Dictamen núm. 3/2018, relatiu al Projecte de decret sobre la conservació de la Posidònia oceànica a les Illes Balears

Atès el que disposa l'article 2, núm. 1, lletra a, incís primer, de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears i l'article 33 del Decret 67/2010, de 28 de maig, pel qual s'aprova el Reglament que regula l'organització i el funcionament, el Consell Econòmic i Social emet el següent:

DICTAMEN

I. Antecedents

Primer. El dia 16 de març de 2018 es registra d'entrada en el Consell Econòmic i Social (CES) la sol·licitud de dictamen de la Conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Pesca relativa al Projecte de decret sobre la conservació de la Posidònia oceànica a les Illes Balears.

Segon. El dia 19 de març s'anuncia l'entrada de la sol·licitud als consellers del CES.

Tercera. Atès que es justifica en la sol·licitud la necessitat que el procediment es tramiti per via d'urgència, el president del CES dicta una resolució en la qual ordena que es tramiti dins el termini de 20 dies naturals, d'acord amb l'article 33 del Reglament que regula l'organització i el funcionament del Consell Econòmic i Social, aprovat pel Decret 67/2010, de 28 de maig.

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

1. Resolució del conseller de Medi Ambient, Agricultura i Pesca mitjançant la qual s'ordena que se substanciï la consulta pública a la ciutadania prèvia a la redacció del projecte normatiu sobre la protecció de la Posidònia oceànica a les Illes Balears.
2. Consulta pública sobre l'elaboració d'un decret que reguli la protecció de la Posidònia oceànica a les Illes Balears.
3. Consulta prèvia a la redacció del Projecte de decret sobre la protecció de la Posidònia oceànica a les Illes Balears.
4. Certificat emès per la cap del Servei d'Avaluació i Participació, de la Direcció General de Participació i Transparència, de la Conselleria de Participació, Transparència i Cultura, relatiu al procés de consulta prèvia publicat a la pàgina de participació ciutadana.
5. Certificat emès pel cap de la secció de protecció d'espècies de la Direcció General d'Espais Naturals i Biodiversitat de la Conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Pesca, en relació a les al·legacions presentades.
6. Informe emès pel cap de la secció de protecció d'espècies de la Direcció General d'Espais Naturals i Biodiversitat de la Conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Pesca, relatiu al procediment previ de participació per a l'elaboració d'un decret sobre la protecció de la Posidònia oceànica a les Illes Balears.
7. Cartes d'invitació a participar en l'elaboració del Projecte de decret.
8. Aportacions rebudes.

9. Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu del Projecte de decret sobre la protecció de la Posidònia oceànica a les Illes Balears.
10. Resolució del conseller de Medi Ambient, Agricultura i Pesca, per la qual s'inicia el procediment d'elaboració del Projecte de decret sobre la protecció de la Posidònia oceànica a les Illes Balears.
11. Resolució del conseller de Medi Ambient, Agricultura i Pesca per la qual se sotmet a informació pública el projecte de Decret (versió catalana).
12. Resolució del conseller de Medi Ambient, Agricultura i Pesca per la qual se sotmet a informació pública el projecte de Decret (versió castellana).
13. Publicació tràmit d'informació pública al Butlletí Oficial de les Illes Balears.
14. Esborrany del Projecte de decret tramés (versió catalana i castellana).
15. Oficis remissió consulta informació pública.
16. Sol·licitud d'informe relatiu a l'impacte de gènere a l'Institut Balear de la Dona, sobre el projecte de Decret projecte de Decret sobre la protecció de la Posidònia oceànica a les Illes Balears.
17. Informe d'impacte de gènere.
18. Certificat emès pel cap del Servei de Participació i Voluntariat, de la Direcció General de Participació i Memòria Democràtica, de la Conselleria de Cultura, Participació i Esports, relatiu al procés de consulta prèvia publicat a la pàgina de participació ciutadana.
19. Diligència sobre les aportacions en via telemàtica.
20. Informe emès pel director general d'Espais Naturals i Biodiversitat, de valoració de les al·legacions i observacions presentades durant el tràmit d'audiència i

participació pública relatives al Projecte de decret sobre la conservació de la Posidònia oceànica a les Illes Balears.

