradicional, denominado núcleo de Son Servera y el costero, constituido por el conjunto de los distintos sectores originariamente de expansión básicamente turística o de segundas residencias. En las nuevas Normas se mantiene la diferencia, con criterios de ordenación distintos para las mismas calificaciones”*.
- 145 Como puede observarse del siguiente plano³⁸, la calificación del núcleo costero en el que se ubica el tramo urbano de la playa de Cala Millor en Son Servera no incluye actualmente zonas verdes y espacios libres:



- 146 Debe señalarse que, según nos han informado, la zona del paseo marítimo sería actualmente objeto de Concesión, cuyo titular es el Ayuntamiento de Son Servera, Exp. CNC02/21/07/0014, y cuya fecha de vencimiento está previsto el 1 de agosto de 2032³⁹.

³⁸ Fuente: visor MUIB.

³⁹ No hemos tenido acceso al contenido de la Concesión, por lo que no podemos definir el espacio ocupado en virtud de dicha concesión, ni las facultades que se reservan la partes en la misma.

147 Sin perjuicio de lo anterior, como avanzamos, pasamos a analizar la regulación de dichas zonas verdes y espacios libres a la vista de su eventual aplicación a las futuras medidas de adaptación del tramo urbano de la playa de Cala Millor.

148 Entre las normas generales de urbanización y edificación (Título 3 de las NNSS SS) que “serán de aplicación en la urbanización de los espacios libres públicos o de uso público, mediante Proyecto de urbanización, de dotación de servicios o de obras ordinarias, cualquiera que sea la clasificación del suelo en que se ubiquen y con las particularidades que en las mismas Normas se indicaran” (art. 3.1.1) destacamos las siguientes:

- El art. 3.1.3. de las NNSS SS dispone que:

“Zonas verdes y espacios libres

Corresponde a actividades de esparcimiento en zonas sin edificar, condicionadas según las características de cada una y, en general, con una parte mayoritaria de la superficie arbolada o con vegetación.

Se admitirá que en una parte, nunca predominante, de estas superficies, se puedan desarrollar actividades culturales o deportivas al aire libre.

Las edificaciones tendrán que quedar limitadas al servicio de la actividad general: pequeños kioscos o vestuarios.

La vegetación deberá ser autóctona y consumir poco agua. El sistema de riego se abastecerá, si es posible, de agua regenerada, y contará con sistemas que eviten la pérdida de agua”.

- El art. 3.1.10 de las NNSS SS en materia de movilidad sostenible, dispone que “(...) En todos los nuevos Planes Parciales se adoptarán medidas para el fomento de la movilidad sostenible, como puedan ser la ubicación de aparcamientos para bicicletas, especialmente en las proximidades de los nuevos equipamientos y zonas verdes”

149 En el Título 5 de las NNSS SS se establece la “Regulación de los usos” en todos los suelos:

- En el art. 5.2.4 de las NNSS SS se prevé el uso de espacios libres y zonas verdes en suelo urbano y apto para la urbanización, disponiendo el art. 5.2.4.7 a este respecto lo siguiente:

“Uso de espacios libres y zonas verdes

Corresponde a todos aquellos espacios no edificados destinados, fundamentalmente, a plantación de árboles y jardinería. Se admiten diversos tratamientos del suelo. El objeto es garantizar la salubridad y descanso de la población, la protección y aislamiento entre zonas que lo requieren y la obtención de mejores condiciones ambientales.

Los espacios libres y zonas verdes de carácter público, podrán incluir elementos de mobiliario y pequeñas construcciones con carácter provisional (kioscos de bebidas, periódicos, cabinas telefónicas, paradas de autobuses, etc.), así como instalaciones deportivas de carácter público.

Así mismo, se admitirá el aparcamiento subterráneo.

Los espacios libres de edificación de carácter privado, no admiten ningún tipo de edificación dentro de la superficie delimitada como a tal, aunque se podrán admitir sin limitación, tanto instalaciones deportivas en superficie para el uso privado sin espectadores, como instalaciones diáfanas abiertas por todos lados (glorietas, pérgolas, etc.) limitadas, estas últimas, hasta un máximo del 20% de la superficie de zona verde privada”

- 150 En relación con las calificaciones del suelo urbano y apto para la urbanización de la zona costera, dispone el art. 7.8.1 de las NNSS SS lo siguiente:

“Los espacios libres y zonas verdes se regirán por la misma normativa desarrollada en el capítulo 6.10 referido al núcleo de Son Servera”.

- 151 Dispone el referido capítulo 6.10 lo siguiente:

“Art. 6.10.1.- Definición y ámbito

Corresponde a los espacios libres, públicos o privados, destinados a la creación de jardines, parques de recreo y juego de niños y, en general, al esparcimiento de los ciudadanos (de cualquier sexo).

Los espacios libres públicos calificados en los planos parciales son de cesión obligatoria. Los nuevos que se señalen en el suelo urbano actual se obtendrán por cualquiera de los procedimientos previstos en la legislación urbanística.

Art. 6.10.2.- Condiciones de uso

Aunque el uso principal es el de zona verde, en los espacios libres públicos se admiten otros usos complementarios con las limitaciones que a continuación se expresan:

- Instalaciones y servicios propios: herramientas de jardinería, aseos, almacenillo de repuestos.
- Comercial, en instalaciones desmontables, durante ferias, fiestas, etc.
- Deportivo al aire libre, sin espectadores sentados, de uso público gratuito.
- Juegos de niños, pérgolas, porches, mobiliario urbano, etc.
- Quioscos para bar, de superficie no superior a 40 m², en zonas verdes de superficie superior a 2.000 m².
- Aparcamiento subterráneo y servicios urbanísticos públicos soterrados, compatibles con la jardinería de superficie.

En los espacios libres de dominio y uso privado no se admite edificación alguna, y no son computables a efectos de edificabilidad por parte de las parcelas colindantes.

Art. 6.10.3.- Condiciones de la urbanización

Los parques y jardines se ordenarán con arbolado, jardinería, sendas, áreas de descanso, etc. propias de este tipo de instalaciones, eliminando especialmente las barreras físicas para cualquier posible usuario:

La ordenación detallada se determinará en el correspondiente proyecto general de urbanización de un polígono o en el detallado de acondicionamiento de una zona concreta. El Ayuntamiento podrá dictar ordenanzas reguladoras del tratamiento de las zonas verdes, tipo de vegetación, distribución de espacios, niveles de iluminación, etc.⁴⁰

Art. 6.10.4.- Condiciones de la edificación

En los casos en que se admitan edificaciones para usos complementarios, estas estarán sometidas a las siguientes limitaciones:

Coeficiente de aprovechamiento 0,05 m²/m²

Altura reguladora máxima 3 m

Altura total máxima 4,5 m

Nº de plantas S+B”.

- 152 En relación con al AIP IV Conexión Son Servera -Sant Llorenç, dispone el art. 9.2.1 de las NNSS SS que “El ámbito grafiado en los planos de ordenación de la zona costera coincide exactamente con la delimitación señalada en el PTM, e incluye tanto suelo urbano como suelo rústico”. En concreto, en el capítulo 9.2 de las NNSS SS referente a dicha AIP IV, se dispone que:

“Art. 9.2.2.- Objetivos

La delimitación de esta zona responde genéricamente al objetivo de dar solución a los problemas de las zonas degradadas en el límite entre dos municipios, concretamente la zona costera de Son Servera y Sant Llorenç. Se caracteriza por ser una zona fronteriza entre un espacio turístico-residencial y un espacio rural fragmentados, que por su carácter periurbano tienen una escasa integración territorial. Esta circunstancia hace necesaria una ordenación adecuada, atendiendo a los principios de compacidad, coherencia y cohesión, que sea capaz de coordinar y gestionar acciones de mejora y recalificación paisajística y ambiental para responder a las demandas del ámbito en relación con el entorno y el paisaje. Por ello, los objetivos concretos, enumerados en la ficha del PTM, son: Mejora de las comunicaciones entre los diferentes núcleos. Articulación de los sistemas de espacios libres y de equipamiento creando nuevos cuando sea necesario. Reordenación y mejora paisajística de las franjas de suelo rústico entre núcleos. Cohesión urbana entre los tejidos turísticos-residenciales de los dos municipios. Dotación de estructura urbana a los de usos turísticos y residenciales. Limitación de actividades incompatibles con usos residenciales y turísticos. Pero además, también se aprovechará para integrar el equipamiento polideportivo supramunicipal previsto en la Norma 57, apartado 3.C.1 del PTM.

⁴⁰ No consta aprobada por el Ayuntamiento de Son Servera ninguna ordenanza sobretratamiento de las zonas verdes, tipo de vegetación, distribución de espacios, niveles de iluminación, etc.

Art. 9.2.3.- Principios rectores

Potenciar los valores de los elementos singulares del paisaje natural y cultural como recurso. Restituir la continuidad territorial mediante conectores ambientales y corredores paisajísticos. Reconocer los elementos naturales y patrimoniales de interés paisajístico. Aplicar los principios de movilidad segura y sostenible, incorporando medidas de interacción positiva con opciones de movilidad no motorizada o de transporte público incluida la intermodalidad, restableciendo una nueva movilidad turístico-territorial. Actuar contra la dispersión banal de la ocupación del suelo. Recalificar sectores urbanos deteriorados y recuperar los tejidos turísticos obsoletos. Recuperación, mejora y fomento de las actividades agrarias tradicionales. Incorporar políticas de sostenibilidad territorial y fomento de su difusión en el lugar. Incorporar la custodia del territorio como herramienta de gestión del paisaje. Promover la organización conjunta y coordinada de los municipios y otras instituciones. Ordenación paisajística: Se establecerá de acuerdo con las directrices de ordenación incluidas en esta ficha.

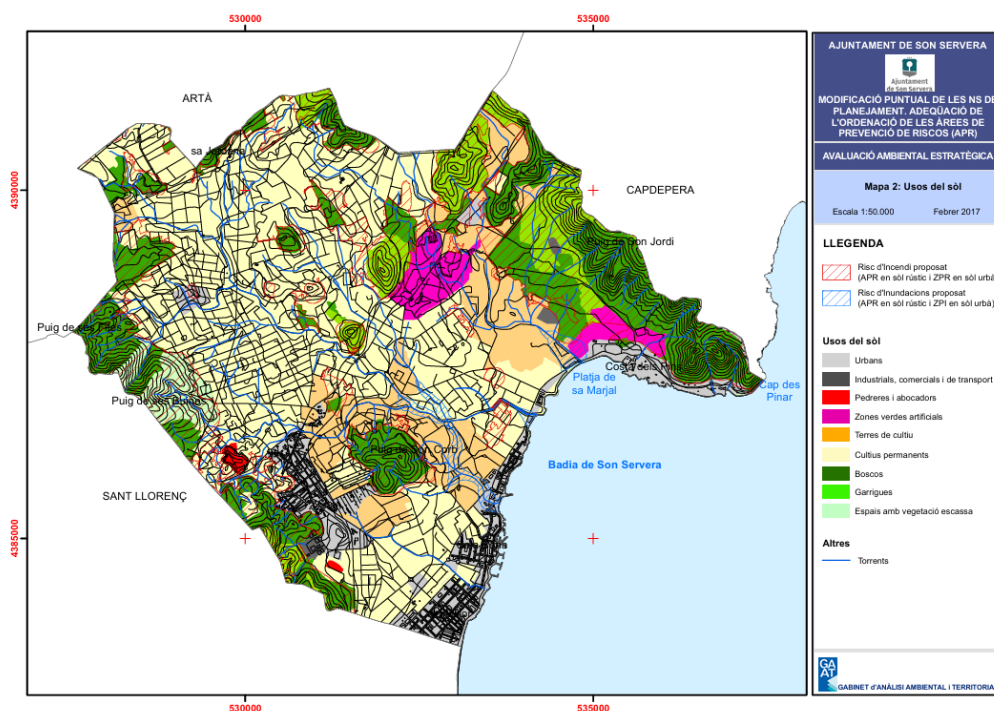
Art. 9.2.4.- Directrices de ordenación

Instrumentar una nueva ordenación de los ámbitos rurales en correlación con los espacios libres urbanos. Tratamiento paisajístico de renaturalización del frente litoral. Creación de un nudo intermodal y establecimiento de una jerarquía vial. Generar un sistema de espacios de aparcamiento disuasorio y de servicio. Consolidar una red de caminos rurales históricos priorizando ámbitos para peatones en el sector. Dar una respuesta adecuada a los nuevos comportamientos del turismo. Intervenir específicamente sobre cada tipo de tejido urbano para potenciar los valores y corregir las deficiencias”.

