

DENUNCIA ANTE LA COMISIÓN EUROPEA

Por incumplimiento del Derecho Comunitario del Reino de España y de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, por la aprobación del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Islas Baleares.

1. DATOS DE LOS DENUNCIANTES.-

CONCEPCIÓ JUANOLA PONS, mayor de edad, con DNI núm. 41.492.330-P, actuando en nombre del Grup Balear d'Ornitologia i Defensa de la Naturalesa (GOB), entidad legalmente constituida, con CIF G07089600, inscrita en el Registro de Asociaciones de la Delegación del Gobierno con el núm. 241, sección 2ª, declarada de Utilidad Pública por acuerdo del Consejo de Ministros de día 19 de junio de 1985, con domicilio en la calle Manuel Sanchis Guarner, 10, de 07004-Palma

EDUARDO CUADRADO DE JUAN, mayor de edad, con DNI número 43.140.199L, como presidente y en representación de la Asociación Balear de Licenciados en Ciencias Ambientales (ALCAIB), entidad legalmente constituida, con CIF OG57095184, inscrita en la Sección 1ª del Registro de Asociaciones de las Islas Baleares con número 3970, con domicilio Apartado de correos 11.117, 07010 de Palma.

HAZEL MORGAN BROWN, mayor de edad, con NIE X0082185Y, como presidenta y en representación de Amigos de la Tierra Baleares, entidad legalmente constituida, con CIF G07479397, inscrita en la Sección 1a del Registro de Asociaciones de las Islas Baleares con número 1693, con domicilio Avinguda Compte Sallent, 4 - 1ªA, 07003 de Palma.

MARIA FRANCISCA SIMONET, mayor de edad, con DNI 41.291.410Q, como presidenta y en representación de ATTAC Mallorca, entidad legalmente constituida, con CIF G57069742, con domicilio calle Francesc de Borja Moll, 10 - entresuelo B, 07003 de Palma

FRANCESC GRÀCIA LLADÓ, mayor de edad, con DNI número 43.003.682F, como vicepresidente y en representación de la Sociedad de Historia Natural de las Baleares, entidad legalmente constituida, con CIF G07309503, inscrita en el Registro de Asociaciones de las Islas Baleares con número 14, con domicilio en calle Margalida Xirgú, 16 - bajos, 07011 de Palma

LUIS MORAGUES ZAFORTEZA, mayor de edad, con DNI número 41.388.501R en representación de la Asociación de Geólogos de las Islas Baleares, entidad legalmente constituida, inscrita en la Sección 1ª del Registro de Asociaciones de las Islas Baleares con número 3781, con domicilio calle Margalida Xirgú, 16, 07011 de Palma

MARIA DEL CARMEN SÁNCHEZ MACHADO, mayor de edad, con DNI número 43.066.300L, como degana y en representación del Colegio Oficial de Biólogos de las Islas Baleares (COBIB), entidad legalmente constituida, con CIF G57192510, con domicilio en calle Sant Josep de la Muntanya, 11 bajos, 07010 de Palma.

ANTONI CAIMARI PIERAS, mayor de edad, con DNI número 43.049.834K en representación de la Asociación de Agentes de Medio Ambiente de las Islas Baleares (AFIB), entidad legalmente constituida, con CIF 07943970, con domicilio Apartado de Correos 1041, 07314 de Caimari - Selva.

JUAN ANTONIO RODRÍGUEZ, mayor de edad, NIF 43141645-Q, como presidente de Enginyeria sense Fronteres de les Illes Balears, entidad legalmente constituida, con CIF G57265191, inscrita en el Registre d'Associacions de les Illes Balears, en la Sección Primera y con número 311000005132, con domicilio c/Carles I, nº2, 07003 Palma de Mallorca.

Personas de contacto.-

MARGALIDA MARIA RAMIS SASTRE, con DNI número 43.101.476M con domicilio a efectos de notificaciones en calle Manuel Sanchis Guarner, 10, 07004 de Palma. Correo electrónico: territori@gobmallorca.com y teléfonos de contacto 0034971496060/0034658653708

Consentimiento para revelar la identidad de los denunciantes: Los denunciantes autorizan a la Comisión, a revelar su identidad, en la tramitación de la queja ante las autoridades del Estado miembro contra el que se dirige la denuncia.

Colaboración con la Comisión Europea: Los denunciantes quedan a disposición de la Comisión para colaborar con ella, con la aportación de información o documentos, así como con la realización de informes específicos, que aclaren o concreten los extremos que sean necesarios para lograr el cumplimiento del derecho comunitario y la protección del medio ambiente que se denuncia en esta queja.

2. DATOS DE LA QUEJA.-

Estado miembro y Autoridad que ha incumplido: El Reino de España y en concreto, el Consejo de Ministros, con la aprobación del Real Decreto 684/2013 de 6 de septiembre por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Illes Balears. Publicado en el BOE Núm. 215 de 7 de septiembre, páginas 65340 65342:

http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-9429

Acto que incumple el Derecho Comunitario: Por una parte, el Real Decreto 684/2013 por el que se aprueba el PHIB y por otra parte, la Resolución del Director General de Recursos Hídricos de 16 diciembre 2013, mediante la cual se dispone la publicación de las disposiciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Islas Baleares, aprobado mediante el Real Decreto 684/2013, de 6 de septiembre. Publicado en el Boletín Oficial de las Islas Baleares, BOIB número 180 de 28 de diciembre 2013, páginas 63831 a 63939:

<http://www.caib.es/eboibfront/es/2013/8248/seccion-iii-otras-disposiciones-y-actos-administra/472>

Normas de Derecho Comunitario incumplidas:

Sin perjuicio de que puedan evidenciarse otros incumplimientos más adelante, en la actualidad entendemos que, al menos, se han infringido las siguientes disposiciones:

- Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, DOL 327, de 22-12-2000 (en adelante Directiva Marco del Agua).
- Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, que se adaptó en el Derecho interno con el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación (BOE Núm. 171 de 15 de julio 2010).
- Directiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre 2006, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro (*Directiva hija*), que se adaptó en el Derecho interno con el Real Decreto 1514/2009 de 2 de octubre, por el que se regula la protección de las aguas subterráneas frente a la contaminación y el deterioro.
- Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental, incorporada al derecho interno por la Ley 26/2007 de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental.
- Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.
- Así como otras disposiciones de Derecho comunitario, y principios y objetivos de la Unión Europea, relacionados con las directivas citadas

3. HECHOS.-

3.1. Antecedentes.-

3.1.1. Trasposición de la Directiva Marco a la legislación española.

La trasposición a la legislación española de la Directiva Marco del Agua (en adelante DMA) se ha realizado de forma incorrecta, insuficiente, compleja y fragmentaria. Dado que dicha trasposición se ha realizado a través de diversas normas estatales, no siempre queda clara su aplicabilidad a las cuencas intracomunitarias, como es el caso de las Islas Baleares, aunque debe interpretarse, que le son aplicables al menos con carácter subsidiario.

Inicialmente, la trasposición se realiza de forma incompleta, mediante la Ley 62/2003 de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, mediante un artículo (nº 127), que modifica el texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001.

Posteriormente, la Ley 11/2005 de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001 de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, modifica también el TRLA de 2001, para adaptarlo a los mandatos de la DMA.

El Real Decreto 907/2007 de 6 de junio, por el que se aprueba el reglamento de Planificación Hidrológica y la Orden ARM/2656/2008 de 10 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción de Planificación Hidrológica, modificada por la Orden ARM/1195 de 2011, regulan los aspectos más técnicos de la DMA, aunque de forma todavía incompleta.

El Real Decreto 1514/2009 de 2 de octubre, por el que se regula la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro, traspone la Directiva de aguas subterráneas (Directiva 2006/118/CE) e incorpora los apartados 2.3., 2.4. y 2.5. del Anexo V de la DMA.

La Ley 11/2012 de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, publicada en el Boletín oficial del Estado, BOE núm. 305, de 20 de diciembre 2012 (<http://www.boe.es/boe/dias/2012/12/20/pdfs/BOE-A-2012-15337.pdf>), realiza también algunas modificaciones en el TRLA (artículo primero. catorce), en especial añadiendo una nueva disposición adicional décimo quinta, por la cual *“las referencias en el articulado de esta Ley a los acuíferos sobreexplotados, se entenderán hechas a las masas de agua subterráneas en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo o químico”*, con lo cual se adapta el Texto Refundido de la Ley de Aguas a la nomenclatura de la Directiva Marco del Agua.

La dispersión de dicha normativa, su fragmentación, en algunos casos sus contradicciones, la diferenciación en cuencas intercomunitarias e intracomunitarias y los procedimientos de aprobación de los planes hidrológicos en el Estado, permiten que puedan aprobarse planes que incumplan claramente el derecho comunitario, sin que exista “control de legalidad” respecto al mismo, salvo el que finalmente, pueda o quiera realizar la propia Comisión Europea.



Singularidad del caso del Plan Hidrológico de las Islas Baleares

La singularidad del Plan Hidrológico de las Islas Baleares se puede centrar en dos aspectos: singularidad territorial y socioeconómica, y singularidad en el proceso de tramitación.



Singularidad territorial y socioeconómica

Las Islas Baleares, con una superficie próxima a los 5.000 Km² (Mallorca: 3.640 Km²; Menorca: 693 Km²; Ibiza: 541 Km²; Formentera: 82 Km²), presentan una longitud de costa superior a los 1.400 Km. La pluviometría es la típica mediterránea, con concentración de lluvias entre los meses de octubre y marzo y práctica inexistencia de las mismas en los meses de verano, presentando además, una gran variabilidad interanual.

La población estable ronda el millón de habitantes. Esta población se incrementa notablemente, por el flujo turístico en los meses de verano, doblándose prácticamente, en la última semana de julio y primera de agosto. Ello significa una fuerte presión territorial (especialmente en las zonas costeras), sobre el recurso y sobre los sistemas de tratamiento de las aguas residuales. Podemos decir que se explotan más recursos en el periodo más inadecuado (verano) y en la zona más sensible (la costa).

Existen documentados en la Administración Hidráulica, unos 60.000 pozos con derechos de agua (solamente unos 17.000 informatizados), que superan ampliamente los 250 hm³, cifra superior a los recursos subterráneos disponibles. Esta cifra, venturosamente no se alcanza en las extracciones reales, pero legalmente podría alcanzarse. No obstante, el grado de explotación anual de los recursos subterráneos medios disponibles, ya alcanza el 90,5 % en la isla de Mallorca, el 155 % en Menorca y el 109 % en Ibiza.

Estos recursos subterráneos se encuentran en acuíferos fundamentalmente carbonatados, con procesos cársticos y por tanto, vulnerables. La mayoría de ellos en contacto con el mar, afectados por procesos de intrusión marina en mayor o menor grado. Como consecuencia de la excesiva explotación de sus recursos subterráneos y de la salinización de los mismos, ha sido necesaria la implantación de desaladoras de agua de mar en Palma, Andratx y Alcudia en

la isla de Mallorca, Ciutadella en la isla de Menorca, San Antonio y Santa Eulalia en la isla de Ibiza y la desaladora de Formentera. Por otra parte, para el abastecimiento de la ciudad de Palma de Mallorca, existe también una planta de desalación, que trata agua salobre extraída de captaciones subterráneas (planta de Son Tugores).

Por otra parte, existen más de 60.000 viviendas aisladas en suelo rústico (algunos estudios citan más de 100.000), la mayoría de las veces, con sistemas poco eficientes de tratamiento de las aguas residuales.

