

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 2 de noviembre de 2022*

## **“EL MAR MENOR Y LA CONTAMINACIÓN POR NITRATOS: NUEVOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS, MISMA INCERTIDUMBRE”**

**"THE MAR MENOR AND NITRATE POLLUTION: NEW LEGAL  
INSTRUMENTS, SAME UNCERTAINTY"**

**Autora:** María Giménez Casaldüero, Profesora Asociada, Departamento Derecho Administrativo, Universidad de Murcia y Departamento de Estudios Jurídicos del Estado, Universidad de Alicante (España). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1984-4986>

**Fecha de recepción:** 11/08/2022

**Fecha de aceptación:** 15/09/2022

**Fecha de modificación:** 19/09/2022

### **Resumen:**

El incremento de explotaciones de agricultura y ganadería intensiva está provocando serios impactos sociales y ambientales en gran parte del territorio español. Los sistemas socio-ecológicos de los que depende la industria agroalimentaria necesitan una respuesta jurídica eficaz encaminada a gestionar los riesgos y a proporcionar una respuesta material al modelo de explotación de la llamada “naturaleza extrahumana” (agua, suelos y animales), dirigido, en la mayoría de los casos, a generar “alimentos baratos” a gran escala con destino a mercados internacionales en detrimento de socio-ecosistemas locales como el Mar Menor. La falta de aplicación efectiva del ordenamiento jurídico y de los principios de prevención, precaución y no regresión de la normativa ambiental (ej. códigos de buenas prácticas agrarias y declaración de zonas vulnerables a la contaminación por nitratos), pone en riesgo el territorio y contribuye de manera directa al deterioro y maltrato del medio ambiente a causa, entre otros aspectos, de la contaminación de las masas de aguas (especialmente las subterráneas, costeras y de transición), fruto del incumplimiento constante de la normativa relativa a la contaminación por nitratos procedente de fuentes agrarias y ganaderas.

## **Abstract:**

The increase in intensive agriculture and livestock farms is causing serious social and environmental impacts in a large part of the Spanish territory. The socio-ecological systems on which the agri-food industry depends need an effective legal response aimed at managing risks and providing a material response to the model of exploitation of so-called "extra-human nature" (water, soil and animals), aimed, in most cases, at generating large-scale "cheap food" for international markets to the detriment of local socio-ecosystems such as the Mar Menor. The lack of effective application of the legal system and of the principles of prevention, precaution and non-regression of environmental regulations (e.g. codes of good agricultural practice and declaration of areas vulnerable to nitrate pollution), puts the territory at risk and contributes directly to the deterioration and mistreatment of the environment due, among other things, to the pollution of bodies of water (especially groundwater, coastal and transitional waters), as a result of constant non-compliance with regulations on nitrate pollution from agricultural and livestock sources.

**Palabras clave:** Mar Menor. Contaminación por nitratos. Buenas prácticas agrarias. Incertidumbre y riesgo. Derecho ambiental.

**Keywords:** Mar Menor. Nitrate pollution. Good agricultural practices. Uncertainty and risk. Environmental law.

## **Índice:**

1. **Introducción**
2. **La necesaria declaración de zonas vulnerables a la contaminación por nitratos y su incumplimiento constante**
3. **La nueva regulación de protección de las aguas frente a la contaminación por nitratos**
4. **Las buenas prácticas agrarias relegadas a la irrelevancia**
5. **La peregrinación normativa en la protección del Mar Menor; demasiado tiempo perdido**
6. **Conclusión**
7. **Bibliografía**

## **Index:**

1. **Introduction**
2. **The necessary declaration of zones vulnerable to nitrate pollution and their continued non-compliance**

3. **The new regulation on the protection of water against nitrate pollution**
4. **Good agricultural practices relegated to irrelevance.**
5. **The regulatory pilgrimage in the protection of the Mar Menor; too much time wasted**
6. **Conclusion**
7. **Bibliography**

## 1. INTRODUCCIÓN

El Mar Menor es una de las mayores lagunas litorales de Europa y la más grande de la Península ibérica. Sus singulares valores ambientales han propiciado el reconocimiento jurídico internacional, europeo, estatal y regional a través de diversas figuras de protección<sup>1</sup>; si bien, estas herramientas no han resultado capaces por sí solas de prevenir y controlar las múltiples actividades contaminantes llevadas a cabo durante años, junto a la ausencia de una adecuada planificación territorial y urbanística en la zona.

Tal y como describía la exposición de motivos de la malograda Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor<sup>2</sup>, la inacción institucional ha llevado al Mar Menor al colapso:

---

<sup>1</sup> El Mar Menor se encuentra en la lista de Humedales de Importancia Internacional (RAMSAR) y en la de Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM). Ostenta la declaración de Paisaje Protegido de los Espacios Abiertos e Islas del Mar Menor, de Parque Regional de Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar, de Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) “Mar Menor” y de Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) “Mar Menor”. Asimismo, cuenta con la declaración europea de Zona vulnerable a la contaminación por nitratos desde 2001 (Directiva 91/676/CE) y de Zona sensible (Directiva 91/271/CE). Sobre esta cuestión, véase el estudio previo de GUTIÉRREZ LLAMAS, Antonio y GIMÉNEZ CASALDUERO, María. La ordenación, planificación y gestión del litoral en la Región de Murcia. En: GARCÍA PÉREZ, Marta (coord.) y SANZ LARRUGA, Francisco Javier (dir.). *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*. A Coruña: Fundación Pedro Barrié de la Maza, 2009, pp. 299-312.

<sup>2</sup> El ejecutivo regional elaboró de manera incompleta y sesgada el Decreto-Ley 1/2017, de 4 de abril, el cual, al tramitarse como proyecto de ley sufrió profundas modificaciones en su articulado vía enmiendas, dando lugar con un amplio consenso parlamentario a la Ley 1/2018, de 7 de febrero. Esta Ley tenía por objeto adoptar medidas urgentes para la ordenación y sostenibilidad de las actividades agrarias y ganaderas en el entorno del Mar Menor, así como la protección de sus recursos naturales, mediante la eliminación o reducción expresa de las afecciones provocadas por vertidos, arrastres de sedimentos y cualesquiera otros elementos que puedan contener contaminantes perjudiciales para la recuperación de su estado ecológico.

*“A lo largo de los últimos 20 años, al menos, se han venido sucediendo numerosas advertencias por parte de investigadores y organizaciones de defensa de la naturaleza, sobre las consecuencias de la falta de actuaciones adecuadas por parte de los responsables de las diferentes administraciones con competencias en la gestión de los diferentes problemas que han influido sobre el estado de Mar Menor”.*

Dentro del amplio catálogo de impactos negativos que ha sufrido el Mar Menor<sup>3</sup>, la contaminación por nitratos ha supuesto una grave afección para las masas de aguas subterráneas y costeras que componen este frágil socioecosistema lagunar y su cuenca vertiente<sup>4</sup>.

Desde hace más de dos décadas, la Directiva Marco del Agua (DMA)<sup>5</sup> ya advertía de la necesidad de establecer un marco común europeo que protegiera todas las aguas superficiales continentales, de transición, costeras y subterráneas, al objeto de prevenir, proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos y, en concreto, a los humedales<sup>6</sup>. A resultas de la transposición de la DMA, por medio del Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA)<sup>7</sup> y sus normas de desarrollo, se han incorporado al ordenamiento jurídico español los criterios de seguimiento y evaluación necesarios para determinar el estado de las masas de agua, así como su calidad ambiental. En el caso de las aguas de transición y costeras — recordemos que el Mar Menor fue calificado como masa de agua costera por la DMA— los órganos competentes para desempeñar esta función son las comunidades autónomas. Relacionado con esta materia, el Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, por el que se establecen los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de calidad ambiental define “órgano competente” como:

---

<sup>3</sup> Sobre las conclusiones de la comunidad científica acerca de los impactos ambientales del Mar Menor, véase el siguiente estudio, COMITÉ DE ASESORAMIENTO CIENTÍFICO DEL MAR MENOR. *Informe integral sobre el estado ecológico del Mar Menor. Cuenca Vertiente y Humedales Litorales*. Murcia: Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM), 2017, pp. 88 y ss.

<sup>4</sup> El “plan vertido cero”, publicado por el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico (MITERD) en marzo de 2019, constataba que, “(...) *el modelo productivo seguido hasta ahora no ha sido conveniente para la protección del Mar Menor (...)*” y, “(...) *debe avanzarse en el conocimiento científico, técnico y tecnológico para poder modificar ese modelo productivo de economía lineal, en el que los costes ambientales han sido ignorados (...)*”. Sobre estas cuestiones véase el informe, TRAGSATEC, *Resumen ejecutivo después de la información pública. Análisis de soluciones para el vertido cero al Mar Menor proveniente del Campo de Cartagena*. Madrid: MITERD, 2019, p. 6.

<sup>5</sup> Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. DOCE n.º 327, de 22 de diciembre de 2000, pp. 1-73.

<sup>6</sup> Véase, artículo 1. a) de la DMA.

<sup>7</sup> Aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. BOE n.º 176, de 24 de julio de 2001, pp. 26791 a 26817.

*“Cada uno de los organismos de cuenca, para las aguas superficiales continentales comprendidas en las demarcaciones hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una comunidad autónoma, y las comunidades autónomas, para las aguas superficiales continentales de demarcaciones hidrográficas comprendidas íntegramente dentro del ámbito territorial respectivo, así como para las aguas costeras y de transición, sin perjuicio de las competencias del Estado en los puertos de interés general”<sup>8</sup>.*

Con este breve examen se puede afirmar que el ordenamiento jurídico vigente dispone de mecanismos para proteger los ecosistemas acuáticos y, en particular, los relativos a las aguas subterráneas y costeras, así como los recursos naturales y la biodiversidad que de ellos dependen. Por tanto, el problema primigenio al que nos enfrentamos para revertir la situación del Mar Menor estriba, en gran medida, en la insuficiente aplicación de la normativa en la materia<sup>9</sup>.

## **2. LA NECESARIA DECLARACIÓN DE ZONAS VULNERABLES A LA CONTAMINACIÓN POR NITRATOS Y SU INCUMPLIMIENTO CONSTANTE**

Las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos (en adelante, ZVN) se califican como aquellas superficies territoriales, cuya escurrentía o filtración se encuentra afectada por la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrícolas y ganaderas o puede serlo en un futuro. Por tanto, la declaración de ZVN a determinadas áreas del territorio permite implementar un régimen jurídico que ayude a prevenir, disminuir e incluso eliminar el deterioro de las masas de agua de la contaminación por nitratos.

