



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 2.7.2020

2018/2250

C(2020) 3783 final

DICTAMEN MOTIVADO

Dirigido al Reino de España por incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartado 4, y del artículo 5, apartados 4 (leído en relación con los anexos II y III), 5 y 6, de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura de conformidad con el artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

DICTAMEN MOTIVADO

Dirigido al Reino de España por incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartado 4, y artículo 5, apartados 4 (leído en relación con los anexos II y III), 5 y 6, de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura de conformidad con el artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

I. Exposición de los hechos

1. El 3 de julio de 2015, la Comisión puso en marcha una investigación¹ para supervisar la designación de zonas vulnerables a los nitratos (en lo sucesivo, «ZVN») y las medidas previstas en los correspondientes Programas de Acción (en adelante, «los PA»). La investigación fue puesta en marcha tras haber evaluado la información presentada por España en relación con el período 2008-2011² con arreglo al artículo 10 de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (en adelante, «la Directiva»).

2. La Comisión evaluó las respuestas de España de 3 y 9 de diciembre de 2015 teniendo en cuenta también el informe más reciente disponible con arreglo al artículo 10 de la Directiva, con relación al período 2012-2015. La evaluación puso de relieve los hechos siguientes:

- a) Ya en 2015, la Comisión detectó 471 puntos de control de las *aguas subterráneas* y 115 de las *aguas de superficie* con agua contaminada o con riesgo de contaminación debido a los niveles de nitratos³.

¹ Ref. EU Pilot 7849/15/ENVI.

² Los informes presentados por los Estados miembros con arreglo al artículo 10 de la Directiva relativa a los nitratos deben ofrecer, en particular, información en torno a los códigos de buenas prácticas agrarias, la designación de zonas vulnerables a los nitratos, los resultados del control de las aguas, así como un resumen de los aspectos pertinentes de los programas de acción elaborados con relación a dichas ZVN. Sobre la base de la información recibida, la Comisión puede cumplir su obligación conforme al artículo 11 de publicar informes de síntesis en un plazo de seis meses a partir de la presentación de los informes por los Estados miembros y de transmitirlos al Parlamento Europeo y al Consejo.

³ Las estaciones de control de aguas subterráneas situadas fuera de las ZVN con valores medios o máximos superiores a 50 mg/l, o valores medios de entre 40 y 50 mg/l y una tendencia al alza entre el período de notificación 2004-2007 y el período de notificación 2008-2011, o con valores máximos de entre 40 y 50 mg/l y una tendencia al alza entre el período de notificación 2004-2007 y el período de notificación 2008-2011.

Los puntos de control de aguas de superficie situados fuera de las ZVN con valores medios o máximos superiores a 50 mg/l, o valores medios de entre 40 y 50 mg/l y una tendencia al alza entre el período de notificación 2004-2007 y el período de notificación 2008-2011, o con valores máximos de entre 40 y 50 mg/l y una tendencia al alza entre el período de notificación 2004-2007 y el período de notificación 2008-2011.

De los 471 puntos de control de aguas subterráneas y los 115 de aguas de superficie mencionados, España solo notificó 320 y 90, respectivamente, en el último ejercicio con el mismo nombre.

240 (de 340) puntos de control de aguas subterráneas y 13 de aguas de superficie seguían estando contaminados o con riesgo de contaminación.

- b) Igualmente, ya en 2015 la Comisión detectó 337 puntos de control de las *aguas de superficie* con un estado trófico superior⁴, con relación a los cuales España solo notificó 189 estaciones de control en el último ejercicio con el mismo nombre. No obstante, en el caso de 104 de los 189 puntos de control no se notificó el estado trófico. Además, en lo que se refiere a los otros 85, 49 siguen presentando un estado trófico superior (es decir, se considera que el agua es eutrófica o hipertrófica).
- c) Ninguno de los puntos de control mencionados en EU Pilot 7849/15/ENVI, todavía disponibles para el período 2012-2015 y con relación a los cuales los datos pertinentes muestran aguas contaminadas o en riesgo de contaminación en el mismo período, forma parte de las ZVN notificadas en esas fechas.
- d) El hecho de que, al menos 302 puntos de seguimiento de los 923 recogidos en EU Pilot 7849/15/ENVI aún estén fuera de las ZVN notificadas con relación al período 2012-2015 es indicio de la mala aplicación del artículo 3, apartado 4, de la Directiva, leído en relación con el anexo I.
- e) Existe un nexo entre la contaminación persistente y las tendencias al alza en la concentración de nitratos en varias regiones y la mala ejecución y el cumplimiento y/o el seguimiento insuficiente de algunos programas de acción regionales.