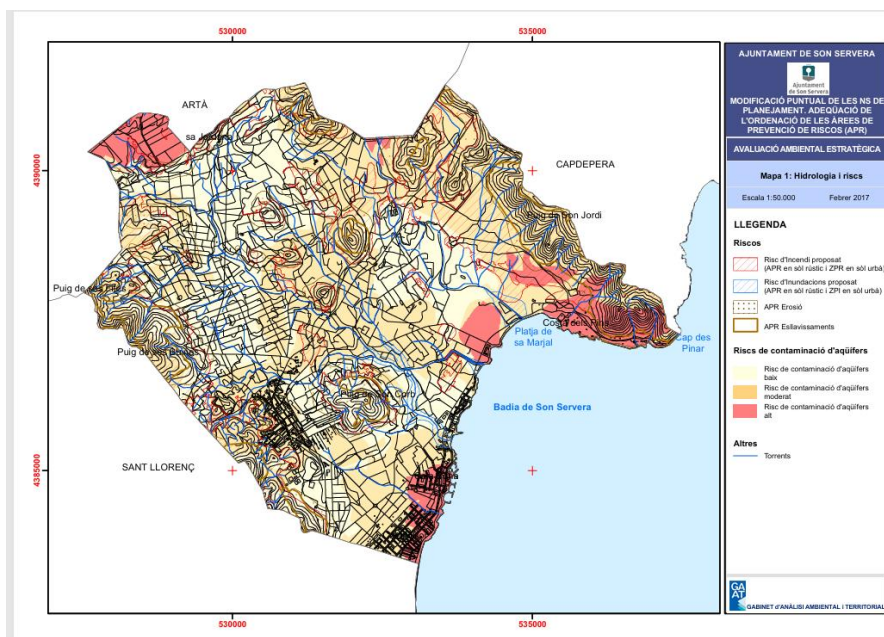
Finalmente, el art. 9.2.5 regula el régimen transitorio de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria 10 del PTIM⁴¹.

⁴¹ Dispone el art. 9.2.5. NNSS SS que “De acuerdo con lo, prescrito en la Disposición Transitoria 10ª del Plan Territorial de Mallorca: Los Planes Especiales de los AIP –previstos en el apartado 4 de la norma 39 del Plan Territorial Insular de Mallorca- se deberán aprobar inicialmente antes de que transcurran dos años contados a partir del día siguiente de la publicación en el BOIP del acuerdo de aprobación definitiva de la Modificación nº 2 del PTIM. Durante este período de dos años se suspende la tramitación y aprobación de los instrumentos y proyectos que impliquen transformación urbanística del suelo dentro de la delimitación del AIP, como también los de edificación o de implantación de usos en el suelo rústico. La suspensión mencionada no será de aplicación a los casos que afecten en exclusiva a los usos admitidos en el suelo rústico y a los condicionados relacionados con la protección y educación ambiental, con el sector primario o el secundario de transformación agraria, a las infraestructuras y equipamientos de uso público previstos en sus respectivos instrumentos sectoriales o municipales de ordenación, y a los suelos urbanos 149 consolidados. En los casos mencionados se podrán tramitar y aprobar –dichos proyectos o instrumentos- previo informe preceptivo favorable del Departamento del Consell de Mallorca competente en ordenación del territorio, que deberá analizar su compatibilidad con los objetivos, principios rectores y directrices de ordenación de cada AIP. Este informe se tendrá que emitir en el plazo máximo de cuarenta y cinco días. No obstante lo anterior, el mencionado

- 153 Mediante la Modificación núm. 4 de adecuación a la ordenación de las Áreas de Prevención de Riesgos (APR). Se identifica la zona de Cala Millor como zona de uso de suelo urbano y riesgo alto de contaminación de acuíferos:



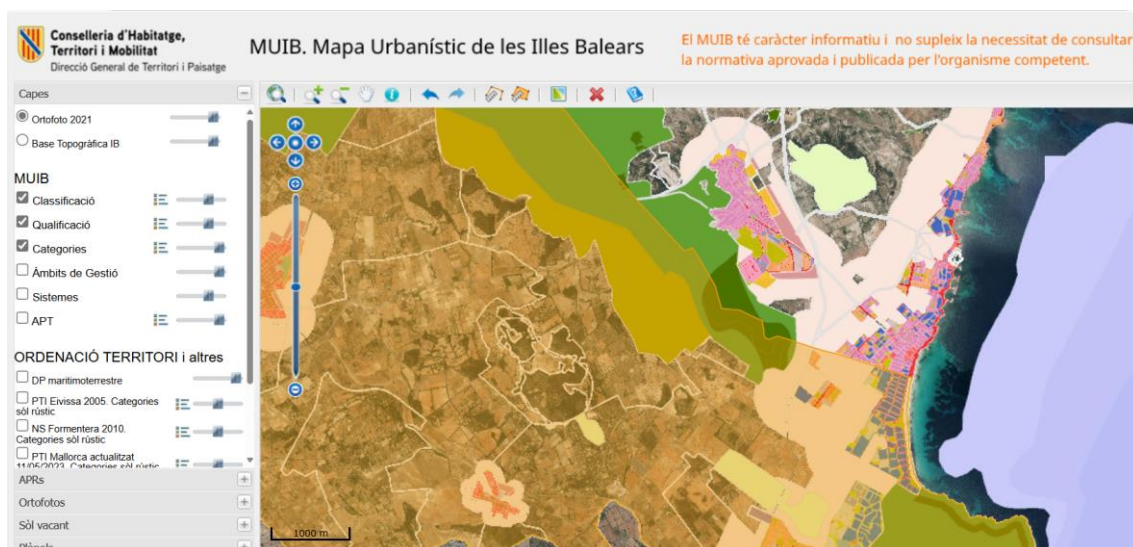
desarrollo de instrumentos urbanísticos – de ordenación y de gestión-, de proyectos de obras de urbanización, de edificación o de implantación de actividades, se podrá realizar aunque nos e haya aprobado inicialmente el Plan Especial correspondiente, cuando las correlativas fichas del Anexo III establezcan las determinaciones particulares específicas; en este caso hará falta que los mencionados instrumentos urbanísticos y proyectos de obras de urbanización se ajusten e las previsiones establecidas en las fichas de los AIP y que la propuesta se someta a previo informe favorable del Consell Insular de Mallorca que tendrá que emitirse en el plazo máximo de cuarenta y cinco días. En caso de que transcurran los dos años señalados sin que el Plan Especial se haya aprobado inicialmente, se levantará automáticamente la suspensión mencionada en el apartado anterior y podrán tramitarse y aprobarse todos los instrumentos y proyectos que legitimen la transformación urbanística del suelo, la edificación o la implantación de usos en suelo rústico previo informe preceptivo favorable del Departamento del Consell de Mallorca competente en ordenación el territorio, sobre su compatibilidad con los objetivos, principios rectores y directrices de ordenación de cada AIP, y que tendrá que emitirse en el plazo máximo de treinta días”.



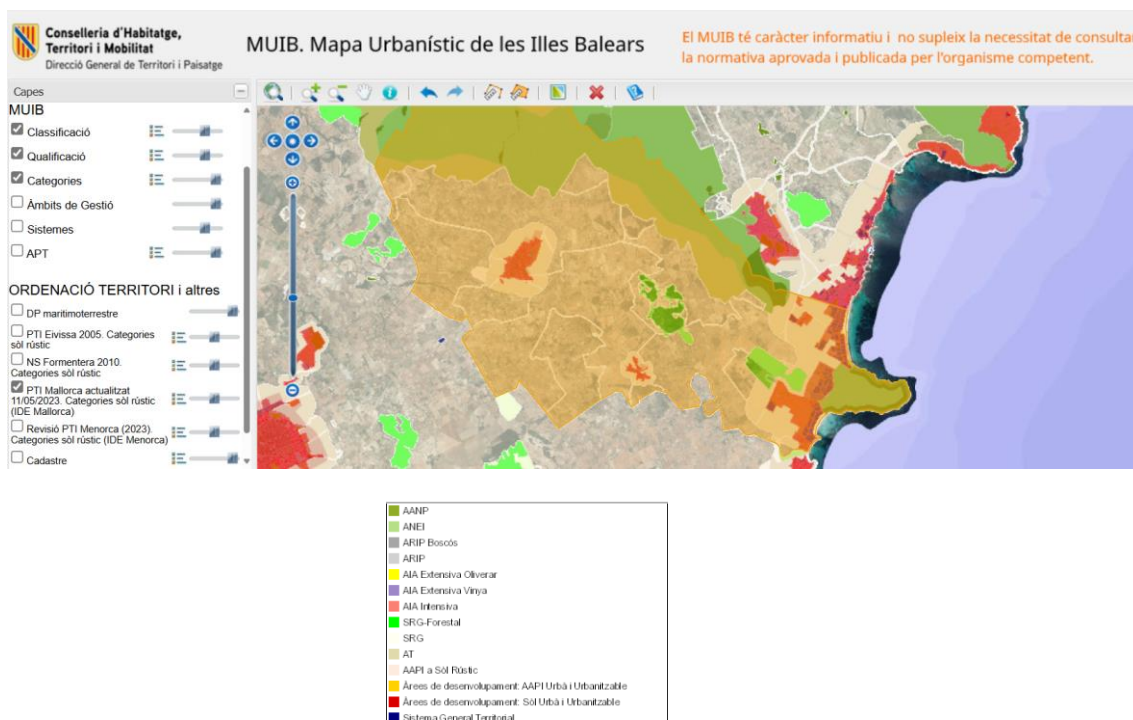
B) Planeamiento municipal del Ayuntamiento de Sant Llorenç des Cardassar

- 154 La Comisión Insular de Urbanismo de Mallorca, en sesión celebrada el 27 de mayo de 1994, acordó aprobar definitivamente las Normas Subsidiarias del planeamiento de Sant Llorenç des Cardassar (en adelante, **"NNSS SLC"**), condicionando su publicación a la presentación de un anexo referente a Ordenanzas de Sectores Urbanizables. Dichas Normas Subsidiarias fueron complementadas con un anexo sobre Ordenanzas de Suelo Urbanizable con Plan Parcial Aprobado en régimen transitorio de 22 de julio de 1994. La Comisión Insular de Urbanismo de Mallorca, en sesión celebrada el 22 de julio de 1994, acordó proceder a la publicación de la aprobación definitiva de las NNSS SLC.
- 155 Sucesivamente, las NNSS SLC han sido objeto de diversas modificaciones, sin que conste publicado un texto consolidado que reúna las NNSS SLC y sus sucesivas modificaciones.
- 156 Las NNSS SLC clasifican el término municipal en suelo urbano, suelo urbanizable, suelo urbanizable (con Plan Parcial aprobado en régimen transitorio) y suelo No Urbanizable.
- 157 A continuación, se incluye la imagen del planeamiento municipal de Sant Llorenç des Cardassar y de su ordenación⁴²:

⁴² Fuente: visor MUIB.