El origen de esta figura se remonta a más de tres décadas atrás, cuando al cobijo de la reforma de la Política Agrícola Común (en adelante, PAC) de 1992, la Comisión Europea alertó de los riesgos que suponía para el medio ambiente el uso excesivo de fertilizantes en la agricultura y los abonos animales que contuvieran nitrógeno. Producto de esta preocupación, se aprobó la Directiva

---

<sup>8</sup> Véase, artículo 3.36 del Real Decreto 817/2015, según la redacción dada por el Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, el Reglamento de Planificación Hidrológica, aprobado por el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, y otros reglamentos en materia de gestión de riesgos de inundación, caudales ecológicos, reservas hidrológicas y vertidos de aguas residuales. *BOE* n.º 314, de 29 de diciembre de 2016, pp. 91133 a 91175.

<sup>9</sup> Desde hace varios años se viene alertando de la necesidad de establecer un régimen jurídico adecuado sobre la contaminación de las aguas por la actividad agrícola. En este sentido, véase ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago. Actividad agrícola y contaminación de aguas subterráneas: régimen jurídico. En: EMBID IRUJO, Antonio. (Dir.). *Agua y agricultura*. Cizur Menor (Navarra): Thomson, Civitas, 2011, pp. 215-282.

del Consejo 91/676/CEE, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias (en adelante, Directiva de Nitratos). Esta norma reclama la necesidad de establecer iniciativas comunes a nivel de la Unión para controlar los problemas ocasionados por la agricultura y la ganadería intensiva. Según su artículo 1.º, el objeto que persigue es reducir la contaminación causada o provocada por los nitratos de origen agrario y actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de dicha clase mediante medidas de carácter vinculante para los Estados<sup>10</sup>. Con este fin, cada Estado miembro debía designar ZVN en un plazo de dos años desde la aprobación de la Directiva<sup>11</sup>. Tras su notificación a la Comisión, las ZVN declaradas se someten a un procedimiento de examen y control —mínimo cada cuatro años— para que, en el caso de tener que modificar o ampliar la propuesta inicial puedan incorporar los cambios y factores no previstos en un primer momento<sup>12</sup>.

La transposición de la Directiva de Nitratos al ordenamiento jurídico español se llevó a cabo mediante el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero<sup>13</sup>, en base a las competencias del Estado atribuidas por el artículo 149.1.13.ª, 22.ª y 23.ª de la CE<sup>14</sup>. Esta disposición reglamentaria hoy derogada establecía que las comunidades autónomas eran los órganos encargados de designar como ZVN a todas las superficies territoriales cuyas escorrentías o filtraciones afecten o puedan afectar a las masas de agua perjudicadas por la contaminación o en riesgo de estarlo<sup>15</sup>. En el caso de las aguas continentales pertenecientes a cuencas hidrográficas intercomunitarias, el Ministerio estaba encargado de determinar previamente las masas de agua calificadas de vulnerables<sup>16</sup>.

---

<sup>10</sup> Según el artículo 3.1 de la Directiva de Nitratos: “Los Estados miembros determinarán, con arreglo a los criterios definidos en el Anexo I, las aguas afectadas por la contaminación y las aguas que podrían verse afectadas por la contaminación si no se toman medidas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5”. DOCE n.º 375, de 31 de diciembre de 1991, pp. 1 a 8.

<sup>11</sup> Véase, artículo 3.2 de la Directiva de Nitratos.

<sup>12</sup> Los plazos marcados por la UE quedaron desfasados, pues la primera actuación de España sobre las aguas afectadas por nitratos de origen agrario se realizó a través de la Resolución de 4 de diciembre de 2009 de la Dirección General del Agua del entonces Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

<sup>13</sup> Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias. BOE n.º 61, de 11 de marzo de 1996, pp. 9734 a 9737.

<sup>14</sup> Según el 149.1.13.ª, 22.ª y 23.ª de la CE, el Estado es competente en las materias relativas a la planificación general de la economía, la legislación sobre recursos hidráulicos (cuando las aguas discurren por más de una comunidad autónoma) y la legislación básica sobre protección del medio ambiente respectivamente.

<sup>15</sup> Véase, artículo 147.1.7 de la CE y el artículo 10.6 y 8 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia. BOE n.º 146, de 19 de junio de 1982, pp. 16756 a 16763.

<sup>16</sup> La Resolución de 24 de marzo de 2011 de la Dirección General del Agua (Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino) determinó las aguas afectadas por la contaminación, o en

En este escenario, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en adelante, CARM), lejos de cumplir con el plazo perentorio de seis meses contemplado en el Real Decreto 261/1996, declaró como primera ZVN de la Región de Murcia, en el año 2011, al área regable oriental del Trasvase Tajo-Segura y al sector litoral del Mar Menor<sup>17</sup>. Ambos lugares resultan coincidentes con los acuíferos cuaternario y plioceno del Campo de Cartagena. Asimismo, en cuanto al programa de actuación correspondiente a las ZVN mencionadas su aprobación tendría lugar veinte años después de la fecha establecida<sup>18</sup>.

En consecuencia, la excesiva demora en el cumplimiento de las obligaciones jurídicas citadas ha provocado que la regulación en materia de nitratos no haya dado los resultados esperados. De hecho, guiándonos por las fechas y, a pesar de los constantes signos de alarma que se venían detectando durante décadas en la laguna del Mar Menor, su designación como aguas afectadas por la contaminación por nitratos de origen agrario no se produjo hasta el año 2019<sup>19</sup>.

---

riesgo de estarlo, por aportación de nitratos de origen agrario en las cuencas hidrográficas intercomunitarias.

<sup>17</sup> Véase, Orden de 20 de diciembre de 2001 por la que se designan las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias en la Región de Murcia. Con posterioridad, mediante Orden de diciembre de 2003, se añadieron otras dos nuevas zonas, correspondientes con las Vegas Media y Alta del río Segura. Por último, la Orden de 3 de julio de 2009 identificó como zona vulnerable el Valle del Guadalentín.

<sup>18</sup> Según el artículo 6 del Real Decreto 261/1996, el plazo establecido para la aprobación del programa de actuación era dos años. Sin embargo, la Orden de 16 de junio de 2016 de la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente fue publicada con notable retraso.

<sup>19</sup> Véase, Orden 23 de diciembre de 2019, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, por la que se acuerda la designación de nuevas zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario en la Región de Murcia, ampliación de las existentes y la determinación de la masa de agua costera del Mar Menor como masa de agua afectada, o en riesgo de estarlo, por la contaminación por nitratos de origen agrario. Recientemente, “(...) la Orden de 23 de diciembre de 2019 amplió las ZVN previamente declaradas (cambiando el nombre a dos de ellas) y declaró otras diez nuevas, atendiendo así a los requerimientos de la Comisión Europea en el marco del procedimiento sancionador n.º 2018/2250. Esta ampliación de ZVN se ha realizado a partir de aquellos puntos de control (competencia de la Confederación Hidrográfica del Segura) con concentraciones de nitrato por encima de 50 mg/l, o por encima de 40 mg/l y con tendencia ascendente. Igualmente, se ha determinado la masa de agua costera del Mar Menor como masa de agua afectada, o en riesgo de estarlo, por la contaminación por nitratos de origen agrario. En el Mar Menor todas las estaciones de muestreo presentan un estado oligotrófico, excepto 4 estaciones con resultado mesotrófico. La designación de la masa de agua afectada o en riesgo de estarlo se ha realizado en función del punto de control 710035. Esta estación está situada a menos de 50 metros de la desembocadura de la Rambla de Albuñón, poniendo de relieve que la influencia de esa masa de agua superficial sobre la laguna es también determinante. Actualmente, la superficie de zonas vulnerables declaradas en esta Comunidad Autónoma es de 2.857,97 km<sup>2</sup>, lo cual supone un 25,26% de su superficie total”. Véase, MITERD, Dirección General del Agua. Secretaría de Estado de Medio Ambiente. *Informe de seguimiento*

Más recientemente, la publicación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor trajo consigo que todas las ZVN de la Región de Murcia —a excepción de la ZVN del Campo de Cartagena—<sup>20</sup> tuvieran que contar con un programa de actuación único en el plazo de un año desde su designación, ampliación o modificación. Sin embargo, hasta la fecha, esta obligación no se ha cumplido. En definitiva, la ZVN relativa al Mar Menor, declarada *ex novo* con escandaloso retraso, no dispone de un programa de actuación actualizado. A día de hoy se sigue aplicando el de 2016 que, hasta el momento ha resultado estéril en cuanto sus resultados<sup>21</sup>.

Sin lugar a dudas, los acontecimientos descritos han contribuido, junto a los acontecidos en el resto de comunidades autónomas por motivos similares, a la apertura, en el año 2015, de una investigación a España por parte de la Comisión Europea. La Comisión, tras evaluar el informe cuatrienal presentado por España sobre el estado de cumplimiento (2008-2011) de la Directiva de Nitratos<sup>22</sup> y ante las múltiples deficiencias detectadas en su implementación, reiteró su posición contra nuestro país. Posteriormente, sus servicios técnicos dieron por concluido el análisis preliminar tomando la decisión de proseguir la investigación en el marco de un procedimiento de infracción.

Básicamente, los motivos de incumplimiento alegados se fundamentaron en la existencia de una red de control poco estable e insuficiente, en la deficiente declaración de zonas vulnerables, en la aprobación de programas de actuación incompletos y en la carencia de medidas adicionales o reforzadas<sup>23</sup>. Finalmente,

---

*de la Directiva 91/676/CEE sobre contaminación del agua por nitratos utilizados en la agricultura, Cuatrienio 2016-2019. Madrid, 2020, p. 85.*

<sup>20</sup> Véase, Disposición adicional tercera de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor. Asimismo, la Orden de 23 de diciembre de 2019 designa como nuevas ZVN las de Caravaca, Judío y Moro, Bajo Quípar y Bullas, Quibas, Bajo Guadalentín, Mula, Águilas, Mazarrón, Baños de Fortuna, Cuaternario de Fortuna, Sierra de Cartagena y “Cuchillos-Cabras”; y, a su vez amplía las zonas de agua subterránea previamente designadas del Alto Guadalentín y Puentes, Vega Alta y Media del Segura y Campo de Cartagena.

<sup>21</sup> El nuevo programa de actuación se encuentra en la actualidad en fase de borrador. Entre sus contenidos debe incluir una serie de obligaciones relacionadas con la aplicación de fertilizantes, purines y lodos de depuradora en los suelos de las ZVN con objeto de prevenir las escorrentías hacia los cauces públicos o las infiltraciones hacia las aguas subterráneas, en cumplimiento del artículo 49.3 de Real Decreto 1/2016 de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión del Plan Hidrológico de la demarcación del Segura. Véase, [Proyecto de Orden de aprobación del programa de actuación para las zonas vulnerables de la Región de Murcia y para la zona vulnerable a la contaminación por nitratos del Campo de Cartagena \(versión 2020\)](#) CARM, 2020, 61 pp. (Fecha de último acceso, 18-09-2022).

