

Dictamen núm. 4/2021 relativo al proyecto de decreto de designación de zonas vulnerables por la contaminación de nitratos procedentes de fuentes agrarias de las Islas Baleares y su programa de seguimiento y control del dominio público hidráulico

Según lo que dispone el artículo 2, n.º1, letra a, inciso primero, de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares y el artículo 30 del Decreto 67/2010, de 28 de mayo, por el cual se aprueba el Reglamento que regula la organización y el funcionamiento, el Consejo Económico y Social emite el siguiente:

DICTAMEN

I. Antecedentes

Primero. El día 26 de marzo de 2021 se registra de entrada en el Consejo Económico y Social (CES) la solicitud de dictamen de la Consejería de Medio Ambiente y Territorio relativa al proyecto de decreto por el cual se designan las zonas vulnerables por la contaminación de nitratos procedentes de fuentes agrarias en las Islas Baleares y su programa de seguimiento y control del dominio público.

Segundo. El día 15 de abril de 2021 se anuncia la entrada de la solicitud a los consejeros del CES.

Tercero. El expediente enviado al CES consta de la siguiente documentación:

1. Resolución del consejero de Medio Ambiente y Territorio por la cual se ordena que se

sustancie una consulta pública previa a la elaboración de un proyecto de decreto por la cual se revisa la determinación y delimitación de zonas vulnerables por la contaminación de nitratos procedentes de fuentes agrarias y su programa de seguimiento y control del dominio público hidráulico.

2. Memoria por la consulta pública previa a la elaboración de un proyecto de decreto por la cual se revisa la determinación y delimitación de zonas vulnerables por la contaminación de nitratos procedentes de fuentes agrarias y su programa de seguimiento y control del dominio público hidráulico.

3. Consulta pública previa a la elaboración de un proyecto de decreto por la cual se revisa la determinación y delimitación de zonas vulnerables por la contaminación de nitratos procedentes de fuentes agrarias y su programa de seguimiento y control del dominio público hidráulico.

4. Aportaciones presentadas por parte de la entidad Asociación Agraria Jóvenes Agricultores (ASAJA).

5. Aportaciones presentadas por parte de la entidad Sociedad Agraria de Transformación Esquilmo.

6. Certificado emitido por el jefe del Servicio de Participación y Voluntariado de la Dirección General de Participación y Voluntariado, de la Secretaría Autonómica de Memoria Democrática y Buen Gobierno-Consejería de Administraciones Públicas y Modernización, relativo al trámite de consulta pública previa.

7. Informe sobre las aportaciones presentadas durante la fase de consulta pública previa.

8. Resolución del consejero de Medio Ambiente y Territorio por la cual se inicia el procedimiento para la elaboración de un proyecto de decreto por el cual se designan las zonas vulnerables por la contaminación de nitratos procedentes de fuentes agrarias en las Islas Baleares y su programa de seguimiento y control del dominio público.

9. Memoria de análisis de impacto normativo.

10. Documento relativo al análisis del contenido en nitratos en las aguas de la demarcación hidrológica de las Islas Baleares para la propuesta de designación de zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario, emitido por la Dirección General de Recursos Hídricos.

11. Trámite de audiencia a las consejerías de la administración autonómica, por medio de las secretarías generales, así como al resto de entidades interesadas, y los justificantes de su recepción.

12. Trámite de información pública (BOIB n.º 113, de 23 de junio de 2020).

13. Durante los trámites de audiencia e información pública han presentado alegaciones las siguientes entidades:

a) Consejo Insular de Menorca.

b) Asociación Agraria Jóvenes Agricultores (ASAJA).

c) Consejería de Asuntos Sociales y Deportes.

d) Consejería de Presidencia, Función Pública e Igualdad.

e) Consejería de Salud y Consumo.

f) Unión de Cooperativas Agrarias de Baleares.

g) EMAYA.

14. Dictamen de la Comisión Europa relativo a la protección de las aguas y su contaminación por nitratos.

15. Certificado emitido por el jefe del servicio de la Dirección General de Participación y Voluntariado, de la Secretaría Autonómica de Memoria Democrática y Buen Gobierno- Consejería de Administraciones Públicas y Modernización, relativo a la publicación en la página web de participación ciudadana, del enlace al trámite de audiencia e información pública.