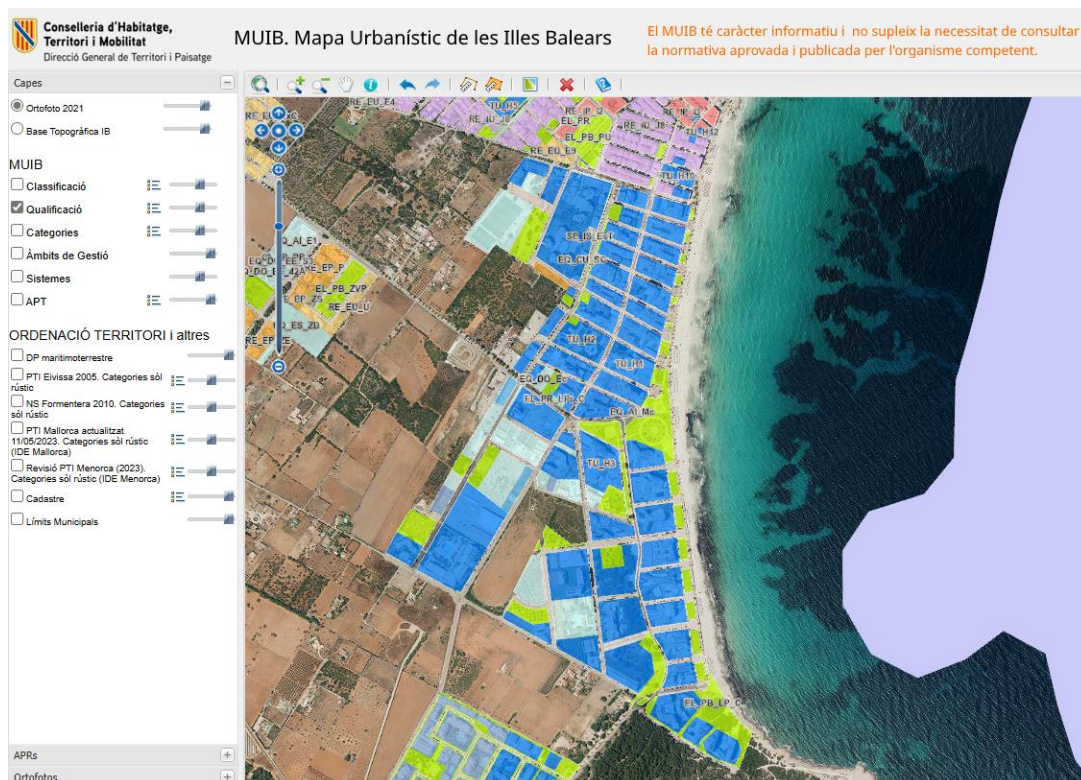
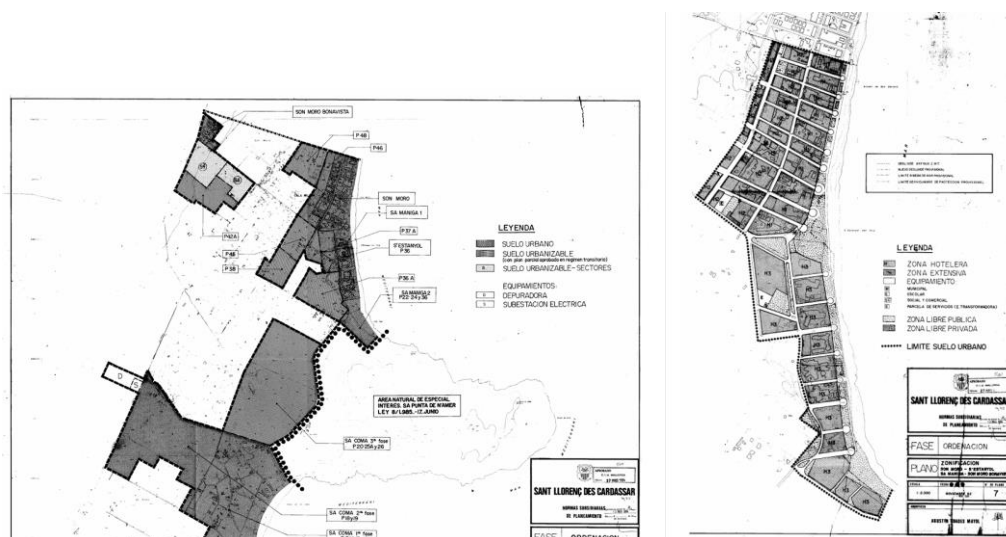
- 158 El plano del ámbito territorial de Sant Llorenç des Cardassar según PTIM actualizado a la última modificación de 11 de mayo de 2023 es el siguiente⁴³:



- 159 De los planos se desprende que la zona urbana de la playa de Cala Millor se califica de **suelo urbano, con la excepción del área ANEI y AANP de Punta de n'Amer.**

⁴³ Fuente: visor MUIB.

- 160 Las NNSS SLC delimitan las dos siguientes zonas: “1. *Zona Interior: Sant Llorenç y Son Carrió villas (...)* 2.- ***Zona Costera***: *comprende todas las áreas que ya eran urbanas y las que se han incorporado con las presentes NN.SS*”.
- 161 A continuación, se reproduce la delimitación de la Zona Costera, en la que se ubica la playa de Cala Millor, según las NNSS SLC⁴⁴:



⁴⁴ Planos de las NNSS SLC y visor MUIB.

- 162 Como se observa, la zonificación del tramo urbano de la playa de Cala Millor se califica de suelo urbano, previéndose varias **zonas libres públicas costaneras**.
- 163 El art. 54 de las NNSS SLC regula las zonas libres y espacios libres de dominio y uso público en la Zona Costera:

54.-ZONA LIBRE PUBLICA O ESPACIOS LIBRES DE DOMINIO Y USO PUBLICO.

- 1.-Definición: Corresponde a las áreas de dominio y uso público destinadas a parques, jardines y/o zonas de protección de medios naturales urbanísticos existentes en las zonas urbanas de la zona costera. También entran las zonas de juegos de niños.
- 2.-Condiciones de uso: Se admitirá que en una parte nunca predominante de su superficie se puedan desarrollar actividades culturales o deportivas al aire libre.
- 3.-Condiciones de edificación: Las edificaciones deberán quedar limitadas al servicio de la actividad general: pequeños kioscos, casetas auxiliares de jardinería o vigilancia y el mobiliario urbano propio del uso recreativo al aire libre.
 Todo ello con una ocupación máxima de un 10 %.
 Volumen máximo de 0,2 m³/m².
 Una altura máxima de tres metros y una sola planta.
- 4.-Condiciones de ambiente y estética: Se estará en las especificaciones del artículo 138 del P.P.O.B. que sean de aplicación.
- 5.-La obtención de estos espacios se realizará por expropiación. A no ser que esté dentro de una unidad de ejecución la cual será obligatoria y gratuita su cesión. O por el desarrollo del correspondiente Plan Parcial.

- 164 Debe señalarse que sobre el paseo marítimo, mediante Orden Ministerial de 25 de mayo de 1965 se otorgó a la Asociación de Vecinos de la Urbanización de Son Moro (ref.:C-1378-Baleares-CNC02/96/07/1245 – P/MA-8/2-A.V.U.S.M) la concesión de ocupación de 28.810 m² de dominio público marítimo-terrestre con destino a construcción de paseo público para peatones, zonas verdes, aparcamientos de vehículos y plaza, en un tramo de costa de Cala Millor. La concesión fue transferida por Orden Ministerial de 8 de febrero de 1985 al Ayuntamiento de Sant Llorenç des Cardassar. Esta concesión se extinguió en julio de 2018, y se encuentra pendiente de reversión al Estado.
- 165 Si bien el Ayuntamiento de San Llorenç des Cardassar presentó en 2013 nueva solicitud de concesión con destino remodelación y mejora del paseo marítimo de Cala Millor, lo cierto es que no se ha obtenido nueva concesión sobre dicho espacio.

3.6. Normativa y planificación sectorial

- 166 A continuación, el análisis jurídico se centra en determinada normativa y planificación sectorial de aplicación a Cala Millor, que se considera relevante a la vista de los objetivos del Proyecto y la sensibilidad ambiental y turística de la bahía de Cala Millor.

3.6.1. Medio ambiente y espacios protegidos

- 167 El art. 149.1.23 CE otorga al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre “protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”.

Por su parte, el art. 30 EAIB establece que la CAIB tiene competencia exclusiva, entre otras materias, en la “**Protección del medio ambiente, ecología y espacios naturales protegidos**, sin perjuicio de la legislación básica del Estado. Normas adicionales de protección del medio ambiente”.

- 168 En ejercicio de esta competencia legislativa básica, el Estado ha promulgado la **Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad** (modificada por la Ley 33/2015 y por la Ley 7/2018, de 20 de julio) (en adelante, “LPNB”), cuyo objeto es establecer el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona.

- 169 La LPNB define los espacios naturales protegidos como aquellos “*espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y el medio marino, junto con la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que cumplan al menos uno de los requisitos siguientes y sean declarados como tales: a) Contener sistemas o elementos naturales representativos, singulares, frágiles, amenazados o de especial interés ecológico, científico, paisajístico, geológico o educativo. b) Estar dedicados especialmente a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, de la geodiversidad y de los recursos naturales y culturales asociados*” (artículo 28). Estos espacios se clasifican en alguna de las siguientes categorías: a) Parques; b) Reservas Naturales; c) Áreas Marinas Protegidas; d) Monumentos Naturales; e) Paisajes Protegidos (artículo 30).

- 170 Asimismo, en aplicación de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y la fauna silvestres (Directiva de Hábitats) y de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (Directiva de Aves), la LPNB regula la “Red Natura 2000” que define como una red ecológica coherente compuesta por los Lugares de Importancia Comunitaria (en adelante LIC), hasta su transformación en Zonas Especiales de Conservación (en adelante ZEC), dichas ZEC y las Zonas de Especial Protección para las Aves (en adelante ZEPA) (artículo 42).

- 171 Además, de conformidad con el artículo 50 de la LPNB tendrán la consideración de “áreas protegidas por instrumentos internacionales” todos aquellos espacios naturales que sean formalmente designados de conformidad con lo dispuesto en los Convenios y Acuerdos internacionales de los que sea parte España y, en particular, los siguientes: a) Los humedales de Importancia Internacional, del

Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas⁴⁵; b) Los sitios naturales de la Lista del Patrimonio Mundial, de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural; c) Las áreas protegidas, del Convenio para la protección del medio ambiente marino del Atlántico del nordeste (OSPAR); d) Las Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM), del Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo; e) Los Geoparques, declarados por la UNESCO; f) Las Reservas de la Biosfera, declaradas por la UNESCO; g) Las Reservas biogenéticas del Consejo de Europa.

- 172 En el ámbito autonómico, la **Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental** (en adelante, “LECO”) establece el régimen jurídico general para la declaración, protección, conservación, restauración, mejora y adecuada gestión de los espacios de relevancia ambiental de las Illes Balears.
- 173 De conformidad con la LECO, constituyen espacios de relevancia ambiental de las Illes Balears los siguientes: (i) los espacios naturales protegidos: a) Parques naturales; b) Parajes naturales; c) Reservas naturales, que pueden ser integrales y especiales; d) Monumentos naturales; e) Paisajes protegidos; y (ii) los lugares de la red ecológica europea «Natura 2000» integrada por las zonas especiales de conservación (ZEC) y por las zonas de especial protección para las aves (ZEPA).
- 174 En cuanto a la planificación del patrimonio natural, el artículo 16 de la LPNB establece que los recursos naturales y, en especial, los espacios naturales a proteger, serán objeto de planificación con la finalidad de adecuar su gestión a los principios inspiradores de la LPNB. El instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica, son los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (artículo 17).

⁴⁵ El Convenio de Ramsar o “Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas”, es un tratado intergubernamental aprobado el 2 de febrero de 1971 y en vigor desde 1975. Este acuerdo internacional es el único de los modernos convenios en materia de medio ambiente que centra su atención en un tipo de ecosistema específico, los humedales. Cuando un país se adhiere al Convenio de Ramsar contrae una serie de compromisos de conservación y uso racional de sus humedales, teniendo en consideración que el objetivo del Convenio de Ramsar es “la conservación y el uso racional de los humedales, a través de la acción nacional y mediante la cooperación internacional, a fin de contribuir al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo”. España es miembro del Convenio de Ramsar desde 1982. En el municipio de Son Servera encontramos diferentes humedales, pero ninguno de ellos se ubica en la bahía de Cala Millor ni se encuentra incluido en la lista Ramsar.

