

Denuncia ante la Comisión Europea contra la Comunidad Autónoma de Illes Balears y el Reino de España por vulneración del Derecho de la Unión Europea en materia ambiental y urbanística

La presente denuncia se interpone ante la **Comisión Europea** por el **Grup Balear d'Ornitologia i Defensa de la Naturalesa (GOB)**, en ejercicio de su derecho a promover la aplicación efectiva del **Derecho de la Unión Europea** en materia ambiental y urbanística. Su objeto es poner en conocimiento de la Comisión una **vulneración grave y continuada del acervo ambiental europeo** derivada de la aprobación y aplicación, en el ámbito de la **Comunidad Autónoma de las Illes Balears (Reino de España)**, de diversas disposiciones normativas que han debilitado sustancialmente el nivel de protección del medio ambiente y de la legalidad urbanística previamente existente.

En particular, se denuncia la **incompatibilidad con el Derecho de la Unión Europea** del **Decreto-ley 3/2025, de 14 de marzo**, su **Proyecto de Ley de convalidación (posteriormente aprobado como Ley 4/2025, de 18 de julio)**, y determinados preceptos de la **Ley 7/2024, de 11 de diciembre**, de simplificación administrativa. Estas normas, impulsadas bajo la invocación de una supuesta "emergencia habitacional", han introducido mecanismos que **reducen o eliminan controles ambientales y urbanísticos, amparan la legalización automática de construcciones ilegales mediante silencio administrativo positivo, y eximen de evaluación ambiental estratégica a proyectos de gran impacto territorial**. Tales medidas suponen una **regresión sin precedentes en la protección ambiental** de las Illes Balears y comprometen la correcta aplicación de varias **Directivas europeas** —entre ellas, la Directiva 2001/42/CE (Evaluación Ambiental Estratégica), la Directiva 2000/60/CE (Marco del Agua), la Directiva 92/43/CEE (Hábitats) y la Directiva 2003/35/CE (participación pública)—, así como de los **principios ambientales del artículo 191.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)** y de los **derechos reconocidos en el Convenio de Aarhus (1998)**.

La actuación normativa aquí denunciada **afecta de forma directa a los objetivos fundamentales de la política ambiental europea**, en la medida en que

permite desarrollos urbanísticos y legalizaciones masivas sin evaluación ambiental previa, sin garantía de recursos hídricos suficientes y sin participación ciudadana efectiva. Además, estas disposiciones contravienen el **principio de no regresión ambiental** —reconocido tanto en la jurisprudencia nacional como en el marco jurídico de la Unión— y vulneran el deber del Estado miembro de asegurar la plena efectividad del Derecho de la UE en todos los niveles de gobierno, incluido el autonómico.

Por todo ello, el GOB solicita que la Comisión, en su calidad de **guardiana de los Tratados**, **inicie un procedimiento de infracción contra la Comunidad Autónoma de las Illes Balears del Reino de España**, conforme al artículo **258 TFUE**, instando a las autoridades competentes a restablecer la conformidad de la normativa balear con el Derecho de la Unión y a garantizar la protección efectiva del medio ambiente, de la planificación territorial y de los derechos de participación ciudadana en las Illes Balears.

Este trámite se sigue ante la Comisión Europea y la misma dará el cauce determinado, pretendiendo llegar hasta el **Tribunal de Justicia de la Unión Europea**.

Comisión Europea

(a la atención del Sr. Secretario General)

Rue de la Loi, 200

B-1049 Bruselas

BÉLGICA

ÍNDICE

1. Datos del Denunciante y su Representación	4
2. Datos de la denuncia.....	4
2.1 Lista de abreviaturas y acrónimos	5
2.2 Estado miembro y autoridades que han incumplido	6
2.3 Acto que vulnera el Derecho Comunitario	7
2.4 Normativa objeto de la denuncia.....	8
2.5 Normas de Derecho Comunitario incumplidas	9
3. Exposición de Hechos.....	11
4. Fundamentos Jurídicos	15
4.1 Incumplimiento de la Directiva 2001/42/CE (Evaluación Ambiental Estratégica)	15
4.2 Vulneración de la Directiva 2000/60/CE (Directiva Marco del Agua).....	18
4.3 Incumplimiento del Convenio de Aarhus (Participación pública y acceso a la justicia ambiental)	21
4.4 Uso del silencio administrativo positivo y vulneración de los principios de igualdad y seguridad jurídica	24
4.5 Violación del principio de no regresión ambiental.....	28
4.6 Jurisprudencia europea y nacional aplicable al caso	32
5. Solicitud de apertura de procedimiento de infracción	38

1. Datos del Denunciante y su Representación

El **Grup Balear d'Ornitologia i Defensa de la Naturalesa (en adelante GOB)**, asociación ecologista sin ánimo de lucro con amplia trayectoria en la protección ambiental en las Islas Baleares, con domicilio social en Palma de Mallorca, comparece en calidad de **denunciante**.

Persona de contacto: Se designa como persona de contacto a [REDACTED] [REDACTED] mayor de edad, con D.N.I. [REDACTED] Abogado colegiado nº. [REDACTED] del Ilustre Colegio de Abogados de [REDACTED] domicilio a estos efectos en la calle [REDACTED] [REDACTED] teléfono: [REDACTED] y mail: [REDACTED] el cual actúa como representante legal de la entidad denunciante para este fin, en virtud de mandato expreso recibido por la misma y que se aporta en el **ANEXO I**.

▪ **Consentimiento para revelar la identidad del denunciante:** Autorizo a la Comisión a revelar mi identidad en la tramitación de la queja y en sus gestiones ante las autoridades del Estado miembro contra el que se dirige la denuncia.

▪ **Colaboración con la Comisión:** Quedo a disposición de la Comisión para colaborar con ella en la medida de mis posibilidades con la aportación de información o documentos, así como la realización de informes específicos que aclaren los extremos que sean necesarios para lograr el cumplimiento del derecho comunitario que se denuncia en esta queja.

2. Datos de la denuncia

2.1 Lista de abreviaturas y acrónimos

Acrónimo / Sigla Denominación completa:

CE. Comisión Europea.

UE. Unión Europea.

GOB. Grup Balear d'Ornitologia i Defensa de la Naturalesa.

DL 3/2025. Decreto-ley 3/2025, de 14 de marzo, de actuaciones urgentes destinadas a la obtención de suelo mediante proyectos residenciales estratégicos en el municipio de Palma.

Ley 7/2024. Ley 7/2024, de 11 de diciembre, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las administraciones públicas de las Illes Balears.

Ley 4/2025. Ley 4/2025, de 18 de julio, de actuaciones urgentes destinadas a la obtención de suelo mediante proyectos residenciales estratégicos en las Illes Balears.

PRE. Proyectos Residenciales Estratégicos.

PGOU. Plan General de Ordenación Urbana.

DOT. Directrices de Ordenación Territorial.

STC. Sentencia del Tribunal Constitucional.

STS. Sentencia del Tribunal Supremo.

TJUE. Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

TC. Tribunal Constitucional (España).

DMA. Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo).

EAE. Evaluación Ambiental Estratégica (Directiva 2001/42/CE).

Convenio de Aarhus. Convenio sobre acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Aarhus, 1998).

MITERD. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

TFUE. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

CE (Esp.). Constitución Española.

Ley 21/2013. Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

Ley 7/2021. Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

Red Natura 2000. Red europea de espacios naturales protegidos por su valor ecológico.

EIA. Evaluación de Impacto Ambiental.

RD. Real Decreto.

AAI. Autorización Ambiental Integrada.

STJUE. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

AAPP. Administraciones Públicas.

TFUE art. 191.2. Artículo 191.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (principio de mejora continua en la protección ambiental).

Art. 258 TFUE. Artículo 258 del TFUE (procedimiento de infracción ante la Comisión Europea).

2.2 Estado miembro y autoridades que han incumplido

La presente denuncia se interpone ante la **Comisión Europea** por las actuaciones normativas y administrativas desarrolladas en el ámbito de la **Comunidad Autónoma de las Illes Balears**, del Reino de España, que han dado lugar a un incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión en materia de medio ambiente, planificación territorial, agua, participación pública y acceso a la justicia ambiental.

Las autoridades responsables del incumplimiento son, en primer término, el **Govern de les Illes Balears**, como órgano que ha aprobado y promovido la **normativa autonómica denunciada** —en particular el **Decreto-ley 3/2025, de 14 de marzo**, su **Proyecto de Ley derivado (convertido en la Ley 4/2025, de 18 de julio)** y la **Ley 7/2024, de 11 de diciembre**—; y, en segundo término, el **Parlament de les Illes Balears**, que ha convalidado, tramitado y aprobado dicha normativa sin garantizar su conformidad con el acervo ambiental de la Unión. Igualmente, se consideran implicadas las **autoridades locales y sectoriales** que han comenzado a aplicar estas normas —en particular, los ayuntamientos de las Islas Balears, al legalizar edificaciones mediante silencio administrativo positivo y tramitar los denominados *Proyectos Residenciales Estratégicos (PRE)* sin evaluación ambiental adecuada—, así como la **Administración General del Estado del Reino de España**, en la medida en que no ha ejercido su deber de coordinación, control y garantía del cumplimiento del Derecho de la Unión en el territorio nacional.

El conjunto de dichas actuaciones configura un **incumplimiento imputable al Reino de España** a efectos del artículo **258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)**, al haberse adoptado y mantenido vigentes normas y

prácticas autonómicas contrarias a diversas **Directivas europeas en materia de medio ambiente, agua y planificación territorial**, así como al **Convenio de Aarhus** y a los **principios de prevención, precaución y no regresión ambiental** consagrados en el artículo 191.2 del TFUE. En consecuencia, se solicita a la Comisión que, en su condición de guardiana de los Tratados, **inicie un procedimiento de infracción contra el Reino de España**, instando a las autoridades competentes a restablecer la plena conformidad de la normativa autonómica balear con el Derecho de la Unión.

