

Dictamen núm. 3/2024 relatiu al projecte de decret pel qual es declaren les zones sensibles a les Illes Balears

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 6 de juny de 2024 es registra d'entrada en el Consell Econòmic i Social (CES) la sol·licitud de dictamen de la Conselleria del Mar i del Cicle de l'Aigua, relativa al projecte de decret pel qual es declaren les zones sensibles a les Illes Balears.

Segon. D'acord amb el que preveu l'article 32.3 del Reglament d'organització i funcionament d'aquest Consell, aprovat pel Decret 67/2010, de 28 de maig, el dia 6 de juny de 2024 la Comissió permanent, convocada de manera virtual mitjançant correu electrònic, va designar a la comissió de treball d'Economia, Desenvolupament Regional i Medi Ambient, com a l'òrgan competent per raó de la matèria per elaborar la proposta de dictamen.

Tercer. El dia 10 de juny de 2024 s'anuncia l'entrada de la sol·licitud als consellers del CES.

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

1. Resolució del conseller de Medi Ambient i Territori (avui, Conselleria del Mar i del Cicle de l'Aigua, d'acord amb el Decret 12/2023, de 10 de juliol, de la presidenta de les Illes Balears, pel qual s'estableixen les competències i l'estructura orgànica bàsica de les conselleries de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears) per la qual s'ordena que es substanciï una consulta pública prèvia a l'elaboració d'un projecte de decret pel qual es declaren les zones sensibles a les Illes Balears.
2. Consulta pública prèvia sobre un Projecte de decret pel qual es revisen les zones sensibles a les Illes Balears.
3. Certificat emès per la cap del Negociat II de la Direcció General de Participació i Voluntariat, relatiu a la participació i compliment del tràmit de consulta pública prèvia.
4. Diligència del cap del Servei d'Estudis i Planificació dirigida a la cap del Departament Tècnic de Coordinació i de Gestió de l'Aigua, de la Direcció General de Recursos Hídrics, mitjançant el qual es fa constar que durant el tràmit de consulta pública prèvia no s'han presentat al·legacions.
5. 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 declaren les zones sensibles a les Illes Balears.
6. Memòria elaborada pel Servei d'Estudis i Planificació de la Direcció General de Recursos Hídrics, sobre la declaració de zones sensibles a les Illes Balears.
7. Primer esborrany del projecte de decret pel qual es declaren les zones sensibles a les Illes Balears.

8. Publicació en el Butlletí Oficial de les Illes Balears (BOIB núm. 143, de 5 de novembre de 2022) del tràmit d'informació pública del projecte de decret pel qual es declaren les zones sensibles a les Illes Balears.
9. Publicació en el Butlletí Oficial de les Illes Balears (BOIB núm. 147, de 15 de novembre de 2022) de rectificació d'errades al tràmit d'informació pública anterior.
10. Tràmit d'audiència a les conselleries de l'administració autonòmic, per mitjà de les secretaries generals, als consells insulars i als ajuntaments de cada illa, així com a la resta de persones i entitats que puguin tenir la condició d'interessades en el procediment.
11. Al·legacions presentades durant els tràmits d'audiència i d'informació pública.
12. Informe del Servei d'Estudis i Planificació, de la Direcció General de Recursos Hídrics, de dia 28 d'abril de 2023, sobre les observacions i al·legacions presentades durant els tràmits d'audiència i d'informació pública.
13. Informe del Servei d'Estudis i Planificació, de la Direcció General de Recursos Hídrics, de dia 23 de juny de 2023, sobre les aportacions del Servei de Planificació al Medi natural.
14. Segon esborrany del projecte de decret pel qual es declaren les zones sensibles a les Illes Balears.
15. Certificat emès pel cap del Negociat II de la Direcció General de Participació, Transparència i Voluntariat, relatiu a la participació i compliment dels tràmits d'audiència i d'informació pública.
16. Sol·licitud d'informe als ajuntaments de Palma, Alcúdia, Sant Llorenç des Cardassar, Calvià, i a l'entitat pública empresarial ABAQUA, sobre les possibles

repercussions econòmiques que pugui implicar l'aprovació del projecte de decret esmentat.