- 175 En concreto, en relación con la planificación, ordenación, conservación y gestión de los espacios de la Red Natura 2000, la gestión de dicha red debe estar orientada al cumplimiento del objetivo de la misma, que es garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitat naturales y de las especies de la fauna y la flora silvestres de interés comunitario en la Unión Europea. La gestión de la Red Natura 2000 debe tener en cuenta también el conjunto de los espacios que conforman la red para que ésta pueda mantener su coherencia.
- 176 A nivel estatal, la LPNB regula en su Capítulo III del Título II los espacios protegidos de la Red Natura 2000 y exige a las comunidades autónomas que, en el ámbito de sus competencias, fijen, a través de planes o instrumentos de gestión, de medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, medidas de conservación de dichos espacios teniendo en cuenta las exigencias ecológicas, económicas, sociales y culturales presentes en los mismos⁴⁶.

⁴⁶ En concreto, dispone el art. 42 de LPNB que: “1. La Red Ecológica Europea Natura 2000 es una red ecológica coherente compuesta por los Lugares de Importancia Comunitaria (en adelante LIC), hasta su transformación en Zonas Especiales de Conservación (en adelante ZEC), dichas ZEC y las Zonas de Especial Protección para las Aves (en adelante ZEPA), cuya gestión tendrá en cuenta las exigencias ecológicas, económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales. 2. Los LIC, las ZEC y las ZEPA tendrán la consideración de espacios protegidos, con la denominación de espacio protegido Red Natura 2000, y con el alcance y las limitaciones que la Administración General del Estado y las comunidades autónomas establezcan en su legislación y en los correspondientes instrumentos de planificación, siempre en sus respectivos ámbitos competenciales. 3. El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, con la participación de las comunidades autónomas, elaborará y mantendrá actualizadas, en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, unas directrices de conservación de la Red Natura 2000. Estas directrices constituirán el marco orientativo para la planificación y gestión de dichos espacios y serán aprobadas mediante acuerdo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente. 4. Con el fin de promocionar la realización de actividades, coherentes con los valores que justifican la declaración de los espacios Red Natura 2000, que contribuyan al bienestar de las poblaciones locales y a la creación de empleo, se dará prioridad a estas actividades, en especial a aquellas dirigidas a la conservación o restauración de los valores naturales del lugar, en el acceso a subvenciones, cuando así lo prevean las correspondientes bases reguladoras. De igual manera, se analizará, en el marco de las competencias de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas, la posible implantación de bonificaciones en tasas, gastos de inscripción registral, o cuotas patronales de la Seguridad Social agraria, en las actividades que sean en general tanto coherentes como compatibles con los valores que justifican la declaración como espacios Red Natura 2000 y contribuyan al bienestar de las poblaciones locales y a la creación de empleo”.

En cuanto a las medidas de conservación de la Red Natura 2000, el art. 46.1 y 2 de la LPNB establece que: “1. Respecto de las ZEC y ZEPA, la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, fijarán las medidas de conservación necesarias, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y de las especies presentes en tales áreas, que implicarán: a) Adecuados planes o instrumentos de gestión, específicos de los lugares o integrados en otros planes de desarrollo

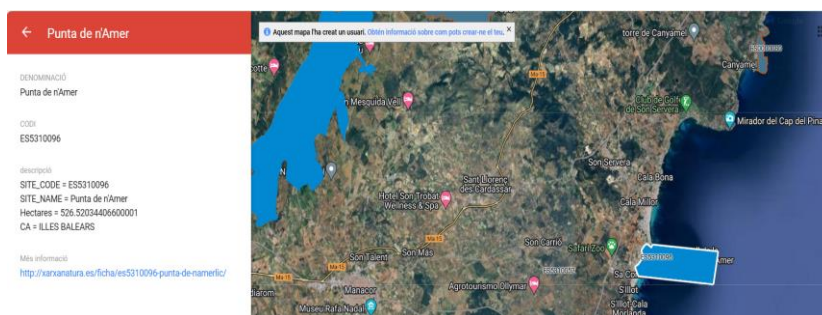
- 177 A nivel autonómico de las Illes Balears, de forma similar a la LPBN, la LECO exige al Gobierno de las Illes Balears la adopción de medidas de conservación de los espacios autonómicos de la Red Natura 2000, en concreto, de planes de gestión adecuados y de medidas reglamentarias, ejecutivas o contractuales apropiadas a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats y de las especies⁴⁷.
- 178 Sobre la planificación de los espacios de relevancia ambiental, dispone la LECO que los instrumentos de planeamiento pueden ser de los siguientes tipos: a) Los planes de ordenación de los recursos naturales; b) Los planes rectores de uso y gestión de los parques naturales, de los parajes naturales y de las reservas naturales; c) Los planes específicos de protección de los monumentos naturales y de los paisajes protegidos; d) Los planes de gestión Natura 2000 (artículo 6 bis).
- 179 En Cala Millor encontramos dos lugares de la red ecológica europea “Red Natura 2000”, en concreto, los siguientes:

que incluyan, al menos, los objetivos de conservación del lugar y las medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable. Estos planes deberán tener en especial consideración las necesidades de aquellos municipios incluidos en su totalidad o en un gran porcentaje de su territorio en estos lugares, o con limitaciones singulares específicas ligadas a la gestión del lugar. b) Adecuadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales 2. Igualmente, las Administraciones competentes tomarán las medidas apropiadas, en especial en dichos planes o instrumentos de gestión, para evitar en los espacios de la Red Natura 2000 el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de estas áreas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente ley.”

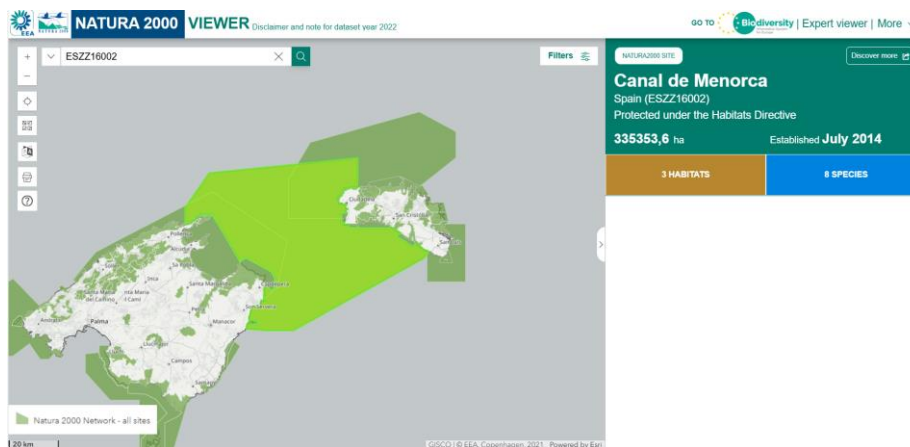
Finalmente, en cuanto a la vigilancia y seguimiento, el art. 48.1 de la LPNB dispone que: “1. La Administración General del Estado y las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, vigilarán el estado de conservación de los tipos de hábitats y las especies de interés comunitario, teniendo especialmente en cuenta los tipos de hábitats naturales prioritarios y las especies prioritarias, así como de conservación de las especies de aves que se enumeran en el anexo IV. La Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, a propuesta de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, oído el Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, aprobará unas directrices para establecer la metodología común y las características de este seguimiento.”

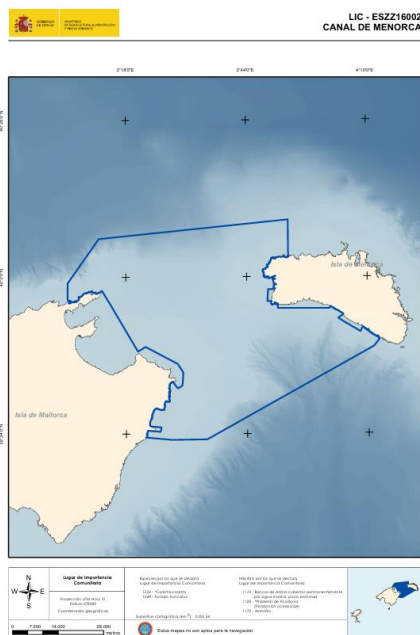
⁴⁷ En concreto, dispone el art. 38 de la LECO que: “1. El Gobierno de las Illes Balears fijará las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, planes de gestión adecuados, específicos o integrados en otros instrumentos de planificación, y las apropiadas medidas reglamentarias, ejecutivas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitat y de las especies de interés comunitario presentes en las zonas que formen parte de la red ecológica europea «Natura 2000». 2. En estas zonas, las administraciones públicas en el ámbito de sus competencias, deben velar para evitar el deterioro de los hábitat naturales, de los hábitat de las especies así como de las alteraciones que repercutan en las especies que han motivado la designación de las zonas, en la medida que las mencionadas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que concierne a los objetivos de conservación. 3. Las medidas reglamentarias de conservación y, en su caso, los planes de gestión, para estas zonas se aprueban por decreto del Gobierno de las Illes Balears”

1. **ZEC “Punta de n’Amer” (ES5310096)**, competencia autonómica. Se localiza en el municipio de Sant Llorenç des Cardassar, incluye tanto superficie marina como terrestre. Su cartografía se reproduce a continuación:



2. **LIC “Canal de Menorca” (ESZZ16002)**, competencia de la Administración General del Estado. Su cartografía se reproduce a continuación:





- 180 En relación con los instrumentos de planificación y gestión de dichos espacios, mediante Decreto 17/2023, de 20 de marzo, se aprobó el **Plan de Gestión Natura 2000 Costa de Levante de Mallorca**, que se refiere, entre otras, a la ZEC ES5310096 Punta de n'Amer.

El Plan incluye diversas disposiciones normativas, que incluyen disposiciones sobre mantenimiento y gestión de playas, actividades y proyectos en zona dunar, actividades y proyectos en el ámbito marino, entre otras.

- 181 El espacio protegido Canal de Menorca, al no haber sido declarado todavía ZEC no dispone de un plan de gestión Natura 2000.
- 182 Cabe señalar que, según la LPNB, las ZEC que conforman la “Red Natura 2000” podrán formar parte de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España (RAMPE)⁴⁸, cuya gestión se regula por el Plan Director de la RAMPE que fue aprobado mediante Real Decreto 1056/2022, de 27 de diciembre⁴⁹.
- 183 No consta que ninguno de los espacios “Red Natura 2000” emplazados en Cala Millor esté actualmente incluido en la RAMPE.
- 184 **Punta de n'Amer fue declarada Área Natural de Especial Interés (ANEI)**. Así se recoge en la Ley 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y de régimen

⁴⁸ La RAMPE fue creada formalmente por la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino.

⁴⁹ De conformidad con las Directrices para la conservación incluidas en el Plan Director de la RAMPE “*La gestión de los espacios marinos protegidos de la RAMPE integrará los nuevos escenarios derivados del cambio climático, considerando en el diseño de actuaciones criterios de adaptación a sus efectos*”.

urbanístico de las áreas de especial protección de las Islas Baleares (en adelante, “**Ley 1/1991**”) (art. 3), que clasifica el suelo de dicha área como No Urbanizable de Especial Protección (art. 7).

De conformidad con el art. 8 de la Ley 1/1991, “*Todos los instrumentos de ordenación territorial y de planeamiento urbanístico que se redacten, revisen, modifiquen o adapten deberán respetar en el ámbito de las Áreas de Especial Protección las condiciones y las medidas mínimas de protección de la presente Ley*”.

Por otro lado, en su art. 10, la Ley 1/1991 dispone que “*En las Áreas Naturales de Especial Interés no se permitirán otras nuevas edificaciones que las declaradas de utilidad pública, las destinadas a vivienda unifamiliar, a explotaciones agrarias que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca y las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, mantenimiento y servicio de las obras públicas y de las telecomunicaciones. Las edificaciones para ser declaradas de utilidad pública deberán acreditar la necesidad de ubicarse en un área protegida, y que las alternativas técnicamente viables afecten a zonas con valores naturales o paisajísticos similares o mayores*”. Más limitaciones en esta área se establecen en otros preceptos de la Ley 1/1991.