2.3 Acto que vulnera el Derecho Comunitario

La presente denuncia se formula contra el **Reino de España**, en el ámbito de la **Comunidad Autónoma de las Illes Balears**, por la aprobación y aplicación de la **normativa balear sobre liberalización urbanística y simplificación administrativa** —en particular, el **Decreto-ley 3/2025, de 14 de marzo**, su **Proyecto de Ley derivado (convertido en la Ley 4/2025, de 18 de julio)** y la **Ley 7/2024, de 11 de diciembre**—, en la medida en que estas disposiciones constituyen un **acto normativo autonómico de alcance general que vulnera el Derecho de la Unión Europea** en materia de medio ambiente, agua, planificación territorial y participación pública. Dicho acto normativo —de carácter legislativo y ejecutivo combinado— **relaja de forma sustancial los controles ambientales, reduce los procedimientos de evaluación y elimina garantías participativas** exigidas por la legislación europea, generando una **involución en el nivel de protección ambiental** alcanzado en las Islas Baleares y, por ende, en el territorio del Estado miembro. En concreto, la normativa denunciada: (i) permite la reclasificación acelerada de suelo rústico y la implantación de grandes desarrollos residenciales estratégicos (PRE) sin evaluación ambiental estratégica previa ni consulta pública efectiva; (ii) introduce la figura del **silencio administrativo positivo** en la legalización de edificaciones en suelo rústico, posibilitando la **regularización automática de construcciones ilegales** sin evaluación ambiental individual ni resolución motivada; (iii) **suprime o rebaja informes preceptivos** de legalidad urbanística y de sostenibilidad ambiental, alterando la estructura institucional de control previo; y (iv) **autoriza nuevos crecimientos urbanísticos sin evaluación hídrica ni consideración del estado de las masas de agua**, comprometiendo el cumplimiento de los objetivos

ambientales de la **Directiva 2000/60/CE (DMA)**. Estas medidas, adoptadas bajo la apariencia de actuaciones “urgentes” para atender una supuesta emergencia habitacional, **transgreden las obligaciones del Estado miembro derivadas del Derecho de la Unión**, en particular las contenidas en la **Directiva 2001/42/CE (Evaluación Ambiental Estratégica)**, la **Directiva 2000/60/CE (Marco del Agua)**, la **Directiva 92/43/CEE (Hábitats)**, la **Directiva 2003/35/CE (participación pública)**, y los **principios generales del artículo 191 del TFUE**, incluyendo los de **prevención, precaución y no regresión ambiental**, así como los derechos garantizados por el **Convenio de Aarhus**. En su conjunto, la normativa balear denunciada **altera gravemente la efectividad del acervo ambiental europeo**, vulnera el principio de primacía del Derecho de la Unión, e impide a los ciudadanos y a las organizaciones ecologistas el ejercicio efectivo de los derechos de información, participación y acceso a la justicia ambiental, motivo por el cual se solicita la **intervención de la Comisión Europea mediante la apertura de un procedimiento de infracción conforme al artículo 258 TFUE**.

2.4 Normativa objeto de la denuncia

La presente denuncia se dirige contra determinadas disposiciones normativas de la Comunidad Autónoma de Illes Balears, por considerarlas incompatibles con el Derecho de la Unión Europea. En particular, se denuncian las siguientes normas autonómicas:

- **Decreto-ley 3/2025, de 14 de marzo**, de actuaciones urgentes destinadas a la obtención de suelo mediante proyectos residenciales estratégicos en el municipio de Palma (en adelante, “Decreto-ley 3/2025”). Esta norma fue aprobada por el Govern de las Illes Balears y convalidada por el Parlament autonómico el 26 de abril de 2025, iniciándose su tramitación como proyecto de ley.
- **Proyecto de Ley derivado del Decreto-ley 3/2025**, actualmente en tramitación parlamentaria (convalidado y convertido en el Proyecto de Ley núm. 6889/25 del Parlament balear), destinado a incorporar las disposiciones del citado decreto-ley al ordenamiento autonómico de

forma permanente. [Nota: al momento de presentar esta denuncia, dicho proyecto se halla en fase de debate parlamentario, habiendo sido finalmente aprobado como **Ley 4/2025, de 18 de julio**, de actuaciones urgentes destinadas a la obtención de suelo mediante proyectos residenciales estratégicos en las Illes Balears].

- **Ley 7/2024, de 11 de diciembre**, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las administraciones públicas de las Illes Balears (en adelante, "**Ley 7/2024**"), en aquellos preceptos de dicha ley que resultan jurídicamente relevantes para la cuestión planteada. En particular, se hace referencia a la **disposición adicional séptima de la Ley 7/2024**, que establece un *procedimiento extraordinario de legalización de edificaciones en suelo rústico*, y a las modificaciones introducidas por esta ley en materia urbanística y ambiental. (Cabe señalar que diversos artículos y disposiciones de la Ley 7/2024 –incluida la citada disp. adic. 7ª– han sido ya impugnados ante el Tribunal Constitucional mediante recurso de inconstitucionalidad nº 1840-2025.

En adelante, cuando nos refiramos conjuntamente a las normas anteriores, hablaremos de la "**normativa balear denunciada**" o simplemente "**la norma denunciada**", dado el estrecho vínculo entre ellas (el Decreto-ley 3/2025 y su futura ley de desarrollo, por un lado, y la Ley 7/2024, por otro, como precedente inmediato que habilitó algunos de los cambios aquí cuestionados).

2.5 Normas de Derecho Comunitario incumplidas

Las disposiciones normativas adoptadas por el **Reino de España**, en el ámbito de la **Comunidad Autónoma de las Illes Balears**, vulneran diversas normas y principios fundamentales del **Derecho de la Unión Europea** en materia de medio ambiente, planificación territorial, agua y participación pública. En particular, se consideran infringidas las siguientes normas y disposiciones:

1. **Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo**, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (*Directiva sobre Evaluación*

Ambiental Estratégica –EAE–), en cuanto exige la realización de una evaluación ambiental previa y participada de toda planificación o programa con posibles efectos significativos sobre el medio ambiente. La normativa balear denunciada fue aprobada sin someterse a dicha evaluación.

2. **Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo**, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (*Directiva Marco del Agua –DMA–*), en tanto que la autorización de desarrollos urbanísticos masivos sin garantizar la disponibilidad hídrica suficiente compromete el principio de no deterioro del estado de las masas de agua (art. 4 de la Directiva).
3. **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 de Hábitats*), al permitir la consolidación o legalización de edificaciones y desarrollos en suelos rústicos y espacios sensibles sin las evaluaciones adecuadas previstas en su artículo 6, apartados 3 y 4.
4. **Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo**, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relativos al medio ambiente, en conexión con la **Directiva 2003/4/CE** sobre acceso a la información ambiental y con el **Convenio de Aarhus** (1998), por cuanto la normativa denunciada fue aprobada sin proceso participativo efectivo y sin información pública previa.
5. **Principios del Derecho ambiental de la Unión Europea** consagrados en el artículo 191, apartado 2, del **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)**, en particular los principios de **precaución, prevención, corrección en la fuente y no regresión ambiental**, así como el objetivo de mejora continua del nivel de protección ambiental.
6. **Artículo 258 del TFUE**, en cuanto habilita a la Comisión Europea a incoar procedimiento de infracción contra los Estados miembros que incumplan las obligaciones que les incumben en virtud de los Tratados o del Derecho derivado de la Unión. La suma de actuaciones normativas y

administrativas descritas configura un incumplimiento imputable al Reino de España.

3. Exposición de Hechos

Antecedentes: El GOB alerta de un proceso de **desregulación urbanística sin precedentes** impulsado en las Islas Baleares desde finales de 2024. En primer lugar, mediante la Ley 7/2024 de simplificación administrativa, el Govern balear introdujo modificaciones legales que relajaron controles en materia ambiental y urbanística. Entre otras medidas, se instauró la figura del **silencio administrativo positivo** en procedimientos donde tradicionalmente regía silencio negativo (como la legalización de edificaciones en suelo rústico), habilitando de facto una **amnistía urbanística**: construcciones ilegales podrían obtener licencia automáticamente por mero transcurso del tiempo sin resolución administrativa, revirtiendo el principio general de que la inacción supone denegación. Adicionalmente, la Ley 7/2024 reintrodujo la **prescripción de las infracciones urbanísticas en suelo rústico** común a los 8 años (cuando previamente en Balears dichas infracciones eran imprescriptibles), facilitando que numerosas edificaciones ilegales queden fuera del alcance de la disciplina urbanística tras ese plazo. Estas medidas, adoptadas bajo la premisa de “simplificar trámites” y de eliminar supuestas “trabas”, han tenido como efecto reducir las garantías de legalidad urbanística y protección ambiental existentes.

Posteriormente, el **Decreto-ley 3/2025, de 14 de marzo de 2025**, profundizó en esta línea de liberalización del suelo, invocando una situación de “*emergencia habitacional*” en el archipiélago para justificar cambios radicales en la normativa urbanística. Dicho Decreto-ley creó la figura de los **Proyectos Residenciales Estratégicos (PRE)**, un nuevo instrumento que **fusiona en un solo trámite** la planificación urbanística, la reparcelación y la urbanización. Esto permite **desarrollar rápidamente grandes proyectos de vivienda al margen de la planificación vigente**. La norma declaró expresamente una **situación de emergencia residencial**, disponiendo la **prevalencia** de lo establecido en el decreto-ley sobre los planes urbanísticos y territoriales en vigor (como el Plan

General de Ordenación Urbana –PGOU– de Palma, los Planes Territoriales Insulares, y las Directrices de Ordenación Territorial de Baleares) en todo aquello que se oponga a los nuevos proyectos estratégicos. En otras palabras, el Decreto-ley 3/2025 **desactiva de facto** la planificación territorial previamente aprobada y deja en suspenso sus limitaciones si entran en conflicto con la ejecución de los PRE. Además, la norma **permite reclasificar suelo rústico** (denominado eufemísticamente “áreas de transición”) a suelo urbanizable en numerosos municipios, posibilitando la construcción de viviendas en terrenos que antes estaban protegidos o no urbanizables. Con la tramitación parlamentaria, el ámbito de aplicación inicialmente centrado en el municipio de Palma se ha extendido al conjunto de las Illes Balears (según refleja el Proyecto de Ley derivado, posteriormente Ley 4/2025), aumentando el alcance territorial de estas recalificaciones.

Contenido de la norma denunciada: La combinación del Decreto-ley 3/2025 (y su futura ley) con las reformas introducidas por la Ley 7/2024 supone, en síntesis, las siguientes acciones de gravedad:

- **Legalización masiva de construcciones ilegales en suelo rústico** mediante la figura del **silencio administrativo positivo**. El nuevo marco normativo establece que, en los procedimientos de legalización de edificaciones en suelo rústico, la falta de respuesta municipal en el plazo de seis meses implica la concesión automática de la licencia. Esto constituye una **amnistía urbanística generalizada**, pues permite convalidar edificaciones contrarias a la normativa simplemente por **inacción administrativa**. Tal medida invierte la regla tradicional (silencio negativo) pensada para evitar que la dejadez administrativa legitime situaciones ilícitas. En la práctica, dada la limitación de medios técnicos y humanos de muchos ayuntamientos, se prevé que un gran número de viviendas ilegales queden **legalizadas automáticamente por silencio** sin ningún control material de su adecuación a la normativa. Cabe señalar que esta **amnistía encubierta** ha sido reconocida incluso por autoridades y medios: el propio Govern balear ha defendido la medida afirmando que “no tiene sentido que un homicidio prescriba y la construcción en

suelo rústico no", equiparando de forma inapropiada un delito penal con una infracción urbanística. Asimismo, junto con el silencio positivo, se han **rebajado los requisitos probatorios** para acreditar la antigüedad de una obra ilegal (basta ahora la declaración de un testigo, en vez de pruebas fehacientes) y, como se ha indicado, se restablece la **prescripción** de las infracciones en suelo rústico común a los 8 años. Todo ello envía el mensaje de que la ilegalidad urbanística acaba "teniendo premio" con el paso del tiempo, en detrimento del principio de legalidad y del efecto disuasorio de las normas.

- **Reducción o eliminación de controles ambientales y urbanísticos previos** en la aprobación de nuevos desarrollos. El Decreto-ley 3/2025 estableció un **procedimiento acelerado ("exprés")** para los Proyectos Residenciales Estratégicos (PRE), acortando plazos y **suprimiendo trámites e informes preceptivos** que normalmente serían exigibles. Por ejemplo, la ley derivada exime a los PRE del informe preceptivo del **Consell Consultiu de Balears** (máximo órgano consultivo que vela por la legalidad de las disposiciones) y del informe urbanístico del **Consell Insular** correspondiente. Igualmente, no se requirieron informes externos independientes ni se sometieron las decisiones a los **órganos ambientales** ordinarios con carácter previo. Esta ausencia de control técnico y jurídico previo incrementa la discrecionalidad de las autoridades promotoras y **merma las garantías** de legalidad, imparcialidad y prudencia que normalmente rigen en la planificación territorial.
- **Limitación de la participación pública efectiva** en la toma de decisiones urbanísticas con alto impacto. La aprobación del Decreto-ley 3/2025 **vía urgencia** supuso evitar cualquier **proceso participativo o consulta pública previa**. Decisiones de gran calado –como recalificar suelos rústicos o alterar radicalmente planeamientos urbanísticos vigentes– se tomaron **sin información pública ni audiencia** a los ciudadanos o a las entidades interesadas. Incluso durante la tramitación legislativa posterior, la participación se ha visto reducida a los trámites mínimos formales, sin mecanismos deliberativos amplios. Más grave aún, al permitir la norma que los nuevos proyectos estratégicos **no se ajusten al planeamiento vigente**, se **anula el valor** de las decisiones previamente tomadas con

participación ciudadana (v.g. el Plan General de Palma 2023, fruto de años de debate técnico y social). En palabras de analistas, se ha instaurado “*un nuevo régimen urbanístico de excepción permanente*”, desmantelando los principios de la planificación democrática y participativa. El resultado es que el público se ve privado de influir en decisiones que afectarán significativamente al medio ambiente de su entorno, contraviniendo el espíritu y la letra del **Convenio de Aarhus** en materia de participación.

- **Riesgo grave para los recursos hídricos y los ecosistemas.** La normativa denunciada habilita la construcción de un volumen masivo de nuevas viviendas (se estima que **hasta 20.000 nuevas viviendas** concentradas principalmente en la isla de Mallorca) sin asegurar la disponibilidad de **recursos hídricos** para abastecerlas. Baleares padece ya una situación de **sequía estructural** y sobreexplotación de acuíferos; de hecho, algunos acuíferos en Mallorca presentan niveles de explotación superiores al 90-100% de su recarga natural. A pesar de ello, no se ha exigido un **informe de suficiencia hídrica** riguroso previo a estos desarrollos, ignorando la obligación legal de adecuar el crecimiento urbanístico a la capacidad hídrica del territorio. Autorizar urbanizaciones de gran escala en estas condiciones agravará la extracción de agua, favoreciendo la intrusión salina en acuíferos costeros, comprometiendo la recuperación de masas de agua subterránea y aumentando la dependencia de la desalación (con el consiguiente impacto energético y climático). Todo ello amenaza con **deteriorar aún más el estado de las masas de agua** en la región. Por otro lado, la legalización de miles de edificaciones en suelo rústico mediante silencio positivo podría afectar a **ecosistemas valiosos**, incluyendo áreas cercanas o dentro de la Red Natura 2000 y otros espacios protegidos. Al legalizarse estas construcciones sin evaluaciones ambientales previas individuales, se **eluden controles ambientales preceptivos** (p. ej. estudios de impacto, evaluaciones de hábitats) diseñados para proteger dichas zonas sensibles. Existe el peligro cierto de daños irreversibles a hábitats y especies de interés comunitario si edificaciones antes ilegales en entornos rurales frágiles quedan

repentinamente consolidadas sin condiciones ni medidas compensatorias.

En síntesis, los hechos descritos configuran una actuación normativa autonómica que, bajo la apariencia de atender una emergencia en materia de vivienda, **debilita sustancialmente el nivel de protección ambiental y urbanística** previamente existente en Balears. Esto se traduce en posibles vulneraciones de diversas disposiciones del Derecho de la Unión Europea, que se pasan a analizar seguidamente.

4. Fundamentos Jurídicos

Las medidas adoptadas por la Comunidad Autónoma de Illes Balears, tal como han sido expuestas, **infringen varias obligaciones jurídicas** derivadas del Derecho de la UE y de convenios internacionales en materia ambiental, así como principios generales reconocidos tanto en el ordenamiento comunitario como en el nacional. A continuación, se detallan los fundamentos jurídicos de la denuncia, articulados en torno a las normas y principios vulnerados:

4.1 Incumplimiento de la Directiva 2001/42/CE (Evaluación Ambiental Estratégica)

La **Directiva 2001/42/CE**, relativa a la evaluación ambiental estratégica (**EAE**), exige someter a evaluación ambiental los **planes y programas** que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos con efectos significativos en el medio ambiente. Este mandato ha sido incorporado en España mediante la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, así como por la normativa autonómica correspondiente. En el presente caso, las actuaciones previstas en el Decreto-ley 3/2025 (y en la ley autonómica que de él derive) **encajan plenamente en la definición de “plan o programa” sujeto a EAE**, puesto que constituyen un nuevo marco normativo que **reconfigura la ordenación territorial y urbanística**: habilitan **recalificaciones masivas de suelo** y la aprobación acelerada de

grandes proyectos residenciales en múltiples municipios, con probables efectos significativos sobre el medio ambiente.

Sin embargo, **no consta que se haya realizado una evaluación ambiental estratégica previa, ni ordinaria ni adecuada, de esta norma.** El Govern balear aprobó el Decreto-ley 3/2025 por la vía de **urgencia, sin someterlo a EAE antes de su adopción** ni a un proceso de información pública en su fase de elaboración.

Posteriormente, al tramitarse como ley, **no se ha evaluado estratégicamente** el conjunto de la norma y sus posibles afecciones ambientales, toda vez que la norma sólo limita una **evaluación ambiental estratégica simplificada a cada proyecto residencial estratégico particular**, fragmentando así la evaluación a nivel estratégico y global de proyectos individuales que pudieran aprobarse y su afección en un territorio como el insular, muy limitado y debilitado por la **excesiva carga residencial y turística**. Dicho de otro modo, **no se ha realizado una evaluación ambiental estratégica global de los cambios normativos introducidos**, de su posible alcance **e impacto global adverso en el territorio**, obviando el análisis de sus efectos acumulativos y sin considerar alternativas generales, tal como exige la Directiva 2001/42/CE.

Esta forma de proceder es **incompatible con la Directiva 2001/42/CE**. La jurisprudencia europea ha enfatizado que los Estados miembros **no pueden eludir la obligación de EAE mediante artificios procedimentales o fragmentación de planes**. El hecho de que una modificación de la planificación territorial se realice mediante una ley o decreto-ley no exime de cumplir con la evaluación ambiental: lo determinante es el contenido y el impacto de la medida que se habilita y de su impacto ambiental estratégico, no la forma jurídica que ésta adopte. A este respecto, cabe citar la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) de 22 de marzo de 2012 (asunto C-567/10, *Inter-Environnement Bruxelles*), que clarificó que incluso disposiciones normativas adoptadas con rango de ley deben someterse a EAE si afectan de modo apreciable al medio ambiente.

Literalmente la susodicha sentencia dice que:

“Los ‘planes y programas’ a que se refiere la Directiva 2001/42 son aquellos que ‘establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos’...”

*“La noción de ‘planes y programas’ **no se limita a los que establezcan normas imperativas**, sino que **comprende también** los que **fijan un conjunto significativo de criterios y modalidades** para la autorización de proyectos...”*

*“La **derogación** de un plan de ordenación territorial **puede** constituir un ‘plan o programa’... **cuando** dicha derogación **altere el marco** aplicable a la autorización de proyectos... En consecuencia, **no puede eludirse** la Directiva 2001/42 **mediante** una derogación que produzca tales efectos.”*

Igualmente, el **Tribunal Constitucional español** ha sostenido que **incluso una modificación realizada por ley de un plan urbanístico o territorial está sujeta a EAE**, conforme a la normativa básica que traspone la Directiva 2001/42/CE. En particular, en la **STC 25/2024, de 13 de febrero de 2024**, referida a una norma autonómica análoga que eliminaba límites al crecimiento urbanístico, el Tribunal Constitucional declaró que **alterar por ley parámetros fundamentales de la ordenación territorial sin someterlos a evaluación ambiental estratégica vulnera el ordenamiento ambiental** aplicable. Se subrayó en dicha sentencia que **cualquier modificación de un plan con potencial impacto significativo debe someterse a EAE, aun cuando se opere vía ley**.

Aplicando lo anterior al caso balear, la **omisión de una verdadera EAE** del Decreto-ley 3/2025 (y su ley de desarrollo) implica el **incumplimiento de los artículos 3 a 6 de la Directiva 2001/42/CE**, así como de la Ley estatal 21/2013 que la transpone. Resulta especialmente grave, además, que el Decreto-ley 3/2025 **haya declarado su prevalencia sobre planes territoriales y urbanísticos vigentes**, llegando incluso a **derogar o dejar sin efecto límites de crecimiento urbano** previamente establecidos en normas de ordenación territorial (p. ej., las restricciones contenidas en las Directrices de Ordenación Territorial de Baleares

y en los Planes Territoriales Insulares) **sin ningún tipo de evaluación estratégica**. De este modo, la norma autonómica balear contraviene frontalmente el **objetivo central de la Directiva 2001/42/CE**, que es integrar las consideraciones ambientales en la formulación de políticas y planes **desde su origen**, garantizando la participación pública efectiva y el análisis de alternativas en la toma de decisiones.

En conclusión, la tramitación y aprobación de la normativa denunciada **han eludido la evaluación ambiental estratégica obligatoria**, suponiendo un incumplimiento del Derecho de la Unión. Esta vulneración por parte del Reino de España (en el ámbito autonómico balear) afecta al acervo ambiental europeo y justifica por sí sola la intervención de la Comisión, conforme al procedimiento de infracción, para restaurar la legalidad.

4.2 Vulneración de la Directiva 2000/60/CE (Directiva Marco del Agua)

La **Directiva 2000/60/CE** establece un marco comunitario para la protección de las aguas superficiales y subterráneas. Entre sus objetivos fundamentales se halla el **principio de prevención del deterioro** de las masas de agua y la consecución de un buen estado ecológico y químico de las mismas (art. 4 de la Directiva Marco del Agua –DMA–). Para ello, los Estados miembros deben planificar el uso sostenible del agua, evitando sobreexplotaciones y contaminación. En España, la planificación hidrológica (planes de cuenca) y la Ley de Aguas integran estos mandatos, estableciendo límites a la extracción de acuíferos (por ejemplo, no superar el 80% de explotación para prevenir la intrusión salina) y exigiendo **informes de disponibilidad hídrica** para nuevas urbanizaciones, a fin de garantizar que cualquier desarrollo urbanístico se adecúe a los recursos hídricos disponibles.

La normativa balear denunciada **ignora flagrantemente estos condicionantes hídricos**. Al permitir la construcción de hasta **20.000 nuevas viviendas** concentradas principalmente en Mallorca **sin ajustar los proyectos al planeamiento hidrológico vigente**, se pone en riesgo la sostenibilidad de unos

acuíferos ya sobreexplotados. El GOB –entidad denunciante– ha advertido públicamente que esta norma **“vulnera el Plan Hidrológico, la Ley de Aguas y la Directiva Marco del Agua al permitir crecimientos urbanísticos que agravarán la sequía”**. En efecto, ni el Decreto-ley 3/2025 ni su posterior ley exigieron la presentación de estudios o informes técnicos suficientes sobre la **disponibilidad de agua** para abastecer las macrourbanizaciones previstas. Se ha ignorado así la **obligación legal de adecuar el desarrollo urbanístico a la capacidad hídrica real del territorio**, plasmada tanto en los planes hidrológicos de la Demarcación Hidrográfica como en la propia Directiva 2000/60/CE.

Ya en **informes oficiales previos** se había alertado de la **insuficiencia de recursos hídricos** en el municipio de Palma para afrontar crecimientos urbanísticos adicionales, dada la situación límite de sus acuíferos. Pese a ello, el Govern optó por seguir adelante con un desarrollo “a medida de intereses inversores”, en palabras del GOB, **ignorando la exigencia legal de justificar la disponibilidad hídrica**. Como resultado, la norma incumple incluso el **criterio técnico del 80% de explotación** de los acuíferos: por ejemplo, según datos conocidos, el acuífero de **La Vileta** ya se encuentra a un 112% de explotación y el del **Pont d’Inca** al 94%, superando con creces niveles sostenibles. Este **estrés hídrico incrementado** favorece la intrusión marina en los acuíferos costeros y compromete la recuperación de las masas subterráneas, aumentando además la dependencia de la desalación con su consiguiente impacto energético. En suma, la ejecución de la norma denunciada **es incompatible con los objetivos de la Directiva Marco del Agua**, en particular con su artículo 4, que consagra el principio de no deterioro del estado de las aguas.

Conviene recordar que el TJUE ha interpretado rigurosamente dicho artículo 4 de la DMA. En la **sentencia “Weser” (TJUE, 1 de julio de 2015, asunto C-461/13, Comisión vs. Alemania)**, el Tribunal de Justicia estableció que los Estados miembros **deben denegar cualquier proyecto que pueda provocar un deterioro en el estado de una masa de agua** o que impida alcanzar el buen estado de la misma.

En este sentido, el Tribunal de Justicia de la UE (Gran Sala) en su citada **sentencia de 1 de julio de 2015** afirmó literalmente que:

*“Del tenor del artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/60 se desprende que **los Estados miembros están obligados a impedir cualquier deterioro** del estado de las masas de agua superficiales... **De ello se sigue que las autoridades competentes deben denegar** la autorización de un proyecto **cuando pueda** provocar un deterioro del estado de una masa de agua o **impedir** el logro del buen estado.”*

*“El concepto de ‘deterioro del estado’... **se produce tan pronto como** el estado de, al menos, uno de los elementos de calidad... **desciende un nivel**, aunque el conjunto de la masa de agua **no cambie de clase.**”*

No cabe, por tanto, autorizar actuaciones que empeoren la situación de las aguas, so pena de incumplir la Directiva. En el caso que nos ocupa, permitir la urbanización masiva de nuevas viviendas **sin garantizar recursos hídricos adicionales** puede ocasionar justamente un **deterioro significativo de las masas de agua subterránea**, al intensificar su sobreexplotación, **en clara contravención de la Directiva 2000/60/CE.**

Adicionalmente, la opacidad detectada en este tema agrava la infracción: el GOB solicitó formalmente al Govern Balear acceder a los eventuales **informes de suficiencia hídrica** que deberían haberse elaborado antes de aprobar el Decreto-ley, sin que hasta la fecha conste respuesta satisfactoria (lo que sugiere que tales informes pueden **ni siquiera existir**). En definitiva, la normativa autonómica denunciada pone en peligro el cumplimiento de las obligaciones que impone la Directiva Marco del Agua, y por ende del objetivo comunitario de protección de los recursos hídricos. Dicha situación amerita la intervención de la Comisión Europea, por el riesgo cierto de que las **actuaciones permitidas por la norma balear provoquen un incumplimiento del Derecho de la UE en materia de aguas.**

4.3 Incumplimiento del Convenio de Aarhus (Participación pública y acceso a la justicia ambiental)

El **Convenio de Aarhus** (1998), ratificado tanto por España como por la Unión Europea, consagra en su artículo 1 el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado y **establece tres pilares fundamentales**: (i) el **acceso a la información ambiental**, (ii) la **participación pública en la toma de decisiones ambientales**, y (iii) el **acceso a la justicia en asuntos ambientales**. Estos principios se han incorporado al Derecho de la UE mediante diversas directivas (v.gr. Directiva 2003/4/CE sobre acceso a la información, Directiva 2003/35/CE sobre participación pública, entre otras) y son parte integrante del acervo ambiental comunitario. La participación efectiva del público y de las partes interesadas en los procedimientos de decisión ambiental es considerada esencial para la legitimidad y la calidad de esas decisiones.

En el presente caso, tanto **la forma** de aprobación de la normativa balear denunciada como **su contenido** suponen un **claro menoscabo de la participación ciudadana** (y, potencialmente, del acceso a la justicia ambiental), incumpliendo así los compromisos asumidos en el Convenio de Aarhus.

Por un lado, el Decreto-ley 3/2025 fue **dictado sin ningún proceso de consulta o participación previa**. Al optarse por la figura del decreto-ley y alegarse una urgencia extraordinaria, **se eludió la información pública y la audiencia de los interesados** durante la elaboración de la norma. Cambios de enorme trascendencia –como recalificar suelos rústicos protegidos o modificar planes urbanísticos enteros– fueron decididos **a puerta cerrada**, sin someterse al escrutinio público ni al dictamen de órganos consultivos independientes. Esta **aprobación apresurada y opaca** contrasta frontalmente con las exigencias del Convenio de Aarhus, que estipula que en las decisiones con posibles impactos ambientales significativos se debe permitir la participación efectiva desde fases tempranas, **“cuando todas las opciones están abiertas”** y puede influir realmente en el resultado (art. 6.4 del Convenio). Aquí, por el contrario, se

impuso un modelo desde arriba, presentado como un hecho consumado, sin opciones de considerar alternativas ni de incorporar las preocupaciones de las comunidades afectadas.