16. Nota interna relativa a los trámites de audiencia y de información pública.

17. Informe emitido por la jefa de sección jurídica de la Dirección General de Recursos Hídricos, relativo a las observaciones, de carácter jurídico, presentadas durante los trámites de audiencia y de información pública.

18. Informe emitido por el jefe del Servicio de Estudios y Planificación, de la Dirección General de Recursos Hídricos, en relación al resto de observaciones presentadas durante los trámites de audiencia y de información pública.

19. Proyecto de decreto por el cual se designan las zonas vulnerables por la contaminación de nitratos procedentes de fuentes agrarias en las Islas Baleares y su programa de seguimiento y control del dominio público.

20. Solicitud de informe de impacto de género en el Instituto Balear de la Mujer.

21. Oficio del consejero de Medio Ambiente y Territorio, en virtud del cual solicita el dictamen preceptivo al Consejo Económico y Social de las Islas Baleares.

Cuarto. De acuerdo con el procedimiento aplicable, la Comisión de Trabajo de Economía, Desarrollo Regional y Medio Ambiente, elabora una propuesta de dictamen que es elevada a la Comisión permanente. Este órgano, aprueba finalmente el dictamen el día 12 de mayo de 2021.

II. Contenido del proyecto de decreto

I. El proyecto de decreto enviado para dictamen consta de una parte expositiva (preámbulo), una parte dispositiva compuesta por 3 artículos, una parte final formada por una disposición derogatoria, una disposición final y dos anejas.

El preámbulo de la norma empieza recordando que la contaminación por nitratos es el aumento de la concentración de nitratos en las aguas superficiales y subterráneas y tiene

como consecuencia la posible eutrofización y, por lo tanto, degradación, de los ecosistemas acuáticos. Además, una concentración elevada de nitratos puede llegar a afectar la salud y el bienestar humanos.

A continuación, nos indica que la Unión Europea, consciente que la contaminación de las aguas por nitratos es un problema que afecta, en mayor o menor medida, a todos los estados miembros, dictó la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas ante la contaminación producida por nitratos de origen agrícola. Esta Directiva tiene por objeto proteger la calidad del agua evitando que los nitratos de origen agrario contribuyan a la contaminación de las aguas y fomentar las buenas prácticas agrarias.

En cuanto al marco normativo en el cual se inserta la propuesta, se hace referencia, por un lado en el ámbito autonómico, al Decreto 116/2010, de 19 de noviembre, de determinación y delimitación de zonas vulnerables por la contaminación de nitratos procedentes de fuentes agrarias y su programa de seguimiento y control del dominio público hidráulico, el cual, se deroga expresamente por la disposición derogatoria única del proyecto, a la Orden de la consejera de Medio Ambiente, de 24 de febrero de 2000, por la cual se declaró la zona vulnerable de la subcuenca de sa Pobla de la Unidad Hidrológica de Inca-sa Pobla, a la Orden del consejero de Economía, Agricultura, Comercio e Industria, de 3 de febrero de 2000, por la cual se aprobó el código de buenas prácticas agrícolas de las Islas Baleares y la Orden del consejero de Agricultura y Pesca de 21 de septiembre de 2001, por la cual se aprueba el programa de actuación aplicada a la zona declarada vulnerable con relación a la contaminación de nitratos de origen agrario, y de la otra, en el ámbito estatal, se hace mención en el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre la protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos

procedentes de fuentes agrarias, el cual, se incorporó al ordenamiento estatal fruto de la normativa europea mencionada.

En cuanto a la necesidad del proyecto normativo, se establece que dado que la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre, fue incorporada al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, el cual establece, en su artículo 4, que las normas dictadas por la comunidad autónomas se tienen que revisar al cabo de cuatro años; por lo cual es necesario derogar el Decreto 116/2010, de 19 de noviembre, y revisar y actualizar la delimitación de zonas vulnerables por la contaminación de nitratos procedentes de fuentes agrarias en las Islas Baleares y su programa de seguimiento y control del dominio público hidráulico.

Finalmente, y de acuerdo con lo que prevé el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, explica cómo este proyecto se ajusta a los principios de necesidad, eficacia, seguridad jurídica y transparencia.

II. En cuanto a la parte dispositiva del proyecto normativo, ésta se estructura en 3 artículos:

El artículo 1 hace referencia al objeto del proyecto normativo, que es por un lado, la designación de las zonas vulnerables por la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias en las Islas Baleares, y del otro, la aprobación del programa de seguimiento y control del dominio público hidráulico para las zonas designadas vulnerables por la contaminación por nitratos.