<sup>22</sup> El 9 de noviembre de 2018 la Comisión Europea remitió a España una carta de emplazamiento correspondiente a la infracción n.º 2018/2250, sobre el incumplimiento de los artículos 5.6, 3.4, 5.4 y 5.5 de la Directiva de Nitratos. Véase, [Carta de emplazamiento contra España. Infracción n.º 2018/2250](#) (Fecha de último acceso, 18-09-2022).

<sup>23</sup> En febrero de 2019, la Dirección General del Agua (MITERD) remitió a la Comisión Europea un primer informe de contestación a la carta de emplazamiento; en ella se analizaban

la Comisión dictaminó que determinadas regiones españolas habían experimentado una tendencia al alza en la contaminación de sus ZVN, en concreto, las aguas subterráneas de Castilla-La Mancha y Castilla y León y las aguas superficiales de Aragón, Murcia y Navarra. Por consiguiente, dichas comunidades autónomas deben adoptar medidas adicionales o acciones reforzadas, teniendo en cuenta los datos científicos y técnicos disponibles sobre las aportaciones de nitrógeno procedente de fuentes agrarias o de otro tipo y las condiciones medioambientales de las regiones afectadas.

### **3. LA NUEVA REGULACIÓN DE PROTECCIÓN DE LAS AGUAS FRENTE A LA CONTAMINACIÓN POR NITRATOS**

En fechas recientes, el Gobierno de España aprobó 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 (en adelante, RDN)<sup>24</sup>, derogando así el Real Decreto 261/1996 hasta entonces vigente. Según este nuevo marco normativo, la Administración del Estado es la encargada de su implantación a través del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico (en adelante, MITECO), el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (en adelante, MAPA) y las Confederaciones Hidrográficas en su ámbito de actuación (cuencas intracomunitarias). Por un lado, los organismos de cuenca son competentes para definir los programas de seguimiento, establecer las redes de control, supervisar la calidad de las aguas e identificar las aguas afectadas por la contaminación. Por otro lado, las comunidades autónomas deben efectuar los controles sobre las aguas subterráneas, las aguas costeras y de transición de las que sean responsables (cuencas intracomunitarias); así como, declarar ZVN, adoptar códigos de buenas prácticas agrarias (en adelante, CBPA) y los programas de actuación correspondientes dentro de su ámbito territorial.

Tras la revisión del RDN resulta fácil entrever que su contenido material no se aparta en exceso de su antecesor. En cuanto a su objeto, la nueva redacción adolece de ambición al no expresar explícitamente la *obligatoriedad* de las medidas que posteriormente desarrolla en el resto de su articulado. En su lugar, se utiliza la siguiente formulación:

*“Este real decreto tiene por objeto establecer las «medidas necesarias» para reducir la contaminación de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas, causada por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, y actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de esa clase”<sup>25</sup>.*

---

los argumentos esgrimidos por España en su defensa y se aportaba la documentación acreditativa.

<sup>24</sup> 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.º 17, de 20 de enero de 2022, pp. 5664 a 5684.

<sup>25</sup> Véase, artículo 1 del RDN.

De hecho, la nueva norma desaprovecha una oportunidad única para incluir el mandato, no solo de *reducir*, sino de *eliminar* la contaminación siempre que sea posible<sup>26</sup>. Paralelamente, el RDN establece que, el informe de situación que debe elaborar el MITERD cada cuatro años previa notificación a la Comisión Europea<sup>27</sup> tiene que incluir los mapas con la localización de las aguas afectadas por la contaminación por nitratos, en especial los de origen agrario y, los de las aguas que puedan verse afectadas por dicha contaminación si no se toman las medidas oportunas<sup>28</sup>. En base a este mandato, los datos que se obtengan de las estaciones de control resultan imprescindibles para detectar cuales son las aguas perjudicadas<sup>29</sup>.

En lo relativo al Mar Menor, el criterio que determina el estado de vulnerabilidad ante la contaminación de las aguas subterráneas se fija en un nivel de concentración de nitratos superior a 37,5 mg/l; mientras que, los previstos para embalses, lagos naturales, charcas, estuarios y aguas de transición y costeras que se encuentren en estado eutrófico o puedan eutrofizarse en un futuro próximo se calculan sobre la evaluación realizada conforme al Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre antes citado<sup>30</sup>.

Por su parte, valoramos positivamente la apuesta del RDN encaminada a fomentar la coordinación interadministrativa entre la Dirección General del Agua —dependiente del MITERD— y las comunidades autónomas. Ambas administraciones deberán realizar cada cuatro años un estudio sobre las presiones agropecuarias, urbanas y otras que puedan considerarse significativas, así como, sobre los impactos registrados sobre las aguas. En definitiva, este informe describe la contribución de cada sector de actividad a la contaminación de las aguas en zonas sensibles y vulnerables.

---

<sup>26</sup> Véase, FUNDACIÓN NUEVA CULTURA DEL AGUA. [Observaciones de la FNCA al Proyecto de Real Decreto sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa procedente de fuentes agrarias \(marzo 2021\)](#) de 26 de marzo de 2021, p. 7. (Fecha de último acceso 18-09-2022).

<sup>27</sup> Véase, artículo 10.1 del RDN.

<sup>28</sup> Según el artículo 3 RDN, dichos mapas materializan la determinación de las aguas afectadas, la localización de las estaciones de la red de seguimiento, los valores de concentración, las masas de agua asociadas y otros datos oficiales relacionados con la designación y delimitación de las zonas vulnerables declaradas por las comunidades autónomas, detalladas en el mismo informe de situación. Véase, Resolución de 9 de mayo de 2022, de la Dirección General del Agua, por la que se publican los mapas de las aguas afectadas por la contaminación difusa, BOE n.º 121, de 21 de mayo de 2022, pp. 70475 a 70475.

<sup>29</sup> Véase, artículo 9 del RDN

<sup>30</sup> Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, por el que se establecen los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de calidad ambiental antes citado.

Por otra parte, el RDN mantiene la obligación impuesta a las comunidades autónomas de designar ZVN a todas las superficies conocidas de su territorio cuya escorrentía fluya hacia las aguas continentales, subterráneas, de transición y costeras que contribuyan a su contaminación<sup>31</sup>. No obstante, establece un plazo de tres años para la revisión o declaración de nuevas zonas vulnerables, a partir de la publicación de los mapas de zonas afectada. Este plazo ampliado representa un claro retroceso respecto a los seis meses estipulados en el Real Decreto 261/96 anterior.

Además, el reciente RDN dispensa, desafortunadamente, a las comunidades autónomas de la obligación de designar ZVC específicas en caso de que exista y se esté aplicando un programa de actuación para todo su territorio<sup>32</sup>. Esta cuestión resulta sumamente contradictoria, ya que la aplicación de medidas generales de control y reducción de la contaminación por nitratos en territorios amplios no debe exonerar la obligación de determinar ZVN concretas que así lo requieran. Es decir, es posible que existan zonas que precisen de un programa de actuación particular porque las medidas a implementar respondan a características precisas de las fuentes contaminantes, así como, a la magnitud de la contaminación y el estado de las masas afectadas<sup>33</sup>.

Asimismo, los programas de actuación, tal y como se recogen en el artículo 6 y 7 del RDN están diseñados de manera imprecisa, lo que genera el riesgo de que se desclasifiquen zonas vulnerables en caso de disponer de un programa de actuación laxo. Por ello, cada zona que reúna las condiciones exigidas por el ordenamiento jurídico debe ser declarada como ZVN, con independencia de la existencia o aplicación de programas de actuación generales diseñados para territorios más vastos, ya sean de ámbito autonómico o nacional.

No obstante, el RDN introduce novedades destacables. Por ejemplo, los programas de actuación deben incluir información científica sobre las zonas afectadas, incluyendo las condiciones medioambientales existentes o previsibles<sup>34</sup>. En este contexto, los organismos de cuenca ocupan un papel

---

<sup>31</sup> Véase, artículo 4.1 del RDN.

<sup>32</sup> Véase, artículo 4.5 del RDN.

<sup>33</sup> Se desconoce si existen antecedentes de este tipo de programas de actuación para ámbitos territoriales mayores y si se ha evaluado y en qué términos han constituido una solución más apropiada al objeto de conseguir una reducción efectiva de la contaminación por nitratos de origen agrario. Tampoco se tiene información sobre cuáles serían las consecuencias jurídicas de estos programas territorialmente más amplios en relación con las obligaciones que emanan de la Directiva europea de nitratos y del resto de normativa e instrumentos de planificación territorial. Finalmente, tampoco se conoce cuál sería la prevalencia de tales programas de actuación respecto a otros instrumentos de ordenación y planificación territorial, agrícola y ganadera. FNCA, *Observaciones de la Fundación Nueva Cultura del Agua...*, ob. cit., p. 10.

<sup>34</sup> Sobre las principales novedades introducidas por el RDN, véase el estudio previo, por VÁZQUEZ, Carlos y ORTEU BERROCAL, Eduardo. [La nueva regulación sobre](#)

relevante, pues los objetivos ambientales previstos en los planes hidrológicos se tomarán como referencia para resolver los problemas de contaminación por nitratos a las masas de agua en los programas de actuación.

*“(…) A este respecto deberán tomar en consideración los objetivos ambientales de las masas de agua establecidos en los planes hidrológicos correspondientes y los estudios sobre las repercusiones de la actividad humana sobre el estado de las aguas que actualicen los Organismos de cuenca y las administraciones hidráulicas de las comunidades autónomas, en el marco del proceso de revisión de los planes hidrológicos de cuenca a que se refiere el artículo 41 del texto refundido de la Ley de Aguas aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (...)”<sup>35</sup>.*

Esta premisa, puesta en relación con las nuevas “medidas adicionales y reforzadas” que incorpora el artículo 8 del RDN, reitera la confianza depositada en los organismos de cuenca y en las administraciones hidráulicas, ya que se les habilita, entre otras cuestiones, para establecer límites a las nuevas concesiones de aguas, con el fin de evitar una concentración excesiva de presiones sobre las masas de agua afectadas.