3. Además, el análisis de los datos disponibles sobre la calidad del agua facilitados en el marco de la Directiva con relación al período 2012-2015⁵ puso de manifiesto una aplicación insuficiente de la Directiva que obstaculizaba a su vez el logro de sus objetivos. Se detectaron las siguientes deficiencias:

a) A nivel nacional:

- Descenso de las estaciones de control de aguas subterráneas (-13,6 %) y aguas salinas (-60 %): se han suprimido varias estaciones que presentaron problemas de calidad del agua en el período de notificación anterior 2008-2011. Estos elementos dificultan un seguimiento eficiente de la eficacia de la aplicación de la Directiva.

⁴ Los puntos de control de aguas de superficie situados fuera de las ZVN en estado eutrófico o hipertrófico.

⁵ Informe sobre la aplicación de la Directiva basado en los informes de los Estados miembros sobre el período 2012-2015 —acompañado de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión [SWD(2018) 246], que incluye mapas y cuadros de los indicadores de presiones de nutrientes procedentes de fuentes agrarias, de la calidad del agua y de las zonas designadas como vulnerables a los nitratos, tanto a nivel de la UE como por cada Estado miembro—.

- En lo que se refiere al número de estaciones de control de las aguas contaminadas que se sitúan fuera de las ZVN, el 31 % de las estaciones de aguas subterráneas y el 50 % de las estaciones de aguas de superficie tienen una concentración de nitratos media de ≥ 50 mg/l, y hasta el 69 % de las estaciones se consideran eutróficas o hipertróficas. Todas las regiones presentan problemas en la designación de las zonas vulnerables a los nitratos, salvo con la aparente excepción de Ceuta⁶.

- El estado trófico de las aguas empeora en el caso de las masas de agua dulce y mejora en el caso de las aguas salinas.

b) A nivel autonómico:

- Varios puntos críticos de contaminación con niveles de contaminación por nitratos por encima de 50 mg/l o en estado eutrófico.
- Varios puntos críticos de contaminación con tendencias al alza en la contaminación por nitratos de las aguas subterráneas y las masas de agua dulce, incluso en zonas vulnerables a los nitratos, objeto de los Programas de Acción.
- En lo que se refiere a la eutrofización, algunos puntos críticos muestran una situación cada vez más negativa con relación a las masas de agua dulce fuera de las ZVN.

El panorama de la calidad del agua y la evaluación de las principales medidas de los Programas de Acción de las Autonomías pusieron de manifiesto la necesidad de acciones reforzadas para reducir y prevenir la contaminación por nitratos.

4. Los Programas de Acción de algunas comunidades autónomas no incluyen todos los elementos contemplados por la Directiva.

5. Sobre esta base, teniendo en cuenta la evaluación de los datos recabados en EU Pilot 7849/15/ENVI y en el Informe sobre la aplicación de la Directiva 2012-2015, y habida cuenta del probable incumplimiento de las obligaciones de la Directiva, el 27 de julio de 2018, los servicios de la Comisión rechazaron las respuestas de España y

⁶ En las Islas Canarias, las autoridades reconocieron un grave problema de contaminación por nitratos en las masas de agua del archipiélago, tal como se señaló en el primer borrador de los planes hidrológicos de cuenca correspondientes al segundo ciclo hidrológico (2015-2021) y se destacó en los medios de comunicación.

Véase: <https://www.canarias7.es/siete-islas/gran-canaria/los-nitratos-contaminan-6-de-10-masas-de-agua-subterranea-ND3621870>

<https://diariodeavisos.elespanol.com/2018/03/tenerife-somete-examen-acuifero-ver-impacto-los-pozos-negros/>

https://www.eldiario.es/canariasahora/sociedad/aguas-subterraneas-Fuerteventura-riesgo-contaminacion_0_769573675.html

Los datos notificados también muestran que, en todas las Islas Canarias, se cambió la red de control y se suprimieron todas las estaciones con problemas de calidad del agua.

concluyeron la investigación preliminar para proseguir sus indagaciones en el marco del presente procedimiento de infracción n.º 2018/2250.