La actividad agrícola y ganadera, especialmente la intensiva, ha provocado una fuerte contaminación por nitratos, lo que ha obligado, a instancias de la Comisión Europea, a incrementar de manera importante, el número de zonas declaradas “vulnerables” y sobre las que deberían tomarse medidas concretas y no meramente justificaciones burocráticas, que no siempre se ajustan a la realidad. No obstante, la agricultura y la ganadería, no son los únicos responsables de la contaminación por nitratos; conviene no olvidar, que la ya citada inadecuación de los sistemas autónomos de depuración y el mal estado de muchas de las redes de alcantarillado urbano, contribuyen también a esa contaminación.

En otro orden de cosas, en Baleares existe una alta ocupación del territorio, tanto urbanística como agrícola y ganadera, con lo que los torrentes y su vegetación en la ribera, sea de ribera o climática, y su mantenimiento y recuperación, representan un elemento clave en la conectividad biológica y en la protección frente a la contaminación y las inundaciones, en la línea de las recomendaciones de los trabajos para la Estrategia europea Blueprint y la comunicación de la comisión al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre infraestructuras verdes. Dicho mantenimiento y recuperación, son elementos claves para el cumplimiento de la “Directiva de Inundaciones”.

Por otro lado, las Islas Baleares son una plataforma privilegiada en el Mediterráneo occidental, para el flujo de las aves migratorias. Dispone de algunos humedales incluidos en la lista RAMSAR y otros muchos, de pequeñas dimensiones, que también tienen gran importancia, no sólo por sí mismos y su ubicación, sino porque actúan como zonas complementarias a los anteriores en periodos de fuerte afluencia de aves o de escasez de agua.

Como puede deducirse de lo sucintamente descrito, se trata de un territorio con unos recursos y un medio ambiente, extremadamente frágiles y sometidos a fuertes presiones antrópicas. Su mantenimiento y sostenibilidad dependen de la aplicación decidida y estricta, de los principios de la Directiva Marco del Agua y sus normas de desarrollo. Como veremos, ese era el objetivo del Plan Hidrológico aprobado inicialmente en 2011, desvirtuado totalmente en la Normativa del PHIB aprobado definitivamente en 2013.

Ω ① Singularidad en el proceso de tramitación

Aunque en el apartado siguiente se describe más detalladamente el proceso de tramitación del Plan, es necesario realizar algunas consideraciones.

El Plan Hidrológico de las Islas Baleares, aprobado inicialmente por el gobierno de la CAIB (Comunidad Autónoma de las Islas Baleares) en febrero de 2011, comenzó a elaborarse en 2004 siguiendo las fases establecidas, garantizando la participación pública activa e integrando los resultados de la misma, en la Memoria, en el Programa de Actuaciones y en la Normativa, incluyendo en esta última, una parte sustancial de las medidas necesarias para alcanzar los

objetivos fijados por la DMA, pues en el proceso de participación se puso de manifiesto que, si muchas de las medidas no se incluían en la Normativa, no se garantizaba su eficacia.

En marzo de 2011 fue informado favorablemente por el Consejo Nacional del Agua, junto con el de Cataluña, quedando solamente pendiente su remisión al Consejo de Ministros. Inexplicablemente, este trámite solamente se realizó para el Plan de Cataluña (aprobado por el Consejo de Ministros de 2 septiembre 2011), quedando el Plan de Baleares pendiente de este trámite.

El cambio de gobierno producido tras las elecciones autonómicas de mayo 2011, propició que el nuevo gobierno surgido de las mismas, solicitase la paralización del citado último trámite y la devolución del Plan. Tras ser revisado y modificado sustancialmente por lo que respecta a la Normativa, y remitido de nuevo al Ministerio, el Consejo Nacional del Agua, en fecha 29 de julio 2013, informó de nuevo favorablemente, un Plan sustancialmente distinto del anterior, sin tomar en consideración los votos particulares emitidos en el mismo (que se adjuntan como Anejo nº 1).

El informe del Consejo Nacional del Agua, en el caso de las cuencas intracomunitarias, se centra exclusivamente en el control del cumplimiento de los artículos 40.1., 3 y 4 y el artículo 42 del TRLA y no entra en la comprobación del cumplimiento, no sólo de la normativa comunitaria y la DMA, sino ni siquiera, en el cumplimiento del resto de normativa de aguas estatal que es técnicamente aplicable. Lo mismo sucede con el Consejo de Ministros.

Por tanto, en el caso de las cuencas intracomunitarias, se deja la responsabilidad del análisis del cumplimiento de la normativa comunitaria y su aplicación, exclusivamente en manos de la Comisión.

La singularidad del Plan Hidrológico de las Islas Baleares estriba, en que no se conoce ningún otro, en que un Plan en un grado tan avanzado de tramitación, realizada con todos los requisitos legales, se haya paralizado y modificado tan sustancialmente.

La presión del sector agroindustrial y otros lobbys (directores facultativos de perforaciones y empresas de sondeos, entre otros) y los políticos que actúan a su dictado, pueden estar tras esta situación, buscando beneficios para estos sectores, aún a costa del interés general (protección del Dominio Público Hidráulico, de los ecosistemas....).



Elaboración y tramitación del Plan Hidrológico de las Islas Baleares

La elaboración del Plan, ha seguido un largo proceso que comenzó en 2004 siguiendo las fases establecidas: Caracterización de la Demarcación Hidrográfica (art. 5 y 6 de la DMA). Temas importantes. Borrador del PH. En todas estas fases, se ha potenciado y garantizado la información, la consulta y la participación activa, con un total de 31 Talleres intersectoriales con 773 participantes, lo que representa más de 300 entidades del tejido social, económico y ambiental de todas las islas; una jornada científico-técnica final así como tres reuniones interdepartamentales y dos reuniones con la federación de municipios.

A su vez la elaboración del Plan ha representado un ingente esfuerzo técnico (y económico) para cumplir con la DMA. Se ha caracterizado el estado ecológico de las aguas costeras baleares, utilizando los indicadores establecidos por la DMA (fitoplancton, nutrientes, macroalgas, macroinvertebrados bentónicos y Posidonia), las aguas epicontinentales: torrentes y humedales (indicadores fisicoquímicos, diatomeas, macroinvertebrados) y el

estado cuantitativo (niveles piezométricos) y químico de las Masas de Aguas Subterráneas (Cl⁻, NO₃⁻, etc), incluyendo el análisis de las sustancias prioritarias.

Por lo que respecta en concreto al borrador del Plan Hidrológico 2011 (tercera fase del proceso), fue sometido a participación y consulta pública, por un período de seis meses (BOIB nº 143 del 9-10-2008). Tras la elaboración del Informe de Sostenibilidad Ambiental, éste junto al conjunto del PHIB (Memoria, Normativa, Programas), con la incorporación parcial de observaciones realizadas en los talleres participativos, fue sometido a Información Pública, por un período de 45 días (BOIB nº 146 del 20-03-2010).

Se recibieron más de 800 observaciones, sugerencias y alegaciones. De ellas, se incorporaron más del 80% y el resto se desestimaron con respuesta motivada.

Posteriormente y en coordinación con la Comisión Balear de Medio Ambiente, se elaboró la Memoria Ambiental del Plan, tras el informe pertinente de los servicios de la misma, incluyendo en el Plan sus prescripciones. El proceso de integración de alegaciones para la elaboración del texto normativo definitivo, así como la incorporación o adaptación del mismo a las últimas normativas estatales: RD 903/2010 de 9 de julio de Evaluación y Gestión de Riesgos de Inundaciones y RD 60/2011 de 2 de enero, sobre Normas de Calidad Ambiental en la Política de Aguas, tuvo una duración de 8 meses.

Finalmente, en fecha 14 de febrero de 2011 el Pleno del Consejo Balear del Agua, informó favorablemente el Plan y, el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, en sesión de 25 de febrero, aprobó con carácter inicial el texto informado por el Consejo Balear del Agua. Este texto, con la documentación pertinente, se remitió a la Dirección General del Agua del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, en fecha 4 de marzo de 2011 y, fue informado favorablemente, junto al Plan de Catalunya, por el Consejo Nacional del Agua el 24 de marzo de 2011, quedando solo pendiente su aprobación por el Consejo de Ministros.

Con el cambio de gobierno producido por las elecciones autonómicas de mayo 2011, se solicitó al Ministerio, primero verbalmente en reunión mantenida el 25 de julio 2011, con el Secretario de Estado y la Directora General del Agua y posteriormente, por acuerdo del Consell de Govern de 14 de octubre del mismo año, para la revisión y modificación del Plan.

Comenzó entonces un proceso de revisión del Plan, intentando modificar las cifras del anterior, inicialmente en lo referido a las superficies regadas y a las asignaciones de agua para agricultura y posteriormente, de los balances. Ante la imposibilidad de que los técnicos del Servicio de Estudios y Planificación las modificaran, se intentó con el CEDEX (MAGRAMA), con el mismo resultado. Todo ello para poder tener “una horquilla para escoger”.

El nuevo gobierno, tras la paralización del último trámite de aprobación del PHIB de 2011, sometió de nuevo a información pública el mismo documento (BOIB nº 167 de 8 de noviembre 2011). En realidad, lo lógico hubiera sido modificar el texto y posteriormente someterlo a información pública. Es evidente, que se trataba de poder incluir los aspectos ya negociados en los despachos por colectivos como el de Directores Facultativos y sondistas, el sector del agronegocio y similares. Esto provocó un relativo desconcierto. Aquellos sectores, mayoritarios en la anterior fase de participación, que veían reflejadas en el documento sus alegaciones, no vieron la necesidad de alegar, aunque algunas organizaciones sí presentaron alegaciones, insistiendo en que se mantuviese el texto. Los

sectores interesados en la modificación del Plan, no tenían muy claro cómo hacerlo, lo cual provocó sucesivas prórrogas del proceso.

Finalmente, se abrió un nuevo periodo de información pública sobre el Informe de Sostenibilidad Ambiental del PHIB, el Anejo a dicho Informe y la nueva documentación del Plan (BOIB nº 58 de 30 de abril de 2013). El nuevo texto sometido a información, elimina o banaliza la mayoría de las sugerencias o alegaciones incorporadas al texto aprobado inicialmente en 2011, como consecuencia del proceso de participación activa ya descrito, sin dar respuesta motivada a los participantes del anterior proceso, de los motivos de la supresión de las alegaciones anteriormente aceptadas por la Administración e incorporadas en la Normativa de Planificación de 2011. Evidentemente, las organizaciones que presentaron alegaciones ante esta situación, tampoco han recibido respuesta motivada.

Es evidente, que todo ello crea una gran inseguridad jurídica y es un grave fraude administrativo.

3.2. Derecho comunitario incumplido

3.2.1. Consideraciones previas

Todo Estado miembro tiene la obligación imperativa de adoptar las medidas necesarias, para alcanzar el resultado prescrito por una Directiva, conforme al Artículo 288 del TFUE, tal como confirman numerosas sentencias de los tribunales europeos.

Por otra parte, el deber de actuar con buena fe, lealtad y cooperación (artículo 4 del TUE), determinan una obligación de comportamiento del Estado, que va más allá de la mera adaptación legislativa, en tiempo y forma de la Directiva.

Entendemos que la Directiva Marco del Agua, al igual que cualquier otra Directiva, es una disposición comunitaria, que nace con unos fines generales y con la vocación de alcanzar unos objetivos concretos.

Conforme al artículo 4 del TUE, los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones comunitarias. El principio de lealtad comunitaria derivado de este artículo, prohíbe que una disposición del mencionado Estado miembro, pueda mermar el resultado pretendido por la Directiva, a corto, medio o largo plazo.

