

COMENTARIO DE LEGISLACIÓN:

“LA NUEVA REGULACIÓN SOBRE LA PROTECCIÓN DE LAS AGUAS CONTRA LA CONTAMINACIÓN DIFUSA PRODUCIDA POR LOS NITRATOS PROCEDENTES DE FUENTES AGRARIAS”

Autor: Carlos Vázquez. Socio de Gómez-Acebo & Pombo

Autor: Eduardo Orteu Berrocal. Of Counsel de Gómez-Acebo & Pombo

Fecha de recepción: 3 de marzo de 2022

Fecha de aceptación: 4 de marzo de 2022

Fuente: [Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias](#) (BOE n. 17, de 20 de enero de 2022)

Resumen:

El Real Decreto 47/2022, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, pretende dar una respuesta de mayor contundencia a este tipo de contaminación difusa, ante la demostrada insuficiencia de las hasta ahora adoptadas para alcanzar los objetivos marcado por la Directiva 91/676/CEE (lo que ha llevado a la Comisión a denunciar a España ante el Tribunal de Justicia). El nuevo criterio aplicado por esta norma para identificar las aguas contaminadas por nitratos va a suponer un incremento muy significativo -que se cifra en torno al 50%- de la superficie de las zonas protegidas identificadas como vulnerables a esta contaminación. Otra novedad relevante reside en la posibilidad de que las Administraciones adopten las medidas adicionales y reforzadas de protección que se consideren necesarias cuando las medidas adoptadas en el marco de los programas de actuación sean insuficientes para alcanzar la finalidad preventiva de la lucha contra la contaminación por nitratos de origen agrario. Entre ellas, el Real Decreto prevé la adopción de limitaciones

a nuevas concesiones y a otras actividades sujetas a su autorización cuando los solicitantes no pueden demostrar la inocuidad de la actividad sobre el dominio público hidráulico o marítimo-terrestre.

Abstract:

Royal Decree 47/2022, on the protection of waters against diffuse pollution produced by nitrates from agricultural sources, aims to provide a more forceful response to this type of diffuse pollution, given the demonstrated insufficiency of those adopted up to now to achieve the objectives set by Directive 91/676/CEE (which has led the Commission to denounce Spain before the Court of Justice). The new criterion applied by this standard to identify water contaminated by nitrates is going to lead to a very significant increase - around 50% - of the surface area of protected areas identified as vulnerable to this contamination. Another relevant novelty lies in the possibility that the Administrations adopt additional and reinforced protection measures that are considered necessary when the measures adopted within the framework of the action programs are insufficient to achieve the preventive purpose of the fight against pollution by nitrates. of agrarian origin. Among them, the Royal Decree provides for the adoption of limitations on new concessions and other activities subject to its authorization when the applicants cannot demonstrate the innocuousness of the activity on the hydraulic or maritime-terrestrial public domain.

Palabras Clave: Aguas. Contaminación difusa. Nitratos. Derecho ambiental. Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Concesiones de aguas. Agricultura.

Key Words: Waters. Diffuse contamination. Nitrates. Environmental law. Court of Justice of the European Union. Water concessions. Farming.

Índice:

- 1. Antecedentes y justificación de la nueva norma**
- 2. Principales novedades**

- 1. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DE LA NUEVA NORMA**

El Gobierno acaba ha aprobado recientemente el Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, norma que deroga

el hasta ahora vigente Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, del mismo nombre y por medio del cual se incorporaba al ordenamiento jurídico nacional la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos de origen agrícola.

La aprobación del Real Decreto 47/2022 no obedece a la necesidad de adecuar la normativa nacional a la modificación de la citada Directiva (que, en algunos aspectos técnicos de sus anexos, ha sido modificada por la Comisión Europea para adecuarlos al progreso científico y técnico), sino, como señala la propia exposición de motivos del Real Decreto, a la «obligación de dar una respuesta de mayor contundencia al problema de la contaminación difusa, lo que se hace necesario a la vista de los pobres resultados obtenidos hasta el momento en la lucha contra este problema», pues, a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos veinticinco años «los resultados obtenidos no han alcanzado los fines perseguidos», ni en lo referido a la prevención y control de la contaminación difusa en las masas de aguas, ni en lo relativo a la consecución de los objetivos ambientales asignados a ellas en los planes hidrológicos, ni en lo relativo al problema de la eutrofización del medio marino.

Todo lo anterior ha quedado evidenciado en la decisión adoptada el pasado mes de diciembre por la Comisión Europea de llevar a España ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por el incumplimiento por parte de nuestro país de las disposiciones de la mencionada Directiva 91/676/CEE. Entiende la Comisión que «a pesar de algunos avances limitados, España todavía debe adoptar medidas adicionales para evitar la eutrofización en todo el país, ya que las establecidas hasta la fecha no han logrado alcanzar los objetivos de la Directiva. Además, debería revisar y seguir designando zonas vulnerables a los nitratos en siete regiones (Castilla y León, Extremadura, Galicia, Baleares, Canarias, Madrid y Comunidad Valenciana), incluir todos los elementos obligatorios necesarios en los programas de acción de cinco regiones (Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Madrid) y adoptar medidas adicionales en las cuatro regiones en las que las medidas establecidas han resultado insuficientes para alcanzar los objetivos de la Directiva sobre nitratos (Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Murcia)».

Con la nueva regulación se persigue, pues, dar cumplimiento al requerimiento de la Comisión Europea para avanzar en la prevención de la contaminación por nitratos y contribuir a la consecución del objetivo que se ha marcado la UE de llegar a una contaminación cero en el año 2050 en el marco del Pacto Verde

Europeo, de reducir en el año 2030 las pérdidas de nutrientes en al menos un 50% y de reducir igualmente el uso de fertilizantes en al menos un 20%.