6. En primer lugar, la Comisión consideró que España no había adoptado las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5, apartado 6, de la Directiva, en lo que se refiere a Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, Islas Canarias, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra y País Vasco, en las aguas salinas.

En segundo lugar, la Comisión concluyó que España no había adoptado las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartado 4, de la Directiva, leído en conjunto con el anexo I de esta última, en ninguna Autonomía salvo Ceuta.

En tercer lugar, al no incluir los requisitos del artículo 5, apartado 4 y, en particular, las medidas obligatorias enumeradas en el anexo II, letra A, y el anexo III de la Directiva en los Programas de Acción, España incumplía dichas obligaciones con respecto a las comunidades autónomas y los problemas reflejados en el cuadro 11 de la carta de emplazamiento.

En cuarto lugar, la Comisión consideró que España también vulneró el artículo 5, apartado 5, de la Directiva al incumplirlo para adoptar, en el marco de los Programas de Acción, medidas adicionales cuando se puso de manifiesto que las medidas previstas en dichos Programas no eran suficientes para alcanzar los objetivos de la Directiva, tal como se muestra a continuación:

- En lo relativo a la eutrofización, con relación a todo el país.
- En lo que se refiere a la contaminación por nitratos, con relación a todas las Autonomías que muestran tendencias al alza en la contaminación de los puntos de control dentro de las ZVN, especialmente Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Murcia y Navarra.

7. Por consiguiente, el 9 de noviembre de 2018, la Comisión envió a España una carta de emplazamiento [ref. SG(2018)D/20253] en la que explicaba que dicho país había incumplido sus obligaciones de conformidad con el artículo 3, apartado 4, y el artículo 5, apartados 4 (leído en relación con los anexos II y III), 5 y 6, de la Directiva.

8. Mediante cartas de 21 de febrero de 2019 [ref. Ares(2019)1287251], de 13 de junio de 2019 [ref. Ares(2019)3807993], de 31 de julio de 2019 [ref. Ares(2019)5033587], de 2 de septiembre de 2019 [ref. Ares(2019)5545296], de 17 de octubre de 2019 [ref. Ares(2019)6517239] y 13 de febrero de 2020 [ref. Ares(2020)1022774], España presentó sus observaciones a la carta de emplazamiento.

9. Además de las observaciones específicas a cada requerimiento de la carta de emplazamiento (descritas y evaluadas en el capítulo III del presente Dictamen Motivado), España presentó comentarios más generales que se resumen a continuación:

- España transpuso la Directiva a su ordenamiento jurídico mediante el Real Decreto (RD) 261/1996, de 16 de febrero⁷.
- Todos los niveles de la administración española competente reconocen el impacto de la contaminación causada por los nitratos utilizados en la agricultura. Por consiguiente, de acuerdo con los Planes Hidrológicos de Cuenca del 2.º ciclo, esta contaminación difusa afecta significativamente al 43 % de las masas de agua de superficie y al 56 % de las masas de aguas subterránea en España. Los nuevos estudios sobre las presiones y repercusiones en las masas de agua, sometidos a consulta pública durante un período de seis meses desde el último trimestre de 2018, también ponen de relieve este problema como uno de los más significativos.
- La agricultura ejerce dicha presión a través de su necesidad de utilizar fertilizantes para incrementar la producción y de gestionar adecuadamente los abonos. La actividad agrícola produce excedentes de nitrógeno (N) que llegan a las aguas. De acuerdo con los estudios oficiales⁸, los últimos datos disponibles sobre el balance de nitrógeno en la agricultura española muestran un excedente neto que queda retenido en el suelo o se incorpora a las aguas españolas de aproximadamente 0,6 millones de toneladas anuales.
- Para abordar el problema de la fertilización, las autoridades debían preparar un nuevo marco normativo con medidas que permitieran mantener o aumentar la productividad de los suelos agrícolas, al mismo tiempo que se procuraba reducir el impacto medioambiental de la aplicación de productos fertilizantes y otras fuentes de nutrientes y materiales orgánicos en dichos suelos. Concretamente, el proyecto de regulación debía tener por objeto (a) reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y combatir el cambio climático; (b) reducir las emisiones de otros gases contaminantes, en especial el amoníaco; (c) impedir la contaminación de las aguas, tanto superficiales como subterráneas; (d) impedir la acumulación de metales pesados y otros contaminantes en los suelos agrícolas; y (e) establecer disposiciones sobre la comercialización y el uso de los productos fertilizantes y otras fuentes de nutrientes o materiales orgánicos.