*“Para reforzar la protección de las aguas contra la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agropecuarias, y siempre y cuando el solicitante no pueda demostrar la inocuidad de la actividad sobre el dominio público hidráulico o marítimo-terrestre, los organismos de cuenca y las Administraciones hidráulicas establecerán limitaciones a nuevas concesiones y a otras actividades sujetas a su autorización. Las citadas limitaciones tendrán también la finalidad de evitar una indeseada concentración de presiones que, en su conjunto, puedan impactar significativamente sobre las masas de agua. A tal efecto, las citadas autoridades del agua valorarán la compatibilidad de cada nueva propuesta con las previsiones del plan hidrológico correspondiente, tanto a efectos de la disponibilidad de los caudales necesarios como en relación con el logro de los objetivos ambientales adoptados”<sup>36</sup>.*

A su vez, resulta reseñable que el RDN obligue a las comunidades autónomas a aportar el contenido de los programas de actuación a los procedimientos de elaboración de los planes hidrológicos de cuenca<sup>37</sup>. De esta manera, cuando se considere necesario alcanzar los objetivos ambientales de las masas de agua en riesgo, los planes hidrológicos de demarcación podrán establecer, dentro de su parte normativa, umbrales máximos promedio de excedentes de nitrógeno para cada masa de agua o sector de masa afectada por la contaminación por nitratos. En términos concretos, se entenderá que el grado de cumplimiento alcanzado en la implementación de las medidas destinadas a proteger las aguas frente a la

---

[protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias](#) Actualidad Jurídica Ambiental. Sección “Comentarios de legislación”, n.º 121, 2022, p. 4. (Fecha de último acceso 18-09-2022).

<sup>35</sup> Véase, artículo 6.3 del RDN.

<sup>36</sup> Véase, artículo 8.4 del RDN.

<sup>37</sup> Véase, artículo 6.6 del RDN, de conformidad con lo establecido en el artículo 45.3 del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica. BOE n.º 162, de 7 de julio de 2007, 74 pp.

contaminación por nitratos, no será satisfactorio si en el informe de situación del Ministerio no se evidencia una tendencia evolutiva de la contaminación coherente con la senda de cumplimiento de los objetivos ambientales establecidos en el correspondiente plan hidrológico<sup>38</sup>.

En cuanto al proceso de revisión de los programas de actuación —obligatorio cada cuatro años—, las modificaciones que, en su caso, se realicen deben incluir medidas adicionales y acciones reforzadas en función del grado de cumplimiento del anexo 2<sup>39</sup>. Adicionalmente, el RDN somete los programas de actuación o la tramitación de sus modificaciones al procedimiento de evaluación ambiental estratégica, regulado en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Asimismo, dichos programas o sus modificaciones deberán ser informados por los organismos de cuenca según lo previsto por el artículo 25.4 del TRLA<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Véase, artículo 6.4, párrafo 2.º del RDN.

<sup>39</sup> Entre las medidas a incorporar en los programas de actuación, el anexo 2 del RDN incluye las siguientes: determinación de los períodos en los que esté prohibida la aplicación al terreno de determinados tipos de fertilizantes; determinación de la capacidad necesaria de los tanques de almacenamiento de estiércol, que deberá ser superior a la requerida para el almacenamiento de este abono a lo largo del período más largo durante el cual esté prohibida la aplicación del mismo a la zona vulnerable. Esta medida no será necesaria cuando pueda demostrarse a las autoridades competentes que toda cantidad de estiércol que exceda de la capacidad real de almacenamiento será gestionada, valorizada o eliminada de forma que no cause daños al medio ambiente; limitación de la aplicación de fertilizantes al terreno, de tal manera que esta sea compatible con prácticas agrarias adecuadas y que tenga en cuenta las características de la zona vulnerable considerada y, en particular, el estado del suelo, tipo de suelo y pendiente; las condiciones climáticas de la zona, pluviosidad y necesidades de riego; los usos de la tierra y prácticas agrarias, incluidos los sistemas de rotación de cultivos. Esta limitación deberá basarse en un equilibrio entre la cantidad previsible de nitrógeno que en su momento precisen los cultivos y la cantidad de nitrógeno que estos vayan a tener disponible. Esta disponibilidad de nitrógeno se compone de las siguientes fracciones: cantidad de nitrógeno presente en el suelo en el momento en que los cultivos comienzan a demandar un elevado consumo de nitrógeno; suministro de nitrógeno a través de la mineralización neta de las reservas de nitrógeno orgánico del suelo; aportes de compuestos nitrogenados de excrementos animales; aportes de compuestos nitrogenados procedentes de fertilizantes químicos y otros, así como de las propias aguas utilizadas para el riego, etc.

<sup>40</sup> Según el artículo 25.4 del TRLA, “*Las Confederaciones Hidrográficas emitirán informe previo, en el plazo y supuestos que reglamentariamente se determinen, sobre los actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional, siempre que tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía, teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno. (...) El informe se entenderá desfavorable si no se emite en el plazo establecido al efecto (...)*”.

A pesar de lo expuesto, resulta llamativo y desafortunado que el RDN no haga referencia expresa a la responsabilidad de la Administración en caso de incumplimiento en la declaración de ZVN, la elaboración o modificación de programas de actuación o la insuficiente potestad de inspección y vigilancia para velar por la aplicación efectiva de los CBPA. De igual modo, se podría haber aprovechado este proceso de adaptación de la normativa de nitratos para diseñar, a nivel estatal, un régimen de infracciones específicas que incluyera, entre otros supuestos, el caso de las explotaciones agrarias o ganaderas que infrinjan las obligaciones en materia de prevención o eliminación de la contaminación por nitratos y, cuya sanción podría ir encaminada, en función de su gravedad, a la reducción o retiro de las ayudas o subvenciones recibidas de la PAC.

Tal y como ha anunciado recientemente el MITERD<sup>41</sup> una de las acciones previstas en la lucha contra la contaminación por nitratos en el Mar menor, vendrá de la mano de la modificación del TRLA y del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (en adelante, RDPH)<sup>42</sup>. En la actualidad, los vertidos difusos al dominio público hidráulico no están sujetos a un régimen jurídico completo y apropiado. En una primera fase, la mejora de la regulación se dirige a modificar el RDPH con objeto de enriquecer la gestión en aquellos temas que no necesitan reforma del TRLA (ej. regulación sobre diseño e impermeabilización de infraestructuras, definición y regulación de las actuaciones en dominio público hidráulico, zona de policía y zonas de protección, desarrollo del régimen sancionador, etc.). En una segunda fase, se pretende modificar el TRLA incorporando la autorización de vertido difuso, el control de las concentraciones presentes en las aguas vertidas, así como la creación de un canon específico. Todo ello acompañado, por supuesto, del correspondiente régimen sancionador aplicable<sup>43</sup>. Mientras tanto, aunque en materia de seguimiento y muestreo el RDN fortalece las labores de control, todo indica que se trata de una regulación reactiva ante la apertura del procedimiento de infracción de la Comisión Europea contra España por sus pésimos datos en esta materia<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> MITERD, *Marco de Actuaciones prioritarias para recuperar el Mar Menor*, Madrid, 2021, pp. 37 y ss.

<sup>42</sup> Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. *BOE* n.º 103, de 30 de abril de 1986, 172 pp.

<sup>43</sup> MITERD, *Marco de Actuaciones prioritarias...*, ob. cit., p. 37.

<sup>44</sup> Efectivamente, se introduce la necesidad de incrementar el número y frecuencia de los muestreos en las aguas, así como, ampliar 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 hecho, el Real Decreto también exige la elaboración de un informe cuatrienal, 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

#### 4. LAS BUENAS PRÁCTICAS AGRARIAS RELEGADAS A LA IRRELEVANCIA

Los CBPA tienen por objeto reducir la contaminación producida por nitratos teniendo en cuenta las peculiaridades de cada territorio, mediante la adopción de una serie de medidas preventivas aplicables en cada explotación agraria o ganadera. Tomando como base el anexo II de la Directiva de Nitratos<sup>45</sup>, las cuestiones más relevantes deben ser adoptadas de *forma voluntaria* por los agricultores o ganaderos, en función de lo previsto en los CBPA elaborados por los Estados miembros de manera obligatoria<sup>46</sup>. Asimismo, la Directiva obliga a implementar programas de fomento para la ejecución de dichos CBPA cuando sea necesario. A pesar de que la Directiva no exige la revisión o actualización episódica de estos CBPA, los Estados deben informar a la Comisión Europea sobre su promulgación y, en su caso, sobre las modificaciones llevadas a cabo. Siguiendo con el estudio del articulado de la Directiva de Nitratos, los Estados miembros informarán detalladamente a la Comisión acerca de sus CBPA<sup>47</sup>. A la luz de la información recibida y, si lo considera necesario, la Comisión podrá presentar propuestas al Consejo<sup>48</sup>.

---

(art. 9). Véase, VÁZQUEZ, Carlos y ORTEU BERROCAL, Eduardo. [La nueva regulación sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias](#) ob. cit., p. 5. (Fecha de último acceso 18-09-2022).

<sup>45</sup> Según el anexo II de la Directiva de Nitratos, los CBPA deben contener, *en la medida en que resulten pertinentes*, disposiciones sobre los siguientes aspectos: periodos en los que no es conveniente la aplicación de fertilizantes a las tierras; aplicación de fertilizantes a tierras en zonas inclinadas o escarpadas; aplicación de fertilizantes a tierras en zonas con suelos hidromorfos, inundados, helados o cubiertos de nieve; condiciones de aplicación de fertilizantes a tierras cercanas a cursos de agua; capacidad y diseño de los tanques de almacenamiento de estiércol, medidas para evitar la contaminación del agua por escorrentía y filtración en las aguas superficiales o subterráneas de líquidos que contengan estiércol y residuos procedentes de productos vegetales almacenados como el forraje ensilado; procedimientos para la aplicación a las tierras de fertilizantes químicos y estiércol que mantengan las pérdidas de nutrientes en las aguas a un nivel aceptable, considerando tanto la periodicidad como la uniformidad de la aplicación; gestión del uso de la tierra con referencia a los sistemas de rotación de cultivos y a la proporción de la superficie de tierras dedicada a cultivos permanentes en relación con cultivos anuales; mantenimiento durante periodos lluviosos de un manto mínimo de vegetación que absorba el nitrógeno del suelo que, de lo contrario, podría causar fenómenos de contaminación del agua por nitratos; establecimiento de planes de fertilización acordes con la situación particular de cada explotación y la consignación en registros del uso de fertilizantes; y, la prevención de la contaminación del agua por escorrentía y la filtración del agua por debajo de los sistemas radiculares de los cultivos en los sistemas de riego.

<sup>46</sup> Según el artículo 4.1 de la Directiva de Nitratos, con objeto de establecer para todas las aguas un nivel general de protección contra la contaminación, los Estados miembros, dentro de un plazo de dos años elaborarán uno o más códigos de prácticas agrarias correctas que podrán poner en efecto los agricultores de forma voluntaria, siempre que contengan disposiciones que abarquen al menos, las cuestiones mencionadas en la letra A de su anexo II.

<sup>47</sup> Véase, artículo 4.2 de la Directiva de Nitratos.