El artículo 2 determina la designación y delimitación de las zonas vulnerables por la contaminación por nitratos en las Islas Baleares.

El artículo 3 hace referencia en el programa de seguimiento y control del dominio público hidráulico de las Islas Baleares a las zonas vulnerables por la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias.

III. En cuanto a la parte final, ésta se encuentra formada por una disposición derogatoria y una disposición final.

Con relación a la disposición derogatoria única del proyecto, por un lado deroga expresamente el Decreto 116/2010, de 19 de noviembre, de determinación y delimitación de zonas vulnerables por la contaminación de nitratos procedentes de fuentes agrarias y su programa de seguimiento y control del dominio público hidráulico, y de la otra, se derogan las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan al que establece este Decreto.

En cuanto a la disposición final, ésta determina su entrada en vigor, que será al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de las Islas Baleares.

IV. Finalmente, en cuanto a los anejos, el proyecto normativo incorpora dos, el primero relativo a la cartografía de zonas vulnerables, y el segundo relativo al programa de seguimiento y control del dominio público hidráulico de las Islas Baleares a las zonas vulnerables por la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias.

III. Observaciones generales

Primera. El medio ambiente de las Islas Baleares es un valor que ha acontecido protagonista en el desarrollo de la sociedad y de la economía de las Islas y en la mejora de la calidad de vida. La protección de la calidad del agua es una prioridad para la Unión Europea y, por lo tanto, también para las Islas. La contaminación de las aguas es un fenómeno cada vez más acusado que se manifiesta, especialmente, en un aumento de la concentración de nitratos en las aguas superficiales y subterráneas, así como en la eutrofización de los embalses, estuarios y aguas litorales.

Ante esta problemática, la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos de origen agrícola, impone a los Estados miembros la obligación de identificar las aguas que se encuentren afectadas por la contaminación por nitratos de esta procedencia, las concentraciones de las cuales tienen que ser vigiladas en una serie de estaciones de muestreo. Por otro lado, establece criterios para designar como zonas vulnerables, aquellas superficies territoriales cuando su drenaje dé lugar a la contaminación por nitratos. Una vez determinadas estas zonas, se tendrán que realizar y poner en funcionamiento programas de actuación, coordinados con técnicas agrícolas, con el fin de eliminar o minimizar los efectos de los nitratos sobre las aguas.

Por eso es necesario que los estados miembros controlen el estado de sus aguas e identifiquen las afectadas por la contaminación y las que corrían el riesgo de encontrarse contaminadas. Esto derivaba en dos tipos de medidas, por un lado, la designación de las zonas vulnerables, donde se aplican criterios medioambientales, relacionados con la protección del dominio público hidráulico, y, de la otra la elaboración de planes de acción adecuados a esas zonas, en los cuales se prevén medidas que inciden en las prácticas agrícola-

las y en los programas de seguimiento y control se adoptan medidas para determinar y corregir la contaminación de las aguas subterráneas.

Segunda. La disponibilidad de agua pura y limpia es vital para la salud y el bienestar humanos, así como para los ecosistemas naturales. Una de las mayores preocupaciones en relación a la calidad del agua es controlar que la misma presente unos niveles de nitratos no elevados porque, a pesar de que el nitrógeno es un nutriente esencial que contribuye al crecimiento de las plantas, en concentraciones elevadas resulta perjudicial para las personas y la natura.

Desde un principio, la Unión Europea ha mostrado una gran preocupación por la calidad de las aguas y ha considerado imprescindible abordar esta problemática desde una perspectiva europea y no fijando exclusivamente a la discrecionalidad de cada uno de los Estados, puesto que las fuentes de agua trascienden las fronteras nacionales y fruto de este enfoque (y para el caso que nos ocupa) se produjo la promulgación de la Directiva 91/676/CE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias. Desde este Consejo consideramos que el desarrollo agrícola y ganadero bote y tiene que ser totalmente compatible con la protección del entorno y los ecosistemas (con los ecosistemas acuáticos para el caso que nos ocupa), calculando desde esta institución que hay margen de mejora en aspectos como por ejemplo un mejor aprovechamiento de la transformación de basuras, la utilización de lodos de depuración, disminuir la necesidad de abonos si se utilizan aguas con fuerte presencia de componentes nitrogenados, o reutilización de aguas residuales en periodos de sequía así como otras posibles formas de valorización.