⁷ Real Decreto n° 261/96 de 16/02/1996, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias.

El objetivo y las obligaciones de la Directiva encuentran su equivalente en la siguiente disposición de España:

artículo 1 de la Directiva - artículo 1 del RD 261/1996; artículo 3 de la Directiva - artículo 3, apartado 1, y artículo 4, del RD: las autoridades centrales son competentes para las aguas continentales en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una comunidad autónoma («intercomunitarias»), y las comunidades autónomas en el resto de casos (es decir, en todas las zonas que no se consideren ni intercomunitarias ni continentales); artículo 5 de la Directiva - artículo 6, apartados 1, 4 y 6, del RD; artículo 6 de la Directiva - artículo 8 del RD; artículo 10 de la Directiva - artículo 9 del RD; anexo I.A de la Directiva - artículo 3, apartado 2, del RD; anexo III de la Directiva - anexos 2 y 3 del RD.

⁸ <https://www.mapa.gob.es/es/agricultura/temas/medios-de-produccion/productos-fertilizantes/>

Para obtener los balances anteriormente mencionados, los fertilizantes orgánicos e inorgánicos, los abonos y las sustancias de la atmósfera depositadas de vuelta en el suelo se consideran aportes de nitrógeno. El nitrógeno extraído por los cultivos, el ganado y las plantas, así como las emisiones a la atmósfera se consideran salidas de nitrógeno.

II. Fundamentos de Derecho

10. El artículo 1 de la Directiva reza así:

«El objetivo de la presente Directiva es:

- reducir la contaminación causada o provocada por los nitratos de origen agrario, y - actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de dicha clase.»

11. El artículo 3 de la Directiva dispone lo siguiente:

«1. 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.

2. Los Estados miembros designarán, en un plazo de dos años a partir de la notificación de la presente Directiva, como zonas vulnerables todas las superficies conocidas de su territorio cuya escorrentía fluya hacia las aguas contempladas en el apartado 1 y que contribuyan a la contaminación. Notificarán esta designación inicial a la Comisión en el plazo de seis meses.

...

4. Los Estados miembros examinarán y, si procede, modificarán o ampliarán las designaciones de zonas vulnerables en un plazo adecuado y como mínimo cada cuatro años, a fin de tener en cuenta cambios y factores no previstos en el momento de la designación anterior. Notificarán a la Comisión cualquier modificación o ampliación de las designaciones en un plazo de seis meses.

5. Los Estados miembros no estarán obligados a determinar zonas vulnerables específicas en caso de que elaboren y apliquen programas de acción contemplados en el artículo 5 con arreglo a lo dispuesto en la presente Directiva en todo su territorio nacional.».

12. El artículo 5 de la Directiva establece lo siguiente:

«1. En un plazo de dos años a partir de la designación inicial a que se refiere el apartado 2 del artículo 3, o de un año a partir de cada designación complementaria con arreglo al apartado 4 del artículo 3, y con objeto de cumplir los objetivos especificados en el artículo 1, los Estados miembros establecerán programas de acción respecto de las zonas vulnerables designadas.

2. Los programas de acción podrán referirse a todas las zonas vulnerables del territorio de un Estado miembro o, si dicho Estado miembro lo considerare oportuno, podrán establecerse programas diferentes para distintas zonas vulnerables o partes de dichas zonas.

3. Los programas de acción tendrán en cuenta:

a) los datos científicos y técnicos de que se disponga, principalmente con referencia a las respectivas aportaciones de nitrógeno procedentes de fuentes agrarias o de otro tipo;

b) las condiciones medioambientales en las regiones afectadas del Estado miembro de que se trate.