Según el art. 11 de la Ley 1/1991 “*En las Áreas Naturales de Especial Interés serán objeto del más alto nivel de protección los terrenos colindantes a la orilla del mar con una profundidad mínima de 100 metros, los sistemas dunares, los islotes, las zonas húmedas, las cimas, los barrancos, los acantilados, los peñascos más significativos, los encinares, los sabinars, los acebuchales y en cualquier caso los calificados como Elemento Paisajístico Singular en el Plan Provincial de Ordenación de Baleares de 1973*”.

A continuación, se reproduce una imagen referente a las categorías en Cala Millor y, en particular, en Punta de n'Amer⁵⁰:



⁵⁰ Fuente: visor MUIB.



3.6.2. Medio ambiente y medio marino

185 La Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino (“**LPMM**”) tiene por objeto establecer el régimen jurídico que rige la adopción de las medidas necesarias para lograr o mantener el buen estado ambiental del medio marino, a través de su planificación, conservación, protección y mejora. El objetivo de la LPMM es lograr un buen estado ambiental del medio marino, y la herramienta para alcanzar esta meta es llevar a cabo una planificación coherente de las actividades que se practican en el mismo. Con carácter general, la LPMM es de aplicación a todas las aguas marinas, incluidos el lecho, el subsuelo y los recursos naturales, sometidas a soberanía o jurisdicción española

186 De conformidad con el artículo 3 LPMM:

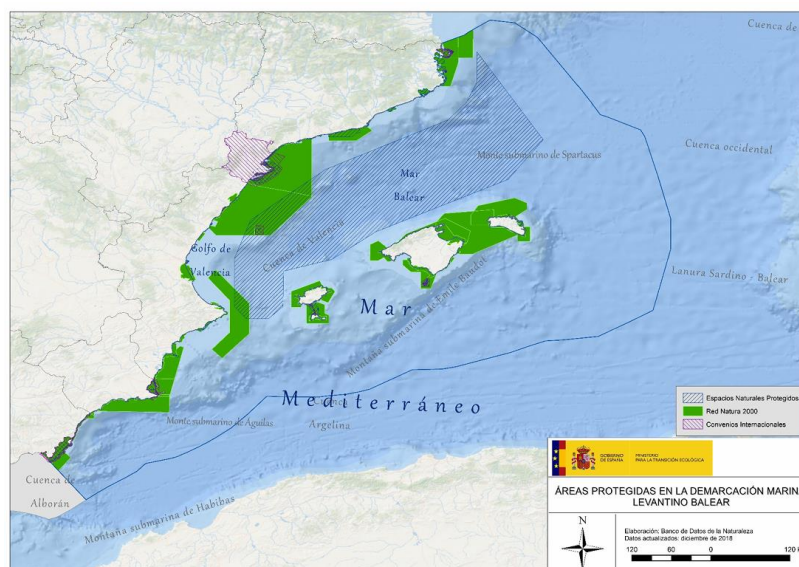
“1. La utilización de las aguas marinas, incluidos el lecho, el subsuelo y los recursos naturales, será libre, pública y gratuita para los usos compatibles con su naturaleza de bien de dominio público, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 de la Ley 22/1988, y con la preservación de su integridad, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección del medio ambiente en su territorio.

2. Fuera del uso común general descrito en el apartado anterior, no se admitirán sobre el medio marino más derechos de uso, explotación y aprovechamiento que los autorizados en virtud de la legislación sectorial aplicable, que se planificarán de acuerdo con la estrategia de la demarcación marina correspondiente o de manera que sean compatibles con ésta.

3. La autorización de cualquier actividad que requiera, bien la ejecución de obras o instalaciones en las aguas marinas, su lecho o su subsuelo, bien la colocación o depósito de materias sobre el fondo marino, así como los vertidos regulados en el título IV de la presente ley, deberá contar con el informe favorable del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino respecto de la compatibilidad de la actividad o vertido con la estrategia

marina correspondiente de conformidad con los criterios que se establezcan reglamentariamente (...)”.

- 187 Los instrumentos esenciales de planificación del medio marino son las estrategias marinas. Las estrategias marinas son los instrumentos de planificación de cada demarcación marina y constituyen el marco general al que deberán ajustarse necesariamente las diferentes políticas sectoriales y actuaciones administrativas con incidencia en el medio marino de acuerdo con lo establecido en la legislación sectorial correspondiente.
- 188 La ZEC Punta de n’Amer y el LIC Canal de Menorca se localizan en el ámbito de la Demarcación marina levantino-balear (“**DM LEBA**”), que incluye la costa que se extiende entre los cabos de Creus (situado al noreste de la Península Ibérica) y Gata (situado al sureste de la Península Ibérica) y las Islas Baleares. A continuación, se reproducen imágenes de los espacios marinos protegidos en la DM LEBA:



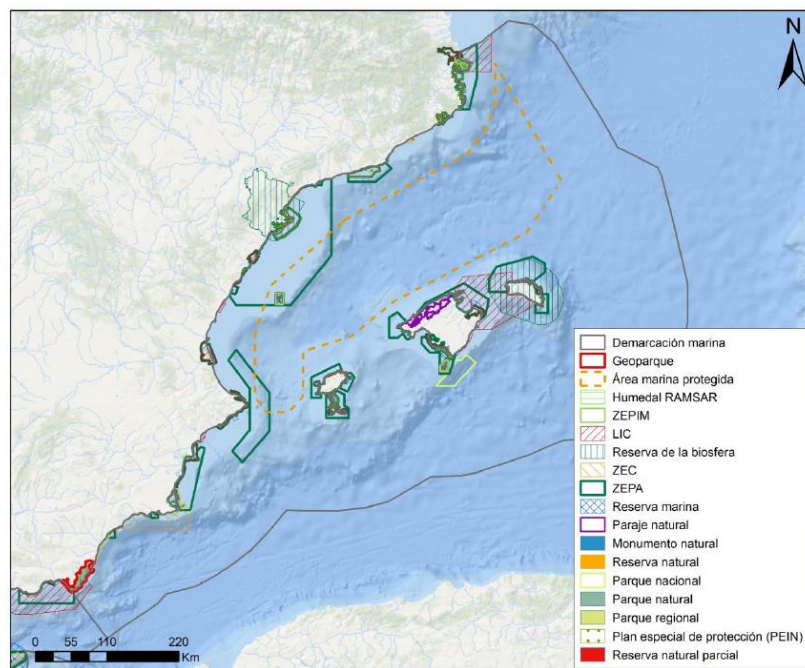


Figura 2. Espacios protegidos de ámbito marino y marítimo-terrestre en la Demarcación marina levantino-balear (Fuente MITECO)

- 189 Con la aprobación del Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre, por el que se aprueban las estrategias marinas, se ha cerrado el primer ciclo de las estrategias marinas. El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico a través de la Dirección General de la Costa y el Mar, actualizó las tres primeras fases de las estrategias marinas (evaluación inicial, definición de BEA y establecimiento de objetivos ambientales) dando lugar al segundo ciclo de estrategias marinas que abarca desde el año 2018 hasta el 2024. Se incluye una actualización en la DM LEBA de los objetivos ambientales y de las estrategias, así como la identificación de programas de medidas, incluyendo la coordinación entre estrategias marinas y planes hidrológicos.
- 190 En este contexto, fue aprobado el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo (en adelante, “**RD 363/2017**”), que establece que, para determinar y aplicar una ordenación del espacio marítimo, se elaborará un plan de ordenación del espacio marítimo para cada una de las demarcaciones marinas españolas. Los cinco planes de ordenación de las cinco demarcaciones marinas de España fueron aprobados mediante el Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueban los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo de las cinco demarcaciones marinas españolas.
- 191 El **Plan de Ordenación del Espacio Marítimo de la DM LEBA** analiza, organiza y limita los diferentes usos, actividades y sectores en las zonas marinas con el fin de alcanzar objetivos ecológicos, económicos y sociales.

- 192 En dicho instrumento de ordenación, entre otras cuestiones, se menciona la **extracción de áridos en el fondo marino para la protección costera**⁵¹.
- 193 Finalmente, cabe mencionar que la LPMM regula, entre otras cuestiones, los vertidos en el mar, incluyendo la **colocación de materias sobre el fondo marino**⁵².

3.6.3. Medio ambiente y Posidonia oceánica

- 194 La Posidonia oceánica es considerada hábitat prioritario (1120-*Posidonia oceanica*) según la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (Directiva Hábitats).
- 195 A continuación, se reproduce una imagen de la Posidonia oceánica en Cala Millor⁵³:

⁵¹ Se señala que “La extracción de arenas para alimentación de playas es una actuación de protección de la costa que consiste en el dragado de las arenas acumuladas en el fondo marino mediante diferentes técnicas de succión (en marcha o estacionaria). La práctica totalidad de las actuaciones de extracción tienen lugar dentro de la plataforma continental, en zonas relativamente cercanas a la costa. De acuerdo con la legislación vigente y, en particular con la Ley 22/1988 de Costas, en España las extracciones de arenas para la creación y regeneración de playas constituyen una de las únicas actividades extractivas que pueden realizarse en el ámbito marino, quedando expresamente prohibidas las extracciones de áridos para la construcción. Para el caso de la ordenación del espacio marítimo, únicamente se han considerado las extracciones de arenas procedentes de yacimientos submarinos. En la Demarcación levantino-balear no se ha registrado durante el periodo 2011-2016 ninguna actuación de extracción de arenas de yacimientos submarinos para regeneración de playas”.

⁵² A este respecto, el artículo 35.3 de la LPMM establece que “Para la **colocación o depósito de materias u otras sustancias sobre el fondo marino o su subsuelo** se requerirá el correspondiente proyecto, que será autorizado por la Administración competente previo informe favorable del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino a los efectos de determinar su compatibilidad con la estrategia marina correspondiente, sin perjuicio de otros informes previstos en la legislación vigente. La autorización únicamente podrá ser concedida cuando en la solicitud se justifique que los materiales se han evaluado siguiendo los procedimientos que resulten de aplicación de acuerdo con la normativa específica en función de la naturaleza de los mismos o, en su defecto, los criterios, directrices y procedimientos pertinentes adoptados por los convenios marinos que resulten de aplicación. El proyecto deberá incluir una evaluación del fondo marino donde se pretenda realizar la colocación o depósito, así como de los efectos que la actuación pueda causar en el medio marino y en las actividades humanas en el mar”.

⁵³ Fuente: <https://ideib.caib.es/posidonia/>



- 196 El Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas (RD 139/2011), incluyó la **Posidonia oceánica en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial**.
- 197 La inclusión de una especie, subespecie o población en este listado conlleva una serie de prohibiciones genéricas establecidas en la normativa estatal, en concreto en el art. 57 LPNB⁵⁴.

⁵⁴ Dispone el art. 57 LNPB lo siguiente:

*“1. La inclusión en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial de una especie, subespecie o población conlleva las siguientes **prohibiciones genéricas**:*

*a) Tratándose de plantas, hongos o algas, la de **recogerlas, cortarlas, mutilarlas, arrancarlas o destruirlas** intencionadamente en la naturaleza.*

b) Tratándose de animales, incluidas sus larvas, crías, o huevos, la de cualquier actuación hecha con el propósito de darles muerte, capturarlos, perseguirlos o molestarlos, así como la destrucción o deterioro de sus nidos, vivares y lugares de reproducción, invernada o reposo.

c) En ambos casos, la de poseer, naturalizar, transportar, vender, comerciar o intercambiar, ofertar con fines de venta o intercambio, importar o exportar ejemplares vivos o muertos, así como sus propágulos o restos, salvo en los casos en los que estas actividades, de una forma controlada por la Administración, puedan resultar claramente beneficiosas para su conservación, en los casos que reglamentariamente se determinen.