Si esta exigencia de buena fe, lealtad y cooperación, tiene sentido en cualquier ámbito material del derecho comunitario, es más necesaria e imperativa en medio ambiente. Recordemos que la irreversibilidad de los daños ecológicos, es uno de los caracteres del derecho ambiental, carácter sobre el que se apoyan los principios comunitarios de cautela y acción preventiva recogidos en el artículo 191 del TFUE.

El agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal (considerando 1 de la DMA). Para ello, la Directiva Marco del Agua, (DMA) establece el principio de *no deterio* adicional y lo formula con carácter general y como objetivo medioambiental.

El primero de los fines propuestos por la DMA, es establecer un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas

subterráneas, que prevenga todo deterioro adicional y proteja y mejore, el estado de los ecosistemas acuáticos y, con respeto a sus necesidades de agua, de los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes (artículo 1.a).

Pero además de constituirse en finalidad de la Directiva, también considera que deben fijarse objetivos medioambientales para garantizar el buen estado de las aguas superficiales y subterráneas en toda la Comunidad y evitar el deterioro en el ámbito comunitario (considerando 25). Se concreta como objetivo medioambiental o meta material de los programas de medidas, expresamente para las aguas superficiales (artículo 4.1.a.i) y las aguas subterráneas (artículo 4.1.b.i), y, tácitamente, para las zonas protegidas (artículo 4.1.c).

El principio de no deterioro, se comprende entre los efectos jurídicos aplicables de forma inmediata, desde la entrada en vigor de la Directiva y sólo se excepciona su cumplimiento en situaciones de necesidad muy cualificadas, como son la fuerza mayor (artículo 4.6) o el interés público superior (artículo 4.7).

El Plan Hidrológico aprobado inicialmente en 2011 pretendía, a través de los Programas de Medidas y especialmente, a través de la Normativa, cumplir con estos principios y objetivos. Las modificaciones introducidas en el Plan Hidrológico aprobado definitivamente en 2013, impiden o dificultan gravemente su cumplimiento y la consecución de los objetivos fijados por la Directiva Marco del Agua.



Modificaciones legales

Pero en paralelo, como se pretendía una desregulación lo más completa posible, era preciso derogar algunas normativas vigentes. Para ello, y por el procedimiento del Decreto Ley posteriormente convalidado, se promulgaron la Ley 7/2012 de 13 de junio, de Medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible y la Ley 13/2012 de 20 de noviembre, de Medidas urgentes para la activación económica en materia de industria y energía, nuevas tecnologías, residuos, aguas, otras actividades y medidas tributarias. Con la promulgación de estas leyes ya se podía acometer la “desplanificación hidrológica”.

La utilización de la figura del Decreto-ley para cambiar el sistema de régimen especial que rige en Baleares desde 1969 al régimen ordinario, en contra de todos los estudios técnicos existentes o la eliminación de las normas técnicas para la construcción de sondeos de menos de 7.000 m³/año, o para permitir regar los campos de golf con aguas subterráneas,..., no parece aplicable. Es difícilmente justificable su aplicación por razones de urgencia, salvo para favorecer intereses económicos muy concretos (Directores facultativos y sondistas, “campos de golf”, etc.) en perjuicio del Dominio Público Hidráulico.

La aplicación de la figura del Decreto-ley debe ceñirse a casos de “extraordinaria y urgente necesidad”, conforme al artículo 49.1 del Estatuto de Autonomía. Este concepto no es una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna; es la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-ley (STC 189/2005, de 7 de julio). Su apreciación inicial corresponde al juicio político del Gobierno, pero éste debe explicitar y razonar esta situación y debe aplicar medidas que guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar.

Es requisito que quede acreditada la “conexión de sentido” entre las medidas adoptadas y la situación de urgencia que se pretende afrontar a través de su aprobación.

La utilización del Decreto-ley, mientras se respeten los límites constitucionales, tiene que reputarse como una utilización constitucional legítima en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados por la gobernación del país, que por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta (SSTC 29/1986, de 20 de febrero y 182/1997, de 28 de octubre).

Su fin es subvenir a situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes (STC 189/2005, de 7 de julio). Se trata pues de una "legislación de urgencia", admitida por la Constitución bajo condiciones cuya inobservancia constituye una infracción que sólo puede repararse con una declaración de inconstitucionalidad, sin que los efectos derogatorios de la legislación sobrevenida o los convalidantes de la asunción del Decreto-Ley por el Congreso de los Diputados puedan corregir un defecto que ha de concebirse como necesariamente insubsanable (STC 329/2005, de 15 de diciembre).

En el caso que nos ocupa, no se da ninguna de las circunstancias que justifican la figura del Decreto-ley. Se incumple el procedimiento establecido en el Reglamento de Dominio Público Hidráulico (RDPH), para pasar del Régimen especial al Régimen general.

En efecto, la disposición Transitoria Segunda del RDPH dice que:

"La excepción contemplada en el apartado 2 del artículo 84 de este Reglamento se aplicará, durante el año 1986, aún cuando los acuíferos no hubieran sido declarados como sobreexplotados o en riesgo de estarlo, en aquellas zonas que, con anterioridad a la entrada en vigor de la LA, estaban sujetas a algún régimen especial de limitaciones de alumbramientos y explotación de aguas subterráneas, cuando el volumen total anual no sobrepase los 7.000 metros cúbicos..."

Todo ello sin perjuicio de que, una vez realizado el estudio a que se refieren el apartado 3 del artículo 171 de este Reglamento, el organismo correspondiente pueda restablecer, en su caso, el régimen ordinario previsto en el Reglamento."

El apartado 3 del referido artículo (que hace referencia a la declaración de acuíferos sobreexplotados), dice:

"... el organismo de cuenca elaborará un estudio sobre la situación del acuífero en el que se justifique, en su caso, la declaración; para ello deberá solicitar informe al Instituto Geológico Y Minero de España.

A la vista del estudio y, en su caso del citado informe y oído el Consejo del Agua, la Junta de Gobierno resolverá expresa y motivadamente sobre la declaración provisional de acuífero sobreexplotado o en riesgo de estarlo".

El Reglamento de Dominio Público Hidráulico establece pues, el mismo procedimiento para pasar de régimen especial a régimen ordinario, que para la declaración de acuífero sobreexplotado.

Esta Disposición recoge de forma expresa, la posibilidad de exigir autorización, aun cuando el volumen total anual fuera inferior a los 7.000 m³/año, en aquellos lugares donde existiere un Régimen Especial, como es el caso de Baleares. Esta Disposición tenía vigencia a lo largo de 1986 y tal vigencia fue prorrogada anualmente mediante Decretos y posteriormente por el Decreto 29/1995, de 23 de marzo (BOCAIB 6/4/95) en el que se establece, en su artículo 13, la necesidad

de autorización para volúmenes de menos de 7.000 m³/año y posteriormente consolidada por la Ley 10/2003 de la CAIB.

Se incumple la Disposición adicional décimo quinta del Texto Refundido de la Ley de Aguas, sobre la consideración a los efectos de la Ley de Aguas, de las masas de agua subterráneas en riesgo (y por tanto, hay que suponer que con mayor motivo, las prorrogables y excepcionables), como acuíferos sobreexplotados.

En efecto, en la *Ley 10/2003 de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas*, de la CAIB, se establecía la necesidad de autorización para extracción de volúmenes anuales menores de 7.000 m³/año, consolidando así, el Régimen Especial vigente en Baleares desde 1969. Por otra parte, en su punto 3º, párrafo 3º, se decía que, “reglamentariamente, mediante Decreto de Consejo de Gobierno, se determinarán las condiciones técnicas generales para la realización de captaciones y abandonos, a las que deberán ajustarse los proyectos y su ejecución, con el fin de garantizar la protección del dominio público hidráulico ante todo tipo de contaminación. Para las captaciones de abastecimiento público se establecerán unas condiciones específicas”.

En cumplimiento de esta disposición, se publica el Decreto 108/2005 de 21 de octubre, por el que se regulan las condiciones técnicas de autorizaciones y concesiones de aguas subterráneas y de ejecución y abandono de los sondeos en el ámbito de las Islas Baleares, BOIB núm. 163 de 29 de octubre 2005): <http://www.caib.es/sacmicrofront/archivopub.do?ctrl=NTCS050502ZI128042&id=128042>

En él, se prohíbe toda nueva captación en la franja de 1 Km desde la línea de costa en la isla de Mallorca y de 500 m en las islas de Menorca e Ibiza. Para captar aguas subterráneas con contenido salino equivalente al del agua del mar, se establece una distancia máxima desde la línea de costa, de 100 m. Por otra parte, el decreto regula las condiciones de cementación de sondeos y su profundidad, para acuíferos libres (en función de su litología) y para acuíferos cautivos superpuestos y multicapa, así como los métodos de descenso de tubería, corona de cementación, utilización de centradores, cierre de la cabeza de la captación, estanqueidad de la misma, desinfección, contador volumétrico, etc., así como la responsabilidad de los directores técnicos en el cumplimiento de las condiciones impuestas. Se prohíbe también las nuevas captaciones en el perímetro de restricciones máximas, 250 m, de las captaciones para abastecimiento. Se regula asimismo, el abandono de sondeos y en su Artículo 9, dice “la Dirección Gral. de Rec. Hídricos ha de establecer los medios de inspección administrativa necesarios, para controlar el debido cumplimiento de las condiciones técnicas establecidas en el presente Decreto”.

La Propuesta de PHIB informada favorablemente por el CNA en marzo 2011, contenía (y aclaraba en el Anejo 3) la Normativa en vigor desde 2005.

La *Ley 7/2012 de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible*, publicada en el BOIB número 26 de 18 de febrero de 2012, en su Disposición derogatoria punto 1, apartado I, se deroga el Decreto 108/2005 “sólo en lo que respecta a las autorizaciones de explotación de aguas subterráneas con volumen inferior a 7.000 m³/año” (al parecer se considera que, un sondeo mal construido que sólo saque 7.000 m³/año, no es una vía preferente de contaminación).

En el Plan Hidrológico aprobado en 2013, se elimina la obligatoriedad de cumplir cualquier norma técnica de ejecución de sondeos, dejando, al libre albedrío de directores facultativos y sondistas, la protección del Dominio Público Hidráulico.

Hay que recordar que, como se ha dicho, la Ley 7/2012 de 13 de junio, no deroga el Decreto 108/2005 de 21 de octubre, por lo que se refiere a las concesiones. Por otra parte, el *Decreto*

53/2012 de 6 de julio, sobre vigilancia sanitaria de las aguas de consumo humano de las Islas Baleares, publicado en el Boletín Oficial de las Islas Baleares (BOIB) número 100 de 12 julio 2012, <http://boib.caib.es/pdf/2012100/mp53.pdf>, establece en su Anexo I (Programa de vigilancia sanitaria de aguas de consumo humano de las Islas Baleares) punto 2.3.1, apartado b:

“A fin de proteger el Dominio Público Hidráulico de cualquier tipo de contaminación, la ejecución de los sondeos se ha de ajustar a las condiciones técnicas mínimas que establece el Decreto 108/2005”

Por tanto, el nuevo texto normativo aprobado definitivamente en 2013, incumple la propia legislación autonómica o pretende, de forma encubierta, derogar esta legislación, sin citarla. Se considera, desde un punto de vista técnico, que las normas técnicas de construcción y abandono de sondeos que figuraban en la Normativa de 2011, deben ser las mínimas exigibles en todas las captaciones de aguas subterráneas, sin perjuicio de que los directores facultativos, en sus “proyectos”, puedan aplicar mejores técnicas (mayor espesor de tuberías, mayor espesor de cementación, cementación a través de válvula de fondo, etc.).