Y es que consideramos conveniente resaltar que la adecuada utilización de los fertilizan-

tes, como la no aplicación de los mismos en periodo de lluvias, respecto de las distancias mínimas en lugares próximos a los cursos de agua, prever una suficiente capacidad de almacenamiento de basuras y purines durante los periodos de tiempos en que no se permita su aplicación a los suelos, entre otras muchas actuaciones, no solo tiene el principal efecto de la preservación de la calidad de nuestras aguas, sino que además puede suponer una optimización de los medios de producción de nuestro sector agrícola y ganadero, al ajustar el consumo de fertilizantes nitrogenados a las necesidades de los cultivos. Hay que tener presente también que la contaminación por nitratos es también una contaminación difusa, es decir, que proviene de distintas fuentes y no es exclusiva del sector agrícola y ganadero, es por eso que creemos adecuado determinar cuáles son estas fuentes para poder establecer las correspondientes medidas de prevención. Desde el CES pensamos que las medidas de detección y análisis de la contaminación de aguas por nutrientes nitrogenados, se tienen que acompañar por las administraciones pertinentes, con medidas de ayuda y acompañamiento al sector agrario, para conseguir minorar prácticas erróneas o excesivas. Con especial incidencia por el fomento y desarrollo de buenas prácticas, que ayude a impulsar y fomentar la sostenibilidad ambiental del sector y de la actividad en el medio rural.

Tercera. El consejero de Medio Ambiente y Territorio se encuentra legitimado para solicitar este dictamen, con carácter preceptivo, de acuerdo con el que dispone el artículo 2.1.a) de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares, y el artículo 31 del Decreto 67/2010, de 28 de mayo, por el cual se aprueba el Reglamento que regula la organización y el funcionamiento.

IV. Observaciones particulares

Primera. En general, y en cuanto al procedimiento, éste se ha elaborado con corrección y se han seguido todos los trámites exigidos hasta el momento de la solicitud del dictamen. En este sentido, se ha elaborado una consulta pública previa, en los términos que prevé el artículo 55 de la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Islas Baleares, y se ha llevado a cabo una amplia fase de audiencia y la posibilidad, mediante el trámite de información pública, de la participación de todos aquellos que se pudieran considerar interesados. Así, el proyecto normativo se ha enviado a todas las consejerías de la administración autonómica, mediante las secretarías generales, a los consejos insulares, dado que se trata de una iniciativa que puede afectar a sus competencias, a los ayuntamientos, mediante la Federación de entidades locales de las Islas Baleares, así como también, a todas aquellas entidades que puedan tener la condición de interesadas en el procedimiento de elaboración de la norma, como las juntas de agua de las diferentes islas o las comunidades de regantes legalmente constituidas. También se ha incorporado el informe de impacto de género del Instituto Balear de la Mujer, exigido por el artículo 7.g de la Ley 12/2006, de 20 de septiembre.

Segunda. En el expediente enviado para dictamen figura una memoria de análisis de impacto normativo elaborada por el órgano encargado de tramitar el procedimiento. Así, de acuerdo con el que dispone el artículo 60.2 de la Ley 1/2019, de 31 de enero, se justifica a la memoria la justificación de la propuesta normativa, el contenido normativo que está inserta, el análisis del impacto económico y presupuestario, una relación de disposiciones afectadas, una análisis de las observaciones realizadas durante los trámites de consulta pública previa, audiencia e información y una pequeña referencia al procedimiento de elaboración de la norma.

En relación con el contenido de este documento, hay que tener presente como el artículo 60.2 de la Ley 1/2019, en la letra g), prevé que además de los preceptivos impactos económico y presupuestarios, tendrá que incorporar otras evaluaciones de impactos previstas en la legislación vigente. Así, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 9/2019, de 19 de febrero, de la atención y los derechos de la infancia y la adolescencia de las Islas Baleares, las memorias de análisis del impacto normativo que se tienen que adjuntar a los proyectos de disposiciones generales tienen que incluir el impacto de la normativa en la infancia y la adolescencia. Por otro lado, de acuerdo con la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, se tiene que incluir también en la memoria de análisis de impacto normativo un informe sobre el impacto de la norma proyectada en la familia. Otro impacto importante es el que prevé el artículo 32 de la Ley autonómica 8/2016, de 30 de mayo, para garantizar los derechos y libertades de las lesbianas, gays, trans, bisexuales e intersexuales y para erradicar la LGTBI fobia (en relación con los artículos 5.2 y 6 de la misma Ley), que establece que «las administraciones públicas de las Islas Baleares incorporarán la evaluación de impacto sobre orientación sexual e identidad de género en el desarrollo de sus competencias, para garantizar la integración del principio de igualdad y no discriminación de las personas LGTBI sobre todas las disposiciones legales o reglamentarias que se impulsen dentro del territorio de la comunidad autónoma». Ya para acabar, el artículo 18 de la Ley 10/2019, de 22 de febrero, del cambio climático y transición energética de las Islas Baleares, indica que se tiene que llevar a cabo, con carácter preceptivo, una evaluación de impacto climático en los procedimientos de elaboración de leyes y de disposiciones de carácter general y en la actividad planificadora que promuevan o aprueben las administraciones públicas de las Islas Baleares.

Sin embargo, en la documentación que consta en el expediente que se nos ha remitido,

no figuran estos informes de impacto ni tampoco se justifica la ausencia, que es aquello se considera procedente hacer en el supuesto de que el órgano consultor considere que el contenido del proyecto no tiene ningún efecto sobre las dichas materias.

A continuación, en cuanto al impacto económico, la memoria de análisis de impacto dispone que la repercusión de esta norma a los sectores afectados será positiva puesto que implicará de por sí un ahorro en la aplicación de los abonos, y por tanto, un ahorro en el gasto por la disminución de su compra. Con relación a esta valoración, este Consejo considera que esta limitación al uso de determinados abonos, así como su prohibición para algunos cultivos en determinadas épocas del año, puede suponer una importante limitación a la producción agrícola, lo cual, puede significar también un aumento de los costes de producción. Es por eso que recomendamos, en el caso de que la norma se apruebe en estos términos, la posibilidad de incluir una serie de ayudas para compensar estas pérdidas.

Finalmente, tampoco figura el estudio de cargas administrativas, sino que el documento se limita a establecer que éstas serán evaluadas más adelante, cuando se tramite la resolución del consejero de Agricultura que aprueba estos programas, en cualquier caso, hay que advertir que estas cargas tendrán que ser valoradas antes de la aprobación de la norma.

Tercera. En relación a la parte expositiva de la norma, el artículo 47.4 de la Ley 1/2019 exige que las disposiciones reglamentarias incluyan un preámbulo que exprese la finalidad de las medidas adoptadas en la regulación y el marco normativo en que se inserta, sin embargo, del mismo modo que ha observado la Consejería de Asuntos Sociales y Deportes en las alegaciones presentadas durante el trámite de audiencia, se echa de menos una explicación detallada sobre la adecuación de este proyecto normativo a los principios que

prevé el artículo 49.1 de la Ley 1/2019, de 31 de enero, que obliga a incluir en la parte expositiva de las normas la justificación detallada en lo referente a la adecuación del proyecto de decreto a los principios buena regulación, sin ser suficiente una simple mención a estos principios, puesto que se trata de detallar porque concretamente la norma en cuestión cumple con estos principios, aprovechando el contenido de la parte expositiva de las normas para hacerlo. Por otro lado, sería adecuado hacer una referencia expreso al precepto del Estatuto de autonomía de las Islas Baleares que otorga la competencia en la Comunidad autónoma de las Islas Baleares en esta materia.

Finalmente, de acuerdo con la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares, se tiene que hacer constar también la consulta hecha a este Consejo.

Cuarta. En cuanto al articulado, atendido su carácter técnico no formularemos ninguna observación, sin embargo, atendido el que dispone el Acuerdo del Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, de 29 de diciembre de 2000, por el cual se aprueban las directrices sobre la forma y la estructura de los anteproyectos de ley, el cual también resulta aplicable a los procedimientos de elaboración otras normas de rango inferior, con las diferencias estructurales de cada una, las disposiciones de la parte final se tienen que titular.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de las Islas Baleares ha valorado el proyecto de decreto por el cual se designan las zonas vulnerables por la contaminación de nitratos procedentes de fuentes agrarias en las Islas Baleares y su programa de seguimiento y control del dominio público, y solicita al Gobierno de las Islas Baleares que sea receptivo a las recomendaciones formuladas en este dictamen.

Palma, 12 de mayo de 2021

El secretario general,



Josep Valero González

Visto y conforme:

El presidente,



Rafel Ballester Salvà