21. Esborrany del Projecte de decret sobre la conservació de la Posidònia oceànica a les Illes Balears.

22. Ofici de la Conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Pesca mitjançant el qual sol·licita el dictamen preceptiu al Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

Quinta. D'acord amb el procediment aplicable, la Comissió de Treball d'Economia, desenvolupament regional i medi ambient, elabora una proposta de dictamen per unanimitat que és elevada a la Comissió Permanent. Aquest òrgan, aprova finalment per unanimitat el dictamen el dia 10 d'abril de 2018.

II. Contingut del Projecte de decret

El Projecte de decret tramés per dictamen consta d'una part expositiva, una part dispositiva composta per 14 articles, una part final formada per quatre disposicions addicionals, quatre disposicions transitòries, dues disposicions finals i tres annexos.

I. A la part expositiva es fa referència el marc normatiu que l'habilita. Així, d'una banda, en l'àmbit autonòmic, fa referència a l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears i a la Llei 5/2005, de 26 de maig, per a la conservació dels espais de rellevància ambiental i de l'altra, en l'àmbit estatal, es fa referència a la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat, a la Llei 41/2010, de 29 de desembre, de protecció del medi marí, al Reial decret 139/2011, de 4 de febrer, per al

desenvolupament del llistat d'espècies silvestres en règim de protecció especial i del catàleg espanyol d'espècies amenaçades. Finalment, pel que fa a l'àmbit comunitari, es fa menció a la Directiva 92/43/CEE, del Consell, de 21 de maig de 1992, relativa a la conservació dels hàbitats naturals i de la fauna i flora silvestre.

Així mateix, es justifica la necessitat del projecte normatiu en el fet que, en l'actualitat, s'han incrementat els usos en les aigües de les Illes Balears, principalment lligats a la pressió antròpica tant des de el punt de vista d'impactes provinents de terra (emissaris, construcció, etc) com de les activitats de mar (pesca, navegació, etc) ha fet aflorar exemples d'impacte que poden posar en perill l'estat òptim de conservació de la posidònia, incomplint el que estipula la Llei 42/2007. Així, es fa necessària una regulació adaptada a la realitat de les Illes Balears que faci compatibles l'existència d'activitats humanes amb la protecció i conservació de l'espècie i de l'hàbitat.

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

II. La part dispositiva del Projecte de decret es divideix en 14 articles:

L'article 1 fixa l'objecte de la norma i en determina el seu àmbit d'aplicació. Així, l'apartat primer d'aquest precepte estableix que té per objecte garantir la conservació de la Posidònia oceànica i les comunitats biològiques de les quals forma part, mitjançant la regulació d'aquells usos i activitats que puguin afectar l'espècie i hàbitat, i mitjançant la promoció d'accions que contribueixin de manera activa al manteniment

i consecució del seu estat favorable de conservació. L'article 2 estableix tot un llistat de definicions només als efectes del Projecte de decret. L'article 3 en delimita la cartografia i catalogació. L'article 4 estableix un règim de protecció general, mentre que l'article regula les excepcions al règim de prohibicions. L'article 6 fa referència a les restes de posidònia morta. L'article 7 regula el fondeig de les embarcacions. L'article 8 estableix un règim d'autorització d'instal·lacions de fondeig de baix impacte. L'article 9 fa referència a la creació d'un Comitè de Posidònia. L'article 10 disposa un règim de seguiment. L'article 11 fa referència a la difusió i sensibilització. L'article 12 crea el Fons de Posidònia. L'article 13 regula la vigilància i, finalment, l'article 14 fa referència al règim sancionador.

