

Dictamen: 22/2023
Objeto: Proyecto de decreto de designación de zonas vulnerables por la contaminación de nitratos procedentes de fuentes agrarias y su programa de seguimiento y control del dominio público hidráulico
Ponente: Antonio José Diéguez Seguí

ANTECEDENTES

1. Este expediente se inicia con la tramitación de una consulta pública previa sobre la propuesta de elaboración del Proyecto de decreto del encabezamiento. Consta la documentación acreditativa de dicho trámite, así como la elaboración de una memoria justificativa del director general de Recursos Hídricos, de 8 de julio de 2019, y la resolución del consejero por la que se ordena dicho trámite.

En la memoria se indica que la Dirección General considera conveniente la tramitación de un Proyecto de decreto para revisar la determinación y delimitación de las zonas vulnerables por la contaminación de nitratos procedentes de fuentes agrarias y su programa de seguimiento y control del dominio público hidráulico. La Directiva 91/676/CEE se traspuso al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producidas por nitratos procedentes de fondos agrarios. Y, en desarrollo de este Real Decreto, el Gobierno de las Illes Balears aprobó el Decreto 116/2010, de 19 de noviembre, de determinación y delimitación de zonas vulnerables por la contaminación de nitratos procedentes de fondos agrarios. Siguiendo el art. 4.2 del Real Decreto, en 2014 se debería haber hecho una revisión en las Illes Balears; sin embargo, y como no se había hecho, se recibió una Carta de la Comisión Europea de emplazamiento, de 9 de noviembre de 2018, por la infracción 2018/2250 sobre incumplimiento de algunos artículos de la Directiva. Por todo ello, la memoria concluye que no existe una alternativa a la regulación propuesta dado el deber de la Comunidad Autónoma de proceder a la revisión citada.

2. Consta la presentación de alegaciones en fase de consulta previa por parte de ASAJA-BALEARS en la que resumidamente se considera lo siguiente:

[...] es fa la pressuposició que l'única Font de contaminació per nitrats prové de l'activitat agrària oblidant altres possibles fonts de contaminació tals com abocaments de depuradores d'aigües mal depurades o amb alts continguts amb nitrats, habitatges aïllats, activitats industrials en sòl rústic, pèrdues de les xarxes de clavegueram de zones urbanes.

Posam en dubte que l'únic origen de les contaminacions per nitrats provengui de l'activitat agrària, ja que en algunes zones on l'aqüífer presenta altres concentracions de nitrats l'activitat agrària intensiva i ramadera és pràcticament testimonial.

Sol·licitam que se'ns facilitin les dades de l'evolució des de 2010. En paral·lel a aquestes dades d'evolució s'han de realitzar els corresponents estudis, que també volem conèixer per determinar amb seguretat quin és l'origen real de les possibles contaminacions dels aqüífers.

[...]

Si l'objectiu de la norma es limita a complir la normativa europea pressuposant a que la contaminació per nitrats prové exclusivament i principalment de l'activitat agrària, es tanquen els ulls a altres possibles fonts de contaminació [...].

L'aprovació d'un decret que només consideri l'origen de la contaminació en l'activitat agrària sense conèixer si aquesta és el motiu real i únic de les contaminacions no solucionarà el problema. Únicament establirà més restriccions a la poca activitat agrària rendible que queda a les Balears.

3. También presentó alegaciones la entidad ESPLET/SAT prácticamente en el mismo sentido que las que había presentado anteriormente ASAJA.

4. Consta el certificado de cumplimiento del trámite de consulta previa, con un total de 108 visitas, así como informe del jefe del Servicio de Estudios y Planificación en respuesta a las alegaciones anteriores, sobre la solicitud de datos de evolución y la necesidad de acreditar que el origen de la contaminación procede de la actividad agraria:

La tramitació d'aquest Decret seguirà el procediment previst a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú i especialment els articles 53 a 62 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears. D'acord amb l'establert a aquestes normatives, a més de la consulta prèvia realitzada, hi ha previst un tràmit d'informació pública del projecte de Decret que s'anunciarà en el butlletí oficial de les Illes Balears. La consulta i la informació pública es penjaran a la web del portal de Participació de la CAIB. A més, i d'acord a l'establert a la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern, els diferents tràmits que conformen l'expedient es podran consultar a la web del portal de Transparència a la CAIB, apartat «Iniciatives normatives en tramitació», Conselleria de Medi Ambient i Territori. També es publicarà a la web de la Direcció General de Recursos Hídrics la documentació tècnica en base a la qual es procedeix a realitzar la revisió de Decret. D'aquesta manera podreu conèixer en tot moment la tramitació d'aquesta norma i el document tècnic en base al qual es realitza la declaració.

Així mateix, el febrer de 2020 i a rel d'una petició d'ASAJA de gener de 2020 es varen facilitar les dades disponibles al respecte de qualitat i profunditat de l'aigua a les Balears dels darrers 40 anys (1980-2019), així com tota la informació disponible al respecte de les EDARs i els estudis realitzats al respecte de l'evolució de la contaminació per nitrats a la demarcació.

Per altre part, i a partir de la vostra proposta, s'inclourà en el programa de seguiment i control una nova mesura consistent en la realització d'estudis per esbrinar quin és l'origen dels nitrats. D'aquesta manera es podrà discriminar si els nitrats són d'origen humà (aigües fecals o depurades), d'origen químic (adobs químics) o d'origen animal (adobs orgànics).

La contaminació per nitrats té diferents fonts. Una d'elles és l'activitat agrària, i seguint directrius europees d'obligat compliment s'han de declarar i revisar periòdicament les zones vulnerables a la contaminació per nitrats d'origen agrari en base als articles 3 a 8 del Reial Decret 261/1996, de 16 de febrer, sobre protecció de les aigües contra la contaminació produïda pels nitrats procedents de fonts agràries que a la vegada és una transposició de la Directiva 91/677/CEE.

No obstant, per a la present revisió de la delimitació de les zones vulnerables es proposa declarar totes aquelles masses d'aigua que presenten contaminació per nitrats exceptuant aquelles en les que s'ha pogut demostrar fefaentment que l'origen no es agrari.

El que sí és específic pel sector agrícola és el programa d'actuació, ja que la Directiva europea exigeix prendre mesures en relació a l'activitat agrícola. Però aquestes mesures no es regulen amb aquest Decret que ara es tramita, sinó amb una Resolució del conseller competent en matèria d'Agricultura. Les mesures per evitar les altres possibles fonts de

contaminació per nitrats estan regulades a la normativa del Pla Hidrològic de la Demarcació Hidrogràfica de les Illes Balears (PHIB) aprovat mitjançant el Reial Decret 51/2019, de 8 de febrer. Entre d'altres, n'és un exemple, l'article 80 «Tractament de les aigües residuals procedents de zones sense accés a la xarxa de clavegueram» que obliga a què els immobles situats en una zona sense accés a la xarxa de clavegueram hauran de disposar de sistemes autònoms de tractament de les aigües residuals que produeixin.

5. El 2 de marzo de 2020, el consejero de Medio Ambiente resolvió iniciar el procedimiento de elaboración del Proyecto de decreto y encargar su tramitación al director general de Recursos Hídricos.

6. Se elabora así el primer borrador del Proyecto y la primera Memoria de Análisis de Impacto Normativo en la que se analizan:

a) Oportunidad de la propuesta normativa, con justificación de la necesidad de regulación y del rango normativo, y la adecuación de la regulación a los objetivos y finalidades de la norma.

b) Marco normativo en el que se inserta la propuesta con indicación de la relación de disposiciones vigentes a las que afecta o deroga; adecuación al orden de distribución de competencias; y relación con el ordenamiento estatal y europeo.

c) Análisis de los siguientes impactos:

— Impacto económico, concluyendo que la norma va a tener un impacto positivo:

La repercussió econòmica dels sectors afectats és positiva ja que el present programa fomenta un estalvi en l'aplicació d'adobs, una major eficiència en el seu ús i per tant un estalvi de despeses en compra d'adobs.