17. Informe sobre la repercussió econòmica a les infraestructures de sanejament i depuració d'ABAQUA de l'aplicació, a la seva entrada en vigor, del nou Decret pel qual es declaren les zones sensibles a les Illes Balears.
18. Informe sobre la repercussió econòmica a la gestió de sanejament i depuració d'ABAQUA de l'aplicació, a la seva entrada en vigor, del nou Decret pel qual es declaren les zones sensibles a les Illes Balears.
19. Sol·licitud del preceptiu informe a l'Institut Balear de la Dona.
20. Sol·licitud d'informe de canvi climàtic.
21. Sol·licitud d'informe al Servei d'Estudis i Planificació, de la Direcció General de Recursos Hídrics.
22. Informe d'impacte de gènere emès per l'Institut Balear de la Dona.
23. Informe de perspectiva climàtica.
24. Informe emès pel cap del Servei d'Estudis i Planificació.
25. Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu.
26. Ofici del conseller del Mar i del Cicle de l'Aigua mitjançant el 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 al Ple. Aquest òrgan, aprova finalment el dictamen el dia 5 de juliol de 2024.

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 dos articles, i una part final formada una disposició transitòria, una disposició derogatòria, una disposició final i un annex.

El preàmbul de la norma ens recorda que la Directiva 91/271/CEE, de 21 de maig, sobre el tractament de les aigües residuals urbanes, estableix les mesures necessàries que els Estats membres han d'adoptar per garantir que les aigües residuals urbanes rebin un tractament adequat abans del seu abocament. Una de les obligacions que estableix és, precisament, la previsió de tractaments diferents de les aigües residuals segons les característiques del medi receptor.

Aquesta Directiva, que emplaça als estats membres a determinar les zones sensibles d'acord amb uns criteris d'eutrofització actual o potencial, de si es destinen al consum d'aigua potable o per compliment d'altres Directives europees, es va transposar a la legislació estatal mitjançant el Reial decret Llei 11/1995, de 28 de desembre, pel qual s'estableixen les normes aplicables al tractament de les aigües residuals, la qual fou desenvolupada mitjançant el Reial decret 509/1996, de 15 de març.

En un altre ordre de coses, l'article 46 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, estableix que correspon al Govern exercir la potestat reglamentària en les matèries que li són pròpies, mitjançant l'aprovació pel Consell de Govern de disposicions de caràcter general, en els termes que estableix l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears. Seguidament, l'article 47 de la Llei hi afegeix que les disposicions reglamentàries adopten la forma de decret si són aprovades pel Govern.

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, proporcionalitat, transparència i eficiència.

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

L'article 1 del projecte de decret determina el seu objecte, que és la declaració de les zones sensibles i les seves zones de captació a les aigües del litoral i continentals de la comunitat autònoma de les Illes Balears.

L'article 2 declara les diferents zones sensibles a cada illa així com aprova l'annex que incorpora la futura norma que incorpora la cartografia que delimita les zones sensibles i la de les zones de captació.

III. Ja per acabar, quant a la part final, aquesta es troba formada per una disposició transitòria, una disposició derogatòria, una disposició final i un annex.

En primer lloc, pel que fa a la disposició transitòria, es disposa que d'acord amb l'article 7.3 del Reial decret 509/1996, de 15 de març, pel qual s'estableixen les normes aplicables al tractament de les aigües residuals urbanes, a les zones sensibles declarades en aquest Decret s'hauran de complir les especificacions en un termini màxim de 7 anys des de l'entrada en vigor d'aquesta revisió. En cas que aquesta revisió comporti un canvi de criteri de designació de zona sensible existent, aquest termini es redueix a la meitat.

A continuació, mitjançant la disposició derogatòria, es deroguen totes les disposicions del mateix rang o inferior que contradiguin o siguin incompatibles. Concretament, el Decret 49/2003, de 9 de maig es van declarar les zones sensibles de les Illes Balears.

D'altra banda, la disposició final determina la seva entrada en vigor, que serà l'endemà d'haver-se publicat al Butlletí Oficial de les Illes Balears.

Finalment, el projecte de decret incorpora un annex amb la cartografia que delimita les zones sensibles i la de les zones de captació.

III. Observacions generals

Primera. La Directiva 91/271/CEE, del Consell, de 21 de maig, sobre el tractament de les aigües residuals urbanes- modificada per la Directiva 98/15/CE de la Comissió de 27 de febrer de 1998 i pel Reglament (CE) n° 1882/2003 del Parlament Europeu i del Consell de 29 de setembre de 2003- estableix que els Estats Membres adoptaran les mesures necessàries per garantir que aquestes aigües rebin un tractament adequat abans del seu abocament.