4. Los programas de acción se pondrán en aplicación en el plazo de cuatro años desde su elaboración y consistirán en las siguientes medidas obligatorias:

a) las medidas del anexo III;

b) las medidas dispuestas por los Estados miembros en el o los códigos de buenas prácticas agrarias establecidos con arreglo al artículo 4, excepto aquellas que hayan sido sustituidas por las medidas del Anexo III.

5. Por otra parte, y en el contexto de los programas de acción, los Estados miembros tomarán todas aquellas medidas adicionales o acciones reforzadas que consideren necesarias si, al inicio o a raíz de la experiencia adquirida al aplicar los programas de acción, se observare que las medidas mencionadas en el apartado 4 no son suficientes para alcanzar los objetivos especificados en el artículo 1. Al seleccionar estas medidas o acciones, los Estados miembros tendrán en cuenta su eficacia y su coste en comparación con otras posibles medidas de prevención.

6. Los Estados miembros elaborarán y pondrán en ejecución programas de control adecuados para evaluar la eficacia de los programas de acción establecidos de conformidad con el presente artículo.

Los Estados miembros que apliquen el artículo 5 en todo su territorio nacional controlarán el contenido de nitrato en las aguas (superficiales y subterráneas) en puntos de medición seleccionados mediante los que se pueda establecer el grado de contaminación de las aguas provocada por nitratos de origen agrario.

7. Los Estados miembros revisarán y, si fuere necesario, modificarán sus programas de acción, incluidas las posibles medidas adicionales que hayan adoptado con arreglo al apartado 5, al menos cada cuatro años. Comunicarán a la Comisión los cambios que introduzcan en los programas de acción.».

13. Según el artículo 6 de esa misma Directiva:

«1. A fin de designar zonas vulnerables y de modificar o ampliar la lista de dichas zonas, los Estados miembros:

a) dentro de un plazo de dos años a partir de la notificación de la presente Directiva, controlarán la concentración de nitratos en las aguas dulces durante un período de un año:

i) en las estaciones de muestreo de aguas de superficie, contempladas en el apartado 4 del artículo 5 de la Directiva 75/440/CEE y/o en otras estaciones de muestreo de aguas de superficie de los Estados miembros, por lo menos una vez al mes, y con mayor frecuencia durante los períodos de crecida;

ii) en las estaciones de muestreo que sean representativas de los acuíferos subterráneos de los Estados miembros, a intervalos regulares y teniendo en cuenta lo dispuesto en la Directiva 80/778/CEE;

b) repetirán el programa de control establecido en la letra a) por lo menos cada cuatro años, con excepción de las estaciones de muestreo en que la concentración de nitratos de todas las muestras anteriores hubiere sido inferior a los 25 mg/l y cuando no hubieren aparecido nuevos factores que pudieren propiciar el aumento del contenido de nitrato, en cuyo caso, bastará con repetir al programa de control cada ocho años;

c) revisarán el estado eutrófico de sus aguas dulces de superficie, y de sus aguas de estuario y costeras cada cuatro años.

2. Se aplicarán los métodos de medición de referencia que figuran en el Anexo IV.».

14. El artículo 10 de la Directiva dispone lo siguiente:

«1. Con respecto al período de cuatro años a partir de la notificación de la presente Directiva, y con respecto a cada período subsiguiente de cuatro años, los Estados miembros presentarán a la Comisión un informe en el que constará la información contemplada en el Anexo V.

2. El informe mencionado en el presente artículo se presentará a la Comisión dentro de los seis meses siguientes al final del período a que se refiera.».

15. El anexo I.A de la Directiva dispone lo siguiente:

«A. Las aguas contempladas en el apartado 1 del artículo 3 se identificarán utilizando, entre otros criterios, los siguientes:

1. si las aguas dulces superficiales, en particular las que se utilicen o vayan a utilizarse para la extracción de agua potable presentan, o pueden llegar a presentar si no se actúa de conformidad con el artículo 5, una concentración de nitratos superior a la fijada de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 75/440/CEE;

2. si las aguas subterráneas contienen más de 50 mg/l de nitratos, o pueden llegar a contenerlos si no se actúa de conformidad con el artículo 5;

3. si los lagos naturales de agua dulce, otras masas de agua dulce naturales, los estuarios, las aguas costeras y las aguas marinas son eutróficas o pueden eutrofizarse en un futuro próximo si no se actúa de conformidad con el artículo 5.».