I d'altra banda, cal fer menció que el projecte normatiu tindrà un impacte positiu sobre la població de les Illes Balears, ja que la finalitat última és la protecció del domini públic hidràulic, i en conseqüència, la protecció tant de les aigües superficials com de les aigües subterrànies, i dur a terme els programes de seguiment i control establerts en aquesta nova norma permetrà a les autoritats tenir un coneixement més exhaustiu de la repercussió de la contaminació de nitrats a l'aigua, bé escàs i de primera necessitat i actuar en major rapidesa per protegir-la.

— Impacto sobre la unidad de mercado:

[...] del Projecte de decret no es deriva cap efecte sobre la competència, la unitat de mercat i la competitivitat de les empreses, atesos l'objecte i finalitat de la norma.

— Impacto presupuestario:

Aquest decret no implica per a la Conselleria de Medi Ambient i Territori la creació, la modificació o la supressió d'unitats administratives que vetlin pel compliment d'aquest Decret, ja que la Conselleria de Medi Ambient i Territori, a través de la Direcció General de Recursos Hídrics, disposa dels mitjans personals i materials, preexistents a la modificació normativa que es pretén, per assegurar el programa de seguiment i control del domini públic hidràulic, per la qual cosa l'aprovació de la norma no té cap incidència pressupostària directa.

La nova delimitació no produirà un increment de les despeses del sector públic a destacar, ja que el programa de seguiment i control ja es dur a terme amb la normativa actual.

Així mateix, la nova zonificació no comporta increment de despeses, si no més bé una redistribució de les actuacions del programa de seguiment i control, que avui per avui, ja s'està realitzat.

Les actuacions, amb repercussió econòmica, que ja es realitzen i es seguiran realitzant, a la conselleria de Medi Ambient són de 2 tipus:

— Despeses de personal. El seguiment i control de la presència de nitrats a aquestes zones el realitzen i el seguiran realitzant els vigilants de la xarxa de control de la Direcció General de Recursos Hídrics, que són mitjans propis.

— Despeses materials. Adquisició de sondes multiparamètriques. Encara que l'adquisició d'aquest tipus de material no es realitzen cada any.

— Cargas administrativas

En relació aquest apartat cal posar de manifest que hi ha una col·laboració directa entre la conselleria de Medi Ambient i la Conselleria d'Agricultura per a dur a terme la protecció del domini públic hidràulic.

D'una banda, la conselleria de Medi Ambient, realitza dues funcions; la determinar i delimitar les zones vulnerables per a la contaminació de nitrats procedents de fonts agràries, objecte d'aquest projecte de Decret, i per altra banda, inspeccionar i prendre mostres d'aigua d'aquestes zones amb la finalitat de protegir el domini públic hidràulic.

D'altra banda, la conselleria d'Agricultura té la competència per a determinar els tipus d'adobs i quantitat màxima que es pot utilitzar, la qual cosa implica estudis i controls tant per la pròpia conselleria d'Agricultura com pels agricultors, per la qual cosa aquestes càrregues seran avaluades més endavant, quan es tramiti la Resolució del Conseller d'Agricultura que aprova aquests programes, ja que queden fora de l'objecte d'aquest Decret.

7. Se incorpora al expediente un informe de 225 páginas titulado «Análisis del contenido de nitratos en las aguas de la Demarcación Hidrológica de las Illes Balears para la propuesta de designación de zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario», de fecha mayo 2020, elaborado por el Servicio de Estudios y Planificación de la Dirección General de Recursos Hídricos.

8. Por otra parte, se pone de manifiesto que el 2 de julio de 2020 la Comisión Europea emitió un dictamen motivado dirigido al Reino de España por incumplimiento, si bien no se incorpora al expediente el mismo.

9. Se procede a dar cumplimiento a los trámites de audiencia y participación a las consejerías de la Administración de las Illes Balears; Consejos insulares y Ayuntamientos; ABAQUA; AGRAME; Asociaciones que aparecen citadas en el documento 3.4.d del expediente; *Aliança per a l'Aigua*; *Amic de la Terra*; ASAJA; Autoridad Portuaria; Colegios oficiales que se citan en el mismo documento; Cooperativas Agrícolas; Demarcación de Costas; EMAYA; FAGME; Federación de cofradías de Pescadores; de Asociaciones de Vecinos de Menorca; Hotelera de Eivissa y Formentera; Vecinos de Palma; GOB, Gob Eivissa y GOB Menorca; La Unión de Consumidores de Eivissa y Formentera; Marina Mercante; PIMEM; Ports Illes Balears; Síndic de Recs de Sóller; Unión de Cooperativas Agrarias de Baleares; Unió de Pagesos; Unió de Pagesos de Menorca; i Universitat de les Illes Balears.

También se remitió el Proyecto a las Juntas de Agua de las diferentes islas; a los miembros de la Comisión Balear del Agua y a las Comunidades de Regantes legalmente constituidas.

10. Consta que presentaron alegaciones el Ayuntamiento de Palma, ASAJA, Consejo Insular de Menorca, Consejería de Asuntos Sociales y Deportes; Consejería de Presidencia, Cultura e Igualdad; Consejería de Salud y Consumo; EMAYA y Unión de Cooperativas Agrarias de Baleares.

11. Las alegaciones son valoradas por el jefe de Servicio de Estudios y Planificación quien resume las alegaciones como sigue:

a) Unió de Cooperatives Agràries de Balears.

- a. Revisar la zonificació en base a la càrrega de nitrogen d'origen agrari i la càrrega de nitrogen d'origen humà.
- b. Incloure sols aquelles zones que superin els 50 mg/l de nitrats i aquelles on la fertilització agrària suposa un risc objectiu per a la contaminació d'aqüífers.
- c. Incloure als sistemes de control de l'article 3 del decret de ZVCN les mesures que permetin diferenciar aquella contaminació per nitrats d'origen agrari d'aquella que d'origen humà.

b) ASAJA Balears.

- a. La proposta de declaració i ampliació de Zones Vulnerables a la Contaminació per Nitrats d'Origen Agrari (ZVCN) no queda en cap cas justificada ja que :
 - L'estudi tècnic presentat no és suficient per a justificar la proposta de declaració realitzada ja que reconeix que l'origen dels nitrats no és agrari.
 - L'increment de dades disponibles ha suposat la declaració de noves ZVCN sense tenir en consideració l'origen dels nitrats.
 - Es declaren zones on el contingut de nitrats és inferior als 50 mg/l, límit marcat per la Directiva de Nitrats, i es declaren zones amb més de 50 mg/l tot i que no s'ha constatat feaentment que l'origen dels nitrats és causat per l'activitat agrària.
 - La declaració proposada no es basa en dades científiques que demostrin que l'origen dels nitrats és agrari i reconeix que es necessari dur a terme estudis que permetin determinar quin és l'origen dels nitrats. En conseqüència és necessari dur a terme aquests estudis científics previ a la declaració de les ZVCN.
 - Per tant abans de declarar cap ZVCN és necessari demostrar de manera científica que la contaminació per nitrats és d'origen agrari.
- b. El projecte de declaració presentat incorre en múltiples incoherències i resulta arbitrari ja que en alguns casos es proposa declarar com a ZVCN àrees amb poca activitat agrària i amb continguts en nitrats inferiors al límit marcat per la Directiva de nitrats (50 mg/l). La proposta també considera els percentatges de sòl agrícola, tot i que aquest e percentatge no ha de suposar un ús agrari del sòl. No s'ha de consentir que es declarin com a ZVCN àrees en les que no estigui provat que l'origen dels nitrats és agrari ja que això estableix limitacions a l'activitat agrària.
- c. El projecte de decret vulnera el principi d'igualtat i d'interdicció de l'arbitrarietat i exclou de la declaració àrees amb característiques similars. Així, els criteris aplicats per a la declaració de ZVCN no son sempre els mateixos el qual suposa un greuge comparatiu, més considerant que les despeses que han d'assumir els agricultors i ramaders que es localitzin a les ZVCN són superiors a les que hauran d'assumir aquells que es localitzin fora d'aquestes àrees.

c) Consejo de Menorca.

- És necessari que no es deixi de fer el seguiment de les aigües a cap zona.
- S'han de tenir en consideració els estudis realitzats pel Consell Insular de Menorca en quant a l'origen dels nitrats, i valorar dur a terme acords de col·laboració entre administracions per a fer un millor seguiment a aquesta problemàtica.
- Ampliar el control de l'activitat agrícola als usuaris no professionals.