La directiva esmentada i les seves modificacions foren incorporades a l'ordenament jurídic espanyol mitjançant el Reial decret llei 11/1995, de 28 de desembre, pel qual s'estableixen les normes aplicables al tractament de les aigües residuals urbanes; desenvolupat pel Reial decret 509/1996, de 15 de març, el qual fou modificat pel Reial decret 2116/1998, de 2 d'octubre mitjançant el qual introdueix les últimes modificacions per a adaptar la normativa estatal a la Directiva 91/271/CEE, de 21 de maig i les seves modificacions.

En aquest sentit, d'acord amb l'article 7.3. del Reial decret llei 11/1995, correspon a les comunitats autònomes la declaració de les zones sensibles i menys sensibles a les conques hidrogràfiques intracomunitàries, com és el cas de les Illes Balears. En compliment d'aquesta previsió, mitjançant el Decret 49/2003, de 9 de maig es van declarar les zones sensibles de les Illes Balears.

Segona. D'acord amb la memòria elaborada pel Servei d'Estudis i Planificació de la Direcció General de Recursos Hídrics, sobre la declaració de zones sensibles a les Illes Balears, que figura a l'expedient d'elaboració de la norma, la determinació de les zones sensibles es fa d'acord amb el que preveu l'annex II del Reial decret 509/1996, de 15 de

març, que preveu la consideració de zona sensible de tipus A aquelles masses d'aigua que siguin eutròfiques o podrien arribar a ser-ho si no s'adopten mesures de protecció en relació a la reducció de nitrogen i/o fòsfor; les zones sensibles de tipus B com aquelles masses d'aigua destinades a consum humà i les zones sensibles de tipus C com aquelles masses d'aigua en les que sigui necessari fer un tractament addicional al secundari d'acord amb la normativa de l'aigua que li sigui d'aplicació.

En relació a les zones de tipus A, s'han tingut en compte aquelles masses d'aigua que presenten un risc important d'eutrofització. Dins aquesta categoria s'han inclòs les zones humides, ja que es consideren zones propenses a l'augment de la eutrofització com a conseqüència del baix intercanvi d'aigües i el fet que generalment es troben en depressions o a les zones més baixes de les conques fluvials, la qual cosa, fa possible un augment de nutrients de forma natural.

Pel que fa a les zones de tipus B, es tracten de masses d'aigua superficials destinades a la producció d'aigua potable que podrien contenir una concentració de nitrat superior a 50mg/l. En aquest sentit, els embassaments de Gorg blau i Cúber, tot i que cap dels dos tenen valors de nitrats superiors als indicats, ni presenten condicions per a què es superin aquests valors a curt o mig termini, es consideren zones sensibles per motius de precaució.

Respecte a les zones de tipus C, són aquelles masses d'aigua que requereixen d'un tractament addicional al secundari, incorporant com a criteri d'inclusió la presència d'abocament d'una estació depuradora d'aigües residuals (EDAR) dins la pròpia zona sensible amb una càrrega superior a 10.000 habitants.

A continuació, pel que fa a les modificacions respecte al Decret 49/2003, de 9 de maig, que es troba actualment vigent, amb la nova reglamentació es declaren un total de 131 zones sensibles; 125 zones sensibles de tipus A, 2 de tipus B i 104 de tipus C, mentre que

el Decret vigent en declara 127, per tant, si fem el sumatori de tots els tipus de zones obtindrem un valor superior amb la nova reglamentació.

D'altra banda, respecte a les zones humides, el Decret vigent especifica que totes les zones humides recollides al Pla hidrològic i no llistades, és a dir, no classificades en cap tipus de zona, tenen la consideració de zones sensibles, no obstant això, es tracta d'un llistat de zones humides que ha anat creixent els darrers anys com a conseqüència de les diferents planificacions que s'han dut a terme, per la qual cosa, amb aquesta nova reglamentació es fa necessari incorporar aquelles zones humides que figuren al catàleg de l'actual Pla hidrològic.

Tot seguit, cal afegir que l'actual Decret 49/2003 no contemplava la determinació de les zones de captació de les zones sensibles, ni delimitava les zones sensibles entre si així com els paràmetres a reduir. Amb la nova revisió de les zones sensibles, s'ha realitzat una nova cartografia d'aquestes zones actualitzant els criteris de determinació, amb la identificació dels paràmetres de reducció dels nutrients a cadascuna de les zones i s'han cartografiat les zones de captació de les zones sensibles.

Ja per acabar, cal tenir present que l'article 7.2 del Reial decret 509/1996, de 15 de març, estableix el mandat que la declaració de zones sensibles i menys sensibles es revisarà, almenys, cada quatre anys, no obstant això, aquest límit temporal s'ha superat àmpliament des de la darrera revisió de les zones.