2. PRINCIPALES NOVEDADES

El Real Decreto 47/2022 mantiene la misma estructura del anterior y se apoya en los mismos instrumentos de actuación, a saber: establecimiento de criterios para la identificación de aguas afectadas por la contaminación por nitratos; designación de zonas vulnerables; programas de actuación; programas de seguimiento y muestreo e informes de situación; así como los tradicionales códigos de buenas prácticas agrarias, con el único añadido de la incorporación de las llamadas «*medidas adicionales y reforzadas*» del artículo 8 que las distintas Administraciones deberán poner en marcha cuando las medidas adoptadas en el marco de los programas de actuación sean insuficientes para alcanzar la finalidad preventiva de la lucha contra la contaminación por nitratos de origen agrario.

A partir de aquí, las principales novedades de la norma se refieren a la regulación del alcance de estos instrumentos. Entre dichas novedades cabe destacar las siguientes:

1. Por lo que se refiere al establecimiento de criterios para la identificación de aguas afectadas por la contaminación por nitratos (artículo 3), base para la designación de las zonas vulnerables del artículo 4, en el nuevo Real Decreto se identifica como aguas afectadas por la contaminación por nitratos aquellas que no alcancen los objetivos ambientales definidos en la Directiva Marco del Agua, empleándose así criterios análogos a los usados en los planes hidrológicos para definir el buen estado de las aguas superficiales y subterráneas, continentales, costeras y de transición. El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico estima que la aplicación de la nueva norma supondrá un incremento muy significativo -que cifra en torno al 50%- de la superficie de las zonas protegidas que se han identificado como vulnerables a esta contaminación.
2. En cuanto a las medidas de actuación, la norma recoge distintos tipos de medidas de control agrario y ganadero (reflejadas en los correspondientes códigos de buenas prácticas agrarias -artículo 5- y en los programas de actuación -artículo 6-), incluyendo ahora otras medidas de protección de las aguas que pueden promover, y esto es una novedad destacable, los organismos de cuenca cuando ello resulte necesario para resolver los problemas de contaminación por nitratos de modo que se puedan alcanzar los objetivos ambientales asignados a esas masas de agua

en los planes hidrológicos de cuenca. Se trata de las citadas nuevas “*medidas adicionales y reforzadas*” del artículo 8, entre las que resulta pertinente subrayar la habilitación que la norma realiza en el apartado 4 de este artículo en favor de los organismos de cuenca para establecer limitaciones a nuevas concesiones de aguas y otras actividades sujetas a autorización cuando ellos sea preciso para evitar una indeseada concentración de presiones que, en su conjunto, puedan impactar negativamente sobre las masas de agua afectadas por contaminación por nitratos, siempre que el solicitante no pueda demostrar la inocuidad de la actividad sobre el dominio público hidráulico o marítimo-terrestre.

3. En materia de seguimiento y muestreo (artículo 9), cabe resaltar tres novedades: por una parte, el fortalecimiento de las labores de control, concretadas en un incremento del número y frecuencia de los muestreos en las aguas -así como en la ampliación de los puntos de control- que deben llevarse a cabo para analizar su contenido, no solo en nitrógeno sino también en otros contaminantes asociados, como es el fosfato. De otro lado, el Real Decreto exige la preparación de un informe cuatrienal, que será público y que se deberá notificar a la Comisión Europea, en el que se deberá dar cuenta del nivel de eficacia alcanzado en la aplicación de las medidas previstas en la norma, reflejando cómo ha ido evolucionando la contaminación por nitratos en las zonas vulnerables. Finalmente, la norma establece (art. 9.5) que antes del 1 de enero de 2024 el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico establecerá un sistema informático para que los agricultores puedan acceder a los datos resultantes de los programas de muestreo y seguimiento a fin de que puedan incorporarlos a los cálculos de las necesidades de nitrógeno y fósforo de sus cultivos.
4. Por último, y en el marco de las medidas promovidas por la Administración General del Estado para reforzar la coordinación de las distintas autoridades públicas con competencias ambientales sobre el agua, el Real Decreto acomete una mejor delimitación de las responsabilidades que corresponden a las distintas administraciones públicas a la hora de ejecutar las medidas y actuaciones previstas por la nueva norma, fijando *ex novo* obligaciones para las autoridades del agua y para las autoridades agrarias, tanto estatales como autonómicas, que deberán articularse de manera coherente en el marco de los procesos de planificación hidrológica. Son reseñables, a este respecto, las previsiones de los apartados 5 y 6 del artículo 6 del Real Decreto, de acuerdo con los cuales, respectivamente, los organismos de cuenca deberán informar los programas de actuación de las CCAA en el marco de lo previsto en el artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, en tanto que las Comunidades Autónomas vienen obligadas a aportar el contenido de

dichos programas al procedimiento de elaboración de los planes hidrológicos de cuenca, de conformidad con lo establecido en el artículo 45.3 del Reglamento de Planificación Hidrológica.

Para concluir, cabe señalar que, como pone de manifiesto la exposición de motivos del Real Decreto, para alcanzar los objetivos sobre calidad de las aguas, la Unión Europea plantea «el desarrollo de un plan de acción para la gestión de nutrientes que resulta de elevada relevancia para España», y avanza que, en dicho marco, tendrá lugar «la próxima aprobación de un real decreto sobre nutrición sostenible de los suelos agrarios que complementará el presente Real Decreto al establecer obligaciones concretas para los agricultores».