— Ampliar els punts de control en aquelles àrees on no es disposi de suficient informació i dur a terme més estudis per a determinar l'origen local d'algunes de les contaminacions detectades.

— Fer un major seguiment a les aigües superficials.

d) Ayuntamiento de Palma (EMAYA).

— Desenvolupar, planificar i clarificar el responsable de dur a terme les analítiques de control de les aigües subterrànies.

e) Las diferentes consejerías consideraban que se debe incluir en el expediente y en el Preámbulo de la norma la justificación sobre la adecuación a los principios de buena regulación.

f) Sobre el escrito de la Comisión Europea, no incorporado al expediente, se indica que la Comisión considera que todas las áreas en las que se detecta contaminación por nitratos deben ser incluidas en una ZVCN e informa que, en este caso, la propuesta realizada por la consejería es insuficiente y que debería incluir más áreas.

12. Las alegaciones son valoradas, como sigue:

a) Unió de Cooperatives Agràries de Balears.

a) La zonificació proposada es basa en l'existència de contaminació per nitrats a l'aigua i, complementàriament, es considera la informació disponible al respecte dels usos del sòl. En l'actualitat no es disposa de la informació suficient que ens permeti determinar el percentatge de contribució de les diferents fonts o orígens de la contaminació per nitrats (activitat agrícola i ramadera i altres activitats humanes). Per la qual cosa no és possible dur a terme aquesta zonificació.

[...]

Per tant la declaració de les ZVCN no s'ha de limitar solament a aquelles àrees on l'agricultura sigui l'única font de contaminació sinó que s'han de declarar totes aquelles àrees on l'activitat agrària contribueixi de manera significativa a la contaminació. Segons el Tribunal de Justícia Europeu una contribució del 17% per part de l'agricultura ja ha estat considerada com a significativa en una sentència contra l'estat Belga.

En qualsevol cas, s'impulsaran estudis per discriminar l'origen de la contaminació per nitrats.

b) L'article 3 de la Directiva de Nitrats indica que s'han de declarar com a ZVCN aquelles aigües afectades per la contaminació així com aquelles que podrien veure's afectades si no es prenen mesures necessàries (programes d'actuació). En aquest sentit, i atès que el contingut natural en nitrats no hauria de superar en cap cas els 20 mg/l, es considera que aquelles àrees on la concentració és superior al 80% del límit de potabilitat (37,5 mg/l) han de ser incloses en una ZVCN per tal que s'hi puguin aplicar els Programes d'Actuació, els quals han de permetre minimitzar l'efecte de l'activitat humana en les aigües.

c) El punt 2 de l'annex II de la proposta de Decret presentada «Mesures per determinar la procedència de la contaminació» especifica que l'aprovació del Decret suposarà l'elaboració d'estudis que han de permetre discriminar l'origen dels nitrats amb l'objectiu d'excloure de les ZVCN aquelles àrees on l'origen agrícola dels nitrats no sigui significatiu.

b) ASAJA Balears.

a) La proposta de declaració i ampliació de ZVCN està perfectament justificada considerant les dades disponibles. Així, l'estudi tècnic elaborat utilitza tota la informació disponible al respecte de la qualitat de les aigües subterrànies i superficials, i analitza la informació al respecte dels usos del sòl i de l'activitat agrària.

El fet que es reconegui que part dels nitrats detectats a les aigües no sigui d'origen agrari i que el seu origen pot estar en altres activitats humanes no implica que aquestes àrees hagin de deixar de ser declarades com a ZVCN. Com s'ha indicat en la resposta anterior, totes aquelles àrees on es detecta una contaminació per nitrats superior a 50 mg/l, o que potencialment poden arribar a assolir aquest llindar si no s'apliquen les mesures necessàries (programes d'actuació), han de ser declarades com a ZVCN encara que la contribució de l'agricultura sigui petita però significativa.

En efecte és molt valuós determinar quina és la contribució de cadascun dels sectors en la contaminació per nitrats que es detecta a les aigües subterrànies, i està previst realitzar estudis al respecte. Però el fet de disposar d'aquestes dades no permetrà eliminar les ZVCN mentre no hi hagi un descens en la concentració per nitrats o es demostrï que la aportació de l'agricultura és molt poc significativa (inferior al 15%). Com actualment no es disposa de dades científiques que en determinin la contribució de cada sector de manera precisa, és preceptiu declarar totes aquestes àrees com a vulnerables. L'aplicació dels programes d'actuació, que no sols estan enfocats a controlar i limitar l'activitat agrària, han de permetre reduir la contaminació per nitrats així com determinar la contribució de cada sector.

b) La proposta de declaració s'ha realitzat amb les dades disponibles ja sigui de la qualitat de les aigües subterrànies i superficials com dels usos del sòl i activitat agrària. Totes les àrees proposades com a ZVCN, a excepció de la MAS de Formentera i la de Son Servera, compleixen amb el criteri establert: presentar una concentració mitjana de les aigües subterrànies en el període 2011 – 2018 superior a 37,5 mg/l.

Respecte d'aquestes dues MAS s'aporta un estudi que determina que els pous de control de la zona sud de Son Servera pertanyen a la MAS de Portocristo. Per tant la concentració mitjana de Son Servera és de 15 mg/l, i per tant no compleix amb la condició establerta.

Respecte a la MAS de Formentera l'estudi conclou que les zones on hi ha major presència de nitrats es localitzen en zones urbanitzades i sense activitat agrícola, per la qual cosa es considera que l'activitat agrícola no suposa una font significativa de contaminació per nitrats.

c) Com s'ha indicat la declaració de les ZVCN s'ha realitzat seguint pautes concretes i criteris determinats i en conseqüència es considera que no hi ha un greuge comparatiu entre els diferents territoris. S'ha de considerar que la proposta de Decret de ZVCN inclou un programa d'actuacions que permetrà identificar aquelles zones on la contribució de l'activitat agrícola a la contaminació de les aigües és residual i per tant pot considerar-se com a no significativa. A més cal recordar que aquest Decret ha de ser revisat com a mínim cada quatre anys, i en qualsevol cas pot ser revisat en qualsevol moment en el que es disposi d'informació rellevant que permeti modificar les ZVCN. En aquest sentit s'insta al sector de l'activitat agrària a que dugui a terme un seguiment i participi de manera activa en l'elaboració dels estudis que han de permetre discriminar l'origen dels nitrats per tal de poder excloure algunes de les ZVCN tant aviat com sigui possible.

c) Consell Insular de Menorca.

L'aprovació del Decret no suposarà deixar de fer cap dels seguiments de les aigües subterrànies i superficials encara que aquestes estiguin fora de ZVCN. En concret l'aprovació del present Decret suposarà un increment de la freqüència i dels punts de control de seguiment de les aigües superficials respecte de l'actual.

Els estudis realitzats pel Consell Insular de Menorca en quant a l'origen dels nitrats han estat considerats en l'elaboració del present Decret. En qualsevol cas les conclusions d'aquests estudis no permeten excloure ni incloure cap ZVCN a l'illa de Menorca, sinó que conclouen que l'origen dels nitrats podria estar relacionada amb l'activitat agrícola no professional. En aquest sentit és necessari incrementar el control de l'activitat agrícola no professional, incrementant la col·laboració entre les administracions competents per donar una resposta eficaç a aquesta problemàtica. En cas que el Consell Insular de

Menorca dugui a terme qualche tipus de seguiment relacionat amb la qualitat de les aigües aquest serà incorporat a les bases de dades de la DG de Recursos Hídrics per tal d'incrementar el coneixement del medi.

e) Ayuntamiento de Palma (EMAYA).

El responsable del seguiment de l'estat de les aigües a les Illes Balears és la DG de Recursos Hídrics. En conseqüència serà qui desenvoluparà i planificarà aquestes analítiques. En qualsevol cas totes aquelles dades o analítiques que puguin ser dutes a terme per altres administracions poden ser incorporades a les bases de dades, el qual permetrà tenir un millor coneixement de la situació en cada moment.

f) Comisión Europea.