III. Pel que fa a la part final.

En primer lloc, respecte a les disposicions addicionals, la primera fa referència a les competències que té l'Administració General de l'Estat en la protecció de la posidònia, la segona als espais naturals protegits i xarxa natura 2020, la tercera fa referència al manual administratiu, i la quarta als emissaris o instal·lacions sobre fons de posidònia.

Quant a les disposicions transitòries, la primera fa referència a les zones de ports i de servei portuari, la segona al fondeig provisional en les praderies a regular, la tercera a la cartografia de la posidònia oceànica a les Illes Balears, i la quarta als punts d'ancoratge autoritzats sobre posidònia.

Finalment, respecte a les disposicions finals, la primera fa referència al desenvolupament i habilitació de la norma, i la segona a la seva entrada en vigor.

IV. En relació als annexos.

L'annex 1 fa referència a les praderies d'alt valor i praderies A regular, l'annex 2 fa referència a les bones pràctiques de retirada de restes de posidònia morta, i finalment, l'annex 3 fa referència a les fonts disponibles de cartografia.

I. Observació general

Única. El medi ambient de les Illes Balears és un valor que ha esdevingut protagonista en el desenvolupament de la societat i de l'economia de les Illes i en la millora de la qualitat de vida. La protecció del Medi Ambient és una prioritat per a la Unió Europea i, per tant, també per a les Illes Balears.

La directiva 92/43/CEE es va aprovar amb la intenció d'afavorir la conservació, protecció i millora de la qualitat del Medi Ambient, inclosa la conservació dels hàbitats naturals, així com de la fauna i flora silvestre, va incloure la Posidònia oceànica com a hàbitat natural d'interès comunitari la conservació de la qual requereix la designació de zones d'especial conservació.

Aquesta Directiva va ser objecte de transposició, entre d'altres, per la Llei 42/2007, de 13 de desembre, de patrimoni natural i biodiversitat, la qual, estableix entre una de les seves finalitats primordials aturar el ritme actual de pèrdua de diversitat biològica, i en aquest context l'article 52.1 indica que, per garantir la conservació de la biodiversitat que viu en estat silvestre, les comunitats autònomes i les ciutats amb estatut

d'autonomia han d'establir règims específics de protecció per a les espècies silvestres la situació de les quals ho requereixi.

D'acord amb aquestes previsions, es va aprovar el Reial decret 139/2011, de 4 de febrer, mitjançant el qual es va aprovar el llistat d'espècies silvestres en règim de protecció especial i del catàleg espanyol d'espècies amenaçades, el qual, va incloure la Posidònia oceànica a la llista d'espècies silvestres en règim de protecció especial. La inclusió d'una espècie, subespècie o població en aquest llistat comporta una sèrie de prohibicions genèriques establertes en la normativa estatal, en concret en l'article 57 de la Llei 42/2007. La mateixa llei estatal preveu una sèrie d'excepcions d'aquestes prohibicions genèriques, excepcions que s'apliquen amb la corresponent autorització administrativa. D'altra banda, el Reial Decret que la inclou en el Llistat preveu explícitament que les comunitats autònomes puguin reglamentar les operacions d'ancoratge d'embarcacions o altres.

La Posidònia oceànica és una fanerògama marina endèmica del mar Mediterrani, de creixement molt lent, d'una extraordinària importància biològica i ecològica, que forma extenses praderies al voltant de les Illes Balears, amb una superfície de més de 650 km2. Es tracta de la vegetació marina més estesa en fons litorals entre 0 i 35 m de profunditat, arribant fins als 43m al Parc Nacional Marítim Terrestre de l'Arxipèlag de Cabrera, amb una dinàmica biològica que inclou el despreniment anual espontani d'una gran part de seva biomassa de fulles, que es regeneren naturalment.