- 198 La misma LPNB prevé una serie de excepciones de estas prohibiciones genéricas, excepciones que se aplican con la correspondiente autorización administrativa (art. 61⁵⁵). Por otra parte, el RD 139/2011 prevé explícitamente que las Comunidades

Estas prohibiciones se aplicarán a todas las fases del ciclo biológico de estas especies, subespecies o poblaciones.

2. La Administración General del Estado y las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán un sistema de control de capturas o muertes accidentales y, a partir de la información recogida en el mismo, adoptarán las medidas necesarias para que éstas no tengan repercusiones negativas importantes en las especies incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, y se minimicen en el futuro”.

⁵⁵ De conformidad con el art. 61 LNPB:

“1. Las prohibiciones establecidas en este capítulo podrán quedar sin efecto, previa autorización administrativa de la comunidad autónoma o de la Administración General del Estado, en el ámbito de sus competencias, si no hubiere otra solución satisfactoria, y sin que ello suponga perjudicar el mantenimiento en un estado de conservación favorable de las poblaciones de que se trate, en su área de distribución natural, cuando concorra alguna de las circunstancias siguientes:

a) Si de su aplicación se derivaran efectos perjudiciales para la salud y seguridad de las personas.

b) Para prevenir perjuicios importantes a los cultivos, el ganado, los bosques, la pesca y la calidad de las aguas. Salvo en el caso de las aves, también se podrá aplicar esta excepción en caso de perjuicio importante a otras formas de propiedad.

c) Por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas las de carácter socioeconómico y consecuencias beneficiosas de importancia primordial para el medio ambiente. Esta excepción no será de aplicación en el caso de las aves.

d) Cuando sea necesario por razón de investigación, educación, repoblación o reintroducción, o cuando se precise para la cría en cautividad orientada a dichos fines.

e) En el caso de las aves, para prevenir accidentes en relación con la seguridad aérea.

f) Para permitir, en condiciones estrictamente controladas y mediante métodos selectivos, la captura, retención o cualquier otra explotación prudente de determinadas especies no incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, en pequeñas cantidades y con las limitaciones precisas para garantizar su conservación.

g) Para proteger la flora y la fauna silvestres y los hábitats naturales.

2. En los supuestos de aplicación del último inciso del apartado 1 letra b) y del apartado 1 letra c), las Administraciones competentes especificarán las medidas mediante las cuales quedará garantizado el principio de no pérdida neta de biodiversidad, previsto en el artículo 2.c), ya sea mediante la figura de los bancos de conservación, ya sea mediante la adopción de otros instrumentos.

3. En los supuestos previstos en el apartado 1 letra d), se estará a lo dispuesto en el Real Decreto 53/2013, de 1 de febrero, por el que se establecen las normas básicas aplicables para la protección de los animales utilizados en experimentación y otros fines científicos.

4. En el caso de autorizaciones excepcionales en las que concurren las circunstancias contempladas en el apartado 1, letra f), la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad establecerá los mecanismos necesarios para garantizar, basándose en datos científicos rigurosos, que no existen otras alternativas viables y que el nivel máximo

Autónomas o, en su caso, la Administración General del Estado puedan reglamentar las operaciones de anclaje de embarcaciones u otros usos similares.

- 199 En la Comunidad Autónoma de las Illes Balears fue aprobado el Decreto 25/2018 de 27 de julio, sobre la conservación de la Posidonia oceánica en las Illes Balears (en adelante, “**Decreto 25/2018**”)⁵⁶.
- 200 El Decreto 25/2018 tiene por objeto garantizar la conservación de la Posidonia oceánica y las comunidades biológicas de las que forma parte, mediante la regulación de aquellos usos y actividades que puedan afectar la especie y el hábitat, y mediante la promoción de acciones que contribuyan de forma activa al mantenimiento y la consecución de su estado favorable de conservación. Esta

nacional de capturas se ajusta al concepto de “pequeñas cantidades”. Igualmente, se establecerán los cupos máximos de captura que podrán concederse, así como los sistemas de control del cumplimiento de dichas medidas que deberán ser ejercidas antes y durante el período autorizado para efectuar la captura, retención o explotación prudente, sin perjuicio de los controles adicionales que deben también establecerse una vez transcurrido dicho período.

5. La autorización administrativa a que se refieren los apartados anteriores deberá ser pública, motivada y especificar:

a) El objetivo y la justificación de la acción.

b) Las especies a que se refiera.

c) Los medios, las instalaciones, los sistemas o métodos a emplear y sus límites, así como las razones y el personal cualificado para su empleo.

d) La naturaleza y condiciones de riesgo, las circunstancias de tiempo y lugar y si procede, las soluciones alternativas no adoptadas y los datos científicos utilizados.

e) Las medidas de control que se aplicarán.

6. Las comunidades autónomas comunicarán al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente las autorizaciones acordadas según lo previsto en este artículo, a efectos de su posterior notificación a la Comisión Europea y a los Organismos internacionales pertinentes, señalando, en cada caso, los controles ejercidos y los resultados obtenidos de los mismos.

7. En el caso de captura en vivo de ejemplares, los métodos de captura o marcaje deben adoptar la alternativa con menor probabilidad de producir lesiones o provocar mortalidad de los ejemplares capturados.

8. La concesión por parte de las Administraciones competentes de autorizaciones para la práctica del marcaje de ejemplares de fauna silvestre, en especial a través del anillamiento científico, quedará supeditada a que el solicitante demuestre su aptitud para el desarrollo de la actividad, sobre una base mínima de conocimientos comunes que se establezcan por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, con la colaboración de las entidades y sociedades científicas relacionadas con el marcaje”.

⁵⁶ El Decreto 25/2018 se dicta en ejercicio de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en materia de protección del medio ambiente, ecología y espacios naturales protegidos, y de acuerdo con lo previsto en el RD 139/2011. Todo ello sin perjuicio de lo que dispone el art.149.1 CE, especialmente en su apartado 23, así como de las facultades que corresponden al Estado como titular del dominio público marítimo-terrestre previstas en el art. 132.2 CE y en la legislación en materia de costas y de sus competencias de gestión en materia de biodiversidad marina previstas en la LPMM.

norma, de conformidad con su art. 1.3, se aplica “en el ámbito terrestre y marino competencia de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears”.

- 201 El régimen de protección general de la Posidonia oceánica se regula en el art. 4 del Decreto 25/2018, a cuyo tenor:

“1. De acuerdo con lo previsto en el artículo 57.1, apartado a, de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, la inclusión de la Posidonia oceánica como hábitat de interés prioritario incluido en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial implica las prohibiciones genéricas de las actividades de recoger, cortar, mutilar, arrancar o destruir intencionadamente la planta, así como el resto de actividades previstas en el apartado c del mismo artículo, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 5 y 6 de este decreto.

*2. Asimismo, en desarrollo de lo previsto en el artículo 57 de la Ley 42/2007, **quedan prohibidas** en el ámbito al que se refiere el artículo 1.3 de este decreto:*

a. Las actuaciones sobre la Posidonia oceanica consistentes en la pesca de arrastre en aguas interiores, las extracciones de áridos, el vertido de materiales dragados y el fondeo incontrolado.

b. Las nuevas instalaciones relativas a proyectos no estatales, entre otras, las de acuicultura, los nuevos emisarios submarinos y las nuevas obras en aquellos casos en que la correspondiente tramitación ambiental determine que puedan tener efectos negativos sobre la posidonia. En su caso, en el marco de esta tramitación ambiental debe plantearse la alternativa que garantice el cumplimiento de las prescripciones de este decreto.

3. No se considera fondeo incontrolado el fondeo que utiliza sistemas de bajo impacto (boyas unitarias o campo de boyas), debidamente autorizados de acuerdo con lo previsto en el artículo 8 de este decreto.

4. No se consideran incluidas en el régimen de prohibiciones, en el ámbito territorial al que se refiere el artículo 1.3 de este decreto:

a. Las actividades o actuaciones legalmente permitidas o autorizadas que supongan afecciones a la superficie de las praderas o en su dinámica de población, siempre que sean de ámbito reducido. Con carácter general, se considera ámbito reducido aquella afección que suponga una superficie inferior a 100 m².

b. La pesca profesional autorizada por la legislación pesquera autonómica y estatal en áreas de praderas de Posidonia oceanica, exceptuando la pesca de arrastre en aguas interiores.

c. El fondeo de embarcaciones de pesca profesional de artes menores, tanto los fijos (trasmallos, sueltas, palangres, lienzas, etc.), como los de parada (suelas, almadrabillas, morunas), en los términos previstos en la legislación de pesca, y en los casos en que es inevitable o habitual fondear sobre posidonia, entre otros, el fondeo para zarpar las artes de tiro (junquillo y arteta de caramel) y para pescar calamares con potera.

En el caso de los fondeos fijos, estos deben ser de bajo impacto, tal como establece el artículo 8.3 f de este decreto.

d. Las actuaciones de bajo impacto necesarias para la realización de ciertas actividades náuticas, como balizamientos de seguridad, señalización de campos de regatas o líneas de salida y llegada”.

- 202 El art. 5.1 del Decreto 25/2018 prevé excepciones al régimen de prohibiciones, regulando que “1. La Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en proyectos que no sean de competencia de la Administración General del Estado y en el ámbito de aplicación al que se refiere el artículo 1.3 de este decreto, podrá exceptuar el régimen de prohibiciones establecidas en la Ley 42/2007 y, en su desarrollo, en este decreto, mediante autorización y por alguna de las circunstancias previstas en el artículo 61 de la Ley 42/2007, sin perjuicio de otros títulos habilitantes a otorgar por el órgano sustantivo que debe adoptar o aprobar un determinado proyecto, plan o programa”⁵⁷.
- 203 Asimismo, cabe destacar la regulación prevista sobre los restos de posidonia muerta, establecida en el art. 6 del Decreto 25/2018:

“1. La retirada de restos de **Posidonia oceanica** en el ámbito terrestre y marino de competencia de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears **necesitará autorización expresa de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca**, de acuerdo con los requisitos y el procedimiento establecidos en el artículo 61 de la Ley 42/2007, **y se ajustará a las buenas prácticas** previstas en el anexo 2 de este decreto, sin perjuicio de la

⁵⁷ En concreto, según el art. 5 del Decreto 25/2018, “2. Cuando corresponda a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears la autorización del artículo 61 de la Ley 42/2007, se otorgará por la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca, a través de la Dirección General de Espacios Naturales y Biodiversidad, que deberá tener en cuenta las prescripciones de este decreto y las que se establezcan, en su caso, en el marco de los procedimientos de evaluación ambiental. En el caso de proyectos, planes o programas no estatales que deban someterse a evaluación ambiental a realizar por la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, de acuerdo con la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de Evaluación Ambiental de las Illes Balears, y la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, el pronunciamiento ambiental deberá tener en cuenta las prescripciones de la Ley 42/2007 y de este decreto. En el caso de proyectos, programas o planes no estatales que deban someterse al informe al que se refiere el artículo 21 o la evaluación de repercusiones a la que se refiere el artículo 39 de la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la Conservación de los Espacios de Relevancia Ambiental (LECO), se tendrán en cuenta las prescripciones de la Ley 42/2007 y de este decreto. 3. La autorización ambiental a la que se refiere el artículo 61 de la Ley 42/2007, cuando corresponda a la Comunidad Autónoma otorgarla, debe valorar, además, que la actuación no suponga un riesgo para el estado local de conservación de la pradera y los efectos acumulativos en el tiempo o con relación a otros proyectos, actuaciones, planes o programas. La autorización de vertidos de tierra al mar de aguas depuradas o procedentes de desalinizadoras indicará las medidas de control y seguimiento a adoptar por el titular de la instalación para conocer el resultado de las analíticas en materia de calidad de las aguas, que deberá comunicar a la Dirección General de Espacios Naturales y Biodiversidad, a través de la Dirección General de Ordenación del Territorio”.

aplicación de la legislación de costas y de los adecuados instrumentos que elabore o apruebe la Administración del Estado sobre la materia.

