



PROYECTO DE ORDEN FORAL DE LA CONSEJERA DE DESARROLLO RURAL Y MEDIO AMBIENTE, POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN FORAL 247/2018, DE 4 DE OCTUBRE POR LA QUE SE REVISAN LAS ZONAS VULNERABLES A LA CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS POR NITRATOS PROCEDENTES DE FUENTES AGRARIAS Y SE APRUEBA EL PROGRAMA DE ACTUACIONES PARA EL PERIODO 2018-2021

A) SOBRE LA NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE APROBACIÓN DE LA ORDEN FORAL

Con el fin de proteger las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en agricultura, se aprueba la Directiva 91/676/CEE, del Consejo, de 12 de diciembre de 1991.

Esta Directiva fue traspuesta al ordenamiento jurídico español a través del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias.

En la Comunidad Foral de Navarra, por Decreto Foral 220/2002, de 21 de octubre, se designaron las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias y se aprueba el correspondiente programa de actuaciones.

Mediante Orden Foral 188/2006, de 5 de junio, del Consejero de Medio Ambiente Ordenación del Territorio y Vivienda, se aprueba el mantenimiento de las zonas vulnerables designadas anteriormente, habida cuenta de que el primer periodo de 4 años había expirado en el 2006.

Posteriormente, por Orden Foral 128/2009, de 20 de marzo, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, se revisan las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos de fuentes agrarias, declarándose una nueva zona vulnerable en los regadíos de la cuenca del Cidacos, ampliándose las existentes con regadíos de los municipios de Cortes y Fontellas, y eliminándose de zona vulnerable la superficie de Viana. Estas modificaciones fueron fruto de la evolución de la concentración de nitratos en las aguas



subterráneas de los municipios referidos. Además, mediante Orden Foral 518/2009, de 30 de octubre, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, se aprueba el Programa de Actuaciones 2010-2013 para las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de actividades agrarias.

En el año 2013, mediante Orden Foral 501/2013, de 19 de diciembre, del Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, se revisan de nuevo las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias y se aprueba el programa de actuaciones para el periodo 2014-2017. Se declara una nueva zona vulnerable relacionada con la cuenca vertiente de la Masa de agua superficial río Robo y se excluye de las Zonas vulnerables la Zona 1, que afectaba al municipio de Mendavia. Estas modificaciones fueron fruto de la evolución de la concentración de nitratos en las aguas superficiales y subterráneas en Navarra.

Por Orden Foral 247/2018, de 4 de octubre, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración, se revisan las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias y se aprueba el programa de actuaciones para el periodo 2018-2021.

En noviembre de 2018 se recibe un escrito de emplazamiento a España y a sus Comunidades Autónomas, procedimiento 2018/2250, requiriendo algunas mejoras en los Programas de Actuación aprobados. Para la Comunidad Foral en concreto, exigen incluir las excreciones de nitrógeno por cabeza de ganado, definir más las características constructivas de los depósitos de estiércoles y purines, y regular el abonado sólido en parcelas en pendiente. Estos extremos se han considerado en el nuevo programa de actuaciones.

En las acciones divulgativas promovidas por este departamento, se puso de manifiesto que algunos cultivos no aparecían en el programa de actuaciones, y que algunas cantidades máximas de fertilizantes por cultivo habían quedado desfasadas de los rendimientos actualmente alcanzados, por lo que procedía su revisión. Por estos motivos, mediante Orden Foral 205/2019, de 23 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, se modifica el Programa de Actuaciones aprobado por Orden Foral 247/2018, de 4 de octubre.



En escrito de 2019, la Comisión Europea indica que, además, no se consideran medidas reforzadas en las zonas vulnerables con tendencia negativa, y que las condiciones para la fertilización en pendientes no respetan la directiva.