<sup>48</sup> En el marco de este procedimiento, sería muy oportuno que se iniciara un proceso de revisión de la Directiva de Nitratos con el ánimo de hacer obligatorias las medidas a incluir

La incorporación a España de esta regulación europea sobre nitratos dio lugar a que todas las comunidades autónomas procedieron a elaborar sus CBPA. En algunos casos, la primera versión surgida tras la publicación de la Directiva ha sido actualizada mediante diversos instrumentos jurídicos<sup>49</sup>. En el caso de la Región de Murcia, su CBPA ha sido renovado en tres ocasiones en el último cuatrienio 2016-2019<sup>50</sup>. La última reforma tuvo lugar gracias a la Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor, que introdujo el nuevo CBPA en su anexo V. En su articulado la Ley 1/2018 demostró un alto grado de valentía al regular su obligatoriedad en todo el ámbito de aplicación de la cuenca vertiente del Mar Menor, mediante el artículo 12 que fue redactado en los términos siguientes<sup>51</sup>:

*“Cumplimiento del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia. En todas las zonas delimitadas en esta ley, el cumplimiento del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia, contenido en el anexo V, tendrá carácter obligatorio”.*

No obstante, la vigente Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, juega al despiste, ya que en el apartado referente a la aplicación obligatoria del programa de actuación de la ZVN del Campo de Cartagena califica de obligatorias las medidas *que proceda incorporar* del CBPA de la Región de Murcia<sup>52</sup>. Es decir, incluye una redacción ambigua que abre la puerta a la excepcionalidad y a la discrecionalidad técnica en cuanto a la decisión de *considerar procedentes o no a ciertas medidas*. Al menos, gracias a la aprobación de un

---

en los CBPA. De esta forma se estandarizaría una normativa común para todo la Unión Europea.

<sup>49</sup> Los primeros CBPA elaborados en España por las comunidades autónomas fueron a finales de los años noventa. Desde entonces, estos instrumentos han sido revisados en Aragón, Principado de Asturias, Castilla y León, Región de Murcia, País Vasco y la Comunidad Valenciana. Véase, Tabla 4.75 contenida en el informe siguiente, MITERD, Dirección General del Agua. Secretaría de Estado de Medio Ambiente. *Informe de seguimiento de la Directiva 91/676/CEE...*, ob. cit., p. 150 y ss.

<sup>50</sup> En el ámbito de la Región de Murcia, las dos primeras actualizaciones tuvieron lugar gracias a la Orden de 31 de marzo de 1998 de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente que aprueba por vez primera el CBPA de aplicación voluntaria. Con esta norma, se pretendía que el sector agrario murciano obtuviera sus producciones mediante sistemas de cultivo que fueran compatibles con la conservación del medio ambiente y que evitaran la contaminación del medio natural. Posteriormente, el código se revisa mediante la Orden de 3 de diciembre de 2003, de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente adquiriendo carácter vinculante las medidas a aplicar en las zonas designadas como vulnerables a la contaminación por nitratos (área oriental del trasvase Tajo-Segura y zona litoral del Campo de Cartagena).

<sup>51</sup> En la Disposición adicional primera de la Ley 1/2018, de 7 de febrero, se reitera el obligado cumplimiento del CBPA en las zonas declaradas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario y en las zonas establecidas por esta ley, manteniendo carácter voluntario para el resto del territorio de la Región de Murcia.

<sup>52</sup> Véase, artículo 48 de la Ley 3/2020, de 27 de julio.

régimen sancionador en su articulado<sup>53</sup>, se califica de infracción grave el incumplimiento del CBPA de la Región de Murcia mientras resulte obligatorio; también el incumplimiento de las medidas del programa de actuación que este aprecie especialmente relevantes en la lucha contra la contaminación por nitratos. Estas infracciones serán consideradas como muy graves cuando, además de los hechos tipificados como graves, se haya producido un daño o deterioro para el medio ambiente o se haya puesto en peligro grave la seguridad o salud de las personas<sup>54</sup>.

En paralelo a la confección obligatoria de los CBPA mediante el RDN, el Gobierno de España ha iniciado el proceso de elaboración de un nuevo Real Decreto para la nutrición sostenible en los suelos agrarios<sup>55</sup>. Esta regulación surge con la idea de reforzar los CBPA, incluyendo unos contenidos mínimos para todo el territorio del Estado en las materias señaladas en el anexo II de la Directiva de Nitratos. En particular, señala que el MAPA debe hacer públicas unas guías de buenas prácticas en relación a la fertilización de suelos agrarios y nutrición sostenible de los cultivos<sup>56</sup>.

En el ámbito del derecho interno español, el RDN compele a las comunidades autónomas a elaborar, de acuerdo con las determinaciones que se especifican en el anexo 1, uno o varios CBPA de aplicación *obligatoria* para los agricultores, en los términos previstos en los programas de actuación<sup>57</sup>, siempre y cuando no

---

<sup>53</sup> Véase, Disposición adicional cuarta de la Ley 3/2020, de 27 de julio.

<sup>54</sup> La multa por la comisión de infracciones graves, como es la relacionada con el incumplimiento del CBPA, es de 5001 euros a 50.000 euros. En el caso de la comisión de las infracciones muy graves, equivale una multa de 50.001 euros a 500.000 euros. Será de aplicación la regulación del procedimiento sancionador establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y los plazos de prescripción contenidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. El plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento sancionador será de 6 meses.

<sup>55</sup> El Proyecto de Real Decreto por el que se establecen normas para la nutrición sostenible en los suelos agrarios regula las normas básicas para conseguir un aporte sostenible de nutrientes a los suelos, mantener fertilidad del suelo y disminuir el impacto ambiental de la fertilización. Su aplicación se llevará a cabo mediante la elaboración de un plan de abonado que considere todos los aportes de nutrientes que recibe el suelo y las necesidades constatadas del cultivo, el asesoramiento técnico y la anotación en el cuaderno de explotación de la información relevante sobre las prácticas de fertilización que facilitará su control. Véase, [Proyecto de Real Decreto por el que se establecen normas para la nutrición sostenible en los suelos agrarios \(versión 2020\)](#) (Fecha de último acceso 18-09-2022).

<sup>56</sup> Según el artículo 7 del Proyecto de nutrición sostenible de suelos agrarios: "El examen y adopción de las guías corresponderá al Comité de Expertos en Fertilización, creado por Orden APA/1593/2006, de 19 de mayo. (...) La elaboración y propuesta de las guías podrá ser realizada por agrupaciones de usuarios profesionales, organizaciones o entidades que los representen, instituciones técnicas y científicas, servicios oficiales o por el propio Comité".

<sup>57</sup> Véase, artículo 5 del RDN.

entren en contradicción o rebajen las exigencias ya previstas<sup>58</sup>. Asimismo, los Estados fomentarán planes de formación e información a los agricultores para la puesta en práctica de los CBPA.

A pesar de que la nueva regulación otorga carácter vinculante a los CBPA, no todas las medidas listadas en el anexo 1 son susceptibles de ser incorporadas a los mismos de forma obligatoria, por lo que estos acaban teniendo una eficacia exigua. En concreto, el RDN califica como *complementarias* las siguientes cuestiones: la gestión del uso de la tierra con referencia a los sistemas de rotación de cultivos y a la proporción de la superficie de tierras dedicada a cultivos permanentes en relación con la dedicada a cultivos anuales; el mantenimiento durante períodos lluviosos de un manto mínimo de vegetación que absorba el nitrógeno del suelo que, de lo contrario, podría causar fenómenos de contaminación del agua por nitratos; la utilización, como alternativa, de cultivos con alta demanda de nitrógeno y con sistemas radicales potentes, capaces de aprovechar los nitratos que hayan sido arrastrados a capas profundas; el establecimiento de planes de abonado acordes con la situación particular de cada explotación y la consignación en registros del uso de fertilizantes, de acuerdo con la normativa sobre nutrición sostenible de los suelos agrarios; la prevención de la contaminación del agua por escorrentía y la filtración del agua por debajo de los sistemas radiculares de los cultivos en los sistemas de riego; el registro parcelario de las zonas de aplicación de los estiércoles, purines y otros materiales que contengan nitrógeno, como los lodos de depuradora; el registro georreferenciado de los lugares en los que se generan los estiércoles y purines, incluyendo las cantidades generadas, la gestión de los mismos y los depósitos de almacenamiento de estiércoles y de balsas de purines; el registro de datos sobre el contenido de nitrógeno en los suelos obtenidos mediante medidores *in situ*, sondas de succión o lisímetros, instalados en la zona edáfica y, en su caso, en la zona vadosa, sobre las áreas especialmente afectadas.

Teniendo en cuenta que hasta la fecha, los CBPA no han sido capaces de frenar el grave problema de la contaminación del agua por nitratos, resulta imprescindible que todas las medidas contempladas en la normativa vigente sean de carácter obligatorio para los productores, pues, solo así se convertirán en un complemento eficaz de la lucha contra la contaminación. La experiencia ha demostrado que el Real Decreto 261/1996 anterior fue claramente insuficiente, en parte porque las medidas de obligado cumplimiento que contenía eran escasas y débiles. Por este motivo, el RDN debería haber sido reforzado en este sentido. En definitiva, todas las medidas citadas en el anexo 1 deberían ser obligatorias, ya que solo así se fortalecerá el marco básico de los programas de actuación de las zonas vulnerables de cada comunidad autónoma.

---

<sup>58</sup> Véase, artículo 7.1 del RDN.

Asimismo, no debe obviarse la importante referencia contenida en la disposición adicional segunda del RDN, relativa a la aplicación del principio de “no causar un perjuicio significativo”. Según su redacción, los CBPA y los programas de actuación, así como su normativa de aplicación, deberán respetar el principio de no causar un perjuicio significativo sobre el medio ambiente y las condiciones de etiquetado climático y digital, en cumplimiento con lo dispuesto en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España<sup>59</sup>. Para entender este principio se debe acudir al Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, mediante el cual, los Estados miembros deben garantizar que las medidas incluidas en sus planes de recuperación y resiliencia económica cumplan con este principio<sup>60</sup>.

Se entiende por “no causar un perjuicio significativo” el no apoyar o llevar a cabo actividades económicas que causen un perjuicio significativo a alguno de los objetivos medioambientales<sup>61</sup>. Por ejemplo, se considera que una actividad económica relacionada con la utilización y protección sostenible de los recursos hídricos y marinos (caso del Mar Menor), causará un perjuicio significativo si la actividad va en detrimento del buen estado o buen potencial ecológico de las masas de agua continentales —incluidas las superficiales y las subterráneas— o las marinas. Y, en el supuesto de que la actividad estuviera vinculada con la protección y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas, se causará este perjuicio cuando menoscabe las buenas condiciones y la resiliencia de los ecosistemas o el estado de conservación de los hábitats y las especies, en particular de aquellos de interés para la Unión.