El Artículo 2, punto 1, del Decreto 108/2005, repetidamente citado y vigente desde el 2005 hasta la promulgación de la Ley 7/2012, establecía: *“Las nuevas autorizaciones de explotación de aguas subterráneas en las Illes Balears, solamente se podrán conceder para caudales instantáneos máximos de 0,5 l/seg y volúmenes máximos de 200 m³/año, para viviendas aisladas en suelo rústico que dispongan de cédula de habitabilidad o acrediten una antigüedad superior al 1 de marzo de 1987 a través del correspondiente certificado municipal o dispongan de licencia municipal de obra en ejecución.....”*.

El Artículo 4, punto 1, del Decreto 108/2005 dice: *“Se prohíbe toda nueva captación en la franja de 1 Km de la línea de costa en la isla de Mallorca y de 500 m en las islas de Menorca e Eivissa, exceptuadas las captaciones de agua con un contenido de sal equivalente al agua de mar, a los efectos de desalación u otros usos debidamente justificados. Estas captaciones se realizarán previa autorización, en las condiciones técnicas que se establezcan en cada caso, según las características y situación hidrogeológica del acuífero, y a una distancia de la costa no superior a 100 m, salvo casos debidamente justificados mediante el oportuno estudio hidrogeológico”*.

La Ley 7/2012 citada, deroga todos estos aspectos. En el Plan aprobado inicialmente en 2011 se incluían todos ellos, mientras que en el Plan aprobado definitivamente en 2013, se realizan modificaciones sustanciales (ver punto 3.2.3.) que imposibilitan o dificultan el cumplimiento del Artículo 4 de la Directiva Marco del Agua y que atentan contra el principio general de precaución y de no deterioro adicional.

La Ley 13/2012 de 20 de noviembre, de medidas urgentes para la activación económica en materia de industria y energía, nuevas tecnologías, residuos, aguas, otras actividades y medidas tributarias, publicada en el Boletín Oficial del Estado número 11 de 12 de enero 2013, (<http://www.boe.es/boe/dias/2013/01/12/pdfs/BOE-A-2013-355.pdf>), regula el otorgamiento de concesiones de caudales para actividades agrícolas y proyectos de nuevas inversiones, en su Artículo 25:

- “1. Se pueden otorgar a las unidades hidrogeológicas clasificadas concesiones de aguas subterráneas para usos agrícolas y ganaderos hasta un máximo de 4 hectómetros cúbicos, que deben distribuirse por islas según su superficie agraria útil.
2. Pueden solicitar estas concesiones:
 - a) Los titulares de explotaciones agrarias incluidas en el Registro de Explotaciones Prioritarias de la consejería competente en materia de agricultura.

- b) Los promotores de proyectos de nuevas inversiones en materia agrícola y ganadera, que deberán inscribirse en el Registro de Explotaciones Agrarias.
- c) Los titulares de instalaciones agrícolas y ganaderas existentes que no dispongan de agua suficiente, con título habilitante, para su actividad.
3. Las solicitudes deben ir acompañadas, además de la documentación prevista en el artículo 184 del Reglamento del dominio público hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, de un estudio agronómico, que debe contener como mínimo una memoria explicativa de la actividad agrícola o ganadera que se tiene que desarrollar, la superficie afectada por la actividad, el sistema de riego, el tipo de cultivo, el volumen máximo anual necesario y las necesidades hídricas mes a mes.
- El sistema de riego propuesto debe garantizar una utilización eficiente del agua, de acuerdo con el tipo de cultivo y de explotación, y las mejores técnicas disponibles.
- La Dirección General de Recursos Hídricos debe evaluar la adecuación del estudio agronómico en cuanto a las necesidades de agua en función del tipo de cultivo y de explotación agrícola o ganadera.
4. Se autoriza al consejero competente en materia de recursos hídricos para que, mediante una orden, pueda aumentar o disminuir la cantidad de hectómetros cúbicos indicada en el apartado 1 anterior, en función de las disponibilidades hídricas reales y la demanda existente.”

Ninguna referencia a la viabilidad de la explotación desde el punto de vista hidrogeológico, ni sus efectos sobre el Dominio Público Hidráulico.

Solamente resaltar algunos aspectos:

- El Plan Hidrológico de 2001, consideraba Unidades Clasificadas, aquellas con problemas de sobreexplotación, salinización o de explotación delicada, que podía llevar a alguno de estos procesos. Se corresponderían con las masas de agua subterránea en riesgo, prorrogables o excepcionables del actual proceso de planificación en cumplimiento de la Directiva Marco del Agua.
- Los problemas económicos de la agricultura en Baleares no lo son por falta de agua, puesto que los agricultores tienen derechos concesionales de aguas subterráneas que superan los 150 hm³, cuando sólo utilizan en la realidad alrededor de 45 hm³.
- La concesión de caudales en unidades clasificadas contradice cualquier lógica hidrogeológica, pone en riesgo el DPH y contradice los principios de la DMA.
- Los argumentos utilizados sobre la situación de niveles y otros aspectos no resisten un mínimo análisis realizado.

Conviene hacer algunos comentarios sobre estas leyes:

- En primer lugar, las leyes que se comentan se han tramitado por el procedimiento de Decreto-ley convalidado por el Parlamento como Ley. Dado que no existe una mínima justificación de la “extraordinaria y urgente necesidad” ni se acredita la “conexión de sentido” entre las medidas adoptadas y dicha urgencia en todos los aspectos relacionados con el agua, estas leyes, en dichos aspectos, son de dudosa constitucionalidad sino claramente inconstitucionales.

- Por lo que respecta a la Ley 7/2012 de 13 de junio sobre medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible en lo referente a la D.A. 6ª y la D.D. 1. b), c), k) y l) difícilmente es justificable la “extraordinaria y urgente necesidad” de pasar de un régimen especial (necesidad de autorización para captaciones de menos de 7.000 m³/año), vigente en Baleares desde 1969, al régimen general (simple obligación de registro), así como eliminar las normas técnicas en la ejecución de sondeos o permitir el riego de campos de golf con aguas subterráneas. Salvo que dicha “extraordinaria y urgente necesidad” se refiera a favorecer los intereses de Directores Facultativos y empresas de perforación, permitiendo hacer más sondeos, con menos condiciones técnicas y en su conjunto, grave perjuicio para el DPH.

Mientras se reclama insistentemente ante el Ministerio y ante Europa un tratamiento especial para Baleares (especialmente referido a agricultura) por el carácter insular, se considera que para los sondeos para captación de aguas con un volumen inferior a 7.000 m³/año, hay que ser “como los demás” (régimen general del Texto Refundido de la Ley de Aguas). En unas islas con 1.400 km de costa para una superficie de 5.000 km² y con problemas “endémicos” de salinización, la protección del Dominio Público Hidráulico pasa a un segundo término frente a intereses particulares.

- En lo referente a la Ley 13/2012, de 20 de noviembre, de medidas urgentes para la activación económica en materia de industria y energía, nuevas tecnologías, residuos, aguas, otras actividades y medidas tributarias, solo cabe decir que desde un punto de vista hidrogeológico es una aberración técnica y de gestión y representa una grave irresponsabilidad de la Administración Hidráulica que supedita su obligación de proteger el DPH y la gestión sostenible de los Recursos, a los intereses del sector agroindustrial.
- En una Administración con un funcionamiento mínimamente independiente de los poderes políticos, los servicios jurídicos de la CAIB y de la Dirección General de Recursos Hídricos, hubieran exigido la justificación de la “extraordinaria y urgente necesidad” y la acreditación de la “conexión de sentido” entre las medidas adoptadas y dicha urgencia, en los aspectos relacionados con el agua, o hubiesen informado negativamente el procedimiento. O en su caso, la Abogacía General del Estado, hubiera interpuesto de oficio, recurso de inconstitucionalidad.

Ambas leyes incumplen el Artículo 249 del TCE sobre la obligación imperativa de los estados, de adoptar las medidas necesarias para alcanzar el resultado prescrito por una directiva, en este caso, la Directiva Marco del Agua, en su Artículo 4; y el Artículo 10 del TCE, puesto que el principio de lealtad comunitaria derivado de este artículo, prohíbe que una disposición del mencionado Estado miembro, pueda mermar el resultado pretendido por la Directiva, a corto, medio o largo plazo. La Ley 13/2012 incumple además, la disposición adicional decimoquinta del Texto Refundido de la Ley de Aguas y por tanto, la Directiva Marco del Agua.

3.2.3. Comparación entre la propuesta aprobada inicialmente en 2011 y la Normativa aprobada definitivamente en 2013 (en adelante N 2011 y N 2013)

Dada la profundidad y alcance de la desregulación planteada, la comparación se centra en los aspectos que se consideran más relevantes, que en conjunto, representan un claro retroceso respecto a la Normativa de 2011 en la protección del recurso y del medio ambiente,

imposibilitando o dificultando seriamente el cumplimiento de los objetivos fijados en el artículo 4 de la Directiva marco del Agua, así como los objetivos de la “Directiva de Aguas Subterráneas” y de la “Directiva de Inundaciones”.

La redacción de la nueva Normativa 2013 permite una amplia discrecionalidad de la Administración y crea inseguridad jurídica en los ciudadanos, haciendo la Administración Hidráulica dejación constante de sus responsabilidades.

La jurisprudencia reiterada de la Unión Europea establece que “Las disposiciones de una directiva deben ejecutarse con indiscutible fuerza imperativa, con la especificidad, precisión y claridad necesaria para cumplir la exigencia de seguridad jurídica”. Ninguno de estos requisitos se cumple en la Normativa de 2013.

El Plan Hidrológico aprobado inicialmente por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares (el 25 de febrero 2011) e informado favorablemente por el Consejo Nacional del Agua el 24 de marzo 2011, junto con la documentación técnica y la documentación generada en el proceso de Participación Pública, pueden consultarse en los enlaces:

[http://dma.caib.es/sacmicrofront/contenido.do?
mkey=M0808011112185729323&lang=ES&cont=40949](http://dma.caib.es/sacmicrofront/contenido.do?mkey=M0808011112185729323&lang=ES&cont=40949)

[http://dma.caib.es/sacmicrofront/contenido.do?
mkey=M0808011112185729323&lang=ES&cont=6477](http://dma.caib.es/sacmicrofront/contenido.do?mkey=M0808011112185729323&lang=ES&cont=6477)

El Plan Hidrológico aprobado definitivamente en 2013, mediante el Real Decreto 684/2013 de 6 de septiembre por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Illes Balears. Publicado en el BOE Núm. 215 de 7 de septiembre, páginas 65340 65342:

http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-9429

a) Torrentes

En el Artículo 177.4 de la N 2011, se establecían, con carácter transitorio, como zonas potencialmente inundables, las identificadas en el documento “Red de drenaje y delimitación morfológica de llanuras de inundación de las Islas Baleares”, elaborado por la Dirección General de Recursos Hídricos. Este documento y su cartografía, fue la base para la elaboración del Decreto 40/2005 de 22 de abril, por el que se aprueba el Plan especial frente al riesgo de inundación en las Islas Baleares, publicado en el BOIB número 141 extraordinario, de 23 de septiembre 2005: <http://boib.caib.es/pdf/2005141/mp44.pdf>

Dicha cartografía está asimismo incorporada, a la “Infraestructura de datos espaciales de las Islas Baleares” del Gobierno Balear y al “Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables” del MAGRAMA, que tiene como finalidad servir de “ayuda a los Organismos de Cuenca en la emisión de informes sobre autorizaciones en el Dominio Público Hidráulico y zona de policía, en la gestión de avenidas y en la planificación de las actuaciones de defensa frente a las inundaciones, agilizar la planificación y gestión de inundaciones por Protección Civil y facilitar la transmisión de información sobre zonas inundables a las Administraciones competentes en planificación territorial y empresas promotoras. Como tal, se integra también en el documento “Evaluación preliminar del Riesgo de Inundación en la Demarcación de Baleares”.