En respuesta a este escrito, se remite un borrador con 3 pequeñas zonas vulnerables nuevas (a nivel de reducidos sectores cultivados en unidades geológicas que conforman terrazas medias, suspendidas sobre las terrazas bajas y fondo aluvial del río Ebro en Mendavia, Azagra y Corella), una propuesta de Programa de Actuación reforzado para la zona 3 (cuenca del Cidacos), en el que se reducen las cantidades máximas de nitrógeno a aportar a los cultivos, si no se dispone de analíticas de suelo que justifiquen la aplicación del anterior Programa de Actuación vigente en la zona, y la justificación de las normas para la fertilización en pendientes que recogía la obligación de enterrar el fertilizante sólido a partir del 10% de pendiente en el plazo de 30 días.

En noviembre de 2019, la Comisión Europea responde en relación a los Programas de Actuación de Navarra (el Dictamen motivado de 2 de julio lo fecha en febrero de 2020, que es cuando se traslada desde la Administración central a Bruselas).

La Comisión agradece el reforzamiento de medidas contenido en el proyecto de Programa de Acción, si bien plantea dos cuestiones:

1ª.- Al respecto de la fertilización en pendientes, sobre qué base científica considera Navarra que el periodo durante el cual se permitirá no incorporar el fertilizante al terreno en las pendientes más acusadas, sería suficiente para alcanzar los objetivos de la Directiva.

2ª.- Sobre qué base considera Navarra que las reglas para las pendientes de menor gradiente alcanzaran los objetivos de la Directiva:

En diciembre 2019 se responde a la Comisión Europea lo siguiente:



1ª.- Al respecto de la fertilización en pendientes, sobre qué base científica considera Navarra que el periodo durante el cual se permitirá no incorporar el fertilizante al terreno en las pendientes más acusadas, sería suficiente para alcanzar los objetivos de la Directiva.

1.1.- El periodo permitido para incorporar el fertilizante al terreno de 30 días que se determinó en el borrador de PA, se hizo considerando las prácticas agrarias habituales, en unas zonas de Navarra con explotaciones de superficie considerable, de más de 50 has de media. Dar labores al terreno con la maquinaria habitualmente disponible ocupa varias jornadas al agricultor, y las condiciones del suelo y de los fertilizantes orgánicos sólidos (humedad, pendiente) no siempre permiten hacerlas varios días seguidos, por lo que hay días que no se puede trabajar en condiciones de seguridad.

1.2.- Los cultivos mayoritarios son cereales de invierno y maíz. El abonado de fondo del cereal de invierno suele ser principalmente fósforo, y ocasionalmente, una pequeña fracción de nitrógeno. Por lo que, considerando también la baja y regular pluviometría, se valoró como bajo el riesgo de su lixiviación.

1.3.- No obstante, y dado que no existen estudios científicos que justifiquen el plazo de 30 días, se propone reducir el citado periodo estimando el mínimo plazo posible en práctica agraria, es decir, aplicándolo e incorporándolo con la última labor preparatoria, previa a la siembra o plantación, con una labor expresa de incorporación, o con un riego ligero por aspersión en el caso de purines.

Los fertilizantes nitrogenados orgánicos sólidos, dado el sistema de logística y distribución, necesitan de más días para su incorporación. Son cantidades a aplicar del orden de 30 o más toneladas por hectárea, y es muy probable que la humedad, y las pendientes del terreno, no permitan las labores de distribución e incorporación de manera inmediata y segura para las personas. En este sentido, los plazos máximos de 10 días para la incorporación de orgánicos sólidos, podrían posibilitar el cumplimiento del programa, salvo casos de fuerza mayor.



En esta línea de razonamiento, se estiman necesarios 2 días para las parcelas en las que se pueda aplicar purín y lo incorporen por riego por aspersión ligero, dado que solo hay que activar el sistema de riego, y de 3 días para los inorgánicos y otros purines, que requieren de labores más ligeras.

2ª Cuestión: “Sobre qué base considera Navarra que las reglas para las pendientes de menor gradiente alcancen los objetivos de la Directiva:”

Las bases consideradas se relacionan a continuación:

2.1.- En el Programa de Actuaciones de Navarra (punto 3.2) se establece desde el primero de ellos la distancia de 50 metros a los cauces para aplicar fertilizantes orgánicos, y 3 en el caso de nitrogenados inorgánicos, para todas las parcelas en zonas vulnerables, independientemente de su pendiente.