A la hora de evaluar una actividad económica con arreglo a este criterio, se tiene en cuenta el impacto ambiental de la propia actividad y de los productos y servicios generados a lo largo de todo su ciclo de vida; en particular, teniendo en cuenta la producción, el uso y el final de vida útil de esos productos y servicios. En concreto, una actividad económica contribuye al uso sostenible y a la protección de los recursos hídricos y marinos (ej. Mar Menor), cuando colabora sustancialmente a lograr el buen estado de las masas de agua —incluidas las superficiales y las subterráneas— o a prevenir su deterioro cuando estén ya en buen estado, por medio de la mejora de la gestión y la

---

<sup>59</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión: Guía técnica (2021/C 58/01) sobre la aplicación del principio de “no causar perjuicio significativo”, en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*. DOCE, 18 de febrero de 2021, 30 pp.

<sup>60</sup> Véase, artículo 17 del Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088.

<sup>61</sup> Véase, artículo 2.6 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

eficiencia del agua en los siguientes casos: protegiendo y mejorando el estado de los ecosistemas acuáticos, fomentando el uso sostenible del agua mediante la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles, reduciendo progresivamente los contaminantes en las aguas superficiales y subterráneas, contribuyendo a reducir los efectos de inundaciones y sequías o mediante cualquier otra actividad que proteja o mejore el estado cualitativo y cuantitativo de las masas de agua. En relación con este aspecto, la Comisión puede adoptar un acto delegado para establecer los criterios técnicos de selección que determinen las condiciones en que una actividad económica contribuye de forma sustancial al uso sostenible y a la protección de los recursos hídricos y marinos o causa un perjuicio significativo.

Toda la regulación referida entronca de manera directa con las actividades contaminantes por nitratos procedentes de fuentes agrarias en el Mar Menor, las cuales deberán ser evaluadas en relación al principio de “no causar un perjuicio significativo” en los términos expuestos.

## **5. LA PEREGRINACIÓN NORMATIVA EN LA PROTECCIÓN DEL MAR MENOR; DEMASIADO TIEMPO PERDIDO**

La actual degradación del Mar Menor se ha acelerado durante los últimos años, en paralelo a la expansión de actividades agrícolas, urbanas, mineras, turísticas, ganaderas, etc. Los episodios de eutrofización que se vienen sucediendo son consecuencia del exceso de nutrientes, principalmente nitratos y fosfatos, procedentes de la agricultura y ganadería intensiva y otras actividades humanas, los cuales llegan a la laguna a través de la cuenca vertiente del Campo de Cartagena. Así, en 2016 se produjo el evento conocido como “sopa verde” que acabó con la mayoría de las praderas de macroalgas y fanerógamas marinas de la laguna y, en 2019, se produjo una mortandad masiva de fauna marina debido a un evento anóxico posterior a unas lluvias torrenciales en el Campo de Cartagena (“Gota fría” o Depresión Aislada en Niveles Altos “DANA”)<sup>62</sup>. En 2021 se produjo otro evento de condiciones de hipoxia en varias localizaciones del Mar Menor, fruto de la eutrofización avanzada que sufre la laguna.

Trasladando esta descripción al análisis jurídico, es posible afirmar que el colapso del Mar Menor no se ha producido a consecuencia del surgimiento de peligros o riesgos naturales aleatorios, impredecibles o espontáneos<sup>63</sup>. Todo lo

---

<sup>62</sup> MITERD, *Marco de Actuaciones prioritarias...*, ob cit., p.2.

<sup>63</sup> Por un lado, se puede definir el “riesgo natural” como la probabilidad de que un territorio y la sociedad que habita en él, se vean afectados por episodios naturales de rango extraordinario (ej. una DANA). Obviamente sin la aplicación de mecanismo jurídicos preventivos como la ordenación territorial los daños se agravan. Por otro lado, los riesgos

contrario, el Mar Menor está en una situación extrema, en gran medida, por la pésima gestión de los riesgos derivados de determinadas actividades humanas que han impactado en la laguna y en su cuenca vertiente durante años.

Como manifiesta ESTEVE PARDO, el Derecho es la única herramienta capaz de gestionar la incertidumbre estableciendo límites al riesgo surgido de la acción del hombre en su relación con la naturaleza:

*“Desde el momento en que el riesgo se sitúa de lleno en el radio de la disponibilidad humana, es entonces perfectamente posible decidir sobre los riesgos que se generan, se aceptan o se rechazan. Es más, la disponibilidad humana sobre el riesgo le convierte de inmediato en materia del Derecho”<sup>64</sup>.*

Esta afirmación entronca, ineludiblemente, con el “principio de precaución”, de acuerdo con el cual recae en el ámbito de lo jurídico la decisión sobre el nivel de riesgo que resulta tolerable para una sociedad en un momento concreto<sup>65</sup>; expresado en otros términos, las normas jurídicas determinan el riesgo permitido en una sociedad. En base a este mandato, la intervención de la Administración sobre la actuación del hombre se concreta por medio de títulos habilitantes basados en autorizaciones, licencias o declaraciones responsables. Por este motivo, cada “autorización” otorgada por la Administración en el ámbito del Mar Menor representa el riesgo de carácter singular permitido por

---

antrópicos son riesgos provocados por la acción del ser humano sobre la naturaleza, como la contaminación ocasionada en el agua, aire, suelo, deforestación, incendios, entre otros (ej. sopa verde en el Mar Menor).

<sup>64</sup> ESTEVE PARDO, José. Convivir con el riesgo. La determinación del riesgo permitido. En: PÉREZ ALONSO, Esteban; ARANA GARCÍA, Estanislao; MERCADO PACHECO, Pedro y SERRANO MORENO, José Luis. (Eds.), *Derecho, Globalización, riesgo y medio ambiente*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2012, p. 276. Véase del mismo autor, *El desconcierto del Leviatán. Política y Derecho ante las incertidumbres de la ciencia*, Madrid: Marcial Pons, 2009, 211 pp. Sobre la incertidumbre científica como fuente de debilidad del derecho ambiental resulta de sumo interés el trabajo de ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago. [El derecho ambiental entre la ciencia, la economía y la sociología: reflexiones introductorias sobre el valor normativo de los conceptos extrajurídicos](#) *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 10, n.º 1, 2019, pp. 13 y ss. (Fecha de último acceso 18-09-2022).

<sup>65</sup> En relación con el “principio de precaución” son destacables los trabajos de CIERCO SEIRA César. [El principio de precaución: reflexiones sobre su contenido y alcance en los derechos comunitario y español](#). *Revista de Administración Pública*, n.º 163, 2004, pp. 73-126. (Fecha de último acceso 18-09-2022); DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel. *Derechos fundamentales y riesgos tecnológicos: el derecho del ciudadano a ser protegido por los poderes públicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, 432 pp.; EMBID TELLO, Antonio E. El principio de precaución. En: SANTAMARÍA PASTOR, José Antonio (Dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, Madrid, 2009, pp.1221-1254; y, SORO MATEO, Blanca. [Construyendo el principio de precaución](#) *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 49-50, 2017, pp. 87-151. (Fecha de último acceso 18-09-2022).

ella.<sup>66</sup> En consecuencia, las cuestiones a dilucidar serían: ¿ha sido capaz el ordenamiento jurídico de prevenir, controlar o eliminar los riesgos provocados por el hombre en el Mar Menor?, ¿se habría evitado el ecocidio del Mar Menor con una regulación más estricta en cuanto a los riesgos permitidos?

Junto a estas incógnitas debemos poner énfasis en uno de los mayores problemas a los que se enfrenta el Derecho en relación con esta problemática. Desde el punto de vista jurídico no existe una decisión normativa material sobre el modelo agroindustrial globalizado que se viene autorizando para producir “alimentos baratos” a costa de socio-ecosistemas locales<sup>67</sup>. El ordenamiento jurídico, aquejado de lo que ha sido denominado como “deflación del Derecho”<sup>68</sup>, está viéndose invadido por normas técnicas que nos dicen qué es lo que se entiende por seguro y aceptable a nivel planetario<sup>69</sup>. De esta forma, se entiende por “mejores técnicas disponibles”:

*“La fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir la base de los valores límite de emisión y otras condiciones de la autorización destinadas a evitar o, cuando ello no sea practicable, reducir las emisiones y el impacto en el conjunto del medio ambiente y la salud de las personas”<sup>70</sup>.*

---

<sup>66</sup> Empieza a ser muy extendido que las autorizaciones contengan una cláusula técnica de remisión a la mejor tecnología disponible en las que no se resuelve en modo alguno la cuestión del riesgo tecnológico permitido. Especialmente, esta fórmula se encuentra en las comunicaciones responsables en las que la Administración no da indicación alguna.

<sup>67</sup> Sobre el estudio del régimen alimentario intensivo relacionado con la producción de “alimentos baratos” en España y otras geografías de la economía-mundo, véanse los trabajos de: MOORE, Jason. [El fin de la naturaleza barata: o cómo aprendí a dejar de preocuparme por “el” medioambiente y amar la crisis del capitalismo](#). *Relaciones Internacionales*, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM, 2017, n.º. 33, pp. 143-174; THOMPSON, E. P. *The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century*. *Past & Present*. 1971, (50), pp. 76–136. Así como, los estudios de GIMÉNEZ CASALDUERO, María; PEDREÑO CÁNOVAS, Andrés; RAMÍREZ MELGAREJO, Antonio José. Vulnerabilidad ambiental y “alimentos baratos” los límites del Derecho ante la industria porcina. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 48, 2021, pp. 203-229. Y, de los mismos autores, PEDREÑO CÁNOVAS, Andrés; GIMÉNEZ CASALDUERO, María; y, RAMÍREZ MELGAREJO, Antonio. [Cerdos, acumulación y producción de naturaleza barata](#). *Relaciones Internacionales*, n.º 47, 2021, pp. 143-162. (Fecha de último acceso 18-09-2022).

<sup>68</sup> ESTEVE PARDO, José. *Convivir con el riesgo...*, ob. cit., p. 14.

<sup>69</sup> En el caso, por ejemplo, de la producción intensiva de carne de cerdo, el Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las granjas porcinas intensivas, y se modifica la normativa básica de ordenación de las explotaciones de ganado porcino extensivo, también acude a las mejores técnicas disponibles como principal mecanismo de gestión de riesgos.

<sup>70</sup> Artículo 3 del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación. Sobre esta materia, resulta de indudable interés el trabajo de REVUELTA PÉREZ, Inmaculada.