Atenent les indicacions del dictamen motivat de la Comissió Europea en quant a que es obligatori declarar com a ZVCN totes aquelles aigües on es detecta contaminació per nitrats, s'accepten parcialment les indicacions. En conseqüència el Decret definitiu inclourà set (7) noves Zones Vulnerables a la Contaminació per nitrats, que en conjunt sumen un total de 65,3 km². Per tant l'àrea declarada com a vulnerable a la contaminació per nitrats a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears passarà dels aproximadament 1.940 km² proposats inicialment, als 2.005 km².

13. El 17 de febrero de 2021, la técnica de la Sección X de la Dirección General de referencia informó sobre el cumplimiento de los principios de buena regulación y sugirió incorporar en el Preámbulo dicha justificación. Por otra parte, informaba también sobre el cumplimiento de los requisitos en materia de transparencia.

14. El 22 de julio de 2020 se informa sobre el trámite de participación ciudadana, con 78 visitas.

15. Se incorpora la segunda versión del Proyecto de decreto, así como una nueva MAIN.

16. Consta emitido el informe de impacto de género emitido por el Instituto Balear de la Mujer, el 31 de marzo de 2021.

17. El 12 de mayo de 2021 emite informe el Consejo Económico y Social de las Illes Balears que realiza una serie de consideraciones en relación al valor del medio ambiente en las Illes Balears y la protección de las aguas con 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:

[...]considerem convenient ressaltar que l'adequada utilització de fertilitzants, com la no aplicació dels mateixos en període de pluges, respecte de distàncies mínimes en llocs propers als cursos d'aigua, preveure una suficient capacitat d'emmagatzematge de fems i purins durant els període 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 fons per tal de poder establir les corresponents mesures de prevenció. Des del CES pensam que les mesures de detecció i anàlisi 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 ple 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.

Finalmente, el CES analiza el procedimiento que se ha seguido en la elaboración del Proyecto y realiza una valoración sobre los trámites que se han seguido hasta la petición del dictamen y de los documentos que se han ido incorporando al expediente. En cuanto a la memoria económica recomienda la posibilidad de incluir una serie de ayudas para compensar estas pérdidas. Afirma que la limitación en el 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.

El CES también analiza la parte dispositiva y realiza algunas observaciones jurídicas relativas al contenido del Proyecto.

18. Se incorpora nuevo borrador del proyecto (el tercero) así como una nueva MAIN con valoración de los informes anteriores.

19. Se emite informe de impacto sobre cambio climático por parte del Jefe del Servicio de Cambio Climático y Atmósfera que concluye que el decreto propuesto es un instrumento que sirve para vigilar que se lleva a cabo una adecuada gestión agraria y ganadera y que ello implica que se aplicarán técnicas que minimizarán la emisión de gases de efecto invernadero, sobre todo CH₄ y N₂O; que se minimizará también la emisión de NH₃, mejorando la calidad del aire y que los cultivos mejorarán su resiliencia respecto de los efectos del cambio climático.

20. El 18 de marzo de 2021 el jefe del Servicio de Estudios y Planificación informa sobre unos cambios en el borrador que considera no esenciales sino más bien corrección de errores que permite obtener mayor claridad en el Proyecto.

21. En la misma fecha, el mismo Jefe de Servicio emite otro informe en el que, resumidamente, se indica que:

— El Proyecto de decreto no establece ninguna regulación en relación a la aplicación de abonos en la agricultura.

— Que tampoco establece ninguna prohibición temporal de aplicación de abonos del grupo 1 (abonos orgánicos). Que regula y limita la cantidad de abonos nitrogenados utilizados por cultivo por superficie y año en las ZVCN y ello según la normativa por lo que, un agricultor que esté aplicando ya el código de buenas prácticas, la declaración de su zona como vulnerable no debería tener efectos negativos.

— En cuanto a la contribución de la actividad agrícola en la contaminación por nitratos, y siguiendo el Dictamen motivado del Consejo Europeo, si la actividad agrícola contribuye a la contaminación por nitratos, aunque sea de forma minoritaria, es razonable declarar la zona como ZVCN.

— Que todos los estudios isotópicos realizados en las Illes Balears para discriminar el origen de los nitratos del agua subterránea han concluido que el origen no está relacionado con los vertidos de aguas residuales, sino que está relacionado con los abonos químicos utilizados en la agricultura. Se cita el informe de seguimiento de 2017, de la Dirección General del Agua de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente.

— Que, según los datos que se introducen en el informe, los excedentes de nitrógeno de origen agrícola de los últimos 8-10 años se ha reducido prácticamente a la mitad, reduciendo su contribución a la contaminación total. La contribución de las EDAR ha aumentado un 30%, pero aún así, el potencial de contaminación de origen agrícola es superior, unas 6 veces por encima del de las EDAR y 2,5 veces que el resto (EDAR, viviendas, pérdidas alcantarillado).

22. Se incorpora al expediente un informe jurídico de 25 de noviembre de 2021, del Jefe de la Sección XIV del Servicio Jurídico, sin firmar, en el que se concluye que, en el supuesto de la aprobación definitiva del decreto en los términos en que se hallaba redactado, se aprecian indicios que podrían derivar en responsabilidades penales, por la comisión de un posible delito de prevaricación administrativa.

23. Se emite un informe del Jefe del Departamento Jurídico de la Secretaría General de la Consejería tramitadora del Proyecto, de 31 de marzo de 2022. Este último concluye que:

«Vists aquests informes tècnics i tota la documentació que forma part de l'expedient, el tècnic que subscriu, que tampoc és expert en dret penal, no veu indicis d'il·lícits penals en la tramitació del present decret que és fruit d'una obligació derivada de la Directiva[...]

»Per aquest motiu seria convenient sol·licitar un informe a l'Advocacia[...]

24. La Abogacía emite informe del que, resumidamente, destacamos los siguientes argumentos:

— Que no es posible informar si se observa algún indicio de delito penal en la tramitación dado que la petición del informe se ha hecho en unos «términos excesivamente amplios o genéricos, obviando que la determinación de si determinadas actuaciones son constitutivas de delito penal deber realizar en el ámbito de un proceso penal».

— Que no obstante lo anterior, «es evidente que la designación de zonas vulnerables por la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias, si viene avalada por informes técnicos que la sustenten, no se trata de una actuación que pueda constituir un delito de prevaricación administrativa, puesto que no concurrirían los requisitos exigidos para que pueda apreciarse este delito».

— Respecto a las cuestiones planteadas en el borrador de informe jurídico sobre falta de acreditación de que el sector agrícola ha contribuido de forma significativa a la contaminación por nitratos y a la reducción del límite previsto en el normativa de 50mg/l a 37,5 mg/l sin justificar cuidadosamente la necesidad de realizar esta disminución, el informe de la Abogacía destaca que en el informe técnico de 18 de marzo de 2022, del Jefe de Servicio de Estudios y Planificación se da respuesta a las dudas planteadas respecto al origen de la contaminación por nitratos y la contribución significativa de la agricultura, así como al establecimiento del límite para declarar las zonas vulnerables en 37'5 mg/l.

25. El 16 de junio de 2022, el jefe del Departamento jurídico emite nuevo informe en el que analiza el procedimiento concluyendo que se ha seguido correctamente el mismo, aunque realizaba algunas observaciones.

26. Dicho informe es valorado por otro, firmado por la técnica de la Sección X en el que se indica que las observaciones realizadas por el Departamento jurídico han sido cumplimentadas en las MAIN emitidas con anterioridad.

27. El 8 de julio de 2022, la presidenta de las Illes Balears solicita formalmente Dictamen al Consejo Consultivo de las Illes Balears. Lo hace sobre la base de la propuesta del consejero, de 4 de julio de 2022, de solicitar Dictamen con *carácter ordinario*, y no por la vía de urgencia (ello a pesar de las advertencias de la Comisión Europea a las que hemos hecho referencia anteriormente).

28. El 19 de julio siguiente, el presidente del Consejo Consultivo procede a la devolución del expediente sin dictamen por considerar que faltaba, entre otros aspectos, la última MAIN, en la que se analizaran los informes emitidos con posterioridad a la ya emitida en su momento, así como para que se remitiera la carta en día enviada por la Comisión Europea.