La protecció legal de la posidònia com a espècie silvestre té per objecte garantir el seu estat de conservació favorable, el qual es defineix com l'estat que es troba una espècie quan la seva dinàmica de població indica que segueix i pot seguir constituint a llarg

termini un element vital de els hàbitats als quals pertany, que l'àrea de distribució natural no s'està reduint ni hi ha amenaces de reducció en un futur previsible i hi ha, i probablement seguirà havent, un hàbitat d'extensió suficient per mantenir les seves poblacions.

Les Illes Balears és la comunitat autònoma que posseeix major superfície de praderies de Posidònia oceànica de l'Estat, concretament un 50% del total inventariat. A més, al voltant del 75% d'aquestes es troben dins d'àrees incloses en la Xarxa Natura 2000. Cal recordar, a més, que les praderies situades entre l'illa d'Eivissa i Formentera van ser declarades Patrimoni de la Humanitat per la UNESCO el 1999. Totes aquests fets suposen una especial responsabilitat de la Comunitat Autònoma pel que fa a la seva conservació.

IV. Consideracions particulars

A continuació farem una sèrie d'observacions en relació al procediment d'elaboració i al text de la norma amb la finalitat de millorar-ne el text i la comprensió.

Primera. En primer lloc, respecte a la urgència sol·licitada, mitjançant resolució del president del Consell Econòmic i Social es va considerar adequada la justificació presentada per la Conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Pesca, amb el pretext de què aquest projecte de decret pugui ésser efectiu al començament de la temporada estival, moment en el qual és produeixen els majors perills d'impactes ambientals sobre les praderies de posidònia, no obstant això, des de el CES consideram que aquesta urgència hauria de ser compensada amb un esforç d'informació, per a què els usuaris

d'embarcacions i la població en general, puguin saber a través de ports, clubs nàutics, oficines d'informació turística, ajuntaments, les condicions de protecció i fondegis de les zones no portuàries. En una primera etapa, aquesta informació hauria de prioritzar la vessant pedagògica al conjunt de la població sobre el valor i la protecció de la posidònia, per sobre de l'acció merament punitiva.

Segona.- En general, i pel que fa al procediment, s'ha realitzat una àmplia fase d'audiència amb la participació de nombrosos sectors professionals i la possibilitat, mitjançant el tràmit d'informació pública, de la participació de tots aquells que es poguessin considerar interessats. Igualment, es justifica a l'expedient el compliment del tràmit de participació ciutadana previst a l'article 133 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

No obstant això, d'una banda, es troba a faltar la comunicació del projecte de decret a les organitzacions empresarials i sindicals més representatives, les quals tenen, d'acord amb l'article 5 de la Llei 2/2011, de 22 de març, per la qual es regula la participació institucional de les organitzacions empresarials i sindicals més representatives de la comunitat autònoma de les Illes Balears, el dret a conèixer, amb caràcter previ, els projectes de normes reglamentàries de desplegament de normes legals.

I de l'altra, manquen els informes dels Serveis jurídics i de la Secretaria General corresponent, el qual s'ha de referir, com a mínim, a la correcció del procediment seguit i a la valoració de les al·legacions presentades, tal i com exigeix l'article 46, apartats primer i segon, de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, tràmits que s'haurien d'haver complimentat abans de trametre l'expedient al

CES per dictamen. En qualsevol cas, tots els informes tècnics preceptius s'hauran de complimentar abans de l'aprovació de la norma en qüestió.

Tercera. En relació amb el preàmbul, consideram que, en general, compleix amb el seu objecte, atès que delimita la normativa vigent en la matèria; en defineix la finalitat, i justifica la necessitat de la regulació. Això no obstant, d'acord amb la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, s'ha de fer constar també la consulta feta a aquest Consell.

Quarta. Quant al règim de protecció general que preveu l'article 4 del projecte de Decret, respecte a les actuacions que queden prohibides descrites al segon paràgraf de l'apartat primer d'aquest article, des de 'l CES consideram que també s'hauria de fer referència a qualsevol vertit o emissari que no compleixi amb la normativa vigent en la matèria.