16. El anexo III de la Directiva, Medidas que deben incluirse en los programas de acción a que se refiere la letra a) del apartado 5 del artículo 5, dispone lo siguiente:

«1. Las medidas incluirán normas relativas a:

1. los períodos en los que está prohibida la aplicación a las tierras de determinados tipos de fertilizantes;

2. la capacidad de los tanques de almacenamiento de estiércol; dicha capacidad deberá ser superior a la requerida para el almacenamiento de estiércol a lo largo del período más largo durante el cual esté prohibida la aplicación de estiércol a

la tierra en la zona vulnerable, excepto cuando pueda demostrarse a las autoridades competentes que toda cantidad de estiércol que exceda de la capacidad real de almacenamiento será eliminada de forma que no cause daños al medio ambiente;

3. la limitación de la aplicación de fertilizantes a las tierras que sea compatible con las prácticas agrarias correctas y que tenga en cuenta las características de la zona vulnerable considerada y, en particular:

a) las condiciones del suelo, el tipo de suelo y la pendiente;

b) las condiciones climáticas, de pluviosidad y de riego;

c) los usos de la tierra y las prácticas agrarias, incluidos los sistemas de rotación de cultivos;

y deberá basarse en un equilibrio entre:

i) la cantidad previsible de nitrógeno que vayan a precisar los cultivos,

y

ii) la cantidad de nitrógeno que los suelos y los fertilizantes proporcionan a los cultivos, que corresponde a:

- la cantidad de nitrógeno presente en el suelo en el momento en que los cultivos empiezan a utilizarlo en grandes cantidades (cantidades importantes a finales del invierno),

- el suministro de nitrógeno a través de la mineralización neta de las reservas de nitrógeno orgánico en el suelo,

- los aportes de compuestos nitrogenados procedentes de excrementos animales,

- los aportes de compuestos nitrogenados procedentes de fertilizantes químicos y otros.

2. Estas medidas evitarán que, para cada explotación o unidad ganadera, la cantidad de estiércol aplicada a la tierra cada año, incluso por los propios animales, exceda de una cantidad por hectárea especificada.

La cantidad especificada por hectárea será la cantidad de estiércol que contenga 170 kg N. No obstante:

a) durante los primeros programas de acción cuatrienal, los Estados miembros podrán permitir una cantidad de estiércol que contenga hasta 210 kg N;

b) durante y transcurrido el primer programa de acción cuatrienal, los Estados miembros podrán establecer cantidades distintas de las mencionadas anteriormente. Dichas cantidades deberán establecerse de forma que no perjudiquen el cumplimiento de los objetivos especificados en el artículo 1 y deberán justificarse con arreglo a criterios objetivos, por ejemplo:

- *ciclos de crecimiento largos;*
- *cultivos con elevada captación de nitrógeno;*
- *alta precipitación neta en la zona vulnerable;*
- *suelos con capacidad de pérdida de nitrógeno excepcionalmente elevada.*

Cuando un Estado miembro autorice una cantidad distinta con arreglo a la presente letra b), informará a la Comisión, que estudiará la justificación con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 9.

3. Los Estados miembros podrán calcular las cantidades mencionadas en el punto 2 basándose en el número de animales.

4. Los Estados miembros informarán a la Comisión de la forma en que estén aplicando lo dispuesto en el punto 2. A la vista de la información recibida, la Comisión podrá, si lo considera necesario, presentar propuestas pertinentes al Consejo con arreglo a lo dispuesto en el artículo 11.».

III. Valoración jurídica

17. Como se mencionaba en el apartado 9 del presente Dictamen Motivado, España presentó observaciones generales con relación al marco jurídico en vigor y las medidas legales que pretendía adoptar para revertir los problemas de contaminación detectados en el marco del actual procedimiento de infracción.

Además, las autoridades ofrecieron información detallada y sus observaciones a los cuatro requerimientos del procedimiento. En las secciones siguientes, se resumen las observaciones de España y la evaluación de la Comisión.

Incumplimiento del artículo 5, apartado 6. Red de control inestable. Supresión de estaciones de control.