2. Se permite la posesión, el transporte y el uso de restos de posidonia muerta, y las otras actividades indicadas en el artículo 57.1 c de la Ley 42/2007, en el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, cuando estas se realicen de una forma controlada por la Administración y puedan resultar claramente beneficiosas para la conservación de la Posidonia oceánica, en los casos previstos en este decreto.

3. Las actividades relativas a la posesión, el transporte y el uso de restos de posidonia muerta y las demás a que se refiere al artículo 57.1 c de la Ley 42/2007, en el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, se permite en los siguientes casos y condiciones:

a. En las playas naturales, con o sin servicios, se permiten las actividades o prácticas destinadas a usos tradicionales y con métodos manuales, sin autorización ambiental y de una forma controlada por la Administración.

En las playas naturales con servicios, cuando se trate de actividades no destinadas a usos tradicionales y con métodos manuales, será necesaria la autorización administrativa a la que se refiere el artículo 61 de la Ley 42/2007, que deberá cumplir los requisitos generales, y podrá determinar el método y las zonas de extracción de acuerdo con las características ambientales y geomorfológicas del lugar; en su caso, también podrá establecer la reposición durante el otoño de la posidonia retirada, siempre bajo criterios técnicos y científicos. La autorización podrá tener una vigencia máxima de cuatro años.

b. En las playas urbanas se permite, por razones de carácter socioeconómico de primer orden y sin autorización ambiental, la posesión, el transporte y el uso de restos de posidonia muerta.

4. En caso de que la retirada de la posidonia muerta, en el ámbito territorial al que se refiere el artículo 1.3 de este decreto, se encargue por la Administración a una tercera persona o entidad, se deberá incluir en los pliegos o documento correspondiente las determinaciones del manual de buenas prácticas relacionadas en el anexo 2.

5. Lo previsto en este artículo se aplicará sin perjuicio de los títulos habilitantes previstos en la legislación de costas y, en su caso, de protección del medio marino”.

- 204 Se adjuntan como **Anexo II al Decreto 25/2018 “Buenas prácticas de retirada de restos de posidonia muerta en el ámbito territorial de competencias de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears”.**

3.6.4. Medio ambiente y planificación hidrológica

- 205 La Demarcación levantino-balear comparte ámbito de aplicación con, entre otras, la Demarcación Hidrográfica de las Islas Baleares.

- 206 Mediante Real Decreto 51/2019, de 8 de febrero, se aprobó el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Illes Balears, que sustituyó el Plan Hidrológico aprobado por el Real Decreto 701/2015. Posteriormente, mediante el Real decreto 49/2023, de 24 de enero, se ha aprobado el **Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Islas Baleares para el tercer ciclo (2022-2027)**, instrumento básico en la regulación de los aprovechamientos y la protección de las aguas.
- 207 Nótese que, en el mencionado Plan de Ordenación del Espacio Marítimo de la DM LEBA, también se hace mención a la planificación hidrológica de las aguas costeras⁵⁸. En concreto, se señala que la relación entre los diferentes planes se concreta en el RD 363/2017, en cuyo preámbulo se indica lo siguiente:

“La planificación en el medio marino coincide geográficamente, en el ámbito de las aguas costeras, con la planificación hidrológica. Esta conexión ya está regulada por el artículo 2.3 de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, que establece que las estrategias marinas no serán de aplicación a las aguas costeras definidas en el artículo 16 bis del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, en relación con aquellos aspectos del estado ambiental del medio marino que ya estén regulados en dicha norma, debiéndose cumplir, en todo caso, los objetivos ambientales establecidos en la citada ley y en las estrategias marinas que se aprueben en aplicación de la misma. Como consecuencia de lo anterior, la coordinación entre la ordenación del espacio marítimo y la planificación hidrológica seguirá igualmente este precepto”.

- 208 En este punto es importante también destacar el papel de los **planes de gestión del riesgo de inundación**, regulados por el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, que también abordan las zonas costeras⁵⁹. La coordinación de estos instrumentos con los mencionados anteriormente resulta imprescindible para reducir las consecuencias negativas de las inundaciones.

3.6.5. Turismo

- 209 El art. 30.11 EAIB establece que la CAIB tiene competencia exclusiva, entre otras materias, en el “11. **Turismo. Ordenación y planificación del sector turístico.**

⁵⁸ Se indica que “Las demarcaciones incluyen el medio marino en el que España ejerce soberanía o jurisdicción, quedando incluidas las aguas costeras. Estas masas de agua están reguladas también por otros instrumentos de gestión como los planes hidrológicos o las estrategias marinas”.

⁵⁹ Se señala que el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, el Ministerio del Interior, las comunidades autónomas y las administraciones locales, en el ámbito de sus respectivas competencias asumirán el impulso y desarrollo general de la evaluación y gestión del riesgo de inundaciones, actuando como promotores de la cooperación interadministrativa en esta materia. Las distintas Administraciones públicas, dentro de sus respectivas competencias, elaborarán los programas de medidas y desarrollarán las actuaciones derivadas de los mismos en el ámbito de los planes de gestión del riesgo de inundación, impulsando la coordinación entre sus organismos.

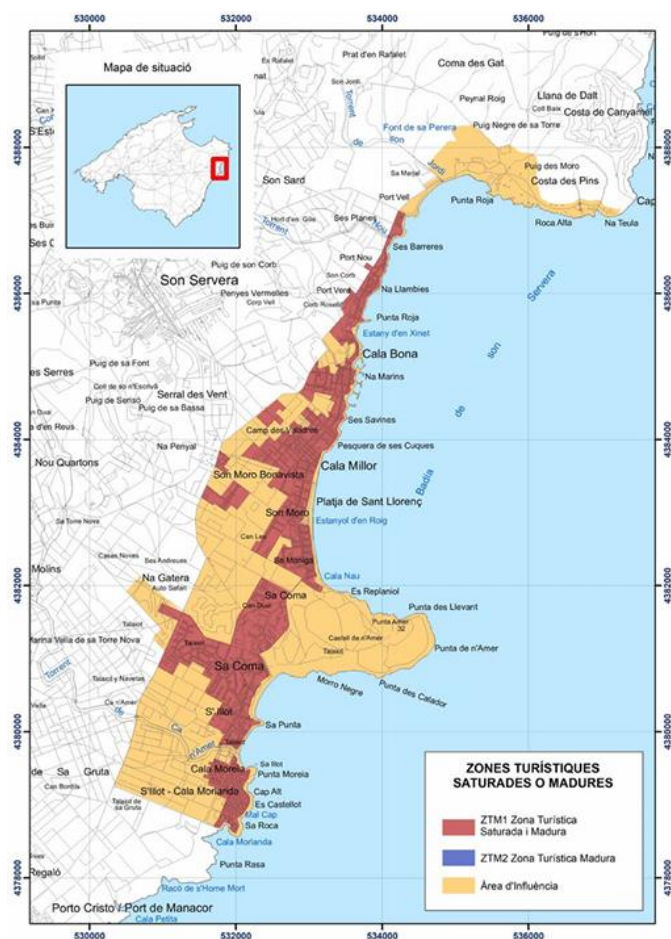
Promoción turística. Información turística. Oficinas de promoción turística en el exterior. Regulación y clasificación de las empresas y de los establecimientos turísticos. Regulación de las líneas públicas propias de apoyo y promoción del turismo”⁶⁰.

- 210 Por su parte, el art. 70.3 EAIB dispone que son competencias propias de los Consejos Insulares, además de las que les vengan atribuidas por la legislación estatal, la siguiente materia, entre otras: “3. Información turística. **Ordenación y promoción turística**”.
- 211 En materia de ordenación turística, mediante Decreto 50/2021 de 13 de diciembre, se traspasaron al Consejo Insular de Mallorca funciones y servicios inherentes a las competencias propias de este Consejo Insular que venía ejerciendo la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.
- 212 En concreto, tras dicho traspaso de competencias, corresponde al Consejo Insular de Mallorca, en relación con su ámbito territorial, y para gestionar los intereses que le son propios, llevar a cabo, entre otras funciones “a) *La planificación sectorial de carácter insular en materia de ordenación turística*”
- 213 Corresponde también al Consejo Insular de Mallorca, en materia de ordenación turística, entre otras funciones y servicios conexos y complementarios, el ejercicio de las competencias atribuidas, en relación con su ámbito territorial, por el artículo 7 de la Ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo de las Illes Balears (en adelante, “LTIB”), entre otras, “**La ordenación y la planificación turística mediante, entre otras, la elaboración de los planes de intervención correspondientes en ámbitos turísticos, planes territoriales insulares y planes de desarrollo turístico insular**”.
- 214 Los planes directores sectoriales son instrumentos de ordenación y de planificación que tienen por objeto regular la incidencia territorial de las diferentes políticas sectoriales. Estos planes se adaptan y despliegan las previsiones de las directrices de ordenación territorial y del Plan Territorial Insular de Mallorca (PTIM). Sobre la base de la competencia de ordenación territorial, los planes directores sectoriales tienen como finalidad determinar las prioridades de actuación y el régimen

⁶⁰ A este respecto, resulta interesante señalar que el art. 24 del EAIB establece que “1. Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma reconocerán la actividad turística como elemento económico estratégico de las Illes Balears. El fomento y la ordenación de la actividad turística deben llevarse a cabo con el objetivo de hacerla compatible con el respeto al medio ambiente, al patrimonio cultural y al territorio, así como con el impulso de políticas generales y sectoriales de fomento y ordenación económica que tengan como finalidad favorecer el crecimiento económico a medio y largo plazo. 2. Desde el reconocimiento social y cultural del sector primario de las Illes Balears y de su importante labor en la actividad productiva, en el mantenimiento del paisaje, del territorio, del medio ambiente, de la cultura, de las tradiciones y costumbres más definitorias de la identidad balear, las Administraciones públicas de las Illes Balears adoptarán las medidas políticas, jurídicas y legislativas que garanticen los derechos de este sector y de sus agricultores y ganaderos en su desarrollo y protección”.

normativo correspondiente de las diferentes políticas sectoriales, como ahora las turísticas (Plan de Intervención de Ámbitos Turísticos, PIAT), comerciales (Plan Director de Equipamientos Comerciales de Mallorca, PECMA), de carreteras (Plan Director Sectorial de Carreteras) o de residuos (Plan Director Sectorial de Residuos no Peligrosos).

- 215 El Pleno del Consell de Mallorca en sesión llevada a cabo el día 9 de julio de 2020 adoptó aprobar definitivamente el **Plan de Intervención en Ámbitos Turísticos de Mallorca** (en adelante, “**PIAT**”), publicado en el BOIB núm. 126 de 16 de julio de 2020.
- 216 El PIAT tiene un enfoque integral que abarca tanto la ordenación territorial como la mejora de la calidad del turismo y del medio ambiente en Mallorca. En el art. 10 PIAT se delimita la zona “4.4. Son Servera/ Sant Llorenç: Cala Bona y Cala Millor” como zona turística (AD). Por su parte, el art. 21.2 delimita “Cala Millor” como zona turística y madura de tipo 1 (ZTM1).



- 217 De conformidad con el art. 77 LTIB, una zona turística saturada o madura podrá declararse mediante acuerdo del Pleno de cada Consejo Insular.

- 218 En cuanto a la ordenación de dichas zonas turísticas saturadas o maduras, el art. 77 LTIB indica que cada Consejo Insular podrá aprobar planes de rehabilitación turística integral (PRTI), sin necesidad de que el planeamiento de los municipios en que se encuentren estas zonas esté adaptado al plan territorial insular correspondiente. El procedimiento para la redacción, la tramitación y la aprobación de los planes de rehabilitación turística integral (PRTI) se determinará reglamentariamente y se iniciará de oficio o a instancia de los municipios interesados; mientras no se haya aprobado el reglamento que los regule, se tramitarán como planes especiales. Estos planes (PRTI) tienen naturaleza de planes de ordenación territorial.