Cinquena. En relació al contingut del projecte de decret, cal assenyalar, que al llarg del text normatiu es fan diverses remissions genèriques a la Conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Pesca com a ens competent per a l'exercici de determinades potestats administratives (article 6.5), o a la persona titular de la Conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Pesca (Disposició final primera).

En aquest sentit, volem manifestar que les remissions a òrgans administratius no han de ser genèriques sinó específiques a l'òrgan que té la competència en el moment en què s'aprova la norma, per complir el principi de seguretat jurídica (article 9.3 de la CE), que exigeix que les normes siguin precises, màximament si es refereixen a l'atorgament d'una potestat. De la mateixa manera, consideram que també resulta

inapropiada la referència a la persona titular de la Conselleria, perquè un òrgan administratiu no és el mateix que la persona titular.

Sisena. Respecte a la composició del Comitè Posidònia, des de el CES consideram que també hi haurien d'estar representades les organitzacions empresarials i sindicals més representatives de la comunitat autònoma de les Illes Balears, atesa la seva importància i experiència en la presa de decisions que afecten al conjunt de la societat.

Setena. Quant al règim sancionador que preveu aquest projecte, s'ha de tenir en compte que l'article 27.3 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, estableix que les disposicions reglamentàries de desenvolupament poden introduir especificacions o graduacions en el quadre d'infraccions o sancions establertes legalment que, sense arribar a constituir noves infraccions o sancions ni alterar la naturalesa o els límits de les que la llei estableix, contribueixen a la identificació més correcta de les conductes o a la determinació més precisa de les sancions corresponents. Per tant, des de el CES recordam que és necessari valorar fins a quin punt la norma reglamentària respon a aquesta doble exigència de complementarietat i no-innovació, d'acord amb l'objectiu marcat per la llei.

Vuitena. Pel que fa a cada zona o praderia considerada d'alt valor o A regular previstes a l'annex 1 del projecte normatiu, seria adient que es proporcionés també una breu informació sobre la motivació de la catalogació de les diferents zones, explicant els motius que obeeixen aquesta catalogació. Aquesta motivació es podria realitzar a través de la resolució del conseller de Medi Ambient, Agricultura i Pesca a la qual es fa referència a l'article 3.1 del projecte de decret. Aquesta motivació podria servir també als ajuntaments a on hi ha aquestes praderies, per a facilitar la informació sobre aquests espais i la seva posada en valor.

Novena. Finalment, des de'l Consell Econòmic i Social volem mostra la nostra preocupació pels impactes dels abocaments dels emissaris submarins a les praderies de posidònia. Així, malgrat no pugui ser objecte de regulació per aquest projecte de decret el control dels abocaments dels emissaris, es valora de manera molt positiva que es prevegi un control anual de la qualitat d'aigües al voltant d'aquests emissaris, pel que pugui afectar a les condicions de vida de la posidònia i vigilar l'àrea global de l'impacte. En qualsevol cas, l' arrel del problema hi pot estar en la sobresaturació de les infraestructures de sanejament, en els moments de màxima afluència turística o de pluges torrencials, la qual cosa té una incidència global en les àrees de posidònia que es volen protegir. En aquest sentit, seria aconsellable establir un pla integral de control i de millora de la qualitat no contaminant dels abocaments dels emissaris, amb la creació d'infraestructures adequades, uns terminis concrets d'execució i amb un pla de finançament adequat i suficient.

V. Conclusions

El Consell Econòmic i Social de les Illes Balears ha valorat el Projecte de decret sobre la conservació de la Posidònia oceànica a les Illes Balears, i sol·licita al Govern que sigui receptiu a les recomanacions formulades en aquest dictamen.

Vist i plau

El secretari general

El president

Josep Valero González

Carles Manera Erbina

Palma, 10 d'abril de 2018