18. En la carta de emplazamiento, la Comisión destacó los hechos siguientes:

a) Supresión significativa de estaciones de control en el período 2012-2015 en comparación con el período 2008-2011. Las estaciones suprimidas son aquellas existentes en el período de notificación anterior y que ya no existen en el período de notificación actual.

b) Descenso de las estaciones de control (por encima de la media de la UE) de aguas subterráneas (-13,6 %) y aguas salinas (-60 %) y aumento de las aguas de superficie (por debajo de la media de la UE).

c) Varias estaciones con problemas de calidad del agua en el período de notificación 2008-2011 han sido suprimidas, lo que dificulta un control eficiente de la aplicación de la Directiva.

d) No se han notificado estaciones de control en las Islas Canarias.

19. España alega que el análisis realizado por la Comisión no siempre se corresponde con el reparto de competencias de España, pues, en la mayor parte del territorio español cubierto por cuencas intercomunitarias, no se puede atribuir la responsabilidad de una supuesta falta de control de las concentraciones de nitratos en las aguas a las comunidades autónomas. De acuerdo con la información, España dispone de una red de control de la contaminación por nitratos compuesta por 8 528 estaciones. La situación actual implica la desaparición de 2 640 estaciones utilizadas en el período de notificación 2008-2011 y la adición de 2 513 nuevas estaciones en el período de notificación 2012-2015. Por consiguiente, España considera que no ha habido un descenso significativo en la intensidad de los registros llevados a cabo en el país sino más bien una mejora de las redes en busca de un mejor diagnóstico.

Con relación al número de estaciones cuya tendencia se desconoce (fundamentalmente las estaciones sin datos, utilizadas en el período de notificación 2008-2011 pero no en el período 2012-2015), España considera que, con arreglo al artículo 6, apartado 1, letra b), de la Directiva, en aquellas estaciones de muestreo en las que las concentraciones de nitratos de todas las muestras anteriores fueran inferiores a 25mg/l y donde no hayan aparecido nuevos factores que puedan favorecer un aumento del contenido de nitratos, se concluirá el control.

Sin embargo, España ha presentado un análisis detallado de cada demarcación hidrográfica española, en el que estudia la trazabilidad de los puntos de control y explica las razones de la desaparición de 2 640 puntos entre los dos periodos de notificación. Por consiguiente, las principales razones que explican la falta de continuidad en los programas de control de las concentraciones de nitratos en las aguas serían las siguientes:

a) La primera consolidación integrada de los programas de seguimiento del estado de las aguas, conforme a los requisitos de la Directiva marco sobre el agua, tuvo lugar en España con los Planes Hidrológicos de Cuenca de primer ciclo. El retraso significativo en la aprobación de estos primeros Planes dio lugar a la elaboración del informe de 2008-2011 exigido por la Directiva sobre los nitratos con información heterogénea según demarcaciones hidrográficas, procedente de muchos puntos de muestreo de fuentes de información no consolidadas, originados con diversos trabajos específicos. Una vez que los conocimientos estuvieron más avanzados, no se consideró adecuado incluir todos estos puntos de control, muchos de los cuales tenían concentraciones bajas, en las nuevas redes consolidadas.

b) Entre los dos períodos de notificación, 2008-2011 y 2012-2015, se produjo una confusión entre los códigos por falta de seguimiento de los cambios en los registros. Así, especialmente en algunas cuencas hidrográficas españolas, muchas de las supuestas desapariciones y sustituciones de los puntos de control constituyeron meros cambios de código que no permitieron el seguimiento de los puntos inicialmente identificados. Estos casos no constituyeron un duplicado de las estaciones de control, sino, como se ha explicado, una falta de clasificación.

c) Durante toda la elaboración de los Planes del primer ciclo, en España se realizaron grandes inversiones para mejorar el diseño de las redes de control. Entre estas inversiones, destacan las cantidades importantes destinadas a la construcción de nuevos sondeos para el control cualitativo y cuantitativo de las aguas subterráneas. Debido a su mayor representatividad, estos nuevos sondeos, construidos a propósito para configurar las nuevas redes, sustituyeron a antiguos pozos que no siempre ofrecían las mejores condiciones para el diagnóstico. En general, los puntos de titularidad privada, que podían

presentar problemas de acceso, representatividad y continuidad, fueron sustituidos por puntos de titularidad pública que no presentaban restricciones de este tipo.