2.2.- En los P.A. de Navarra propuestos, se consideran gradientes del 10 y 20 %, que son los comúnmente manejados en la legislación Foral de Navarra (Decreto Foral 148/2003 de 23 de junio, por el que se establecen las condiciones técnicas ambientales de las instalaciones ganaderas en el ámbito de la comunidad foral de Navarra, y Orden Foral 234/2005 de 28 de febrero, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, por la que se establecen las condiciones aplicables a la producción, almacenamiento y gestión de estiércol en las instalaciones ganaderas de Navarra), para autorizar y controlar las aplicaciones de estiércoles y purines desde antes de que estas normas entraran en vigor, por ser referencias de pendientes fácilmente asimilables por agricultores y ganaderos, y por depender las pérdidas de nitrógeno de las parcelas en pendiente de otros factores en igual ó mayor medida: Pluviosidad, textura, estructura, tipo de suelo, tipo de laboreo y su dirección, dimensión de la parcela, etc.

2.3.- En el documento de la Comisión Europea de recomendaciones para medidas de diciembre de 2011 se consideran otros rangos de pendientes, relacionándolos con la longitud de la parcela. Este documento se va a considerar de cara a regular en el Programa de actuación en el punto 3.3.- Prevención de la contaminación por escorrentía, y por lixiviación en los sistemas de riego.



En la tabla 6 “slope factor LS in the Universal Soil Loss Equation” del citado documento, para una pendiente del 4% se considera en parcelas de 240 metros de longitud (la máxima longitud considerada en la tabla), un factor de 1,1. Este valor se considera asumible, teniendo en cuenta las discretas pluviometrías anuales en seco (entre 380 y 580 mm, repartidas regularmente a lo largo del año excepto en los meses estivales, según tablas adjuntas de pluviosidad en municipios representativos de las zonas vulnerables de Navarra). El factor en la práctica resultará aún inferior por la pluviometría citada y por el tamaño habitual de las parcelas. Esta pendiente del 4% se va a considerar en consecuencia para determinar las condiciones de fertilización, además de los valores del 10 y 20%, considerados para la directa prohibición de aplicar purines. Pendientes inferiores, por la variedad de otros factores que también influyen, en la bibliografía agraria se consideran sin interés práctico en relación a la erosión del terreno y la lixiviación de nitratos, mientras no haya excesos en la aportación de agua, natural o artificial, ni errores notables en el manejo del suelo.

También se consideran en la nueva propuesta de borrador de Programa de Actuación, plazos para incorporar los fertilizantes nitrogenados al terreno, dado que no es habitualmente posible con la maquinaria disponible en las explotaciones aplicar e incorporar en una sola tarea, siendo lo normal aplicar fertilizantes previamente a la última labor preparatoria de la siembra, que es la que incorpora el fertilizante. No hay base científica para este plazo, siendo una consideración meramente técnica para posibilitar la aplicación y la incorporación sin incumplir el Programa de Actuaciones de manera inevitable y con un mínimo de pérdidas de nitrógeno.

2.4.- Téngase en cuenta además el PA reforzado de la zona del Cidacos, representa a las zonas con más pendiente, y representa el 60% de la superficie de todas las zonas vulnerables de Navarra, en el que se ha reducido con carácter general un 20% las aportaciones máximas de nitrógeno para los cultivos más demandantes en términos absolutos (por necesidades y por superficie ocupada).

Por todo lo expuesto, se considera que la modificación del borrador que se propone contribuye a alcanzar los objetivos de la Directiva y a la reducción de GEI a la atmósfera, mientras se posibilita la actividad agraria.



B) PROPUESTA.