Esta recurrente figura puede plantear la paradoja de que sean las instancias jurídicas las que tengan que adoptar decisiones sobre determinados riesgos y daños ambientales que la ciencia, sin embargo, no haya sido capaz de resolver mediante las mejores técnicas a su disposición, como muestra toda la normativa técnica analizada. En relación con este asunto, obviamente, el proceso de la evaluación de impacto ambiental proporciona un marco que permite analizar los riesgos naturales y evaluar los costos y beneficios de la prevención y mitigación de los desastres. A la vez, sirve de vehículo para analizar alternativas y para identificar medidas de prevención y reducción. Pero, tal y como hemos descrito en el apartado 3 de este estudio, no ha sido hasta la aprobación del RDN cuando el procedimiento de evaluación ambiental estratégica resulta aplicable en la fase de elaboración de los programas de actuación de ZVN o en la de tramitación de sus modificaciones.

En cualquier caso, todas estas reflexiones nos llevan a analizar si los instrumentos jurídicos elaborados durante años sobre el Mar Menor han previsto de manera adecuada la gestión de los riesgos procedentes de actividades humanas y que, supuestamente, con la aplicación de las mejores técnicas disponibles debían haberse evitado. Todo ello en manos de una regulación jurídica compleja que no ha resultado de gran utilidad.

En definitiva, la protección del Mar Menor ha sido objeto de un complejo peregrinaje normativo que se inicia con la Ley 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor<sup>71</sup>. Esta Ley fue la primera norma que, con una vocación absolutamente innovadora, intentó aplicar el incipiente instrumento de ordenación europeo basado en la gestión integrada de zonas costeras (GIZC). Su objeto era introducir cuatro instrumentos de

---

["Mejores técnicas disponibles": Un singular sistema de regulación ambiental.](#) *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 10, n.º 1, 2019, pp. 1 a 34. (Fecha de último acceso 18-09-2022).

<sup>71</sup> Sobre la prolifera regulación del Mar Menor de los últimos años son numerosos los trabajos en la materia, resultando de interés la consulta de los siguientes: SORO MATEO, Blanca.; ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago.; PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, Elisa. [Avances normativos para la protección del Mar Menor.](#) En: LÓPEZ RAMÓN, F. *Observatorio de políticas ambientales 2018*. Madrid: CIEDA-CIEMAT, 2018, pp. 1178-1206. (Fecha de último acceso 18-09-2022); GARCÍA DORY, Miguel Ángel.; MALDONADO INOCENCIO, José Luis. [La degradación ambiental del Mar Menor.](#) *Progress in Water Technology*, Vol. 12, n.º 4, 1980, pp. 481-499. (Fecha de último acceso 18-09-2022); FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel.; GUTIÉRREZ LLAMAS, Antonio. [Murcia: la inactividad administrativa desemboca en la degradación ambiental del Mar Menor.](#) En: LÓPEZ RAMÓN, F. *Observatorio de políticas ambientales 2017*. Madrid: CIEDA-CIEMAT, 2017, pp. 1003-1022. (Fecha de último acceso 18-09-2022); ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago. [El continuo "coser y descoser" de la legislación procedimental ambiental de la Región de Murcia.](#) *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 84, Sección "Comentarios", 2018, 8 pp. (Fecha de último acceso 18-09-2022).

ordenación territorial para el Mar Menor: unas directrices de ordenación del territorio, un plan de saneamiento, un plan de armonización de usos y el Plan de Ordenación y Protección del Litoral del Mar Menor, así como la creación de un Consejo Asesor Regional. No obstante, esta norma pionera en España fue derogada por la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, ante la necesidad de introducir un marco general de instrumentos de ordenación territorial para toda la Región. Sin embargo, esta reforma no obtuvo los resultados esperados, a pesar del empeño del Gobierno regional en aprobarla para eliminar a su antecesora.

Con posterioridad se adoptó, de espaldas a la comunidad científica y a la normativa ambiental, el Decreto-Ley 1/2017, de 4 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor, el cual fue afortunadamente modificado en su trámite parlamentario gracias al amplio consenso existente por parte de todas las fuerzas políticas, excepto la del partido del gobierno. A consecuencia de esta modificación surgió la Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor, la cual introdujo cuestiones de gran calado desde el punto de vista de la prevención, la vigilancia y el control de las actividades contaminantes; al tiempo que incorporó, por vez primera en una norma autonómica con rango de ley, la naturaleza obligatoria del CBPA de la Región de Murcia en su artículo 12.

Apenas un años más tarde, la Ley 1/2018 fue derogada por la mayoría parlamentaria afín al Gobierno regional —a excepción del capítulo V relativo a los CBPA— mediante un trámite de reforma que daría lugar a la vigente Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor. Esta última ley incorpora medidas de carácter agrícola y ganadero en los capítulos V y VI. Aunque su contenido es más extenso que el de sus antecesoras, su inclusión obedece a razones de urgencia y necesidad, ya que en un futuro deberán incardinarse en el ámbito regulatorio de las normas de control de la contaminación por nitratos de origen agrario. Por ello, en su artículo 48.2 establece las medidas que se debe contener el programa de actuación de la ZVN del Campo de Cartagena<sup>72</sup>. La Ley 3/2020 incluye un régimen sancionador específico sobre el incumplimiento de la normativa de protección de las aguas frente a la contaminación por nitratos de fuentes agrarias<sup>73</sup>. Este régimen

---

<sup>72</sup> Una vez que se apruebe el citado programa de actuación nada impedirá que, mediante la oportuna modificación legislativa, se redimensionen los contenidos agrícolas y ganaderos de la Ley 3/2020, pudiendo integrar su régimen sancionador al que se elabore —tal vez mediante una modificación urgente del TRLA— en materia de protección de las aguas frente a la contaminación por nitratos de origen agrario.

<sup>73</sup> Véase, disposición adicional cuarta de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor.

sancionador resulta aplicable a las infracciones en materia de nitratos, pudiendo declarar responsables tanto a las personas físicas como jurídicas, así como los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, en especial los titulares de las explotaciones y, en su caso, propietarios. Añade el texto normativo que, siempre que sea posible, la sanción se individualizará para cada responsable en función de su grado de participación en la comisión de la infracción.

No obstante la responsabilidad derivada de la Ley 3/2020, la reciente sentencia de la Sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, de 10 de marzo de 2022, nos recuerda la exigencia de responsabilidad medioambiental contra aquellas personas físicas o jurídicas que provoquen vertidos a las aguas, en base al principio de quien contamina paga consagrado en la Ley de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental<sup>74</sup>. En el curso de la investigación llevada a cabo en el marco de las Diligencias de investigación 74/16, que dieron lugar a las Diligencias previas n.º 2750/17 del Juzgado de Instrucción n.º 2 de Murcia, el Ministerio fiscal identificó una serie de empresas y particulares que habrían echado vertidos, bien superficiales, bien subterráneos, al Mar Menor, por actividades relacionadas con la agricultura, por aportación de excesivos nutrientes, y los vertidos de rechazo de las aguas extraídas de los acuíferos<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> En la citada Sentencia del TSJ de la Región de Murcia, el Ministerio Fiscal recurre una resolución desestimatoria de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, al objeto de iniciar un procedimiento de responsabilidad medioambiental contra las empresas y personas físicas relacionadas y, a la adopción de medidas provisionales consistentes en todas aquellas medidas preventivas y de evitación de nuevos daños que sean necesarias para que no se agrave la situación, ni se causen daños medioambientales en el Mar Menor, imponiendo a los operadores la realización de las actuaciones necesarias y de cesación inmediatas y, en caso de incumplimiento, de ejecución forzosa, a costa de los responsables.

<sup>75</sup> Resulta especialmente preocupante como relata la sentencia que, “Según el perito ingeniero agrícola designado por la Fiscalía, las 4 empresas citadas, en el periodo 2012-2016, en función de los cultivos que tienen, sus necesidades reales de agua y una vez descontada el agua recibida del trasvase Tajo- Segura: 1º) han podido captar un total de 11.750.648,83 m<sup>3</sup> de agua de pozos (la mayoría ilegales), o lo que es igual, 11,75 hm<sup>3</sup>; 2º) derivado del apartado anterior, han podido producir un total de 3.518.462 m<sup>3</sup> de rechazo de salmuera con nitratos, que ha dañado el Mar Menor, o lo que es igual, 3,51 hm<sup>3</sup>, lo que equivale a su vez con un total de 1.407 piscinas olímpicas” (FJ. 1). Finalmente, el Tribunal falla en su resolución estimar, en parte, el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la resolución desestimatoria de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente de la CARM, de la reclamación formulada al objeto de que se iniciara el procedimiento de responsabilidad medioambiental contra determinadas empresas y personas físicas. En tal sentido, acuerda que el órgano competente de la comunidad autónoma proceda a la iniciación de un procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental contra cada una de las empresas y personas físicas implicadas. Puesto que, “(...) la Administración Regional es competente, en los procedimientos de responsabilidad medioambiental por infracciones efectuadas en materia de nitratos conforme al Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos

Finalmente, debe señalarse que, junto a los textos legales reseñados, han sido aprobados en fechas recientes los esperados instrumentos de planificación relativos al Plan de gestión integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia en el año 2019<sup>76</sup> y a la Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras del Sistema Socio-ecológico del Mar Menor y su entorno en el año 2021<sup>77</sup>. Igualmente, no debe dejar de mencionarse la recién publicada Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca<sup>78</sup>, que aun no siendo objeto de análisis en este trabajo debe ser invocada como una de las mayores novedades normativas de los últimos tiempos en el Derecho español. La actual Ley, ejercitada en el marco de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, reconoce por vez primera en el ámbito de los países de nuestro entorno que un ecosistema sea sujeto derechos en base a su valor ecológico intrínseco y la solidaridad intergeneracional, garantizando así su protección para las generaciones futuras<sup>79</sup>.

## 6. CONCLUSIÓN

El análisis de la normativa existente en materia de protección de las aguas frente a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias y ganaderas, supone el eje de observación desde el cual interpretamos la respuesta del

---

*procedentes de fuentes agrarias, y a los distintos decretos y órdenes regionales de aplicación; a la Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental del entorno del Mar Menor, y al Decreto-Ley n.º 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor, en relación con las competencias de dicho centro directivo en "prevención y seguimiento de zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario", atribuidas por Decreto n.º 173/2019, de 6 de septiembre". "(...) Por tanto las competencias de protección de la masa de agua costera por una utilización inadecuada de los fertilizantes radican en la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, puesto que los daños inferidos al Mar Menor lo son por filtraciones de agua y escorrentías sub superficiales con cargas de nitratos aportados en la actividad agraria" (FJ. 5).*

<sup>76</sup> Véase, Decreto n.º 259/2019, de 10 de octubre, de declaración de Zonas Especiales de Conservación (ZEC), y de aprobación del Plan de gestión integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia.