En el mismo sentido, el art. 22 PIAT señala que, con carácter general, la ordenación de las zonas turísticas saturadas o maduras se hará mediante planes de rehabilitación turística integral (PRTI)⁶¹ tendentes a la mejora, recalificación, revalorización, rehabilitación o reconversión de la zona⁶².

- 219 El art. 77 LTIB también prevé que la aprobación de los planes de rehabilitación turística integral (PRTI) podrá llevar aparejada la declaración de interés autonómico y turístico, y todas las administraciones deberán darles la tramitación preferente en los términos establecidos en esta ley y en su normativa de desarrollo. Las zonas turísticas maduras tendrán el carácter de estratégicas, a los efectos de priorizar las ayudas de las diferentes administraciones en la rehabilitación de cualquier tipo de edificación y uso.

En el mismo sentido, dispone el art. 22.3 PIAT que “3. La declaración y la ordenación de las zonas turísticas saturadas o maduras implican los efectos previstos en la legislación turística y, más concretamente, la declaración de interés autonómico y turístico de todos los planes, proyectos o actuaciones tendentes a la mejora, recalificación, revalorización, rehabilitación o reconversión de esta zona”.

Por su parte, el art. 22.9 PIAT dispone que “9. La aprobación de un plan de rehabilitación turística integral (PRTI) o plan especial (PE), o figura equivalente, de

⁶¹ Los planes de rehabilitación turística integral los puede iniciar el Consell Insular de oficio o a petición de los municipios interesados y la tramitación e impulso corresponden al departamento competente en materia de ordenación territorial. La tramitación es la misma que la prevista para los planes especiales territoriales en la legislación de ordenación del territorio e incorpora un trámite de audiencia a los municipios afectados para una mejor coordinación de objetivos. En todo caso, corresponde al Pleno del Consell la aprobación definitiva del plan. Estos planes pueden ser tramitados y aprobados sin necesidad de que el planeamiento de los municipios en los que se encuentren estas zonas esté adaptado a este PIAT (art. 22.2 del PIAT)

⁶² El art. 23 del PIAT establece los siguientes objetivos de la ordenación de las zonas turísticas saturadas o maduras: a) modernizar y mejorar la calidad de los tejidos urbanos y de su entorno; b) rehabilitar y reconvertir los ámbitos turísticos considerados zonas turísticas saturadas o maduras; c) renovar y modernizar los establecimientos de alojamiento turístico; d) introducir mejoras medioambientales en el ámbito turístico; e) mejorar la movilidad y la sostenibilidad en las zonas turísticas tratadas; f) implantar redes integradas de espacios libres y conectores con el suelo rústico y el litoral.

desarrollo del PIAT de Mallorca lleva implícita la declaración de interés turístico de las actuaciones que se determinen singularmente en los acuerdos de aprobación de estos instrumentos o, en su defecto, de las obras de ejecución de las infraestructuras y dotaciones públicas que se prevean o las de reforma integral de establecimientos turísticos existentes que se amparen, sin perjuicio de la declaración implícita de interés autonómico de todos los planes, proyectos y actuaciones tendientes a la mejora, la recalificación, la revalorización, la rehabilitación o la reconversión de la zona de que se trata, en los términos legalmente establecidos”.

- 220 Cabe señalar asimismo que, en los Anexos IV y V del PIAT, se recogen las determinaciones generales y específicas para los instrumentos de ordenación de las ZTM1, respectivamente⁶³.
- 221 El PIAT establece asimismo diferentes medidas paisajísticas para el espacio público en zonas turísticas (AD) con el fin de mejorar la calidad de dicho espacio⁶⁴.

⁶³ De conformidad con el Anexo V.5 ZONA TURÍSTICA SATURADA Y MADURA (ZTM1) CALA BONA CALA MILLOR - SA COMA - S'ILLOT el instrumento de desarrollo ha de ser: (i) plan de rehabilitación turística integral o plan especial; (ii) alternativamente, el planeamiento general siempre que cumpla los requisitos previstos en el PIAT.

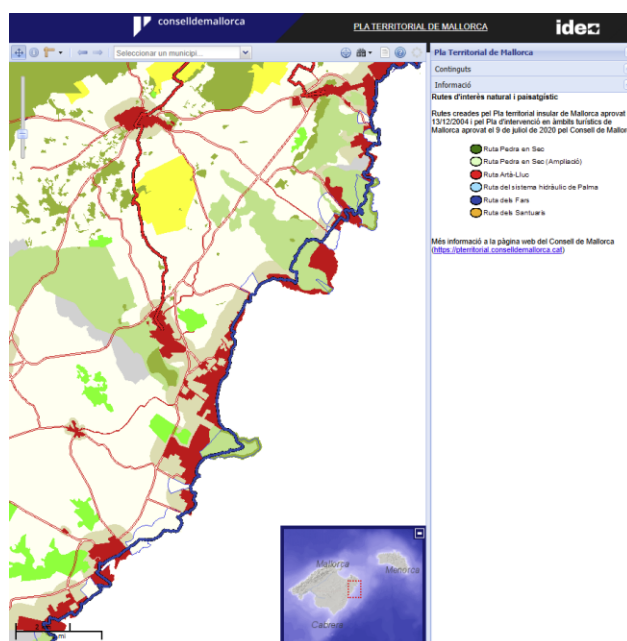
Se marcan asimismo los siguientes objetivos de ordenación: mejorar la interrelación de las infraestructuras viarias de los diferentes núcleos; articular los sistemas de espacios libres y de equipamientos, creando otros nuevos cuando sea necesario; reordenar y mejorar paisajísticamente las franjas de suelo rústico entre los núcleos; dar cohesión urbana entre los tejidos turísticos-residenciales de los diversos municipios; dotar de estructura urbana los tejidos turísticos y residenciales; limitar las actividades incompatibles con usos residenciales y turísticos; estudiar y delimitar el tejido urbano más obsoleto, y aquel que aloja los establecimientos hoteleros más antiguos y prever actuaciones de mejora de la urbanización; evaluar las repercusiones ambientales en relación con los objetivos de protección y de conservación de los hábitats de interés afectados, proponiendo las correspondientes medidas correctoras; reconocer y potenciar los valores paisajísticos del LIC de Punta de n'Amer con el fin de propiciar una mejor integración con la actividad turística de la zona; prevenir el riesgo de inundación en las zonas geomorfológicas de S'Illot, Sa Coma, Cala Bona y Port Nou; prevenir el riesgo de incendio en los terrenos de la ZTM1 y de su área de influencia delimitados por el Decreto 22/2015 o normativa que lo sustituya; prevenir el riesgo de desprendimiento y de erosión en el norte de la Costa dels Pins; limitar las actividades contaminantes del suelo y los acuíferos en aquellas zonas delimitadas como de vulnerabilidad elevada.

⁶⁴ Señala el art. 25 del PIAT que:

“1. Para mejorar la calidad paisajística del espacio público de las zonas turísticas, en las áreas donde se lleven a cabo actuaciones de transformación urbanística o aisladas, así como en los proyectos de reforma del espacio público urbano, se deben cumplir los siguientes criterios:

- a) En vía pública, siempre que la sección viaria lo permita, se dotará de un mínimo de 3 árboles por cada 20 metros lineales de acera.
- b) En las áreas de aparcamiento situadas fuera de la vía pública, se debe asegurar un mínimo de 1 árbol por cada 4 plazas de aparcamiento.

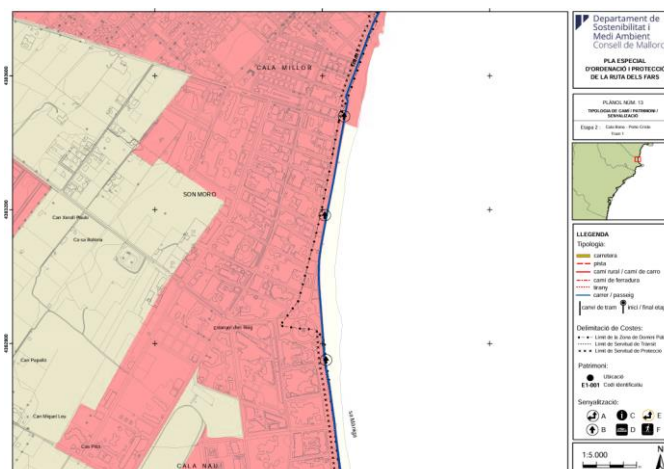
- 222 Actualmente, no consta ninguna declaración de Cala Millor como zona saturada y/o madura, ni consta aprobado ningún plan de rehabilitación turística integral (PRTI) o plan especial (PE) o plan especial de desarrollo del PIAT.
- 223 Adicionalmente, cabe mencionar que Cala Millor se ve afectada por rut**as de interés natural paisajístico**. A continuación, se reproduce un plano de las rutas de interés natural y paisajístico creadas por el PTIM y por el PIAT, en el que puede observarse que la zona urbana de la playa de Cala Millor se ve afectada por la **Ruta de los Faros**:



c) Excepcionalmente, en las áreas de aparcamiento de superficie superior a 1.000 m², se permite sustituir los árboles por marquesinas cubiertas con placas fotovoltaicas, siempre que se adopten medidas de corrección del impacto paisajístico. Estas instalaciones no computan como superficie construida ni como ocupación.

d) Se han de soterrar las líneas eléctricas aéreas existentes y previstas, siempre que resulte compatible con la normativa sectorial correspondiente

2. La implantación de **nuevas zonas verdes o las existentes sometidas a una reforma integral** deben diseñarse con, como mínimo, un 50% de terreno permeable, vegetación preferentemente autóctona con utilización de especies de necesidad hídrica baja propias del paisaje mediterráneo y se debe rehuir especialmente de especies que quieran reproducir paisajes foráneos. El riego de estas zonas se llevará a cabo, preferentemente, mediante la utilización de aguas pluviales o aguas regeneradas aptas para regar”.



- 224 En el BOIB núm. 103 de 6 de agosto de 2022 fue publicado el acuerdo del Pleno del Consejo Insular de Mallorca, de 28 de julio de 2022, por el cual **se aprobó inicialmente el “Plan Especial de Ordenación y Protección de la Ruta de los faros”**, la apertura de un período de información pública y consulta a las **Administraciones públicas afectadas y la suspensión del otorgamiento de licencias y autorizaciones que, a pesar de cumplir las determinaciones legales vigentes, impidan o Plan Especial de Ordenación y de Protección de la Ruta de los Faros.**
- 225 Finalmente, cabe señalar que mediante acuerdo de 1 de febrero de 2018 el Consejo Insular de Mallorca dio conformidad al **“Plan de vías ciclistas para la isla de Mallorca”** como instrumento de directrices estratégicas para una movilidad sostenible en desarrollo del PTIM⁶⁵.

Como puede observarse de los planos que se reproducen a continuación, en el tramo urbano de la playa de Cala Millor encontramos la salida de tres diferentes vías ciclistas, en concreto, de la “M1. Llogarets de Llevant”, “M2. Fars de Llevant” y “M3. Ermites de Llevant”:

⁶⁵ La Norma 52 del PTIM referente a infraestructuras relativas a carreteras dispone que “Las actuaciones y propuestas destinadas a la mejora de la red de carreteras se agrupan en: propuestas de mejora de capacidad vial y propuesta de vías parque. Estas actuaciones, así como el resto de las contempladas en el Plan Director Sectorial de Carreteras, deberán tener en cuenta la posibilidad de establecer rutas cicloturísticas, incorporando medidas para facilitar su uso por ciclistas.



Este instrumento (“Plan de vías ciclistas para la isla de Mallorca”) deberá integrarse al PTIM en el momento en que se revise.

Este informe, salvo error u omisión involuntaria, constituye nuestra opinión sobre las cuestiones planteadas. Su contenido está destinado a los Socios del proyecto LIFE AdaptCalaMillor en cuyo interés se ha emitido.

LIFE ADAPT CALA MILLOR



Cofinanciado por
la Unión Europea



Alejandro Araújo Barceló

Giulia Benetti

www.LifeAdaptCalaMillor.com

Coordinador:



Socios:



Entidades afiliadas:



Con el apoyo de:

