

Dictamen núm. 4/2021 relatiu al projecte de decret de designació de zones vulnerables per la contaminació de nitrats procedents de fonts agràries de les Illes Balears i el seu programa de seguiment i control del domini públic hidràulic

Atès el que disposa l'article 2, núm. 1, lletra a, incís primer, de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears i l'article 30 del Decret 67/2010, de 28 de maig, pel qual s'aprova el Reglament que regula l'organització i el funcionament, el Consell Econòmic i Social emet el següent:

DICTAMEN

I. Antecedents

Primer. El dia 26 de març de 2021 es registra d'entrada en el Consell Econòmic i Social (CES) la sol·licitud de dictamen de la Conselleria de Medi Ambient i Territori relativa al projecte de decret pel qual es designen les zones vulnerables per la contaminació de nitrats procedents de fonts agràries a les Illes Balears i el seu programa de seguiment i control del domini públic.

Segon. El dia 15 d'abril de 2021 s'anuncia l'entrada de la sol·licitud als consellers del CES.

Tercer. L'expedient tramés al CES consta de la següent documentació:

1. Resolució del conseller de Medi Ambient i Territori per la qual s'ordena que es substanciï una consulta pública prèvia a l'elaboració d'un projecte de decret per la qual es revisa la determinació i delimitació de zones vulnerables per la contaminació

- de nitrats procedents de fonts agràries i el seu programa de seguiment i control del domini públic hidràulic.
2. Memòria per la consulta pública prèvia a l'elaboració d'un projecte de decret per la qual es revisa la determinació i delimitació de zones vulnerables per la contaminació de nitrats procedents de fonts agràries i el seu programa de seguiment i control del domini públic hidràulic.
 3. Consulta pública prèvia a l'elaboració d'un projecte de decret per la qual es revisa la determinació i delimitació de zones vulnerables per la contaminació de nitrats procedents de fonts agràries i el seu programa de seguiment i control del domini públic hidràulic.
 4. Aportacions presentades per part de l'entitat Associació Agrària Joves Agricultors (ASAJA).
 5. Aportacions presentades per part de l'entitat Sociedad Agraria de Transformación Esplet.
 6. Certificat emès pel cap del Servei de Participació i Voluntariat de la Direcció General de Participació i Voluntariat, de la Secretaria Autonòmica de Memòria Democràtica i Bon Govern-Conselleria d'Administracions Públiques i Modernització, relatiu al tràmit de consulta pública prèvia.
 7. Informe sobre les aportacions presentades durant la fase de consulta pública prèvia.
 8. Resolució del conseller de Medi Ambient i Territori per la qual s'inicia el procediment per a l'elaboració d'un projecte de decret pel qual es designen les zones vulnerables per la contaminació de nitrats procedents de fonts agràries a les Illes Balears i el seu programa de seguiment i control del domini públic.
 9. Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu.
 10. Document relatiu a l'anàlisi del contingut en nitrats en les aigües de la demarcació hidrològica de les Illes Balears per a la proposta de designació de zones vulnerables

a la contaminació per nitrats d'origen agrari, emès per la Direcció General de Recursos Hídrics.

11. Tràmit d'audiència a les conselleries de l'administració autonòmica, per mitjà de les secretaries generals, així com a la resta d'entitats interessades, i els justificants de la seva recepció.
12. Tràmit d'informació pública (BOIB núm. 113, de 23 de juny de 2020).
13. Durant els tràmits d'audiència i informació pública han presentat al·legacions les següents entitats:
 - a) Consell Insular de Menorca.
 - b) Associació Agrària Joves Agricultors (ASAJA).
 - c) Conselleria d'Afers Socials i Esports.
 - d) Conselleria de Presidència, Funció Pública i Igualtat.
 - e) Conselleria de Salut i Consum.
 - f) Unió de Cooperatives Agràries de Balears.
 - g) EMAYA.
14. Dictamen de la Comissió Europa relatiu a la protecció de les aigües i la seva contaminació per nitrats.
15. Certificat emès pel cap del servei de la Direcció General de Participació i Voluntariat, de la Secretaria Autonòmica de Memòria Democràtica i Bon Govern-Conselleria d'Administracions Públiques i Modernització, relatiu a la publicació a la pàgina web de participació ciutadana, de l'enllaç al tràmit d'audiència i informació pública.
16. Nota interna relativa als tràmits d'audiència i d'informació pública.
17. Informe emès per la cap de secció jurídica de la Direcció General de Recursos Hídrics, relatiu a les observacions, de caràcter jurídic, presentades durant els tràmits d'audiència i d'informació pública.

18. Informe emès pel cap del Servei d'Estudis i Planificació, de la Direcció General de Recursos Hídrics, en relació a la resta d'observacions presentades durant els tràmits d'audiència i d'informació pública.
19. Projecte de decret pel qual es designen les zones vulnerables per la contaminació de nitrats procedents de fonts agràries a les Illes Balears i el seu programa de seguiment i control del domini públic.
20. Sol·licitud d'informe d'impacte de gènere a l'Institut Balear de la Dona.
21. Ofici del conseller de Medi Ambient i Territori, en virtut del qual sol·licita el dictamen preceptiu al Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

Quart. D'acord amb el procediment aplicable, la Comissió de Treball d'Economia, Desenvolupament Regional i Medi Ambient, elabora una proposta de dictamen que és elevada a la Comissió permanent. Aquest òrgan, aprova finalment el dictamen el dia 12 de maig de 2021.

II. Contingut del projecte de decret

I. El projecte de decret tramés per a dictamen consta d'una part expositiva (preàmbul), una part dispositiva composta per 3 articles, una part final formada per una disposició derogatòria, una disposició final i dos annexes.

El preàmbul de la norma comença recordant que la contaminació per nitrats és l'augment de la concentració de nitrats a les aigües superficials i subterrànies i té com a conseqüència la possible eutrofització i, per tant, degradació, dels ecosistemes aquàtics. A més, una concentració elevada de nitrats pot arribar a afectar la salut i el benestar humans.

A continuació, ens indica que la Unió Europea, conscient que la contaminació de les aigües per nitrats és un problema que afecta, en major o menor mesura, tots els estats membres, va dictar la Directiva 91/676/CEE, de 12 de desembre, relativa a la protecció de les aigües

davant la contaminació produïda per nitrats d'origen agrícola. Aquesta Directiva té per objecte protegir la qualitat de l'aigua evitant que els nitrats d'origen agrari contribueixin a la contaminació de les aigües i fomentar les bones pràctiques agràries.

Quant al marc normatiu en el qual s'insereix la proposta, es fa referència, d'una banda en l'àmbit autonòmic, al Decret 116/2010, de 19 de novembre, de determinació i delimitació de zones vulnerables per la contaminació de nitrats procedents de fonts agràries i el seu programa de seguiment i control del domini públic hidràulic, el qual, es deroga expressament per la disposició derogatòria única del projecte, a l'Ordre de la consellera de Medi Ambient, de 24 de febrer de 2000, per la qual es va declarar la zona vulnerable de la subconca de sa Pobla de la Unitat Hidrològica d'Inca-sa Pobla, a l'Ordre del conseller d'Economia, Agricultura, Comerç i Indústria, de 3 de febrer de 2000, per la qual es va aprovar el codi de bones pràctiques agrícoles de les Illes Balears i l'Ordre del conseller d'Agricultura i Pesca de 21 de setembre de 2001, per la qual s'aprova el programa d'actuació aplicada a la zona declarada vulnerable amb relació a la contaminació de nitrats d'origen agrari, i de l'altra, en l'àmbit estatal, es fa menció al Reial decret 261/1996, de 16 de febrer, sobre la protecció de les aigües contra la contaminació produïda pels nitrats procedents de fonts agràries, el qual, s'incorporà a l'ordenament estatal fruit de la normativa europea esmentada.

Pel que fa a la necessitat del projecte normatiu, s'estableix que atès que la Directiva 91/676/CEE, de 12 de desembre, fou incorporada a l'ordenament jurídic espanyol mitjançant el Reial Decret 261/1996, de 16 de febrer, el qual estableix, en el seu article 4, que les normes dictades per la comunitat autònomes s'han de revisar al cap de quatre anys; per la qual cosa és necessari derogar el Decret 116/2010, de 19 de novembre, i revisar i actualitzar la delimitació de zones vulnerables per la contaminació de nitrats procedents de fonts agràries a les Illes Balears i el seu programa de seguiment i control del domini públic hidràulic.

Finalment, i d'acord amb el que preveu l'article 129.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, explica com aquest projecte s'ajusta als principis de necessitat, eficàcia, seguretat jurídica i transparència.

II. Pel que fa a la part dispositiva del projecte normatiu, aquesta s'estructura en 3 articles:

L'article 1 fa referència a l'objecte del projecte normatiu, que és d'una banda, la designació de les zones vulnerables per la contaminació per nitrats procedents de fonts agràries a les Illes Balears, i de l'altre, l'aprovació del programa de seguiment i control del domini públic hidràulic per a les zones designades vulnerables per la contaminació per nitrats.

L'article 2 determina la designació i delimitació de les zones vulnerables per la contaminació per nitrats a les Illes Balears.

L'article 3 fa referència al programa de seguiment i control del domini públic hidràulic de les Illes Balears a les zones vulnerables per la contaminació per nitrats procedents de fonts agràries

III. Quant a la part final, aquesta es troba formada una disposició derogatòria i una disposició final.

Amb relació a la disposició derogatòria única del projecte, d'una banda deroga expressament el Decret 116/2010, de 19 de novembre, de determinació i delimitació de zones vulnerables per la contaminació de nitrats procedents de fonts agràries i el seu programa de seguiment i control del domini públic hidràulic, i de l'altra, es deroguen les disposicions d'igual o inferior rang que s'oposin al que estableix aquest Decret.

Quant a la disposició final, aquesta determina la seva entrada en vigor, que serà l'endemà de publicar-se al Butlletí Oficial de les Illes Balears.

IV. Finalment, pel que fa als annexes, el projecte normatiu incorpora dos, el primer relatiu a la cartografia de zones vulnerables, i el segon relatiu al programa de seguiment i control del domini públic hidràulic de les Illes Balears a les zones vulnerables per la contaminació per nitrats procedents de fonts agràries.

III. Observacions generals

Primera. El medi ambient de les Illes Balears és un valor que ha esdevingut protagonista en el desenvolupament de la societat i de l'economia de les Illes i en la millora de la qualitat de vida. La protecció de la qualitat de l'aigua és una prioritat per a la Unió Europea i, per tant, també per a les Illes. La contaminació de les aigües és un fenomen cada vegada més acusat que es manifesta, especialment, en un augment de la concentració de nitrats en les aigües superficials i subterrànies, així com a l'eutrofització de els embassaments, estuaris i aigües litorals.

Davant aquesta problemàtica, la Directiva 91/676/CEE, de 12 de desembre, relativa a la protecció de les aigües contra la contaminació produïda per nitrats d'origen agrícola, imposa als Estats membres l'obligació d'identificar les aigües que es trobin afectades per la contaminació per nitrats d'aquesta procedència, les concentracions de les quals han de ser vigilades en una sèrie d'estacions de mostreig. D'altra banda, estableix criteris per a designar com a zones vulnerables, aquelles superfícies territorials quan el seu drenatge doni lloc a la contaminació per nitrats. Un cop determinades aquestes zones, s'hauran de realitzar i posar en funcionament programes d'actuació, coordinats amb tècniques agrícoles, amb la finalitat d'eliminar o minimitzar els efectes dels nitrats sobre les aigües.

Per això és necessari que els estats membres controlin l'estat de les seves aigües i identifiquin les afectades per la contaminació i les que corrien el risc de trobar-se contaminades. Això derivava en dos tipus de mesures, d'una banda, la designació de les

zones vulnerables, on s'apliquen criteris mediambientals, relacionats amb la protecció del domini públic hidràulic, i, de l'altra l'elaboració de plans d'acció adequats a aqueixes zones, en els quals es preveuen mesures que incideixen en les pràctiques agrícoles i en els programes de seguiment i control s'adopten mesures per tal de determinar i corregir la contaminació de les aigües subterrànies.

Segona. La disponibilitat d'aigua pura i neta és vital per a la salut i el benestar humans, així com per als ecosistemes naturals. Una de les majors preocupacions en relació a la qualitat de l'aigua és controlar que la mateixa presenti uns nivells de nitrats no elevats perquè, tot i que el nitrogen és un nutrient essencial que contribueix a el creixement de les plantes, en concentracions elevades resulta perjudicial per a les persones i la natura.

Des d'un principi, la Unió Europea ha mostrat una gran preocupació per la qualitat de les aigües i ha considerat imprescindible abordar aquesta problemàtica des d'una perspectiva europea i no fixant exclusivament a la discrecionalitat de cada un dels Estats, ja que les fonts d'aigua transcendeixen les fronteres nacionals i fruit d'aquest enfocament (i per al cas que ens ocupa) es va produir la promulgació de la Directiva 91/676/CE de el Consell, de 12 de desembre de 1991, relativa a la protecció de les aigües contra la contaminació produïda per nitrats procedents de fonts agràries.

Des d'aquest Consell considerem que el desenvolupament agrícola i ramader pot i ha de ser totalment compatible amb la protecció de l'entorn i els ecosistemes (amb els ecosistemes aquàtics per al cas que ens ocupa), calculant des d'aquesta institució que hi ha marge de millora en aspectes com ara un millor aprofitament de la transformació de fems, la utilització de llots de depuració, disminuir la necessitat d'abonaments si s'utilitzen aigües amb forta presència de components nitrogenats, o reutilització d'aigües residuals en períodes de sequera així com altres possibles formes de valorització.

I és que considerem convenient ressaltar que l'adequada utilització dels fertilitzants, com la no aplicació dels mateixos en període de pluges, respecte de les distàncies mínimes en llocs

propers als cursos d'aigua, preveure una suficient capacitat d'emmagatzematge de fems i purins durant els períodes de temps en què no es permeti la seva aplicació als sòls, entre moltes altres actuacions, no només té el principal efecte de la preservació de la qualitat de les nostres aigües, sinó que a més pot suposar una optimització dels mitjans de producció del nostre sector agrícola i ramader, a l'ajustar el consum de fertilitzants nitrogenats a les necessitats dels cultius.

Cal tenir present també que la contaminació per nitrats és també una contaminació difusa, és a dir, que prové de distintes fonts i no és exclusiva del sector agrícola i ramader, és per això que creiem adient determinar quines són aquestes fonts per tal de poder establir les corresponents mesures de prevenció. Des de el CES pensam que les mesures de detecció i anàlisis de la contaminació d'aigües per nutrients nitrogenats, s'han d'acompanyar per les administracions pertinents, amb mesures d'ajut i acompanyament al sector agrari, per aconseguir minorar pràctiques errònies o excessives. Amb especial incidència pel foment i desenvolupament de bones pràctiques, que ajudi a impulsar i fomentar la sostenibilitat ambiental del sector i de l'activitat en el medi rural.

Tercera. El conseller de Medi Ambient i Territori es troba legitimat per a sol·licitar aquest dictamen, amb caràcter preceptiu, d'acord amb el que disposa l'article 2.1.a) de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, i l'article 31 del Decret 67/2010, de 28 de maig, pel qual s'aprova el Reglament que regula l'organització i el funcionament.

IV. Observacions particulars

Primera. En general, i pel que fa al procediment, aquest s'ha elaborat amb correcció i s'han seguit tots els tràmits exigits fins al moment de la sol·licitud del dictamen. En aquest sentit, s'ha elaborat una consulta pública prèvia, en els termes que preveu l'article 55 de la Llei

1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, i s'ha dut a terme una àmplia fase d'audiència i la possibilitat, mitjançant el tràmit d'informació pública, de la participació de tots aquells que es poguessin considerar interessats. Així, el projecte normatiu s'ha tramés a totes les conselleries de l'administració autonòmica, mitjançant les secretaries generals, als consells insulars, atès que es tracta d'una iniciativa que pot afectar a les seves competències, als ajuntaments, mitjançant la Federació d'entitats locals de les Illes Balears, així com també, a totes aquelles entitats que puguin tenir la condició d'interessades en el procediment d'elaboració de la norma, com les juntes d'aigua de les diferents illes o les comunitats de regants legalment constituïdes. També s'hi ha incorporat l'informe d'impacte de gènere de l'Institut Balear de la Dona, exigint per l'article 7.g de la Llei 12/2006, de 20 de setembre.

Segona. A l'expedient tramés per a dictamen figura una memòria d'anàlisi d'impacte normatiu elaborada per l'òrgan encarregat de tramitar el procediment. Així, d'acord amb el que disposa l'article 60.2 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, es justifica a la memòria la justificació de la proposta normativa, el contingut normatiu que aquesta insereix, l'anàlisi de l'impacte econòmic i pressupostari, una relació de disposicions afectades, una anàlisi de les observacions realitzades durant els tràmits de consulta pública prèvia, audiència i informació i una petita referència al procediment d'elaboració de la norma.

En relació amb el contingut d'aquest document, cal tenir present com l'article 60.2 de la Llei 1/2019, en la lletra g), preveu que a banda dels preceptius impactes econòmic i pressupostaris, haurà d'incorporar altres avaluacions d'impactes previstes en la legislació vigent. Així, d'acord amb l'article 11 de la Llei 9/2019, de 19 de febrer, de l'atenció i els drets de la infància i l'adolescència de les Illes Balears, les memòries d'anàlisi de l'impacte normatiu que s'han d'adjuntar als projectes de disposicions generals han d'incloure l'impacte de la normativa en la infància i l'adolescència. D'altra banda, d'acord amb la disposició addicional desena de la Llei 40/2003, de 18 de novembre, de protecció a les

famílies nombroses, s'ha d'incloure també a la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu un informe sobre l'impacte de la norma projectada en la família. Un altre impacte important és el que preveu l'article 32 de la Llei autonòmica 8/2016, de 30 de maig, per garantir els drets i llibertats de les lesbianes, gais, trans, bisexuals i intersexuals i per erradicar la LGTBI fòbia (en relació amb els articles 5.2 i 6 de la mateixa Llei), que estableix que «les administracions públiques de les Illes Balears incorporaran l'avaluació d'impacte sobre orientació sexual i identitat de gènere en el desenvolupament de les seves competències, per garantir la integració del principi d'igualtat i no discriminació de les persones LGTBI sobre totes les disposicions legals o reglamentàries que s'impulsin dins el territori de la comunitat autònoma». Ja per acabar, l'article 18 de la Llei 10/2019, de 22 de febrer, del canvi climàtic i transició energètica de les Illes Balears, indica que s'ha de dur a terme, amb caràcter preceptiu, una avaluació d'impacte climàtic en els procediments d'elaboració de lleis i de disposicions de caràcter general i en l'activitat planificadora que promoguin o aprovin les administracions públiques de les Illes Balears.

No obstant això, en la documentació que consta en l'expedient que se'ns ha remès, no hi figuren aquests informes d'impacte ni tampoc se'n justifica l'absència, que és allò es considera procedent fer en el cas que l'òrgan consultor consideri que el contingut del projecte no té cap efecte sobre les dites matèries.

A continuació, pel que fa a l'impacte econòmic, la memòria d'anàlisi d'impacte disposa que la repercussió d'aquesta norma als sectors afectats serà positiva ja que implicarà de per si un estalvi en l'aplicació dels adobs, i per tant, un estalvi en la despesa per la disminució de la seva compra. Amb relació a aquesta valoració, aquest Consell considera que aquesta limitació a l'ús de determinats adobs, així com la seva prohibició per a alguns cultius en determinades èpoques de l'any, pot suposar una important limitació a la producció agrícola, la qual cosa, pot significar també un augment dels costos de producció. És per això que

recomanem, en el cas de què la norma s'aprovi en aquests termes, la possibilitat d'incloure una sèrie d'ajudes per tal de compensar aquestes pèrdues.

Finalment, tampoc figura l'estudi de càrregues administratives, sinó que el document es limita a establir que aquestes seran valuades més endavant, quan es tramiti la resolució del conseller d'Agricultura que aprova aquests programes, en qualsevol cas, cal advertir que aquestes càrregues hauran de ser valorades abans de l'aprovació de la norma.

Tercera. En relació a la part expositiva de la norma, l'article 47.4 de la Llei 1/2019 exigeix que les disposicions reglamentàries incloguin un preàmbul que expressi la finalitat de les mesures adoptades en la regulació i el marc normatiu en què s'insereix, no obstant això, de la mateixa manera que ha observat la Conselleria d'Afers Socials i Esports en les al·legacions presentades durant el tràmit d'audiència, es troba a faltar una explicació detallada sobre l'adequació d'aquest projecte normatiu als principis que preveu l'article 49.1 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, que obliga a incloure en la part expositiva de les normes la justificació detallada referent a l'adequació del projecte de decret als principis bona regulació, sense ser suficient una simple menció a aquests principis, ja que es tracta de detallar perquè concretament la norma en qüestió compleix amb aquests principis, aprofitant el contingut de la part expositiva de les normes per fer-ho. D'altra banda, seria adient fer una referència expressa al precepte de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears que atorga la competència a la Comunitat autònoma de les Illes Balears en aquesta matèria.

Finalment, d'acord amb la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, s'ha de fer constar també la consulta feta a aquest Consell.

Quarta. Pel que fa a l'articulat, atès el seu caràcter tècnic no formularem cap observació, no obstant això, atès el que disposa l'Acord del Consell de Govern de les Illes Balears, de 29 de desembre de 2000, pel qual s'aproven les directrius sobre la forma i l'estructura dels

avantprojectes de llei, el qual també resulta aplicable als procediments d'elaboració d'altres normes de rang inferior, amb les diferències estructurals de cadascuna, les disposicions de la part final s'han de titular.

V. Conclusions

El Consell Econòmic i Social de les Illes Balears ha valorat el projecte de decret pel qual es designen les zones vulnerables per la contaminació de nitrats procedents de fonts agràries a les Illes Balears i el seu programa de seguiment i control del domini públic, i sol·licita al Govern de les Illes Balears que sigui receptiu a les recomanacions formulades en aquest dictamen.

Palma, 12 de maig de 2021

El secretari general

Josep Valero González



Vist i plau

El president

Rafel Ballester Salvà