La propuesta para el I punto 3.3 de los Programas de Actuación (normal y con medidas reforzadas) es la siguiente:

3.3. Prevención de la contaminación por escorrentía, y por lixiviación en los sistemas de riego.

3.3.1. Cuando se apliquen fertilizantes nitrogenados incorporados en el agua de riego, no se deberán producir escorrentías superficiales de agua que viertan en desagües o drenajes, ni que produzcan encharcamientos o inundaciones en las partes bajas de las parcelas. En riego a manta, no se podrán incorporar fertilizantes nitrogenados con el agua de riego.

3.3.2. Parcelas en pendiente.

Tendrán la consideración de parcelas en pendiente a los efectos del presente programa de actuaciones, aquellas que superen el 4%, tanto en secano como en regadío

La incorporación al terreno de los fertilizantes sólidos orgánicos de fondo aplicados deberá realizarse en el plazo máximo de 10 días desde su aplicación. En el caso de aplicar purines en regadío por aspersión, estos se podrán incorporar mediante un riego suave en el plazo máximo de 2 días.

En el caso de fertilizantes de fondo inorgánicos y de purines, la aplicación y la incorporación se realizarán como máximo en 3 días, mediante alguna labor preparatoria de la siembra o de alguna labor de incorporación expresa.

En las zonas de las parcelas de secano ó regadío con pendientes superiores al 10% que limiten con un cauce de agua no se podrán aplicar purines. En cualquier caso, no se podrán aplicar purines en zonas de parcelas con pendiente superior al 20%.

Se respetarán los taludes del terreno y su vegetación, y se recomienda la implantación de setos cuyas raíces actúen como barrera contra la pérdida de fertilizantes.



Indicar que con fecha julio de 2020, la Comisión Europea emite dictamen motivado, previo a tribunal... en el que se incluye a Navarra por no haber publicado la norma, expresando entonces que el borrador y propuestas posteriores las encuentra correctas, pero que no están publicadas.

Con fecha 2 julio de 2020, la Comisión Europea emite dictamen motivado (se adjunta), previo a llevar a España al Tribunal de Justicia Europeo, por diversos incumplimientos de la Directiva de Nitratos, en el que se incluye a Navarra (páginas 21, 27 y 36) porque las disposiciones publicadas hasta la fecha no cumplen los citados puntos de la Directiva, exigiendo implícitamente publicar como norma el borrador y propuestas posteriores que las encuentra correctas, pero que no están publicadas.

Publicarlas supondría por tanto apartar a Navarra del procedimiento de infracción, y, en consecuencia, no tener que atender las consecuencias de su eventual y probable resolución negativa para las Comunidades Autónomas que resulten incumplidoras. Estas serían multa al reino de España (que se repercutiría a las Comunidades Autónomas incumplidoras, y recaería evidentemente sobre las partidas presupuestarias relacionadas con agricultura y ganadería), sin perjuicio de otros condicionantes añadidos a las explotaciones en zonas vulnerables, y sin perjuicio de la obligación de publicar programas de actuación acordes con la directiva.

Por lo expuesto se propone modificar la Orden Foral 247/2018, de 4 de octubre, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local por la que se revisan las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias y se aprueba el programa de actuaciones para el periodo 2018-2021.

Por tanto, el objeto de la propuesta es:

- 1º. Designar como zonas vulnerables en Navarra, a los efectos derivados del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, cuatro zonas relacionadas tanto con masas de agua superficial como subterránea de la Comunidad Foral de Navarra.



- 2º. Modificar el anexo I de la Orden Foral 247/2018, de 4 de octubre, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, Programa de Actuación para el periodo 2018-2021, para reducir y prevenir la contaminación de las aguas en las zonas vulnerables 1, 2 y 4.

- 3º. Aprobar el Programa de Actuación reforzado para el periodo 2018-2021 para la zona vulnerable 3.

Pamplona, 31 de julio de 2020.

EL DIRECTOR DEL SERVICIO DE
AGRICULTURA

Firmado en el original

Rubén Palacios Goñi

EL DIRECTOR DEL SERVICIO DE
ECONOMÍA CIRCULAR Y CAMBIO
CLIMÁTICO

Firmado en el original

Pedro Zuazo Onagoitia