En relació amb aquesta darrera qüestió, volem incidir una vegada més en la necessitat de complir amb els terminis d'elaboració de les normes, sobretot en aquelles qüestions que afecten d'una manera directa al medi ambient, i que en alguns casos aquest retard pot derivar en l'apertura d'expedients sancionadors per part de les institucions europees, com a conseqüència de l'actuació deficient de les administracions públiques competents.

Tercera. El conseller del Mar i del Cicle de l'Aigua es troba legitimat per 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, amb l'elaboració d'una consulta pública prèvia, 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, como ara, l'entitat Aliança per l'Aigua o la comunitat de regants de la Síquia den Baster, que aprofitaren aquest tràmit per presentar observacions al contingut del projecte normatiu.

Amb tot, crida l'atenció el fet que s'hagi optat per enviar de manera individual el projecte de decret a tots els membres del Consell Balear de l'Aigua i als membre de totes les Juntes Insulars de l'Aigua, en lloc de convocar formalment aquests òrgans de conformitat amb el que disposa el Decret 129/2002, de 18 d'octubre, d'Organització i Règim Jurídic de l'Administració Hidràulica de les Illes Balears. En opinió d'aquest Consell, el parer expressat de manera individualitzada per part dels diferents membres del Consell Balear de l'Aigua i de les distintes Juntes Insulars no és equivalent al parer que puguin emetre aquests òrgans de manera col·legiada.

Per concloure, cal recordar a l'òrgan promotor de la norma que, d'acord amb el que preveu l'article 7 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, haurà de publicar al portal web del Govern la informació de rellevància que determina el citat precepte.

Segona. Pel que fa a la part expositiva de la norma, l'article 47.4 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del govern de les Illes Balears, 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.

Així doncs, considerem que, en general, el preàmbul compleix amb totes aquestes delimitacions, atès que fixa el seu objecte; delimita la normativa vigent en la matèria; en defineix la finalitat, i justifica la necessitat de la regulació, no obstant això, es troba a faltar una referència a la competència de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears sobre la matèria objecte de regulació, així com una justificació del compliment dels principis de qualitat i simplificació, de conformitat amb allò que preveu l'article 49 de la Llei 1/2019 abans esmentada.

En qualsevol cas, d'acord amb la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, suggerim que consti també la consulta feta a aquest Consell.

Tercera. En relació amb el contingut del projecte de decret, farem les següents recomanacions amb la finalitat de millorar-ne el text i la comprensió:

- En primer lloc, hem detectat una manca de concordança entre l'objecte del projecte de decret, que és la declaració de les zones sensibles i les seves zones de captació a les aigües del litoral i continentals de la comunitat autònoma de les Illes Balears, i el títol de la norma, que només reflexa la declaració de les zones sensibles, la qual cosa entenem que s'hauria de corregir.
- En el mateix sentit que hem apuntat anteriorment, l'apartat primer de l'article 2 declara les zones sensibles amb les respectives zones de captació, mentre que l'apartat segon, aprova la delimitació de les zones sensibles i la de les zones de captació, així com la cartografia que figura a l'annex respectiu, aspectes que

s'haurien de reflectir a la titulació de l'article en concret que només fa esment a les zones sensibles.

- Pel que fa al contingut de la disposició transitòria única del projecte normatiu, entenem que podria ser contraproduent reduir a la meitat el termini que es preveu a la normativa estatal relativa al tractament d'aigües residuals, respecte a l'adaptació de les instal·lacions de tractament, tot i que únicament aquesta reducció sigui aplicable només per aquells casos que comportin un canvi de criteri de designació a una zona sensible ja existent, consideram que s'hauria de mantenir el termini que ja preveu la normativa estatal a la que hem fet referència.
- Ja per acabar, per raons de tècnica normativa, i d'acord amb el que preveu l'Acord del Consell de Govern 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 aplicables a les disposicions reglamentàries, la disposició derogatòria i la disposició final del projecte de decret s'han de titular i qualificar com a "única".

V. Conclusions

El Consell Econòmic i Social de les Illes Balears ha valorat el projecte de decret pel qual es declaren les zones sensibles a les Illes Balears, i sol·licita al Govern de les Illes Balears que sigui receptiu a les recomanacions formulades en aquest dictamen.

Palma, 5 de juliol de 2024

El secretari general

[signat]

Antonio Luís Alcover Casasnovas

Vist i plau

El president

[signat]

Rafel Ballester Salvà