<sup>77</sup> Véase, Decreto n.º 42/2021, de 31 de marzo, por el que se aprueba la "Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras del Sistema Socio-Ecológico del Mar Menor y su Entorno".

<sup>78</sup> Véase, BOE n.º 237, de 3 de octubre de 2022, páginas 135131 a 135135, pp. 5.

<sup>79</sup> La citada Ley ha sido analizada por la doctrina desde posiciones divergentes. Véase, SALAZAR ORTUÑO, Eduardo; VICENTE GIMÉNEZ, Teresa. [La iniciativa legislativa popular para el reconocimiento de personalidad jurídica y derechos propios al Mar Menor y su cuenca](#). *Revista Catalana De Dret Ambiental*, n.º 13 (1), 2022, 38 pp. (Fecha de ultimo acceso 18-09-2022); y, ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago; SORO MATEO, Blanca. [Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia \(Primer Semestre 2022\)](#). *Revista Catalana De Dret Ambiental*, n.º 13 (1) 2022, 29 pp. (Fecha de ultimo acceso 18-09-2022).

Derecho a la catástrofe ambiental o ecocidio del Mar Menor y su cuenca vertiente. A su vez, este estudio examina las carencias jurídicas detectadas en el ordenamiento estatal y autonómico de la Región de Murcia en la materia.

La excesiva demora en la designación de ZVN ha provocado que la regulación en materia de nitratos no haya dado los resultados esperados en España y, en concreto, en la Región de Murcia. De hecho, a pesar de los constantes signos de alarma que se venían detectando desde hacía décadas en la laguna del Mar Menor, su declaración como aguas afectadas por la contaminación por nitratos de origen agrario no se ha producido hasta el año 2019.

Tras la revisión del reciente Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias es fácil entrever que su contenido material, desafortunadamente, no se aparta en exceso de su antecesor y que, por tanto, sus resultados generan incertidumbre.

En cuanto a los CBPA en España, todas las comunidades autónomas procedieron a elaborarlos, en cumplimiento de lo dispuesto por la Directiva de Nitratos. En la Región de Murcia, su CBPA ha sido renovado en tres ocasiones en el último cuatrienio 2016-2019. La última reforma tuvo lugar gracias a la Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor, que introdujo el nuevo CBPA en su anexo V. Esta Ley demostró un alto grado de valentía al regular su obligatoriedad en todo el ámbito de aplicación de la cuenca vertiente del Mar Menor. Mientras tanto, la vigente Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, juega al despiste y en el apartado referente a la aplicación obligatoria del programa de actuación sobre las ZVN del Campo de Cartagena incluye como obligatorias solo las medidas *que proceda incorporar* del CBPA de la Región de Murcia. En definitiva, el Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, compele a las comunidades autónomas a elaborar uno o varios CBPA de aplicación obligatoria para los agricultores en los términos previstos en los programas de actuación. Pero, a pesar de su carácter vinculante, no todas las medidas listadas en su anexo 1 son susceptibles de ser incorporadas a los CBPA de forma obligatoria, por lo que estos acaban teniendo una eficacia exigua. Aunque, la vigente Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor integra medidas de carácter agrícola y ganadero, esta regulación obedece a razones de urgencia y necesidad, ya que en un futuro deberán incardinarse en el ámbito de las normas de control de la contaminación por nitratos de origen agrario.

En conclusión, podemos afirmar que el Mar Menor no ha llegado a la actual situación de colapso a consecuencia del surgimiento de riesgos naturales aleatorios, impredecibles o espontáneos. Todo lo contrario, el Mar Menor se encuentra en una situación de extrema gravedad, en gran medida, a consecuencia de la pésima gestión de los riesgos derivados de determinadas actividades humanas que han impactado de manera intensa en la laguna y en su cuenca vertiente durante años. Cada "autorización" otorgada por la Administración en el ámbito del Mar Menor representa el riesgo de carácter singular permitido por ella. Por tanto, creemos que el ordenamiento jurídico aplicable hasta el momento no ha sido capaz de prevenir, controlar o eliminar los riesgos provocados por el hombre. Por ende, si se hubiera contado con una regulación más estricta en cuanto a los riesgos consentidos, especialmente en materia de protección de las aguas frente a la contaminación por nitratos, y se hubiera aplicado de manera efectiva se habría podido evitar, en gran medida, el ecocidio del Mar Menor.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago. Actividad agrícola y contaminación de aguas subterráneas: régimen jurídico. En: EMBID IRUJO, Antonio. (Dir.). *Agua y agricultura*. Cizur Menor (Navarra): Thomson, Civitas, 2011, pp. 215-282.

- [El continuo "coser y descoser" de la legislación procedimental ambiental de la Región de Murcia](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 84, Sección "Comentarios", 2018, 8 pp. (Fecha de último acceso 18-09-2022).

- [El derecho ambiental entre la ciencia, la economía y la sociología: reflexiones introductorias sobre el valor normativo de los conceptos extrajurídicos](#) *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 10, n.º 1, 2019, 26 pp. (Fecha de último acceso 18-09-2022).

ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago; SORO MATEO, Blanca. [Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia \(Primer Semestre 2022\)](#). *Revista Catalana De Dret Ambiental*, n.º 13 (1) 2022, 29 pp. (Fecha de último acceso 18-09-2022).

CIERCO SEIRA César. [El principio de precaución: reflexiones sobre su contenido y alcance en los derechos comunitario y español](#). *Revista de Administración Pública*, n.º 163, 2004, pp. 73-126. (Fecha de último acceso 18-09-2022).

COMITÉ DE ASESORAMIENTO CIENTÍFICO DEL MAR MENOR.  
*Informe integral sobre el estado ecológico del Mar Menor. Cuenca Vertiente y Humedales Litorales*. Murcia: CARM, 2017.

DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel. *Derechos fundamentales y riesgos tecnológicos: el derecho del ciudadano a ser protegido por los poderes públicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

EMBID TELLO, Antonio. El principio de precaución. En: SANTAMARÍA PASTOR, José Antonio (Dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, Madrid, 2009, pp. 1221-1254.

ESTEVE PARDO, José. Convivir con el riesgo. La determinación del riesgo permitido. En: PÉREZ ALONSO, Esteban; ARANA GARCÍA, Estanislao; MERCADO PACHECO, Pedro y SERRANO MORENO, José Luis. (Eds.), *Derecho, Globalización, riesgo y medio ambiente*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2012, p. 275-302.

- *El desconcierto del Leviatán. Política y Derecho ante las incertidumbres de la ciencia*, Madrid, Marcial Pons, 2009, 211 pp.

FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel.; GUTIÉRREZ LLAMAS, Antonio. [Murcia: la inactividad administrativa desemboca en la degradación ambiental del Mar Menor](#). En: LÓPEZ RAMÓN, F. *Observatorio de políticas ambientales 2017*. Madrid: CIEDA-CIEMAT, 2017, pp. 1003-1022. (Fecha de último acceso 18-09-2022).

FUNDACIÓN NUEVA CULTURA DEL AGUA. [Observaciones de la FNCA al Proyecto de Real Decreto sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa procedente de fuentes agrarias \(marzo 2021\)](#) de 26 de marzo de 2021. (Fecha de último acceso 18-09-2022).

GARCÍA DORY, Miguel Ángel.; MALDONADO INOCENCIO, José Luis. [La degradación ambiental del Mar Menor](#). *Progress in Water Technology*, Vol. 12, n.º 4, 1980, pp. 481-499. (Fecha de último acceso 18-09-2022).

GIMÉNEZ CASALDUERO, María; PEDREÑO CÁNOVAS, Andrés; RAMÍREZ MELGAREJO, Antonio José. Vulnerabilidad ambiental y "alimentos baratos" los límites del Derecho ante la industria porcina. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 48, 2021, pp. 203-229.

GUTIÉRREZ LLAMAS, Antonio y GIMÉNEZ CASALDUERO, María. La ordenación, planificación y gestión del litoral en la Región de Murcia. En: GARCÍA PÉREZ, Marta (coord.) y SANZ LARRUGA, Francisco Javier (dir.). *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*. A Coruña: Fundación Pedro Barrié de la Maza, 2009, pp. 299-312.

MITERD, Dirección General del Agua. Secretaría de Estado de Medio Ambiente. *Informe de seguimiento de la Directiva 91/676/CEE sobre contaminación del agua por nitratos utilizados en la agricultura, Cuatrienio 2016-2019*, Madrid, 2020.

- *Marco de Actuaciones prioritarias para recuperar el Mar Menor*, Madrid, 2021.

MOORE, Jason. [El fin de la naturaleza barata: o cómo aprendí a dejar de preocuparme por "el" medioambiente y amar la crisis del capitalismo](#). *Relaciones Internacionales*, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM, 2017, n.º 33, pp. 143-174. (Fecha de último acceso 18-09-2022).

PEDREÑO CÁNOVAS, Andrés; GIMÉNEZ CASALDUERO, María; y, RAMÍREZ MELGAREJO, Antonio. [Cerdos, acumulación y producción de naturaleza barata](#) *Relaciones Internacionales*, n.º 47, 2021, pp. 143-162. (Fecha de último acceso 18-09-2022).

REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. ["Mejores técnicas disponibles": Un singular sistema de regulación ambiental](#). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 10, n.º 1, 2019, 34 pp. (Fecha de último acceso 18-09-2022).

SALAZAR ORTUÑO, Eduardo; VICENTE GIMÉNEZ, Teresa. [La iniciativa legislativa popular para el reconocimiento de personalidad jurídica y derechos propios al Mar Menor y su cuenca](#). *Revista Catalana De Dret Ambiental*, n.º 13 (1), 2022, 38 pp. (Fecha de ultimo acceso 18-09-2022).

SORO MATEO, Blanca. [Construyendo el principio de precaución](#) *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 49-50, 2017, pp. 87-151. (Fecha de último acceso 18-09-2022).

SORO MATEO, Blanca.; ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago.; PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, Elisa. [Avances normativos para la protección del Mar Menor](#). En: LÓPEZ RAMÓN, F. *Observatorio de políticas ambientales 2018*. Madrid: CIEDA-CIEMAT, 2018, pp. 1178-1206. (Fecha de ultimo acceso 18-09-2022).

THOMPSON, E. P. The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century. *Past & Present*. 1971, n.º 50, pp. 76–136.

TRAGSATEC, *Resumen ejecutivo después de la información pública. Análisis de soluciones para el vertido cero al Mar Menor proveniente del Campo de Cartagena*. Madrid, 2019.

VÁZQUEZ, Carlos y ORTEU BERROCAL, Eduardo. [La nueva regulación sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias](#) *Actualidad Jurídica Ambiental*. Sección “Comentarios de legislación”, n.º 121, 2022, 6 pp. (Fecha de último acceso 18-09-2022).