En el Artículo 123 de la N 2013, se elimina cualquier referencia a dicho documento o su cartografía. Con ello, se incumple el punto 8.2.1.2. de la Instrucción de Planificación Hidrológica,

en el que se especifica que el plan hidrológico “..... *incluirá información sobre la cartografía de inundación disponible.....*”.

Por otra parte, la eliminación de dicha referencia deja sin contenido el apartado 4 del citado artículo 123:

“4. Transitoriamente y hasta que no se hayan delimitado las zonas inundables en la forma que se refiere en esta sección, los planificadores y promotores urbanísticos, en actuaciones sobre áreas potencialmente inundables, deberán elaborar los estudios hidrológicos e hidráulicos correspondientes, de acuerdo con los siguientes criterios:

.....

..... “

También deja inoperante el contenido del artículo 124.1. de la N 2013, que dice: “Toda actuación que se realice en una zona inundable o en una potencialmente inundable requiere autorización administrativa de la Administración Hidráulica”.

Difícilmente se pueden exigir autorizaciones o estudios, a los promotores o a los planificadores, si no se define inequívocamente en qué zonas son exigibles, creando inseguridad jurídica y permitiendo la discrecionalidad de la Administración. Lo mismo sucede con las prohibiciones a que hace referencia el artículo 126.1 y 4 de la misma normativa.

En la N 2011 (artículo 184.6 y 186.3 y 4), se potenciaban las actuaciones blandas o de ingeniería ambiental, la conectividad biológica y la recuperación del espacio fluvial. En la N 2013 (artículo 127), se eliminan o se banalizan estos aspectos.

En la N 2011 (artículo 186.1 y 2), se protegía la vegetación en la ribera, aunque fuera climática y no estrictamente de ribera, porque en los torrentes mediterráneos, dicha vegetación climática densificada, estabiliza los cauces y los protege frente a la erosión y la contaminación por nitratos y permite la conectividad biológica. En la N 2013, se elimina todo ello (artículo 128) y se sustituye por una lista (discutible) de especies de vegetación de ribera. Con este criterio, se pueden eliminar los setos de lentisco, de acebuche, etc.

En la N 2011, siguiendo el principio de precaución, se establecían de manera preventiva (artículo 185), distancias de retiro de los cauces entre 5 y 50 m en función del tamaño de cuenca, donde se prohibían nuevas construcciones y regadíos intensivos, salvo estudio hidráulico justificativo. Todo ello se suprime en la actual Normativa de 2013.

En lo referido en los tres últimos epígrafes, la N 2011 recogía los principios de la Estrategia Nacional de Conservación de Ríos, las recomendaciones de los trabajos previos de la Estrategia Europea BLUEPRINT y los diversos trabajos de la Comisión Europea sobre potenciación de las infraestructuras verdes, que han dado lugar a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Infraestructura verde-reforzar el capital natural de Europa (mayo 2013)”. Con la actual normativa, se elimina cualquier referencia a estos principios y mucho menos, a medidas para alcanzarlos.

Dada la dificultad de cálculo del caudal ambiental en los torrentes y ramblas mediterráneas, se establecían (artículo 161.3.a. de la N 2011) limitaciones físicas a las posibles captaciones de agua en los cauces. Y en las fuentes de cabecera, se potenciaban las actuaciones para mantener las mismas como zonas de refugio y dispersión de la fauna bentónica (artículo 161.3.d.). En la actual N 2013, se eliminan estos aspectos, dejando sin ningún tipo de regulación los caudales ambientales en torrentes.

b) Zonas Húmedas

En el artículo 164 de la N 2011, se establecían las categorías de zonas húmedas y dentro de los humedales, las zonas de *humedal potencial*, como aquellas que, con usos agrícolas o de otra índole, mantienen vestigios de indicadores de humedal. De modo que, en caso de abandono prolongado de los usos actuales, recuperarían de forma natural su condición de humedal. También se incluía el *humedal relleno*, que con las actuaciones pertinentes, podría recuperar su condición de humedal.

En la Normativa 2013 se elimina la figura de *humedal potencial* y también (en su artículo 113), las zonas con rellenos anteriores a 1.985. Se elimina también su cartografía del Anejo correspondiente. Con ello se incumple el Artículo 276 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que obliga a la Administración Hidráulica, a identificar dichas zonas y a realizar los estudios de viabilidad para su recuperación.

Tampoco en el catálogo a que se refiere el citado artículo 113 de la N 2013, figura la cartografía de las masas de agua cárstica, a pesar de que así se afirma en el artículo 112.2.3. Asimismo, el artículo 120 de la N 2013, establece la posibilidad de suscribir “acuerdos y/o convenios de colaboración con los propietarios de terrenos que alberguen zonas húmedas y masas de agua cárstica, especialmente en lo que se refiere a humedales rellenos y aquellas zonas en las que el abandono de su actual uso provocaría la aparición de un humedal de forma natural”. La inexistencia de cartografía normativa se presta a una gran discrecionalidad administrativa y crea inseguridad jurídica entre los ciudadanos.

La cartografía de las zonas húmedas que figura en el nuevo Plan 2013 y que tiene carácter normativo, se especifica que es una delimitación transitoria (artículo 113 de la N 2013), a la espera de la realización de una nueva cartografía, para la que se establecen unos criterios. Pero se oculta que ya existe un documento, sometido a información pública en la Propuesta del Plan de 2011, con delimitación basada en cartografía vegetal y criterios hidromorfológicos. El documento fue realizado por la Administración Hidráulica, por Resolución del Conseller de Medio Ambiente de fecha 25 mayo 2007, en cumplimiento de las obligaciones impuestas a la Administración Hidráulica por el RDPH, en sus art. 276 y siguientes (Anejo nº 2).

ⓂⓂ Extracciones de agua subterránea

En la N 2011 (artículo 68, cuadro 22 y artículo 69.6. y anejo 2) se fijaban distancias entre captaciones, en función de los caudales instantáneos y los volúmenes anuales y por tanto, de los radios de influencia, para evitar sobredescensos de nivel en los acuíferos. Estas distancias iban entre 100 y 500 m. En el Plan aprobado actualmente, N 2013, se fija una distancia única de 100 m (artículo 59.e.).

Para justificar esta medida, se argumenta en el Anejo al Informe de Sostenibilidad Ambiental del PHIB, de abril del 2013, en su anexo de exposición de motivos de los cambios producidos (página 28): “Las distancias entre captaciones son las que marca la Ley y el reglamento de Aguas Estatales, en general 100 m, para mantener los caudales por encima de los 0,15 l/seg (sic)”, ocultando con ello el contenido real de la normativa estatal, que en artículo 87.2 del RDPH establece que “....Las distancias mínimas entre estos (*pozos*) o entre pozos y manantiales, serán las que señale el Plan Hidrológico de Cuenca y en su defecto....”. La Ley de Aguas y el Reglamento de Dominio Público Hidráulico priorizan las decisiones de los planes hidrológicos de cuenca sobre las condiciones establecidas por defecto en la legislación estatal, ya que dichos planes hidrológicos, son los instrumentos previstos en la Ley de Aguas y sus reglamentos, para la aplicación de la misma a los distintos territorios, teniendo en cuenta sus diversas características. La utilización de los establecido por defecto en la normativa estatal, como se hace habitualmente en la normativa

2013 del Plan Hidrológico, desvirtúa por completo la función instrumental de los planes de cuenca.

En un territorio con una densidad media de 12 captaciones/Km² que, dadas las diferencias topográficas, litológicas y de uso, alcanza en algunas zonas los 25 pozos/Km² (llegando a ser de más de 35 pozos /Km² localmente), la fijación de la distancia de 100 m entre captaciones, permite un potencial incremento del número de sondeos de entre el 250 y el 400% como mínimo. Se incumple por otra parte, el artículo 54.4 del Reglamento de Planificación Hidrológica.

En la N 2011 (artículo 69.2.) era obligatoria la autorización administrativa para los pozos de menos de 7.000 m³/año. Se sustituye por una comunicación previa en las masas de agua en buen estado o en riesgo (artículo 61.1 y 2 de la N 2013), incumpliendo la disposición adicional 15ª del TRLA y por tanto, de la Directiva Marco del Agua.

En las zonas costeras, se prohibía toda captación en la franja de 1.000 m desde la costa, en la isla de Mallorca, y 500 m en Menorca, Ibiza y Formentera (artículo 69.4. de la N 2011). Con la nueva Normativa 2013, se permiten captaciones de hasta 500 m³/año en toda la franja entre 200 y 1.000 m desde la costa, (artículo 59.k.). Curiosamente, para viviendas aisladas en suelo rústico en todas las demás zonas, se permite un máximo de 400 m³/año (artículo 61.3.).

En la N 2011 (artículo 78.4.a.) se permitía captar agua con contenido salino equivalente al del mar, en la franja de 100 m desde la costa. Con la Normativa 2013 se permite en la franja de 200 m (artículo 59.k.).

Pero resulta especialmente grave, el primer párrafo del artículo 59.k., en el que se dice: *“La Administración Hidráulica determinará previo estudio de las características hidrogeológicas, de la calidad y cantidad de las aguas de las masas de agua subterráneas y del estado del frente salino, las distancias costeras en las cuales quedarán prohibidas las perforaciones para captación de agua subterránea con un contenido en sal inferior al agua del mar”*. Con ello, se oculta que la Administración Hidráulica, dispone de estudios geológicos e hidrogeológicos muy detallados, realizados por la propia Administración Hidráulica y otros organismos oficiales, como el Instituto Geológico y Minero, seguimiento de las redes de control, tanto de piezometría como de calidad (en los principales acuíferos desde hace más de 40 años), con una densidad de puntos de control de las mayores de Europa, así como registros verticales de conductividad-temperatura. Todo ello permite definir perfectamente, la situación de las masas de agua y de la interfases (“frente salino”). Por otra parte, buena parte de estos datos se han presentado a nivel nacional e internacional, en publicaciones científicas y tesis doctorales. Por tanto, la Administración Hidráulica conoce perfectamente que los sondeos que se autoricen en esta franja costera extraerán previsiblemente agua salobre.

En la N 2013 se permiten concesiones en las masas en riesgo, sin limitación de volumen anual y con una distancia de 100 m, incumpliendo la disposición adicional 15ª del TRLA y por tanto la Directiva Marco del Agua. En la Normativa anterior, antes de la modificación del TRLA, se permitían concesiones de hasta un máximo de 15.000 m³/año a un mínimo de 500 m de distancia y previo estudio hidrogeológico que justificase la no afección al acuífero (artículo 68.2 cuadro 22).