29. El 13 de septiembre de 2022 la Jefa de Departamento Técnico de Coordinación propone a la secretaría general que se solicite nuevamente Dictamen al Consejo Consultivo. Se propone la solicitud de dictamen *sin carácter urgente* a pesar de la carta de la Unión Europea.

30. El 26 de septiembre de 2022, la presidenta de las Illes Balears solicita dictamen al Consejo Consultivo, sin carácter urgente, sobre la base del informe de la jefa de Departamento anteriormente referida.

31. El Consejo Consultivo emite el Dictamen 106/2022 realizando una serie de observaciones esenciales que impedirían analizar el Proyecto de decreto. Por otra parte, se indicaba que se tenía que revisar el Proyecto de decreto para determinar si el mismo se adecuaba a la nueva normativa aprobada por el Estado. Se refería el Consejo Consultivo al Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias. Este Real Decreto no se citaba ni en la MAIN (ni en el apartado del marco normativo ni en ningún otro apartado), ni tampoco en el Preámbulo de la norma. En ambos casos se citaba el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, que precisamente había sido derogado por el Real Decreto 47/2022.

32. Tras la recepción del Dictamen, la jefa del Departamento de Técnico de Coordinación emitió un informe sobre las observaciones realizadas por este superior órgano de consulta en su Dictamen 106/2022. En ningún momento del informe se hace mención a que la tramitación del procedimiento deba acelerarse por ser urgente.

33. El 23 de enero pasado, la presidenta de las Illes Balears vuelve a solicitar Dictamen nuevamente sin carácter urgente.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera

La Presidenta de las Illes Balears se encuentra legitimada para solicitar el presente dictamen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.a de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo de las Illes Balears y corresponde al Consejo Consultivo su emisión con carácter preceptivo, al amparo de lo establecido en el artículo 18.7 de la Ley anterior, dado el carácter claramente «*ad extra*» del proyecto de decreto objeto de dictamen.

Este dictamen ha sido solicitado con *carácter ordinario* y no por la vía de urgencia. Hasta tres veces se ha solicitado Dictamen a este Consejo Consultivo sobre este mismo Proyecto de decreto y en ninguna de ellas se ha propuesto a la presidenta que se formule la consulta con carácter urgente y ello a pesar de la existencia del Dictamen de la Comisión Europea, de fecha 2 de julio de 2020.

Segunda

Dado que el Dictamen 106/2022 se emitió con observaciones sin entrar a analizar el contenido material del Proyecto de decreto, se ha emitido con posterioridad un informe de respuesta a nuestro dictamen por parte de la jefa del Departamento Técnico de Coordinación.

En el informe se indica que «sembla que hi ha algunes consideracions sobre el Projecte que estan relacionades amb males interpretacions d'informació de caire tècnic per la qual cosa, abans d'entrar a les consideracions del Dictamen, es considera adient fer els següents aclariments». A continuación informa sobre la problemática de la contaminación de las aguas por nitratos y la normativa europea que resulta de aplicación. Se indica que el Real Decreto 47/2022 es la normativa básica estatal que regula la materia (siendo la primera vez que se cita esta norma, tras la advertencia del Consejo Consultivo puesto que, como se ha dicho en los antecedentes, ni en la MAIN ni en el Preámbulo del Proyecto se hacía ninguna mención al mismo, citándose una norma derogada). Tras cuatro páginas en las que se hacen los «aclariments» oportunos al Consejo Consultivo «de caire tècnic» concluye que de la declaración de las zonas vulnerables, «i sobre tot de de les mesures que determini la Conselleria d'Agricultura, Pesca i Alimentació, tota la societat es veu beneficiada».

En relación a las observaciones realizadas por el Consejo Consultivo en su Dictamen 106/2022 la técnica que suscribe dicho informe da respuesta a cada una de ellas en la forma que sigue:

1º. En el Dictamen 106/2022, considerábamos necesario incorporar al expediente las actas en las que se reflejasen las deliberaciones y valoraciones de los expertos en la materia que habían participado en el expediente (refiriéndose a las reuniones del Consell Balear de l'Aigua). Esta observación se hacía sin carácter esencial, pero recomendando que se tuviera en cuenta «en futuros» expedientes. Este Consejo Consultivo considera relevante tener acceso a las actas en las que se reflejen las aportaciones de los miembros de los órganos colegiados de asesoramiento, en cualquier área que se trate, dado que las mismas coadyuvan en la labor de asesoramiento de este superior órgano de consulta ya que se trata de órganos técnicos y especializados por razón de la materia. Su opinión es muy valiosa para este Consejo Consultivo.

En respuesta a esta observación, que era no esencial, la técnica que suscribe el informe recuerda al Consejo Consultivo que el informe del Consell Balear de l'Aigua no es preceptivo y que por dicho motivo no informó, pero que «atesa la seva importància, es va consultar a tots els membres del Consell Balear de l'Aigua i les juntes insulars de l'Aigua. A les sessions del Consell Balear de l'Aigua que van tenir lloc durant la tramitació del projecte de decret es va informar sobre la tramitació i el seu estat a l'apartat d'informació general de l'ordre del dia». A pesar de ello, tampoco ahora ha presentado las actas correspondientes a tales

sesiones, desoyendo la petición del Consejo Consultivo. Por ello, nuevamente recordamos que esta consideración deberá ser tenida en cuenta en futuros expedientes.

2. El Consejo Consultivo echaba en falta en el procedimiento de elaboración del Proyecto de decreto un informe más amplio sobre las *cargas administrativas* que se derivan de la norma propuesta pues resultaba del todo insuficiente la motivación y justificación que se había dado en la tramitación del expediente que nos había sido remitido. Esta observación era esencial.

La técnica que suscribe el informe de respuesta al Dictamen del Consejo Consultivo mantiene que:

En definitiva, el seguiment previst al Projecte de decret ja està duent a terme de forma ordinària amb mitjans propis i, per tant, no suposarà un increment de càrregues administratives.

Aquest seguiment permetrà obtenir la informació necessària per delimitar de nou les zones vulnerables a la contaminació per nitrats d'origen agrari en el termini establert per la normativa estatal i europea, que també es fa amb Mitjans propis, el que no suposarà càrregues administratives en el futur.

Cal esmentar que al Projecte de decret no es preveu l'autorització prèvia per part de la Conselleria de Medi Ambient d'activitats agrícoles i ramaderes a aquestes zones per la qual cosa, en aquest aspecte tampoc no hi ha càrregues administratives.

El Consell Econòmic i Social, en el Dictamen 4/2021 (...) manifesta que la limitació a l'ús de determinats adobs, així com la seva prohibició per alguns cultius pot suposar una limitació a la producció agrícola, augment de costos i per això suggereix incloure ajudes per compensar les pèrdues.

Pel que fa aquesta consideració, i atès el que disposa l'article 8 de la Llei 40/2015, esmentat amb concordança amb el Decret 11/2021, de 15 de febrer, de la presidenta de les Illes Balears, sobre competències i estructura orgànica de les conselleries, l'aprovació de bones pràctiques sobre l'ús d'adobs correspon a la conselleria d'Agricultura. Tal és així que de forma coetània a la fase de consulta i informació pública del Projecte de decret de delimitació de zones vulnerables, la Conselleria d'Agricultura va aprovar el Programa d'actuació aplicable a les zones declarades vulnerables en relació amb la contaminació de nitrats d'origen agrari de les Illes Balears (BOIB núm. 135, d'1 d'agost).

No és competència de la Conselleria de Medi Ambient valorar els efectes econòmics que tindrà l'aplicació del Programa d'actuació aprovat per la Conselleria d'Agricultura, Pesca i Alimentació, en la redacció del qual no ha participat i si hi ha un augment de costos derivat de la seva aplicació, és la conselleria d'Agricultura la que ho ha de valorar i, en cas que ho consideri adient, crear una línia de ajudes o subvencions.

Atesa la finalitat de l'estudi de càrregues administratives i atesos que la competència és irrenunciable i s'ha d'exercir per l'òrgan que la té atribuïda i, que durant el tràmit procedimental d'audiència i informació pública del Projecte de Decret en tramitació, la conselleria d'Agricultura va aprovar el Programa d'actuació aplicable a les zones vulnerables, l'únic òrgan competent per realitzar l'estudi de càrregues administratives de l'aplicació de l'esmentat Programa és la Conselleria d'Agricultura, Pesca i Alimentació, ja que si aquest estudi fou realitzat per la conselleria de Medi Ambient i Territori seria nul de ple dret per falta de competència manifesta per raó de la matèria; d'acord amb l'article 47.1b) de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre de procediment administratiu comú de les administracions públiques.

Per tot això, d'acord amb el que s'ha exposat, entenem que no és necessari emetre informe de càrregues administratives i es modifica la MIN del Projecte de decret ampliant la informació al respecte.

El Consejo Consultivo comparte el argumento de que no es competencia de la Consejería de Medio Ambiente valorar los efectos económicos del Programa aprobado por la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación; sin embargo, este programa no es el objeto de nuestro dictamen ni de la consulta formulada. En cambio, la Consejería de Medio Ambiente, sin ningún atisbo de *nulidad* de pleno derecho, sí tiene competencia para elaborar el informe de cargas administrativas derivadas del *Proyecto de decreto objeto de consulta*.

Pese al argumento esgrimido en el informe de referencia, la técnica que lo suscribe finalmente llega a afirmar que *no existen cargas administrativas* en lo que se refiere al Proyecto de decreto sometido a dictamen y que así se incluye en la nueva «MIN» (sic); es decir, en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN).

3. El Consejo Consultivo consideraba que debía complementarse el informe sobre el impacto económico y social pues era evidente el impacto que dicha norma iba a tener en el sector de la agricultura y lo hacíamos en los siguientes términos:

Tanto es así que el Consejo Económico y Social ha advertido de forma genérica que el Proyecto de decreto va a tener un impacto negativo en el sector agrícola por lo que recomienda la inclusión de un paquete de ayudas, que finalmente no es incluido en la versión definitiva. De hecho se justifica en el informe de valoración del dictamen del CES que el tema de las ayudas corresponde a la Consejería de Agricultura. El CES, cabe recordarlo, interviene con carácter preceptivo sólo cuando el Proyecto normativo afecta de forma estructural en materia económica y social y es en este contexto en el que se debió solicitar el informe del CES por parte de la dirección general instructora. Es decir, si la dirección general ha considerado preceptiva la intervención del CES es porque considera que el Proyecto sí tiene un impacto «estructural» en materia socio-económica. Y cuando el CES emite su dictamen, con dicho carácter, viene a avalar la existencia dicho impacto y en la *estructura* de la economía, por lo que no se entiende que la MAIN afirme que no va a tener impacto.

Este Consejo Consultivo considera necesario, especialmente en el presente Proyecto de decreto, ampliar la memoria de impacto económico y social (sin descartar que la Dirección General tramitadora del mismo valore solicitar nuevamente dictamen el CES dado que es el órgano legitimado estatutariamente para informar en materia económico y social y, además, en el Grupo III hay un representante del sector agrario). En cualquier caso, debe reformularse de forma rigurosa el informe de impacto socio-económico actual. Esta observación es esencial.

La técnica que suscribe el informe de respuesta a nuestro dictamen responde como sigue:

i) En relació a la necessitat de complementar l'informe sobre l'impacte econòmic i social ja que considera evident que la normativa tindrà impacte sobre el sector agrícola. Sembla que aquesta «evidència» deriva de les apreciacions fetes al dictamen del CES.

Al marge de la millora ambiental que pot representar, i que per ella mateixa ja justifica la implementació de bones pràctiques, el dictamen del CES ens xerra molt oportunament d'optimització dels mitjans de producció agrícola, que no és més que el fruit de reduir costos, en aquest cas d'adquisició i aplicació de fertilitzants excedentaris, obtenint els mateixos resultats i, per tant, millorant els beneficis del sector a través d'aquesta optimització.

Aquesta afirmació xoca amb l'observació particular segona del mateix dictamen quan afirma que «la limitació de l'ús d'adobs pot suposar una limitació a la producció agrícola i un augment dels costos de producció».

La reducció d'aplicació d'adobs excedentaris, que és el que es tracta d'evitar al marc normatiu europeu, no pot comportar un augment dels costos de producció, ans al contrari. A preus unitaris idèntics, adquirir menys quantitat de producte per a un procés

productiu, fa abaratir els costos de producció. I així es fa constar a la memòria d'impacte normatiu.

Com ja s'ha esmentat anteriorment és la Conselleria d'Agricultura, Pesca i Alimentació, en l'exercici de la seva competència, qui estableix el Programa d'Actuació a les zones vulnerables. La Conselleria de Medi Ambient i Territori identifica, de forma objectiva, les zones on s'han de prendre mesures per la protecció del cicle de l'aigua. No cerca reduir arbitràriament l'aplicació d'adobs, sinó adaptar la quantitat i temporalitat a les necessitats del cultiu, evitant un excés innecessari de fertilització que es tradueix en pèrdues econòmiques per l'agricultor i un perjudici per al medi ambient i per tant, per la societat. No es tracta de limitar la producció agrícola, ja que el cultiu rebrà el fertilitzant estrictament necessari per optimitzar el seu creixement, si no de reduir els excedents de fertilització que les plantes no poden absorbir i que lixivia als ecosistemes aquàtics.

Curiosament la consideració jurídica segona c) de l'informe del Consell Consultiu té en compte aquesta observació segona particular del CES per argumentar que s'ha de complementar l'informe sobre l'impacte econòmic i social, però no pas l'observació general que va en sentit contrari i recolza els arguments de la MIN. Tant és així que l'informe del Consell Consultiu afirma que «es evidente el impacto que dicha norma va a tener en el sector de la agricultura», fent una valoració de caire tècnic sense cap fonament tècnic objectiu i en contraposició a l'indicat al punt d) posterior on es diu que «la labor de este Consejo consultivo es meramente jurídica por lo que nuestro análisis al respecto se halla limitado a estos estrictos términos». Aquest punt és summament important, en quant l'observació essencial del Consell consultiu per complementar l'informe sobre l'impacte econòmic i social parteix d'una observació particular del CES infundada i que és contrària a l'observació general del propi informe del CES.

En tot cas, per ampliar la informació en relació a l'impacte socioeconòmic de la norma, al punt 10 de les consideracions tècniques de l'informe del cap de servei d'Estudis i Planificació de 18 de març de 2022 es recull l'excés de nitrogen aplicat pel sector agrícola a les Illes Balears estimat pel MITERD, que és d'unes 2.250 T/any.

Si suposem un contingut mitjà de nitrogen del 20% als fertilitzants i un preu mitjà de 800 €/T (recerca pròpia), es malbaraten uns 10 M€/any a les Illes Balears que es poden minimitzar amb la declaració de zona vulnerable.

L'excés de fertilitzants, a més de representar un perjudici econòmic pel propi agricultor, pot provocar processos d'eutrofització al medi, a més de reduir la qualitat de l'aigua d'abastament fins el punt de fer-la no potable. Aquesta eutrofització no només perjudica als ecosistemes, sinó que pot representar un problema seriós de salut pública i se pot traduir en afeccions a la economia, especialment en aquella basada en el turisme. La transparència i qualitat de les nostres aigües costaneres, un dels majors reclams turístics de les nostres illes, se posa en risc quan s'incorporen al cicle de l'aigua aquests fertilitzants, que indefectiblement arribaran a la mar. Altres sectors pilars de l'economia illenca es poden veure's afectats per la incorrecta aplicació d'aquests fertilitzants. En termes econòmics i socials, aquest perjudici al sector turístic pot ser inquantificable.

D'acord amb tot l'anterior s'amplia l'apartat corresponent de la MIN tenint en compte les estimacions econòmiques anteriors.

ii) En relació al fet que el dictamen del CES només és preceptiu quan el Projecte normatiu afecta de forma estructural en matèria econòmica i social i la sospita que és per aquest motiu pel qual s'ha sol·licitat el dictamen des de la Direcció General, cal indicar que en general, durant la tramitació de normativa en matèria d'aigües es sol·licita informe al CES, així com altres organismes l'informe dels quals no és preceptiu. Això es fa a instàncies dels diferents organismes que informen durant la tramitació i no és la primera vegada que s'ha de sol·licitar un informe que en realitat no és preceptiu encara que així sigui considerat per l'organisme tramitador. S'entén com una garantia d'avaluació de les diferents afeccions que pugui haver en matèries complexes com ara la protecció del medi ambient o la gestió de les aigües i d'acord amb això es va sol·licitar informe al CES.

iii) En relació a la necessitat de sol·licitar un nou dictamen al CES no es considera, ja que com s'ha explicat anteriorment els efectes sobre el sector i la societat balears seran positius en concordança amb les consideracions generals del propi dictamen emès pel CES sobre aquest Projecte de Decret.

Cal destacar que el Projecte de decret fou objecte, d'acord amb el que disposa la Llei 1/2019, de 31 de gener, de consulta a les conselleries. Durant aquest tràmit es va treballar estretament amb la conselleria d'Agricultura, Pesca i Alimentació que va contribuir a la millora de la delimitació i va organitzar reunions amb el sector on es va explicar la delimitació tècnica. També que la Conselleria d'Agricultura, Pesca i Alimentació, de forma coetània al tràmit d'audiència, consulta i informació pública del Projecte de decret en tramitació, i en l'exercici de les seves competències, va aprovar la Resolució de la consellera, de 29 de juliol de 2020, per la qual s'aprova el programa d'actuació aplicable a les zones declarades vulnerables en relació amb la contaminació de nitrats d'origen agrari de les Illes Balears (BOIB núm. 135, d'1 d'agost de 2020).

A més a més, la conselleria de Medi Ambient i Territori, en l'exercici de les seves competències, delimita de forma territorial les zones vulnerables a la contaminació per nitrats d'origen agrari. Per a determinar aquestes zones s'han tingut en compte dades objectives d'acord les previsions de la normativa europea (Directiva Nitrats i Marc de l'Aigua) i estatal. Els criteris han tingut en compte els previstos al Real Decret 47/2022, de 18 de gener, sobre la protecció de les aigües contra la contaminació difusa produïda pels nitrats procedents de fonts agràries, la redacció del qual es va fer en paral·lel a la tramitació d'aquest Projecte de decret i tenint en compte les consideracions tècniques efectuades per la Comissió Europea. L'aplicació d'aquest criteris té com a resultat les zones que el Projecte de decret delimita com a zones vulnerables per la contaminació de nitrats d'origen agrari. A més a més de l'estalvi econòmic directe a les activitats agrícoles de les zones declarades hi ha un benefici social generalitzat derivat de la millora de la qualitat dels ecosistemes aquàtics que implica garantia de subministrament d'aigua potable i la garantia de qualitat de les aigües de bany i els ecosistemes aquàtics que sustenten en part l'activitat turística.

A la vista de dicha argumentación, este Consejo Consultivo que reproduce y ratifica íntegramente las consideraciones realizadas en su Dictamen 106/2022, da por suficiente la memoria de impacto económico. Es más, a la vista del nuevo informe de impacto económico se colige que, efectivamente, sí era procedente la ampliación del mismo.

4. Por otra parte, y sobre la suficiencia del informe técnico que viene a justificar el Proyecto de decreto y que se ha puesto en entredicho en el expediente, el Consejo Consultivo advertía, como ya lo hemos hecho otras veces (la última en el Dictamen 63/2022) que la labor de este Consejo Consultivo es meramente *jurídica* por lo que nuestro análisis al respecto se halla limitado a estos estrictos términos. Es decir, este órgano consultivo está limitado para entrar a valorar las consideraciones de cariz *técnico* que el mismo se contiene y considera que es un informe que la Conselleria ha motivado —con mayor o menor carga documental— y que se han contrastado con la participación, incluidos los órganos específicos y especializados para ello.

Sobre ello la técnica informa lo siguiente:

Al respecte cal dir que la proposta es sustenta en un informe tècnic d'una extensió de 225 pàgines que analitza de forma detallada la situació en relació a la contaminació per nitrats derivada de les dades de la xarxa de seguiment de la qualitat de les aigües subterrànies i superficials de la Direcció General de Recursos Hídrics.

També que amb aquesta documentació es va consultar els membres del Consell Balear de l'Aigua i de les Juntes Insulars i d'altres administracions i representants del sector agrícola, amb qui també es varen mantenir reunions sectorials. No només es troba ben

argumentat des del punt de vista tècnic, sino que la revisió de la delimitació d'aquestes zones obeeix a un mandat de la normativa d'aplicació i en concret de la Directiva Nitrats, que estableix els criteris tècnics que s'han d'utilitzar i que són els incorporats, entre d'altres, a l'informe tècnic. Cal dir que també s'han tingut en compte els criteris previstos al Real Decret 47/2022, de 18 de gener, sobre la protecció de les aigües contra la contaminació difusa produïda pels nitrats procedents de fonts agràries, la redacció del qual es va fer en paral·lel a la tramitació d'aquest Projecte de decret i tenint en compte les consideracions tècniques efectuades pels tècnics de la Comissió Europea que han acompanyat tot el procés.

Mantenemos que la labor de este Consejo Consultivo es meramente *jurídica* por lo que no realizamos ninguna consideración al informe técnico que motiva el Proyecto de decreto; sin embargo, la jefa del Departamento Técnico de Coordinación, al tiempo que hace observaciones de contenido *jurídico*, también realiza *juicios técnicos* y ratifica el informe técnico anteriormente mencionado concluyendo que «es troba ben argumentat des del punt de vista tècnic».

5. El Consejo consultivo también echaba en falta alegaciones y observaciones al Proyecto por parte de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación, señalando que «el silencio mantenido por la mayoría de las consejerías, en especial la de Agricultura, concilia mal con el principal objetivo que persigue este trámite, que no es otro que garantizar la coherencia de la norma proyectada con el resto de políticas públicas y una correcta evaluación de impacto normativo, con seguimiento de la calidad normativa y, en particular, el efecto del cumplimiento de la futura norma en el resto de políticas públicas. Esta observación deberá ser tenida en cuenta en futuros expedientes» y no era esencial.

Sobre la misma, la técnica que responde a nuestro Dictamen señala que:

No correspon a l'òrgan promotor respondre aquest punt, sinó a l'òrgan consultat. En tot cas, aquest fet pot estar perfectament relacionat amb el fet que des d'aquella conselleria es trobi pertinent i adequada aquesta delimitació així com el programa de seguiment proposat. De fet, durant la tramitació del projecte de decret hi ha hagut una gran col·laboració entre les dues conselleries que ha permès millorar la delimitació de les zones.

Esta afirmación ratifica aún más si cabe la consideración realizada por este Consejo Consultivo sobre la necesidad de que las consejerías participen en los procedimientos de elaboración de disposiciones generales sobre todo en aquellos que afecten al ámbito de sus competencias.

Esto nos hace plantear si el procedimiento de elaboración del Proyecto de decreto debería haberse tramitado por ambas consejerías, cuando menos con informe jurídico de las dos y con propuesta formal al Consejo de Gobierno por parte de los dos consejeros.

Tercera

Desde la óptica de los principios de buena regulación, y en particular del de seguridad jurídica, el Consejo Consultivo realizaba una consideración más:

El artículo 4.2 del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias (ahora derogado), determinaba que «Las zonas designadas como vulnerables deberán ser examinadas y, en su caso, modificadas o ampliadas por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, en un plazo adecuado y como *mínimo cada cuatro años*, a fin

de tener en cuenta los cambios o factores que no hubiesen sido previstos en el momento de su designación». Desde la aprobación del Decreto 116/2010, de 19 de noviembre, de determinación y delimitación de zonas vulnerables por la contaminación de nitratos procedentes de fondos agrarios, y siguiendo el art. 4.2 del Real Decreto, *en 2014 se debería haber hecho una revisión en las Illes Balears*; sin embargo, y como no se había hecho, se recibió una Carta de la Comisión Europea de emplazamiento, de 9 de noviembre de 2018 por la infracción 2018/2250 sobre incumplimiento de algunos artículos de la Directiva. A día de hoy, ha transcurrido en exceso el período de 4 años previsto en el Real Decreto (hasta el punto de que éste último, como se verá, está ya derogado). Como señala el dictamen del Consejo de Estado nº 955/2017, de 30 de noviembre, «Entre los `principios de buena regulación`, establecidos con carácter general en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, está el principio de seguridad jurídica —por otra parte garantizado en el artículo 9 de la CE— que exige generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas (artículo 129.4). Lejos de ser esta una declaración meramente retórica, ha de informar toda la elaboración de las disposiciones de carácter general, como la que se examina.

Sobre ello, la técnica informa que:

Pel que fa a la consideració Tercera, en que es retreu la necessitat de revisar la delimitació cada 4 anys s'ha d'observar la pertinència d'aquesta i a la vegada posar el focus en el fet que el projecte en tramitació duu a prop de 3 anys en tramitació, en un procediment ple d'ingerències, el que pot estar relacionat amb el fet que aquesta revisió no s'hagi dut a terme per governs anteriors.

Este Consejo Consultivo quiere recordar que este procedimiento de elaboración del Proyecto de decreto se inició en marzo de 2020 y (salvo el período en que se paralizaron los plazos administrativos como consecuencia de la declaración del estado de alarma como consecuencia de la crisis sanitaria provocada por la COVID19), a día de hoy sigue sin haberse aprobado, habiendo transcurrido tres años prácticamente desde su inicio y sin que en ningún momento se haya tramitado el procedimiento por urgencia. Como decíamos al principio, hasta en tres ocasiones se ha solicitado dictamen al Consejo Consultivo de las Illes Balears y en ninguna de las tres se ha propuesto que la emisión de la consulta debiese tener carácter urgente. Mantenemos, pues, nuestra observación.

Cuarta

En la consideración jurídica cuarta realizábamos otra advertencia «con más severidad ésta, que las anteriores, pues en el momento de emisión del presente Dictamen, rige en la materia que nos ocupa, el *Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias* y no el *Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero*, citado anteriormente».

Este Consejo Consultivo consideró que la Consejería debía volver a analizar la adecuación del Proyecto al *nuevo* marco normativo ya que ni en la MAIN ni en el preámbulo del Proyecto se citaba el *Real Decreto 47/2022*. Recordemos que la MAIN (en su última versión) indica que «Així doncs, amb aquest nou decret es dona resposta a la carta d'emplaçament de la Comissió europea per incomplir la Directiva 91/676/CEE; al temps que compleix amb el *Reial Decret 261/1996, de 16 de febrer*, mitjançant el qual es va incorporar, la Directiva esmentada a l'ordenament jurídic espanyol».

En este caso, la técnica que suscribe el informe tantas veces mencionado, está de acuerdo con el Consejo Consultivo y afirma que «Aquesta consideració és molt adient» aunque añade que «s'ha de tenir en compte que tota la feina tècnica i d'elaboració del Projecte de decret es va realitzar abans de l'aprovació del RD 47/2022. Cal dir però que tota la tramitació del Projecte de decret objecte de dictamen es va fer en paral·lel i en coordinació amb la Direcció General de l'Aigua del MITERD, mentre el RD 47/2022 estava en tramitació, de manera que s'ha tingut en compte tot el seu contingut».

Esta información no se había trasladado al Consejo Consultivo en el momento en que emitió su Dictamen 106/2022. Como ya hemos avanzado anteriormente, en la MAIN no se hacía ninguna mención al nuevo Real Decreto; tampoco el preámbulo de la norma lo citaba. Tanto la MAIN como el Preámbulo citaban la norma derogada. Así las cosas, el Consejo Consultivo no puede conocer que la consejería haya estado trabajando con este Real Decreto ni que haya estado coordinándose con otros departamentos. Esta forma de proceder dificulta la labor de este superior órgano de consulta y retrasa el normal funcionamiento de las instituciones.

Sin embargo, dado que se ha incluido en la nueva MAIN la referencia del Real Decreto 47/2022, suprimiéndose la cita del Real Decreto derogado, y lo mismo se ha hecho en el Preámbulo del Proyecto de decreto, queda pues subsanada nuestra observación.

Quinta

Antes de analizar el contenido del articulado queremos recordar que este Consejo Consultivo, como hacen los demás Consejos Consultivos análogos de otras Comunidades Autónomas y, por supuesto, el Consejo de Estado, desarrolla una función fundamental como es la de control interno de la legalidad de las disposiciones generales sin perjuicio del posterior control externo reservado a los Tribunales Contencioso-Administrativos. El dictamen previo del Consejo Consultivo es un requisito esencial y de orden público para la validez de la norma administrativa que pretenda aprobarse. Por ello, resulta imprescindible el control de legalidad y de acierto del Consejo Consultivo con carácter previo a la aprobación. La finalidad de este dictamen del órgano consultivo no es sino contribuir a un mejor ejercicio de la potestad normativa de la Administración *pues no se trata de una mera función consultiva*, sino de un control preventivo de legalidad, de naturaleza esencial, de todas las disposiciones de carácter general. Con ella se pretende actuar como una garantía preventiva, para asegurar en lo posible el imperio de la Ley y el de jerarquía normativa, introduciendo mecanismos de ponderación, freno y reflexión que son imprescindibles en dicho procedimiento de elaboración. La razón de ser del sometimiento al dictamen del Consejo Consultivo es esencial pues el dictamen no es una pura formalidad ni un mero trámite administrativo, sino una garantía de mejora técnica y de acierto.

El Consejo Consultivo es un órgano de reconocida competencia técnica que actúa de forma *objetiva*, pues está dotado de *una independencia de criterio superior* y que atiende a razones de *legalidad* por lo que su participación en la elaboración y preparación de textos como el que nos ocupa es una garantía de objetividad e imparcialidad en la producción de cualquier norma. En suma, el Consejo Consultivo es el órgano superior de consulta de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears según el artículo 76 del Estatuto de Autonomía y artículo 1 de

la Ley 5/2010 y, como tal, actúa como filtro de legalidad y de control jurídico lo que contribuye a mejorar el funcionamiento de la administración pública y evita, en la medida de lo posible, la conflictividad contenciosa, al actuar como una antesala a la interposición de cualquier recurso contencioso administrativo. A ello responde el artículo 25 de nuestra ley cuando exige que la documentación que se ha de adjuntar a la consulta debe ser completa.

Sexta

El proyecto de decreto cuenta con un Preámbulo en el que, ahora sí, se cita el Real Decreto 47/2022 de referencia. Por otra parte, a la hora de justificar el título competencial habilitante para que la comunidad autónoma pueda aprobar el Decreto proyectado sólo se hace mención al artículo 30 del Estatuto de Autonomía sin citar el concreto apartado de dicho artículo ni el Decreto de la Presidencia que atribuye tal competencia a la consejería tramitadora de la norma. Debe pues completarse en este sentido el Preámbulo. Esta observación es esencial.

El Proyecto que cuenta con tres artículos, una disposición derogatoria, una final así como dos anexos.

El artículo 1 regula su objeto; el artículo 2 la designación y delimitación de las zonas vulnerables por la contaminación por nitratos en las Illes Balears; el artículo 3 aprueba el «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» que se incluye en el anexo 2.

La disposición derogatoria única deroga de forma expresa el Decreto 116/2010 referido anteriormente así como cualquier disposición del mismo o inferior rango que se oponga. La disposición final única regula la entrada en vigor del Decreto al día siguiente de su publicación.

Finalmente contiene dos anexos: Anexo 1, Cartografía de zonas; y Anexo 2, Programa de seguimiento y control del dominio público hidráulico de las Illes Balears en las zonas vulnerables por la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias.

Analizado el contenido material del Proyecto de decreto, este Consejo Consultivo no realiza ninguna observación de contenido jurídico.

III. CONCLUSIONES

1.ª La Presidenta de las Illes Balears está legitimada para solicitar el presente dictamen y el Consejo Consultivo es competente para emitirlo con carácter preceptivo.

2.ª Se ha seguido el procedimiento legalmente establecido en la elaboración del Proyecto de decreto.

3.ª El Gobierno de las Illes Balears tiene competencia para la aprobación de la norma proyectada si bien deberá ampliarse en el Preámbulo de la norma el título competencial que le habilita para aprobar el Proyecto.

4.ª No se realizan consideraciones en cuanto al fondo del Proyecto.

Palma, 8 de marzo de 2023