Incluso durante la conversión del decreto en ley, **la participación ciudadana real ha sido mínima**. Si bien formalmente se abrió un trámite de enmiendas y alegaciones, no se emprendieron procesos participativos amplios ni se atendió a las principales críticas formuladas desde la sociedad civil. Es más, la propia ley derivada **dispensó a los nuevos Proyectos Residenciales Estratégicos de algunos controles institucionales democráticos**: por ejemplo, **no requieren informe del Consell Consultiu** de Baleares ni informe urbanístico del Consell Insular, órganos que habitualmente velan por la legalidad y coherencia de las normativas. **Prescindir de estos informes** supone restar transparencia y pluralidad al proceso, privando a la ciudadanía de garantías técnicas e imparciales en la toma de decisiones. En definitiva, **se ha restringido el derecho del público a ser oído y tomado en consideración** en asuntos que claramente afectan al medio ambiente local y regional.

Por otro lado, la normativa denunciada puede afectar también al **derecho de acceso a la justicia en materia ambiental**. En particular, preocupa la introducción –en el mismo contexto de desregulación– del **silencio administrativo positivo** para la aprobación de ciertos proyectos y legalizaciones urbanísticas. Esta figura jurídica implica que, si la Administración no resuelve dentro de plazo una solicitud, ésta se entiende **estimada automáticamente**, sin resolución expresa. Como se analizará más adelante (epígrafe 4.4), su aplicación generalizada en materia urbanística **podría dificultar o incluso impedir que terceros interesados (vecinos, asociaciones ecologistas, etc.) impugnen dichas decisiones ante los tribunales**, ya que **no existe un acto administrativo explícito y motivado que recurrir**. Ello genera *opacidad e inseguridad jurídica* para quienes quisieran ejercer la tutela judicial: ¿cómo recurrir una “decisión” que no consta por escrito? Este diseño entorpece el derecho a un **recurso efectivo** ante instancias judiciales, derecho que el Convenio de Aarhus garantiza en su artículo 9. De hecho, el propio Tribunal Constitucional español ha advertido que figuras que impidan o dificulten el

control judicial efectivo de actuaciones con incidencia ambiental **pueden vulnerar derechos fundamentales**, específicamente el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) en conexión con el derecho al medio ambiente (art. 45 CE). Es decir, si se impide de facto la fiscalización judicial de decisiones ambientales, se vacía de contenido el derecho de acceso a la justicia ambiental.

La jurisprudencia europea ha reforzado de manera constante los pilares del Convenio de Aarhus en materia de participación ciudadana y acceso a la justicia ambiental. El **Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)** ha interpretado reiteradamente que las normas nacionales no pueden obstaculizar la participación del público ni el control judicial de las decisiones ambientales, so pena de vulnerar tanto el Derecho de la Unión como el propio Convenio.

Asimismo, el TJUE ha subrayado que el derecho de participación del público en planes y proyectos ambientales no puede ser soslayado mediante artificios legislativos. En el asunto **C-128/09 y acumulados (Boxus, 18 de octubre de 2011)**, el Tribunal consideró contrario al Convenio de Aarhus y a la Directiva 2003/35/CE el uso de una ley regional para convalidar proyectos sin evaluación ambiental ni participación pública previa, con el único fin de sustraerlos al control judicial. Como indicó el Tribunal, incluso un acto legislativo debe poder ser objeto de control jurisdiccional si en realidad sustituye una decisión administrativa ambiental, pues lo contrario vaciaría de contenido los derechos de información, participación y recurso del público.

Esta **Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE (Gran Sala) de 18 de octubre de 2011** afirma, atendiendo a su literalidad, que:

*“El artículo 9 del Convenio de Aarhus **exige que las decisiones** adoptadas en materia ambiental **puedan ser objeto de un control jurisdiccional efectivo.**”*

*“**No puede privarse** a los particulares del derecho a un recurso efectivo **mediante** la adopción de un **acto legislativo** que **ratifique o convalide** proyectos concretos... **Un acto legislativo** que sustituya a una decisión administrativa **debe poder ser recurrido en cuanto al fondo si produce los***

*mismos efectos que esa decisión y se ha adoptado **con el objetivo** de sustraer el proyecto al control jurisdiccional."*

En el ámbito interno, el **Tribunal Constitucional** del Reino de España ha aplicado estos principios con rigor. La **STC 109/2017, de 21 de septiembre**, declaró inconstitucional una ley balear que excluía determinados planes de la evaluación ambiental estratégica, afirmando que *"la exclusión de esos planes [...] supone, por sí misma, la reducción de los niveles mínimos de protección establecidos"* en la legislación básica.

Así pues, el **Tribunal Constitucional** ha advertido que cualquier mecanismo que impida o dificulte el control judicial efectivo de las decisiones ambientales —por ejemplo, la aprobación de proyectos por decreto-ley de urgencia sin participación ni motivación ambiental— puede vulnerar el **derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE)** en conexión con el **derecho a un medio ambiente adecuado (art. 45 CE)**.

En suma, la jurisprudencia europea y española exige garantizar de forma efectiva la participación y el control público en las decisiones ambientales. La aprobación de normas o proyectos sin procedimientos participativos previos, o mediante mecanismos como el silencio administrativo positivo que dificultan su impugnación, ha sido reiteradamente censurada por los tribunales por contravenir los principios democráticos y ambientales del acervo comunitario.

4.4 Uso del silencio administrativo positivo y vulneración de los principios de igualdad y seguridad jurídica

Una de las medidas más controvertidas de la nueva normativa balear es la **utilización del silencio administrativo positivo como mecanismo de legalización masiva de edificaciones ilegales en suelo rústico**. Tradicionalmente, en materia urbanística y ambiental, el silencio de la Administración ante una solicitud de licencia o autorización ha tenido **efecto desestimatorio (silencio negativo)** —es decir, la falta de respuesta se entiende como denegación—, precisamente para **evitar que la inacción del organismo público convalide situaciones contrarias a**

la ley. Sin embargo, el Govern balear, en su afán de “eliminar trabas” burocráticas, **ha invertido esta regla** en el ámbito de las legalizaciones urbanísticas: mediante el Decreto-ley 3/2025 (complementando la reforma iniciada por el Decreto-ley 5/2024, luego Ley 7/2024), se introdujo una disposición para que **el silencio pase a ser positivo en los procedimientos de legalización de construcciones**. En la práctica, esto significa que si un ayuntamiento no resuelve en el plazo de 6 meses una solicitud de legalización de una vivienda ilegal en suelo rústico, la licencia urbanística **se entiende otorgada automáticamente**, sin necesidad de resolución expresa. Como se indicó, estamos ante una auténtica **amnistía urbanística automática**, que ya ha sido publicitada así por las propias autoridades (presentándola incluso como cumplimiento de promesas electorales).

Las **implicaciones jurídicas y ambientales** de esta medida son sumamente graves.

En primer lugar, **contraviene el principio de legalidad urbanística** y la **tutela efectiva del ordenamiento territorial**, pues **permitirá legalizar construcciones que vulneran la normativa vigente**, no por una decisión informada de la Administración tras evaluar su compatibilidad y sus afección ambiental, sino **simplemente por el transcurso del tiempo y la pasividad administrativa**. Esto rompe con el principio de igualdad ante la ley y el deber de acatamiento de las normas: los propietarios que edificaron ilegalmente terminan recibiendo un trato de favor (su ilegalidad se perdona) respecto de aquellos que cumplieron las reglas. Desde la óptica del **principio de igualdad**, es difícil justificar que quien violó la normativa obtenga finalmente derechos edificatorios equivalentes (o superiores) a quien se atuvo a la legalidad, máxime sin ninguna valoración caso por caso. El mensaje es que la ley urbanística acaba “*no siendo igual para todos*”, pues quienes construyeron al margen de ella resultan premiados con la regularización gratuita de sus actos.

En segundo lugar, el silencio positivo aplicado a la legalización supone un fuerte atentado contra la **seguridad jurídica**. La seguridad jurídica (art. 9.3 de la Constitución Española) implica certeza y claridad en las consecuencias de los

actos administrativos. Aquí, en cambio, se genera una **situación de incertidumbre**: una construcción ilegal puede considerarse legalizada sin acto administrativo formal; terceros afectados (p. ej. vecinos colindantes) pueden ni siquiera enterarse de que la obra ha sido “legalizada” –pues no media resolución ni publicación oficial– hasta que las consecuencias son irreversibles. Esta opacidad dificulta enormemente la defensa de los derechos e intereses legítimos de otros ciudadanos y del propio interés público. Como señaló el Tribunal Constitucional, el diseño de figuras que impidan el control judicial efectivo de las actuaciones ambientales vulnera la tutela judicial y, por ende, la seguridad jurídica de los afectados. **Legalizar por silencio** significa legalizar *en la sombra*, sin motivación ni posibilidad de examen público previo, lo cual socava la confianza en el ordenamiento jurídico.

En el caso balear, pues el Decreto-ley 3/2025 y la Ley 4/2025 **han eximido de evaluación ambiental estratégica a los denominados Proyectos Residenciales Estratégicos**, pese a ser instrumentos urbanísticos que reconfiguran el uso del suelo y el marco para la autorización futura de proyectos con efectos significativos sobre el medio ambiente.

En tercer lugar, **esta práctica choca con la normativa europea en varios aspectos**. Por un lado, en materia ambiental, numerosas autorizaciones requieren evaluaciones o informes previos que **no pueden darse por cumplidos por el mero silencio administrativo**. La Comisión Europea y el TJUE han establecido en distintas ocasiones que **el silencio de la Administración no exime del cumplimiento de las obligaciones de evaluación ambiental**; es decir, **permitir que un proyecto se considere aprobado sin evaluarlo supone eludir las directivas ambientales aplicables**. En este caso, la legalización *ipso iure* de edificaciones en entornos rurales sensibles (muchos de ellos cercanos o incluso dentro de Red Natura 2000 u otras áreas protegidas) implicaría **sortear controles ambientales preceptivos**, en violación de, entre otras, la **Directiva de Hábitats 92/43/CEE**. Esta directiva exige una evaluación adecuada para cualquier plan o proyecto susceptible de afectar a espacios de la Red Natura; si una construcción ilegal se halla en zona de hábitats de interés comunitario, su

regularización requeriría un estudio de impacto apropiado. **Nada de esto ocurre con el silencio positivo**, que **suplanta indebidamente el análisis ambiental** con una ficción de aprobación tácita.

Por otro lado, desde la perspectiva del **derecho a la tutela judicial efectiva**, la legalización por silencio **dificulta o imposibilita la impugnación judicial** de dichas aprobaciones. Un tercero perjudicado (por ejemplo, un vecino o una asociación ecologista) que quisiera recurrir la "licencia" concedida por silencio se encuentra con que **no existe un acto administrativo expreso que motive la decisión**. Esto complica la identificación del acto recurrible y la solicitud de medidas cautelares, generando indefensión. El Convenio de Aarhus, en su art. 9, exige que los miembros del público con interés legítimo tengan acceso a **procedimientos rápidos y efectivos para impugnar decisiones ambientales**; sin embargo, aquí la decisión ni siquiera es explícita, lo que conlleva un serio obstáculo para el acceso a la justicia. Además, al haber sido concedida "automáticamente", cualquier acción judicial se entabla *a posteriori*, cuando la obra puede haber consolidado sus efectos, en lugar de prevenirlos.

Por las razones expuestas, entendemos que el régimen de silencio positivo instaurado en la normativa balear **vulnera principios básicos del Estado de Derecho**: el principio de igualdad (por el trato de favor a la ilegalidad) y el principio de seguridad jurídica (por la incertidumbre y opacidad que introduce), así como compromisos ambientales de la UE que requieren control previo de los impactos. Esta figura del silencio positivo –insólitamente aplicada a la disciplina urbanística ambiental– ha motivado ya fuertes críticas y ha sido objeto, como se indicó, de impugnación constitucional.

La propia Comisión Europea, en atención a precedentes, ha sancionado prácticas de **"regularizaciones masivas"** incompatibles con las directivas ambientales (por ejemplo, legalizaciones en zonas costeras sin evaluación de impacto ambiental, o amnistías urbanísticas contrarias a la Directiva de Hábitats). En consecuencia, solicitamos a la Comisión que analice este extremo con particular atención, pues consideramos que **la legalización automática de edificaciones ilegales mediante silencio positivo supone un incumplimiento del**

Derecho de la UE y sienta un **precedente negativo** que podría replicarse en otros territorios si no se corrige.

4.5 Violación del principio de no regresión ambiental

El **principio de no regresión ambiental** establece que las leyes y políticas ambientales **no deben retroceder** ni suponer una disminución del nivel de protección ya alcanzado. Si bien este principio no se formula de manera expresa en los Tratados europeos, se deriva lógicamente del objetivo de **“mejora continua” del medio ambiente** consagrado en el art. 191.2 del TFUE y ha sido reconocido en múltiples foros internacionales (Declaración de Río+20, etc.), así como por la jurisprudencia española. En España, el artículo 45 de la Constitución (derecho a un medio ambiente adecuado) ha servido de base para que el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional afirmen (como se expone a continuación) la **prohibición de involución** en la tutela ambiental alcanzada. Asimismo, la Ley estatal 7/2021, de cambio climático y transición energética, recogió expresamente en su art. 4.3 el principio de no regresión en materia climática y ambiental, obligando a los poderes públicos a **no dar pasos atrás** en dichas materias.

La normativa balear objeto de denuncia representa, en su conjunto, un **grave retroceso** en la protección ambiental y en la legalidad urbanística en las Islas Baleares. Varias de sus disposiciones **derogan o debilitan estándares de protección previamente vigentes**, rompiendo equilibrios normativos que se habían alcanzado tras años de avances. A modo de resumen, pueden identificarse **varios ejemplos claros de regresión ambiental** en estas normas:

- **Ampliación de la prescripción de infracciones y reducción de sanciones en suelo rústico:** Anteriormente, la legislación balear había endurecido el régimen contra las construcciones ilegales en suelo rústico protegido, llegando a establecer la **imprescriptibilidad** de dichas infracciones para poder restaurar la legalidad en cualquier momento. El nuevo marco normativo **suprime esa conquista:** reintroduce la posibilidad de prescripción de las infracciones en suelo rústico (8 años para suelo rústico

común), lo que implica que muchas edificaciones en espacios rurales de alto valor, pasados esos años, **queden fuera del alcance** de la disciplina urbanística. Esta medida **debilita la protección** al facilitar que el daño ambiental causado por obras ilícitas quede sin remedio con el tiempo. El Tribunal Constitucional, al examinar una ley autonómica similar (Andalucía, Ley 7/2021), ya consideró que eliminar la imprescriptibilidad en suelos protegidos **lesiona el principio de no regresión ambiental**, pues debilita el nivel de exigencia legal que se había establecido para desalentar la ilegalidad. En el caso balear ocurre lo mismo: se **rebaja el nivel de exigencia legal** respecto de la situación previa, enviando el mensaje de que la protección del suelo rústico es temporal y que las infracciones eventualmente “*caducan*”.

- **Eliminación de límites al crecimiento urbanístico:** Desde 1999 existían en Baleares (como en otras CCAA) **límites cuantitativos** al crecimiento urbano, fijados en las Directrices de Ordenación Territorial y planes territoriales insulares, como garantía de desarrollo sostenible. El Decreto-ley 3/2025 **deja sin efecto esos límites**, permitiendo una potencial **expansión urbana ilimitada** bajo la figura de los proyectos estratégicos. Este enfoque es claramente **regresivo** frente a la política anterior de contención del crecimiento. La medida se adoptó sin ninguna motivación ambiental y obedece más bien a objetivos de liberalización del mercado de suelo. El Tribunal Constitucional, en la ya citada STC 25/2024, **apreció que la eliminación de restricciones al crecimiento urbanístico sin evaluación ambiental ni justificación equivale a una vulneración del principio de no regresión ambiental y del art. 45 CE**, precisamente porque **desmonta cautelas diseñadas para evitar una urbanización desmedida**. Esto es exactamente lo que sucede en Balears: al suprimir los límites de nuevo suelo urbanizable, se desprotege el territorio ante desarrollos excesivos, incurriendo en un retroceso injustificado respecto a la situación normativa previa.
- **Reducción de controles y garantías procedimentales en la planificación:** La nueva norma configura un procedimiento **acelerado** para aprobar grandes desarrollos (los PRE), **acortando plazos, eliminando informes preceptivos y recortando la participación pública** (como ya se detalló).

Esto supone una regresión respecto al estado anterior, en el que **cualquier plan general o modificación sustancial debía seguir trámites ordinarios** con pluralidad de informes sectoriales (ambientales, territoriales, patrimoniales) y fases de participación. El cambio crea un **régimen de excepción**, donde garantías institucionales básicas **se debilitan o desaparecen**. Por ejemplo, eximir del informe del Consell Consultiu (órgano garante de la legalidad) para estos proyectos estratégicos implica **perder un filtro jurídico importante**, lo cual es un claro retroceso en la calidad del ordenamiento. En conjunto, se transita de un modelo garantista a uno discrecional, configurándose una regresión en términos de **Estado de Derecho ambiental**.

- **Prevalencia de la nueva norma sobre planes y espacios protegidos existentes:** Si bien formalmente la ley resultante del Decreto-ley 3/2025 indica que no se legalizarán edificaciones en ciertos suelos especialmente protegidos (espacios naturales de la Ley 1/1991, áreas ANEI, etc.), en la práctica muchas **zonas rurales de alto valor paisajístico o ecológico** no incluidas en esas categorías pueden verse afectadas por urbanizaciones o legalizaciones. Además, como se mencionó, la norma precursora (Decreto-ley 5/2024, luego Ley 7/2024) introdujo cambios en leyes de espacios naturales y ordenación territorial que aparentemente **flexibilizan protecciones preexistentes**. Todo ello sugiere un intento concertado de rebajar las restricciones ambientales vigentes para **acomodar la amnistía urbanística**, lo que, de confirmarse, constituye otra manifestación del *rollback* normativo ambiental.

El **principio de no regresión ambiental** —según el cual no puede reducirse de forma injustificada el nivel de protección ya alcanzado— se deriva del objetivo de mejora continua previsto en el **artículo 191.2 TFUE** y ha sido desarrollado ampliamente por la jurisprudencia española y europea.

El **Tribunal Supremo** ha desempeñado un papel pionero en su reconocimiento. Desde la **STS de 13 de junio de 2011 (rec. 4045/2009)**, el Alto Tribunal ha considerado que el principio de no regresión o *standstill* actúa como límite a la discrecionalidad del planificador urbanístico. Esta doctrina se ha consolidado en múltiples resoluciones posteriores (por ejemplo, **STS de 30 de septiembre de**

2011, 23 de febrero de 2012, 29 de noviembre de 2012, 16 de abril de 2015 y 10 de febrero de 2016), en las que se anularon modificaciones de planeamiento que reducían zonas verdes o permitían nuevos usos en suelos previamente protegidos sin motivación ambiental suficiente.

Según la jurisprudencia del Supremo, no es lícito “levantar” una protección preexistente o relajarla sin razones imperiosas de interés público debidamente justificadas. Como recordó expresamente la **STS 381/2023, de 22 de marzo de 2023 (rec. 1451/2022)**, una modificación de planeamiento que permite actividades antes vetadas en un suelo rústico protegido puede vulnerar el principio de no regresión ambiental incluso sin cambiar su clasificación formal, y conllevar la invalidez del plan si no se acreditan razones de interés público prevalente.

Por su parte, el **Tribunal Constitucional** ha reconocido la relevancia de este principio en su jurisprudencia más reciente. Aunque en la **STC 233/2015**, sobre la reforma de la Ley de Costas, lo calificó como “una *lex non scripta*”, en decisiones posteriores —como la **STC 25/2024, de 13 de febrero**, relativa a la Ley 7/2021 de Andalucía— declaró inconstitucionales disposiciones que debilitaban la protección ambiental y urbanística de suelos rústicos y vías pecuarias, al apreciar que vulneraban los principios de seguridad jurídica, prevención y racionalidad en el uso del suelo. En dicha resolución, el TC subrayó que cualquier reducción del nivel de protección ambiental debe estar motivada por un interés público prevalente y superar un juicio riguroso de proporcionalidad.

Finalmente, este principio ha sido incorporado expresamente al Derecho positivo español: el **artículo 2.3 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética**, prohíbe disminuir los niveles de protección ambiental existentes salvo en situaciones plenamente justificadas y ponderadas.

En consecuencia, las disposiciones autonómicas denunciadas en las Islas Baleares —que relajan los controles ambientales, reducen garantías y permiten la legalización de edificaciones en suelo rústico— constituyen, a la luz de esta jurisprudencia consolidada, una **regresión ambiental injustificada** contraria tanto al espíritu del artículo 191.2 TFUE como a la doctrina del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional.

4.6 Jurisprudencia de la Unión Europea y nacional aplicable al caso

La denuncia formulada encuentra sólido respaldo en la jurisprudencia tanto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) como del Tribunal Constitucional (TC) y el Tribunal Supremo de España, la cual conviene destacar brevemente para situar la gravedad de los hechos en su contexto jurídico:

- En materia de **evaluación ambiental estratégica**, el TJUE ha sentado doctrina sobre la **imposibilidad de eludir las exigencias de la Directiva 2001/42/CE** mediante subterfugios. Por ejemplo, en el asunto *Inter-Environnement Bruxelles* (C-567/10), el Tribunal confirmó que un acto legislativo que en la práctica establece un marco de ordenación territorial debe someterse a EAE, pues lo contrario privaría de efecto útil a la directiva. Asimismo, como ya se citó, el TC español en la STC 25/2024 declaró nulo un precepto autonómico que pretendía modificar por ley un plan urbanístico **sin evaluación ambiental estratégica**, reafirmando que **ni siquiera el legislador puede soslayar la evaluación cuando está en juego una alteración de calado del medio ambiente**.
- En materia de **aguas**, la jurisprudencia europea es taxativa en preservar el principio de no deterioro. La sentencia *Weser* (TJUE C-461/13) interpretó que **debe denegarse cualquier proyecto que cause un deterioro de una masa de agua** o impida alcanzar su buen estado. Esta doctrina es directamente aplicable a las autorizaciones masivas de viviendas sin recursos hídricos garantizados: con base en ella, varios Estados (incluido España) han debido frenar o modificar proyectos para no incumplir la DMA.
- En cuanto a **participación pública y acceso a justicia**, la jurisprudencia europea ha reforzado enormemente los pilares del Convenio de Aarhus en cuanto a participación ciudadana y acceso a la justicia ambiental. El Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) ha interpretado que las normas nacionales no pueden obstaculizar la participación del público ni el

control judicial de las decisiones ambientales, so pena de infringir el Derecho de la Unión y el propio Convenio de Aarhus. Por ejemplo, en el asunto *Trianel* (TJUE, 2011, C-115/09) y el asunto del Oso pardo eslovaco (TJUE, 2011, C-240/09), la Gran Sala del TJUE dejó sentado que las organizaciones ecologistas deben poder impugnar ante los tribunales las decisiones que afecten al medio ambiente, incluso aunque la legislación nacional sea restrictiva en materia de legitimación activa. En esas sentencias se interpretó el Convenio de Aarhus y la Directiva 2003/35/CE para concluir que los Estados miembros están obligados a garantizar **un amplio acceso a la justicia ambiental** a las ONG, no pudiendo exigirles requisitos que frustren de facto sus recursos. Del mismo modo, el TJUE ha subrayado que el **derecho de participación del público** en planes y proyectos ambientales no puede ser soslayado mediante ardides legislativos: en el caso *Boxus* (TJUE, Gran Sala, 18 de octubre de 2011, asuntos acumulados C-128/09 y otros), se analizó una ley regional que convalidó proyectos sin participación pública ni evaluación, privando a los ciudadanos de un recurso efectivo. El Tribunal sentenció que tal actuación violaba los artículos 6 y 9 del Convenio de Aarhus, pues al ratificar por ley unas licencias para “sustraer” su control judicial se estaba eludiendo el escrutinio público y judicial que garantizan Aarhus y las directivas de evaluación ambiental. En consecuencia, se estableció que incluso un acto legislativo debe poder ser controlado en fondo si en realidad sustituye decisiones administrativas ambientales, ya que lo contrario dejaría sin efecto los derechos de participación y recurso del público.

A nivel nacional, tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional españoles han amparado estos principios. El Tribunal Constitucional ha llegado a anular normas que recortaban trámites de información o evaluación ambiental por considerarlas contrarias al orden constitucional y básico. Así, en la STC 109/2017, de 21 de septiembre de 2017, declaró inconstitucional que una ley balear excluyera ciertos planes de la evaluación ambiental estratégica, subrayando que “la exclusión de esos planes de la evaluación ambiental estratégica [...] supone, por sí

misma, la reducción de los niveles mínimos de protección establecidos" en la legislación básica. Dicho de otro modo, el TC entendió que saltarse procedimientos de evaluación participativa equivale a **mermar garantías ambientales** inadmisiblemente, tal y como ha reflejado en sus **Sentencias 109/2017 (FJ.2), 116/2019 (FJ. 6) y 123/2021 (FJ. 3)**. Por su parte, el Tribunal Supremo ha reiterado que los trámites de información pública en materia ambiental son esenciales y su omisión acarrea la nulidad de los actos o planes correspondientes. En numerosas sentencias sobre planificación urbanística, el Supremo ha invalidado planes aprobados sin someterlos a información pública o sin evaluación, afirmando que estos vicios no pueden subsanarse *a posteriori*. Por ejemplo, la jurisprudencia contenciosa considera que **omitir la información pública** en un plan conlleva nulidad insubsanable, pues realizarla con carácter tardío supondría alterar la propia esencia de la participación pública garantizada por el Derecho de la UE. Igualmente, nuestro Tribunal Constitucional ha vinculado estas garantías procedimentales con derechos fundamentales: ha advertido que cualquier mecanismo que impida o dificulte el control judicial efectivo de las decisiones ambientales –v.gr., la aprobación de proyectos por decreto-ley de urgencia sin participación ni motivación ambiental– puede vulnerar el **derecho a la tutela judicial efectiva** (art. 24 CE) en conexión con el **derecho a un medio ambiente adecuado** (art. 45 CE). En suma, existe un sólido acervo jurisprudencial, tanto en Europa como en España, que exige respetar los derechos Aarhus de la ciudadanía. La aprobación de normas o proyectos al margen de la participación pública previa, o la creación de **obstáculos procesales** (como la falta de acto recurrible por utilizar silencio administrativo positivo, etc.), ha sido consistentemente censurada por los tribunales por contravenir principios democráticos y ambientales básicos. Estos precedentes dan apoyo a la denuncia, ya que refuerzan la idea de que las disposiciones baleares impugnadas, al soslayar la participación ciudadana efectiva y dificultar la acción judicial, incurren en un **incumplimiento del Convenio de Aarhus** y del Derecho de la UE que lo desarrolla.

- Respecto al **silencio administrativo positivo** y sus límites, **Silencio positivo y amnistías urbanísticas**: Aunque el Tribunal de Justicia de la UE no se ha pronunciado directamente sobre la utilización del silencio administrativo positivo para legalizar construcciones ilegales, la Comisión Europea sí ha reaccionado contra “**amnistías urbanísticas nacionales**” incompatibles con el Derecho de la UE. Un ejemplo fue la respuesta de la Comisión ante la **ley de costas italiana de 2004**, que **regularizaba edificaciones costeras ilegales sin evaluación ambiental previa**, y que motivó la apertura de un procedimiento EU Pilot frente a Italia. Del lado español, la problemática es semejante: la introducción del **silencio positivo para legalizar viviendas en suelo rústico** ha suscitado una importante contestación jurídica. La jurisprudencia española ha establecido con **claridad** que el silencio administrativo positivo es **una garantía a favor del ciudadano**, no un mecanismo para legitimar actos contrarios a la legalidad.

Tanto el **Tribunal Supremo** como el **Tribunal Constitucional** del Reino de España han insistido en que el silencio positivo **no puede invocarse en perjuicio del administrado ni para beneficiar a quien incumple la ley o el deber de resolver**. En palabras del propio Tribunal Supremo, el instituto del silencio estimatorio “*no ha sido ideado por el ordenamiento jurídico para que la Administración infractora saque de él ventajas directas o indirectas*” (STS de 16 de julio de 1997). Consecuentemente, **no cabe adquirir por silencio derechos que vulneren la normativa urbanística**: el artículo 11.3 del vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana consagra precisamente la **prohibición de obtener facultades contra legem mediante silencio**, principio establecido “como venía reclamando de forma unánime la jurisprudencia”. Bajo esta premisa, una construcción ilegal nunca debería quedar legalizada automáticamente si contraviene la ley o el planeamiento. En suma, la jurisprudencia tanto europea (en vía de Comisión) como nacional concuerda en que **el silencio administrativo positivo no puede aprovecharse ilícitamente para consolidar situaciones contrarias al ordenamiento**, menos aún en perjuicio del medio ambiente y de la igualdad de los ciudadanos ante la ley.

- Finalmente, tanto el ordenamiento interno como la práctica jurídica de la Unión Europea reconocen el **principio de no regresión ambiental**, según el cual no es aceptable disminuir de forma injustificada el nivel de protección ambiental ya alcanzado. Aunque este principio se deduce del objetivo de “*mejora continua*” del art. 191.2 del TFUE, ha sido en el ámbito nacional donde se ha perfilado con mayor claridad, a través de la jurisprudencia y, más recientemente, de su positivización legal. El **Tribunal Supremo** de España ha jugado un papel pionero: desde una sentencia de 13 de junio de 2011 (rec. 4045/2009) empezó a invocar expresamente un *principio de standstill* o de no regresión como límite a la discrecionalidad del planificador urbanístico. Ese criterio se consolidó en numerosas sentencias posteriores –por ejemplo, de 30 de septiembre de 2011, 23 de febrero de 2012, 29 de noviembre de 2012, 16 de abril de 2015, 10 de febrero de 2016, entre otras – en las que el Supremo anuló o dejó sin efecto modificaciones de planes que reducían zonas verdes, permitían nuevos usos en suelos antes protegidos o, en general, suponían un retroceso en la tutela territorial sin motivación ambiental suficiente. La doctrina fijada por el Alto Tribunal es que **no se puede “levantar” una protección preexistente** o relajarla salvo que concurren razones imperiosas de interés público, debidamente identificadas y justificadas, y tras una ponderación rigurosa de los bienes jurídicos en juego. En palabras del propio Tribunal Supremo, el principio de no regresión –con fundamento en los arts. 45, 46, 47 y 128.1 CE, en el art. 37 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y en los principios de desarrollo sostenible de la Ley de Suelo– opera como **límite a la potestad de planeamiento**, de forma que decisiones como introducir usos antes prohibidos en un suelo no urbanizable protegido pueden contravenir dicho principio si no mantienen un nivel de protección equivalente. Precisamente, en una reciente sentencia de casación (STS 381/2023, de 22 de marzo de 2023, rec. 1451/2022), el Supremo reiteró que una modificación de planeamiento que **permite actividades antes vetadas en un suelo rústico protegido puede vulnerar el principio de no regresión ambiental**, aun sin cambiar la clasificación formal del suelo, y conllevar la invalidez del plan si no se demuestran razones de interés público

prevalente que justifiquen ese retroceso. Así, desestimó la aprobación de un plan en Extremadura que legalizaba usos industriales en un paraje protegido, al entender que equivalía a un retroceso en la protección previamente otorgada a ese espacio, contrario al *standstill* ambiental.

Por su parte, el **Tribunal Constitucional** del Reino de España también ha reconocido la relevancia del principio de no regresión, si bien ha matizado su alcance en sede de control normativo. En la sentencia sobre la reforma de la Ley de Costas (STC 233/2015, de 5 de noviembre de 2015), el TC aludió a la no regresión como “*hoy por hoy a lo sumo una lex non scripta*”, indicando que en ese momento no constituía un parámetro autónomo de constitucionalidad. No obstante, el propio TC en casos más recientes ha considerado inconstitucionales disposiciones que debilitaban significativamente protecciones ambientales sin justificación. Un ejemplo cercano lo ofrece la STC 25/2024, de 13 de febrero de 2024 (referida a la Ley 7/2021 de Andalucía): en ella, aunque el tribunal no invoca expresamente la “no regresión” como canon, sí anula preceptos que permitían edificar indiscriminadamente en suelo rústico e incluso desproteger vías pecuarias, al apreciar que tales medidas lesionaban principios constitucionales (seguridad jurídica, prevención, racionalidad en el uso del suelo) y contravenían competencias básicas de protección ambiental. Cabe destacar que, entre los argumentos de los recurrentes en ese proceso andaluz, figuraba precisamente la violación del principio de no regresión ambiental consagrado en el art. 45 CE, por cuanto la ley autonómica suponía una involución respecto al estatus previo de protección de suelos rústicos de especial valor. Si bien el TC insistió en que las leyes pueden modular las políticas ambientales (no existe una “petrificación” absoluta del nivel de protección), también recordó que cualquier **alteración regresiva debe estar motivada por un interés público prevalente y ser objeto de cuidadosa ponderación**. En definitiva, del marco jurisprudencial se desprende que no es lícito para los poderes públicos **retroceder arbitrariamente en estándares ambientales ya alcanzados**. Esta idea ha pasado de la jurisprudencia al propio Derecho positivo: la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, incorpora en su artículo 2.3 el principio de no regresión

ambiental, definiéndolo (en la Exposición de Motivos, apdo. III) como la prohibición de reducir de forma cuantitativa o cualitativa los niveles de protección vigentes, *“salvo situaciones plenamente justificadas basadas en razones de interés público, y una vez realizado un juicio de ponderación”*. Este reconocimiento legislativo –en línea con las directrices internacionales (Declaración de Río+20)– ratifica que España asume el *standstill* ambiental como obligación jurídica. Por consiguiente, las actuaciones denunciadas en Baleares, al **rebajar exigencias y controles que anteriormente protegían el medio ambiente**, han de examinarse bajo esta lente: según la jurisprudencia comentada, constituyen una **regresión injustificada** del nivel de protección (se eliminan evaluaciones, se amnistían ilegalidades, se permite urbanizar suelos antes vedados) que infringe tanto el espíritu del art. 191.2 TFUE (no dar marcha atrás en la protección ambiental) como la doctrina consolidada de nuestros tribunales. Esto refuerza la petición de intervención de la Comisión: la Unión Europea no puede aceptar que en un territorio de un Estado miembro se dé un paso atrás tan marcado en la efectividad de sus normas ambientales, quebrando el principio de no regresión que subyace a todo el acervo ecológico comunitario.

En conclusión, la actuación normativa de Balears que aquí se denuncia **no solo infringe disposiciones específicas de Directivas europeas**, sino que también contraría frontalmente los principios y la jurisprudencia consolidada a nivel europeo y nacional. Esta disonancia refuerza la necesidad de que la Comisión Europea intervenga, en su rol de guardiana de los Tratados, para garantizar el respeto del Derecho de la UE en todo el territorio, incluyendo el nivel autonómico español.

5. Solicitud de apertura de procedimiento de infracción

Por todo lo anterior, **el GOB, en representación del interés público ambiental, solicita respetuosamente a la Comisión Europea** que, en ejercicio de sus funciones, **investigue** las medidas adoptadas por el Reino de España (Comunidad Autónoma de Illes Balears) a través del Decreto-ley 3/2025, su

proyecto de ley derivado y la Ley 7/2024 relacionada, dada su aparente contradicción con el Derecho de la UE. En particular, se insta a la Comisión a:

- **Constatar la infracción** de la Directiva 2001/42/CE (Evaluación Ambiental Estratégica) por la **ausencia de una evaluación ambiental estratégica adecuada** de la normativa balear denunciada, así como por la aprobación de proyectos urbanísticos al margen de los procedimientos ambientales ordinarios exigidos por dicha Directiva.
- **Examinar la compatibilidad** de la normativa denunciada con la Directiva 2000/60/CE (Directiva Marco del Agua), dado que la autorización de grandes desarrollos urbanísticos **sin garantía de recursos hídricos** vulnera la planificación hidrológica vigente y puede causar el **deterioro de masas de agua**, incumpliendo los objetivos comunitarios de protección de las aguas.
- **Verificar el cumplimiento** del **Convenio de Aarhus** y de la normativa europea asociada (Directivas 2003/4/CE, 2003/35/CE, etc.), ya que la **falta de participación pública efectiva** en la elaboración de la norma, junto con el **uso del silencio administrativo positivo** en decisiones con impacto ambiental, suponen una merma de los derechos de información, participación y acceso a la justicia ambiental reconocidos en el ordenamiento de la Unión.
- **Evaluar el carácter regresivo** de la normativa a la luz de los **principios generales** del Derecho ambiental de la UE y la jurisprudencia aplicable, confirmando que los Estados miembros **no pueden adoptar disposiciones que impliquen un retroceso** en la efectividad de las directivas ambientales ya implementadas (principio de no regresión), ni eludir la aplicación plena de dichas directivas mediante excepciones o vacíos procedimentales.

De **confirmarse estas vulneraciones**, solicitamos que la Comisión Europea proceda a requerir formalmente al Reino de España la adopción de las medidas necesarias para corregir la situación descrita. En particular, se pide que la Comisión, en el marco del **artículo 258 del TFUE**, **inicie un procedimiento de infracción** contra el Reino de España si las autoridades competentes no

subsanan con urgencia las deficiencias señaladas. Ello podría implicar instar la modificación o derogación de los preceptos autonómicos conflictivos, de forma que el ordenamiento balear, a través del impulso de su poder ejecutivo y buen hacer de su poder legislativo, vuelva a alinearse con las exigencias del Derecho de la UE en materia de medio ambiente y urbanismo sostenible.

El GOB manifiesta su plena disposición a **colaborar con la Comisión** aportando cuanta información adicional se requiera. En particular, podemos facilitar en la medida en que tengamos acceso a ellos, los expedientes de legalizaciones en suelo rústico que se estén promoviendo al amparo de esta norma, así como cuantos informes técnicos que ilustren los efectos perjudiciales sobre el territorio y los recursos naturales. Confiamos en que las instituciones europeas atenderán esta denuncia y contribuirán a **restablecer la legalidad urbanística y ambiental** en las Illes Balears, en beneficio del interés general, del Estado de Derecho y de la conservación del patrimonio natural común de Europa.

En Madrid, a 27 de octubre 2025.

ANEXOS:

- Autorización para la presentación del Procedimiento de Denuncia ante la Comisión Europea de Grup Balear d'Ornitologia i Defensa de la Naturalesa (GOB) para .
- Decreto-ley 3/2025, de 14 de marzo de actuaciones urgentes destinadas a la obtención de suelo mediante proyectos residenciales estratégicos en el municipio de Palma.
- Ley 4/2025, de 18 de julio, de actuaciones urgentes destinadas a la obtención de suelo mediante proyectos residenciales estratégicos en las Illes Balears.