Se permiten las concesiones agrícolas en las masas de agua prorrogables y excepcionables (artículo 60.1.b. de la N 2013) sin límite de volumen anual ni de caudal instantáneo y a una distancia mínima de 100 m, en base al art. 25 de la Ley 13/2012, sólo para determinadas explotaciones agrícolas e inversiones agrícolas y ganaderas, incumpliendo la disposición adicional 15ª del TRLA. En la Normativa de 2011 (anterior a la modificación del TRLA), se permitían las concesiones, en las masas de agua “prorrogables”, hasta un máximo de 10.000 m³/año, en masas

de agua prorrogables, a 500 m de distancia y previo informe hidrogeológico que justificase la no afección al acuífero (artículo 68.2. cuadro 22) y se prohibían en las “excepcionables”.

La desregulación producida en los aspectos referidos a las extracciones de agua subterránea, es especialmente grave. En efecto, en un territorio con unos porcentajes de explotación de sus recursos subterráneos medios disponibles, entre el 90 y el 155 %; en el que, como consecuencia de la salinización producida por una excesiva explotación, proliferan las desaladoras y en el que es necesario reducir las extracciones de aguas subterráneas en la mayoría de las MAS, para conseguir una explotación sostenible, se opta por unas medidas que permiten más extracciones, especialmente en las zonas más comprometidas. Ello representa una aberración desde el punto de vista hidrogeológico, una dejación de responsabilidades de la Administración Hidráulica, hace incumplible el artículo 4 de la Directiva Marco y por tanto, incumple el artículo 288 del TFUE y el 4 del TUE

Asignación de recursos subterráneos para agricultura.-

En la Normativa de 2011, el consumo humano disperso (doméstico) se incluía con el de abastecimiento (artículos 46, 49, 52 y 55). En la actual Normativa 2013 (artículos 44, 47, 50 y 53), se incluye el consumo humano disperso en la asignación de recursos subterráneos para usos agrarios, doblando prácticamente dicha asignación respecto a las extracciones reales para agricultura. De este modo, se pasa de una asignación de aguas subterráneas para agricultura, de 45,53 hm³ en la N 2011 a 79,45 hm³ en la N de 2013. Se contraviene así la Directiva Marco del Agua, el Reglamento de Planificación Hidrológica (art. 14), la Instrucción de Planificación (puntos 3.1.2.2 y 3) y entra en contradicción con el articulado del propio Plan (artículo 29.a).

En la N 2011 (artículo 33), se establecían dotaciones brutas medias, zonificadas en la isla de Mallorca, en función de las necesidades de cada zona. En la actual N 2013 (artículo 33.2.), se establecen dotaciones máximas unificadas, sin tener en cuenta la existencia de pluviometrías muy distintas (de 1.200 mm/año a 400 mm/año). Se incrementan las dotaciones máximas para regadío, por encima de los datos disponibles de necesidades de agua según cultivos y zonas en las islas y por encima de las que figuran en la Instrucción de Planificación Hidrológica (anejo IV, tabla 52) para zonas con climatologías similares a las de las islas.

Por otra parte, el reglamento de Dominio Público Hidráulico, modificado por el R.D. 1290/2012, establece en su *Artículo 156 bis. Acreditación de menor dotación y ahorro*, en su punto primero:

1. Para la acreditación a que hace referencia el Artículo 65.2 del TRLA, aprobado por el Real Decreto 1/2001 de 20 de julio (BOE núm. 176 de 24 de julio), se tendrán en cuenta, entre otros, los criterios siguientes:
 - a) Las dotaciones máximas establecidas en el Plan Hidrológico
.....
.....

Con la sobreasignación de recursos subterráneos utilizados por la agricultura, respecto a los realmente utilizados y el incremento de las dotaciones máximas concesionales para la misma, en relación al citado artículo 156 bis, los agricultores de regadío de Baleares que perciben pagos de la PAC, podrían justificar ante la misma y ante la Comisión Europea, ahorros de agua inexistentes.

Hay que tener en cuenta que, las ayudas directas de la Política Agraria Común (PAC) han representado en los dos últimos años para Baleares, un montante económico de unos 7.000.000 euros anuales. Para el periodo 2015-2020, según la información de la prensa, la financiación con el

Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, correspondiente al Plan de Desarrollo Rural, será de 61.000.000 euros, mientras que las ayudas directas de la PAC todavía están por concretar.

⌚ ① Contaminación difusa por nitratos de origen agrario

La Normativa 2011 establecía detalladamente en los artículos 146 a 156 y en el Anejo 9, las medidas necesarias para luchar contra la contaminación difusa de origen agrario.

En la Normativa 2013, se elimina el Anejo nº 9 de la anterior normativa 2011, que incluía el Plan de Acción para las zonas vulnerables, aprobado por Resolución de la Consejera de Agricultura y Pesca de 6 de mayo de 2009, por la que se aprueba el programa de actuación aplicable a las zonas declaradas vulnerables en relación con la contaminación de nitratos de origen agrario de las Islas Baleares (publicada en el BOIB núm. 73 extraordinario, de 20 de mayo 2009) y se sustituyen los artículos anteriores por tres artículos, 105, 106 y 107, uno de ellos vergonzante (artículo 106), que dice: *“En caso de que la Administración Hidráulica o la Administración responsable de la gestión agrícola y ganadera, detecten episodios de contaminación por nitratos de las aguas subterráneas de origen agrícola y/o ganadero, se llevarán a cabo por la Administración competente en materia agraria las oportunas inspecciones. Los resultados de dichas inspecciones se remitirán a la Administración Hidráulica en el marco de la colaboración que se haya establecido a estos efectos”*. En la Normativa de 2013, por otra parte, no se hace ni siquiera referencia, al citado plan de acción. Con ello se incumplen los artículos 45.3, 49.2 y 51.1 del Reglamento de Planificación Hidrológica y el compromiso de la Administración Balear ante la Comisión Europea de incluir la obligatoriedad de estos aspectos en el Plan Hidrológico, para evitar una sanción por incumplimiento de la Directiva de Nitratos (Anejo nº 3) y la Administración Hidráulica hace dejación de sus obligaciones y responsabilidades como autoridad de la Demarcación Hidrográfica.

Las medidas adoptadas hasta la fecha por la Administración competente en materia de agricultura, han demostrado su insuficiencia. En efecto, en la zona declarada inicialmente como vulnerable en Baleares (Sa Pobla) hace más de 15 años, no se ha conseguido invertir las tendencias y los valores medios de contaminación son de 150 mg/l de ión nitrato. Y ha obligado a la CAIB, por emplazamiento de la Comisión Europea y para evitar una sanción por incumplimiento de la *Directiva de nitratos*, a ampliar notablemente el número de zonas vulnerables.

⌚ ① Contaminación puntual

➤ Depósitos enterrados

En la N 2011 se regulaba y se planteaban las medidas necesarias para prevenir y actuar contra los episodios de contaminación, en el artículo 113 y en el Anejo 8. En especial en el punto 10 del citado artículo (en relación con el Anejo 8), se establecía la obligatoriedad de inicio del protocolo de descontaminación. En la N 2013 se elimina el Anejo nº 8 de *“Criterios de control y protocolo de actuación de descontaminación de las aguas subterráneas producida por fugas en depósitos y conducciones enterradas”* y la obligación de tener piezómetros de control. Se sustituyen los artículos de la Normativa anterior 2011, por el artículo nº 108, en que se dice:

“1. En caso de que la Administración Hidráulica o la Administración competente en materia de Industria, detecten episodios de contaminación derivada de fugas o depósitos de instalaciones industriales o hidrocarburos, se llevarán a cabo por la Administración competente en materia de industria, las oportunas inspecciones. Los resultados de dichas inspecciones se remitirán a la Administración Hidráulica, en el marco de la colaboración que se haya establecido a estos efectos”.

De nuevo la Administración Hidráulica, como en el epígrafe anterior referido a la contaminación difusa, renuncia a imponer medidas preventivas y hace dejación de sus responsabilidades, puesto

que si detecta un episodio de contaminación (se supone que en el acuífero), tiene la obligación de actuar, sin perjuicio de solicitar a la Administración competente en materia de Industria, la correspondiente inspección de las instalaciones.

La Ley 26/2007 de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, BOE núm. 255 de 24 de octubre 2007 (<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-18475>), dice en su preámbulo: *“La dimensión reparadora del nuevo régimen de responsabilidad medioambiental no debe en ningún caso, minusvalorar su dimensión preventiva. Antes al contrario, debe ser objeto de especial atención, tanto en su regulación como en su aplicación administrativa....”*. Regula, en sus artículos 9 y 17 al 22, las obligaciones de los operadores y de la Administración. Entre ellos la obligación del operador, de comunicación inmediata de la existencia de daños medioambientales o amenaza de los mismos (artículo 9.2. y 17.4.) y de adopción inmediata de medidas reparadoras (artículo 17.1 y 17.2, 19.1 y 21.1). Por otra parte, según el artículo 22.1: *“La autoridad competente velará para que el operador adopte las medidas de prevención, de evitación o de reparación de los daños medioambientales....”*.

En el articulado de la Normativa 2011 se recogían estas obligaciones de la Directiva. Por otra parte, la inclusión de los protocolos de actuación y de adecuación de las instalaciones (consideradas medidas básicas por la Instrucción de Planificación) y las medidas de prevención, además de ser una obligación de la Administración Hidráulica, por lo que respecta a la protección del recurso, facilita a los operadores el cumplimiento de las obligaciones que les impone la ley de Responsabilidad Medioambiental y les da seguridad jurídica.

Hay que resaltar que las medidas de control de pérdidas en instalaciones industriales, especialmente en depósitos enterrados, rara vez permiten identificar y valorar, los riesgos y la contaminación en las aguas subterráneas, si no existen piezómetros perimetrales de control que permitan su detección temprana, su caracterización y el inicio inmediato de actuaciones correctoras. Si no es así, no se detecta dicha contaminación hasta que alcanza los acuíferos y se produce afección a alguna captación, con lo cual el daño ya se ha extendido (y habitualmente, creado alarma social). Las inspecciones llevadas a cabo entonces por la Administración responsable de Industria en las instalaciones, suelen en estos casos llegar tarde, cuando la instalación ya se ha reparado, el daño ambiental se ha extendido y su coste de remediación, multiplicado por 10.

➤ Polígonos industriales

En la N 2011 se regulaban los vertidos, en los artículos 109 a 113. En el artículo 110.9. se regulaban los vertidos industriales y en concreto, en su apartado h, se regulaban el protocolo de descontaminación. En la N 2013 se elimina cualquier obligatoriedad de tratamiento y gestión de las aguas industriales o de escorrentía en recintos industriales y el protocolo de actuación en caso de episodio contaminante. A este respecto, es aplicable lo dicho en el apartado anterior.

➤ Fosas sépticas o sistemas autónomos de depuración

En la N 2011, en su artículo 106.3., se exigía declaración simplificada de vertido y su correspondiente autorización. En el artículo 108, se regulaba para dichos sistemas autónomos el rendimiento exigible, los sistemas de diseño y la gestión del efluente, todo ello en relación con el anejo 6. Se adaptaba con ello a las características hidrogeológicas y de vulnerabilidad de las islas, la norma europea UNE-CENT/TR 12.566.

En la N 2013 se sustituye la autorización de vertido o declaración simplificada de vertido, como se pide en el resto del Estado, por una declaración responsable (artículo 81.3.) que permite el inicio de las obras sin ninguna autorización. Se rebajan los estándares de calidad del efluente (artículo 81.2.), sin tener en cuenta los grados de vulnerabilidad de los acuíferos. Con ello se incumple el

art. 253 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico y el artículo 49.1. del Reglamento de Planificación Hidrológica.

✕① Normas técnicas de captaciones, estudios hidrogeológicos y perímetros de protección

El Decreto 108/2005 de la CAIB, fijaba las normas técnicas mínimas de ejecución de sondeos. Dichas normas se recogían, ampliadas al abandono de sondeos, en los artículos 68.8., 69.7., 70.1. y Anejo 3 de la Normativa de 2011. La Ley 7/2012 de la CAIB anulaba dicho decreto para las captaciones de menos de 7.000 m³/año.

La N 2013 establece como único requisito técnico, el sellado del sondeo hasta una profundidad, como mínimo, de 3 metros (artículo 59.1.i.), tanto para autorizaciones como para concesiones, aunque en diferentes artículos se refiere a las “Normas técnicas de ejecución de captaciones”, como se ve, inexistentes. En el artículo 63.2. se especifica que el Anejo 2 (Anejo 3 de la Normativa de 2011), “ *no tiene en ningún caso carácter normativo*”. Se incumple con ello, el Decreto 53/2012 de la CAIB, sobre vigilancia sanitaria.

Hay que resaltar, que las normas técnicas que figuraban en la N 2011, se basaban en una adaptación a las características hidrogeológicas de las islas y a la capacidad técnica de las empresas de sondeos presentes en las mismas, de las normas técnicas aceptadas internacionalmente y del documento “*Propuesta de normas técnicas para construcción y abandono de sondeos*”, realizado por el Instituto Geológico y Minero de España, en el marco del Convenio entre dicho Organismo y la Dirección General de Recursos Hídricos, así como en las alegaciones presentadas por el mismo al borrador del Plan.

Con la desregulación producida en la N 2013, se deja a la buena voluntad (y a los intereses económicos) de los directores facultativos y sondistas, el cumplimiento de unas buenas prácticas aceptadas internacionalmente y no se garantiza en modo alguno, la estanqueidad de las tuberías ante intrusiones externas, el aislamiento entre acuíferos distintos, etc.. De nuevo en este caso, la Administración Hidráulica hace dejación de sus responsabilidades e incumple el artículo 6.1.a y b del Real Decreto 1514/2009 de 2 de octubre, por el que se regula la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro (BOE núm. 255 de 22 octubre 2009) y por tanto, la Directiva 2006/118/CE.

En la N 2011 se regulaban los perímetros de protección en los artículos 138 a 142 y en concreto, en el 140 y 141, los perímetros de protección para captaciones de abastecimiento a poblaciones. En la N 2013 (artículo 101) vacía de contenido los perímetros de protección, ya que pueden autorizarse canteras, sondeos (¡con las distancias mínimas de 100 m, podrían autorizarse casi 400 sondeos!), industrias contaminantes, etc. en el perímetro de restricciones máximas de 250 m. En el perímetro de restricciones moderadas de 1.000 m, se pueden instalar hasta vertederos de sustancias peligrosas sin medidas correctoras. En relación con el resto de los contenidos, se incumple la obligación de adoptar las medidas necesarias para proteger las áreas de captación o zonas de salvaguarda, tanto en calidad como en cantidad y se permite una absoluta discrecionalidad de la Administración.

De acuerdo con el artículo 7.3 de la Directiva Marco del Agua, todas las masas de agua que se usen para abastecimiento (que proporcionen más de 10 m³/día o abastezcan a más de 50 personas), deben considerarse áreas protegidas y en ellas aplicar las medidas necesarias para proteger los recursos para abastecimiento y para alcanzar los objetivos previstos por el artículo 4 de la DMA.

Las medidas pueden ser generales para la masa o para todo el territorio, o específicas para la zona de salvaguarda o perímetro de protección. Dado que en la N 2013 no se concretan medidas a nivel

general para prevenir la contaminación difusa, ni la contaminación puntual (industria, tanques enterrados, etc.) y se vacía de contenido las de los perímetros de protección, se incumple el citado artículo 7.3 y en consecuencia, el artículo 4 de la Directiva Marco y por supuesto, se ignora cualquier criterio hidrogeológico.

En la N 2011, asumiendo las alegaciones del IGME y de la Asociación de Geólogos de Islas Baleares, se fijaba (anexo 7) el contenido mínimo de los estudios hidrogeológicos, en función de sus diferentes objetivos (vertidos, concesiones de aguas subterráneas, inyección o recarga), ya que las necesidades de información y análisis son diferentes en cada caso. En la N 2013 (anexo 7) se eliminan estos contenidos mínimos y se sustituye por los contenidos de los estudios hidrológicos-hidráulicos en zonas inundables, que se establece como obligatorio en el artículo 129.10. Sin perjuicio de que sea necesario establecer los contenidos mínimos para los estudios hidrológicos-hidráulicos de las zonas inundables, que en cualquier caso presentan una menor casuística y diversidad que los estudios hidrogeológicos, es preciso definir los contenidos de estos últimos en función de sus objetivos: concesión de captaciones, vertido, recarga artificial. Todo ello para establecer unos mínimos exigibles de calidad, dar seguridad jurídica a los técnicos que los realizan y evitar discrecionalidades innecesarias de la Administración.

Control de extracciones

En la N 2011 se regulaba el control de aprovechamientos (artículos 84 al 99), en base a la Orden ARM/1312/2009 (BOE núm. 128, de 27 de mayo de 2009), adaptada a las condiciones de las islas y en el anexo 4 se establecían los modelos precisos de las fichas para la llevanza del libro de control de aprovechamientos, tanto de aguas subterráneas como superficiales. En la N 2013 se elimina todo ello y en el artículo 159.1.g., se remite a una futura regulación reglamentaria y en el artículo 72, se remite a la citada orden ministerial. Se incumple el artículo 55.4 del TRLA y la Ley 10/2003 de la CAIB de 22 de diciembre (BOIB núm. 179 extraordinario, de 29 diciembre 2003).

Gestión conjunta de Masas de Agua Subterránea

En la N 2013 (artículo 10.3.) se establece la posibilidad de un tratamiento unitario, a efectos de gestión, de masas de agua similares. Pero no se especifica si dichas masas son contiguas o no, ni se tiene en cuenta el estado cuantitativo de las mismas. De hecho, de acuerdo al contenido del documento “Anexo al Informe de Sostenibilidad Ambiental” sometido a información pública con el Plan aprobado en 2013, el objetivo es “equilibrar los balances”, lo cual traducido al lenguaje coloquial significa que “si una masa tiene excedentes y otra déficit, poder dar un poco de agua en esta última”.

Gestión de la demanda

La Normativa de 2011 regulaba los aspectos de gestión de la demanda en los artículos del 114 al 129: Se establecía la obligatoriedad de la elaboración de los planes de gestión de la demanda (artículo 114.2.) y se regulaba su contenido (artículo 114.5.), de acuerdo a lo previsto en la ley 10/2003 de la CAIB; pozos de reserva u garantía (artículo 116); gestión de aguas pluviales (artículo 117); contadores de agua y fontanería de bajo consumo (artículo 118); participación pública en la gestión del ciclo integral del agua (artículo 119); recuperación de costes (artículo 120); fomento de recursos hídricos alternativos en el planeamiento urbanístico (artículo 121); medidas de minimización de escorrentía superficial (artículo 122); riego de parques, jardines y zonas urbanas (artículo 123); redes de saneamiento de las aguas residuales domésticas (artículo 124); redes de distribución de agua potable (artículo 125); campañas de concienciación ciudadana (artículo 126); sustitución de recursos (artículo 127); nuevos desarrollos urbanos (artículo 128); financiación y medidas de fomento (artículo 129).

En la N 2011 se establecían bloques de consumo para el establecimiento de tarifas progresivas, que garantizaran la recuperación de costes y penalizaran el despilfarro, teniendo en cuenta también, criterios de equidad social (artículo 120) y potenciando la participación ciudadana (artículo 119), de acuerdo con las indicaciones que figuran en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, sobre “política de tarificación y uso sostenible de los recursos hídricos”.

Se establecían también objetivos de rendimiento de los sistemas de abastecimiento (85% o 15 % de pérdidas para 2021) en el artículo 114.2, de acuerdo con los objetivos fijados por la Comisión Europea, ya para 2008; porcentajes de reposición para las redes de distribución (artículo 125) en función de la vida media, del 2% anual para las conducciones y del 5% para las acometidas; la obligatoriedad de elaboración de los “Planes de gestión de la demanda”, como instrumentos de gestión y control de la misma (artículo 114), de acuerdo a lo establecido en la Ley 10/2003 de la CAIB.

En la Normativa de 2013 (artículo 31) se establece como objetivo para 2021, un rendimiento de los sistemas del 80% (20% de pérdidas); en la gestión de la demanda (artículos 84 a 94), se eliminan los porcentajes de reposición y las medidas de reducción de la esorrentía; se eliminan los bloques de consumo para la aplicación de tarifas, la participación pública en la gestión del ciclo del agua y las medidas de equidad social; se elimina la obligatoriedad de la elaboración de los “Planes de gestión de la demanda”, que sólo se mantiene para los casos de pérdidas superiores al 30 % (artículo 31).

3.2.3. Participación Pública

Fraude al proceso de Participación Pública.-

La Participación Pública se estructura en tres elementos: información (a través de la web y comunicarlo a los ciudadanos), consulta (envío de la documentación a las distintas administraciones, departamentos y organizaciones sociales afectadas) y participación activa (consistente en la realización de talleres participativos con los distintos sectores implicados). Las dos primeras opciones son obligatorias y la tercera, está muy recomendada por la Comisión Europea. En Baleares, cumpliendo las dos primeras, se optó por profundizar en la tercera opción. El Plan de Participación se estructuró en tres grandes fases, vinculadas al calendario del proceso planificador de la Directiva Marco y en concreto, a la elaboración del Plan Hidrológico:

- Fase I.- Caracterización de la Demarcación Hidrográfica de las Islas Baleares. De octubre de 2006 a mayo de 2007.
- Fase II.- Esquema de temas importantes y programa de medidas. De junio de 2007 a febrero de 2008.
- Fase III.- Borrador del Plan Hidrológico. De febrero de 2008 a junio de 2009.

Por lo que respecta en concreto al borrador del PH (tercera fase del proceso), fue sometido a participación y consulta pública, por un período de seis meses (BOIB nº 143 del 9-10-2008). Tras la elaboración del Informe de Sostenibilidad Ambiental, éste junto al conjunto del PHIB (Memoria, Normativa, Programas), con la incorporación parcial de observaciones realizadas en los talleres participativos, fue sometido a Información Pública, por un período de 45 días (BOIB nº1 46 20-03-2010).

Se recibieron más de 800 observaciones, sugerencias y alegaciones. De ellas, se incorporaron más del 80% y el resto se desestimaron con respuesta motivada.

Posteriormente y en coordinación con la Comisión Balear de Medio Ambiente, se elaboró la Memoria Ambiental del Plan, tras el informe pertinente de los servicios de la misma, incluyendo en el Plan sus prescripciones. El proceso de integración de alegaciones para la elaboración del texto normativo definitivo, así como la incorporación o adaptación del mismo a las últimas normativas estatales: RD 903/2010 de 9 de julio de Evaluación y Gestión de Riesgos de Inundación (BOE núm. 171 de 15 de julio 2010) y RD 60/2011 de 2 de enero, sobre las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas (BOE núm. 19 de 22 de enero 2011), tuvo una duración de 8 meses.

Finalmente, en fecha 14 de febrero de 2011 el Pleno del Consejo Balear del Agua, informó favorablemente el Plan y el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, en sesión de 25 de febrero, aprobó con carácter inicial el texto informado por el Consejo Balear del Agua. Este texto, con la documentación pertinente, se remitió a la Dirección General del Agua del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, en fecha 4 de marzo de 2011 y fue informado favorablemente, junto al Plan de Catalunya, por el Consejo Nacional del Agua el 24 de marzo de 2011, quedando solo pendiente su aprobación por el Consejo de Ministros.

El nuevo gobierno, tras la paralización del último trámite de aprobación del PHIB de 2011, sometió de nuevo a información pública el mismo documento (BOIB nº 167 de 8 de noviembre 2011). En realidad, lo lógico hubiera sido modificar el texto y posteriormente someterlo a información pública. Es evidente que se trataba de poder incluir los aspectos ya negociados en los despachos por colectivos como el de Directores Facultativos y sondistas, el sector del agronegocio y similares. Esto provocó un relativo desconcierto. Aquellos sectores, mayoritarios en la anterior fase de participación, que veían reflejadas en el documento sus alegaciones, no vieron la necesidad de alegar, aunque algunas organizaciones sí presentaron alegaciones, insistiendo en que se mantuviese el texto. Los sectores interesados en la modificación del Plan, no tenían muy claro cómo hacerlo, lo cual provocó sucesivas prórrogas del proceso.

Finalmente, se abrió un nuevo periodo de información pública sobre el Informe de Sostenibilidad Ambiental del PHIB (BOIB nº 58 de 30 de abril de 2013). El nuevo texto sometido a información, elimina o banaliza la mayoría de las sugerencias o alegaciones incorporadas al texto aprobado inicialmente en 2011, como consecuencia del proceso de participación activa ya descrito. Pero además, en el preámbulo del nuevo texto normativo aprobado se dice: *“..... las aportaciones que los diferentes agentes de la sociedad civil han hecho llegar a la Administración Hidráulica de las Islas Baleares a través de los talleres de participación que han tenido lugar en la fase de redacción del Plan”* y en el artículo 3.1, sobre la documentación del Plan se hace referencia al *“ Plan de participación Pública, fases I, II y III”* que se corresponden con la realizada para la elaboración del Plan aprobado inicialmente en 2011 y que en la práctica, se ha ignorado en la elaboración de la nueva Normativa, sin dar respuesta motivada a los participantes del anterior proceso, de los motivos de la supresión de las alegaciones anteriormente aceptadas por la Administración e incorporadas en la Normativa de Planificación de 2011. Evidentemente, las organizaciones que presentaron alegaciones ante esta situación, tampoco han recibido respuesta motivada.

Evidentemente, todo ello crea una gran inseguridad jurídica, un grave fraude administrativo e incumple el artículo 14 de la Directiva 2000/60/CE y el artículo 9 de la Directiva 2001/42/CE.

De acuerdo al artículo 14 de la DMA, la incorporación de los conocimientos y saberes aportados por el público y las partes interesadas, se corresponde con la obligación del fomento de la participación pública en aplicación de la DMA, en particular dentro del ciclo de planificación hidrológica, en las tres consultas previstas para la elaboración, revisión y actualización de los planes de cuenca.

La obligación de tener en cuenta estos conocimientos, se documenta a través del deber de publicar con el Plan Hidrológico de Cuenca, un resumen de las medidas de información pública y de consulta tomadas, sus resultados y los cambios consiguientes efectuados en el Plan (Anexo VII.A.9. de la Directiva). Información que también debe incluirse conforme a la evaluación ambiental estratégica, poniendo a disposición del público, además del Plan, una declaración que resuma, entre otros extremos, como se han tomado en consideración los resultados de la participación del público (Artículo 9 de la Directiva 2001/42/CE). Se trata de otorgar transparencia sobre el cumplimiento de la obligación, establecida en el convenio de Aarhus de 1998, de tener debidamente en cuenta los resultados del procedimiento de participación del público. En efecto, el Artículo 7, en relación al 6.8 de dicho convenio, dice: “cada parte velará porque, en el momento de adoptar la decisión, se tengan debidamente en cuenta los resultados del procedimiento de participación del público”.

La adaptación española de la DMA establece la necesidad de tener en cuenta las consultas realizadas en el proyecto del plan hidrológico de cuenca (artículo 80.1 del R.D. 907/2007, BOE núm. 162 de 7 de julio 2007). Además, conforme a la aplicación del procedimiento administrativo común español, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite, tienen derecho a obtener de la administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales (Artículo 86.3 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, BOE núm. 285 de 27 de noviembre 1992).

En el Anejo nº 4 se adjuntan, como muestra, una serie de alegaciones realizadas a la propuesta de Plan de 2011, aceptadas por escrito por la Administración e incorporadas a la Normativa de 2011 y que se han eliminado sin ninguna respuesta motivada en la nueva Normativa de 2013.

3.2.4. Evaluación Ambiental Estratégica

No realización de una nueva Evaluación Ambiental Estratégica.-

Tal y como consta en el “Anejo al ISA” que se sometió a exposición pública el 30 de abril de 2013, junto con el nuevo texto del Plan Hidrológico, el Plan Hidrológico inicialmente aprobado en el año 2011, fue sometido al procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica, de acuerdo a lo prescrito en la Ley 11/2006 de 14 de septiembre, de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas en las Islas Baleares (BOIB núm. 133 de 21 septiembre 2006 y BOE núm. 245 de 13 octubre 2006) y fue aprobado por acuerdo de la Comisión de Medio Ambiente de las Islas Baleares (CMAIB) el 8 de febrero de 2011. Esto implica que se cumplieron todas las fases de tramitación ordenadas en la mencionada Ley hasta su aprobación definitiva, lo cual implica que se trata de un procedimiento acabado y estrictamente vinculado a lo analizado y evaluado tanto en la Memoria como en la Normativa del Plan inicialmente aprobado.

También en el “Anejo al ISA”, se aclara que éste se redacta en base a los cambios del Plan Hidrológico, basado tan sólo en el documento aportado por la Dirección General de Recursos Hídricos y que se adjunta como Anejo al ISA. De esto se deduce que para el análisis de este Anejo al ISA, se ha utilizado sólo el documento resumido en tablas adjunto al mismo, el cual carece de las necesarias justificaciones, ni los estudios, ni el porqué de las decisiones que llevan a eliminar 73 Artículos de la Normativa del Plan inicialmente aprobado, de un total de 213 Artículos, es decir un 30% del contenido normativo.

La Evaluación Ambiental Estratégica del Plan inicialmente aprobado (y no el ISA) analizó y evaluó pormenorizadamente su Memoria y su Normativa, por tanto sus conclusiones y su dictamen se refieren a la totalidad de su contenido. Difícilmente y probablemente sólo al margen de la

legalidad, puede ahora redactarse un Anejo a una etapa de esa EAE finalizada, asumiéndola como válida, dada su aprobación anterior. De hecho, el mismo redactor del "Anejo al ISA" reconoce, *que las modificaciones introducidas afectan a la gestión del recurso y pueden ser consideradas como cambios sustanciales*. Esta afirmación, es suficiente para emprender un nuevo proceso de Evaluación Ambiental, hecho que debería haber analizado la CMAIB y dictaminar con respeto a la legislación vinculante que tiene asignada hacer cumplir en relación con los procedimientos de evaluación ambiental de proyectos y planes tanto privados como públicos.

En cualquier caso, y quizá debido a que la evaluación efectuada en el Anejo al ISA, sólo se hizo (como su redactor reconoce y deja constancia de ello) tan sólo con el documento aportado por la DGRH, es que como resultado de esa evaluación sí se confirma que habrá numerosas afecciones al recurso y que se disminuye el nivel de protección del anterior Plan, pero no se puede evaluar sus consecuencias; no obstante, dice también que la ejecución de los planes de actuación y seguimiento contemplados garantizarán la gestión del recurso, cuando también dice que dichos planes se derivan a horizontes futuros por la incapacidad de poder emprenderlos a la vez que determinadas infraestructuras necesarias por motivo de falta de liquidez ante la actual coyuntura económica.

Por otra parte, no puede asumirse que el Plan de Vigilancia Ambiental propuesto en la Evaluación Ambiental Estratégica del Plan Hidrológico inicialmente aprobado, también garantizará el éxito del nuevo Plan propuesto, ya que dicho Plan de Vigilancia se diseñó y aprobó en relación con el anterior Plan inicialmente aprobado y no con lo que constituye la nueva propuesta de Plan. La propia inejecución de algunos planes de actuación y/o seguimiento, vacía o al menos reduce considerablemente el contenido y los objetivos que se podrían cumplir, para lo cual se diseña su seguimiento.

En definitiva, es claro y concluyente que esta nueva propuesta debería haber sido sometida a un nuevo proceso de Evaluación Ambiental, respetando lo exigido en la Ley 11/2006 de Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas, la cual debería haber sido vigilada en su cumplimiento por la Comisión Balear de Medio Ambiente y los Servicios Jurídicos del Órgano Ambiental, aplicando a los Planes de la Administración, los mismos criterios que a los Administrados.

4 . PETICIÓN.-

Por todo lo expuesto:

SOLICITAMOS A LA COMISIÓN EUROPEA

Que admita y registre la presente queja contra el Reino de España, por la aprobación del Plan Hidrológico de las Islas Baleares, pues contraviene el Derecho Comunitario; inicie un proceso de infracción contra el Reino de España, en aras al cumplimiento de la legalidad comunitaria y la protección al medio ambiente; inste al Gobierno español y en su caso, a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, a que inaplique el citado Plan Hidrológico de las Islas Baleares, en virtud del principio de primacía del Derecho Comunitario y en definitiva, lleve a cabo cuantas acciones estén entre sus facultades, para modificar la Normativa del Plan Hidrológico de las Islas Baleares ajustándola al Derecho Comunitario y a las necesidades de protección de la sostenibilidad de los recursos y del medio ambiente, así como para impedir que se puedan aplicar fondos comunitarios en actuaciones incompatibles con dicho Derecho Comunitario.

Palma, a 24 de febrer de 2014

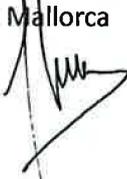
Palma, a 24 de febrer de 2014



Eduardo Cuadrado de Juan
Asociación de Licenciados en Ciencias Ambientales
~~Eduardo Cuadrado de Juan~~
Asociación de Licenciados en Ciencias Ambientales



Ma. Francisca Simonet
ATTAC Mallorca
Ma. Francisca Simonet
ATTAC Mallorca



Lluís Moragues Zaforteza
Asociación de geólogos de las Islas Baleares
Lluís Moragues Zaforteza
Asociación de geólogos de las Islas Baleares



Antoni Caimari Pieras
Asociación de Agentes de Medio Ambiente de las Islas Baleares
~~Antoni Caimari Pieras~~
Asociación de Agentes de Medio Ambiente de las Baleares



Concepció Juanola Pons
Grupo Balear de Ornitología y Defensa de la Naturaleza
~~Concepció Juanola Pons~~
Grupo Balear de Ornitología y Defensa de la Naturaleza



Hazel Morgan Brown
Amics de la Terra Balears
Hazel Morgan Brown
Amics de la Terra Balears



Francesc García Lladó
Sociedad de Historia Natural de las Baleares
Francesc García Lladó
Sociedad de Historia Natural de las Baleares



Maria del Carmen Sanchez Camacho
Colegio Oficial de Biólogos de las Islas Baleares
Maria del Carmen Sanchez Camacho
Colegio Oficial de Biólogos de las Islas Baleares



Juan Antonio Rodríguez
Ingeniería sin Fronteras de las Islas Baleares
Juan Antonio Rodríguez
Ingeniería sin Fronteras de las Islas Baleares