d) La gran mayoría de los puntos descartados procedían de información obtenida con estudios específicos y no sistemático, que además solían mostrar concentraciones bajas o muy bajas de nitratos. Así pues, en el informe de 2008-2011, el Ministerio utilizó todos los datos disponibles, independientemente de si estaban o no en las redes de control de los nitratos, mientras que en el nuevo informe cuatrienal (2012-2015), la información se obtuvo de las redes nuevas. Estas se habían diseñado tomando en consideración, entre otros criterios, el requisito de retirar los puntos que no resultaran pertinentes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6, apartado 1, letra b), de la Directiva.

e) España espera que el próximo informe (2016-2019) muestre datos de la deseada estabilidad en las redes y los programas de control, sin perjuicio de las variaciones que pueda ser necesario incorporar, y explique claramente la trazabilidad de los cambios.

Todo ello tendrá que ser coherente con los programas de control que, en el proceso de elaboración, deberán ajustarse a los Planes Hidrológicos de Cuenca de tercer ciclo, que también se comunican a la Comisión Europea a través de los canales de información de la Directiva Marco del Agua, tanto en lo que se refiere a la información alfanumérica como espacial de los puntos de control y su ubicación.

España ha informado detalladamente sobre el trabajo en curso y los compromisos financieros asumidos por las autoridades de las cuencas hidrográficas dentro de los trabajos de seguimiento y preparación de los Planes Hidrológicos de Cuenca para mejorar progresivamente esta información que, de acuerdo con las autoridades, es la que debe asegurar su correspondencia con la información requerida por la Directiva sobre los nitratos en relación al control de los nitratos y de la eutrofización.

Finalmente, en lo que se refiere a la situación particular de las Islas Canarias (donde no se han notificado estaciones de control), España considera que este problema de información no debe interpretarse en el sentido de que las demarcaciones hidrográficas de las Islas Canarias carezcan de los programas de control exigidos por la Directiva. En esta comunidad autónoma, todas las estaciones utilizadas en el informe de 2008-2011 se mantuvieron en el período de notificación de 2012-2015, con la excepción de dos puntos de control en la demarcación hidrográfica de Gran Canaria.

No obstante, consciente de la situación presentada por la Comisión, España comunicó toda la información relativa a las Islas Canarias, incluidas las redes y programas de control, a través de los canales de información de la Directiva marco sobre el agua.

España ofreció explicaciones detalladas en respuesta a las solicitudes de aclaraciones de la Comisión (sobre la totalidad de los citados requerimientos) en una reunión bilateral *ad hoc* celebrada en Madrid en abril de 2019, así como en las diferentes respuestas enviadas desde entonces (enumeradas en el apartado 8 del presente Dictamen Motivado).

20. La Comisión agradece la cooperación mostrada por España y su apertura para abordar las cuestiones pendientes con el fin de lograr el pleno cumplimiento de la Directiva.

España sostiene que ha mantenido el mismo número total de estaciones de seguimiento. Sin embargo, la Comisión considera que esto no es suficiente para hacer frente a la infracción, dado que el elevado número de estaciones desaparecidas y la proporción de estaciones en que se ha interrumpido el seguimiento de la contaminación obstaculizan gravemente la capacidad de las autoridades para controlar la eficacia de sus programas de acción.

El nivel de información y las explicaciones facilitadas por España han aclarado las preocupaciones de la Comisión en torno a un elevado número de las estaciones suprimidas que se enumeran en la carta de emplazamiento. La Comisión ha observado que varias estaciones simplemente habían perdido su referencia. Igualmente, la Comisión tiene en cuenta que, cuando las estaciones registran niveles de concentración de nitratos por encima de los valores mencionados en el artículo 6, apartado 1, letra b), las autoridades han establecido puntos de control alternativos que les permiten supervisar la eficacia de sus programas de acción. Este es el caso de las demarcaciones hidrográficas y los territorios de Miño-Sil, Murcia (aguas salinas) y Segura.

No obstante, en lo que se refiere a las estaciones contempladas en el anexo I del presente Dictamen Motivado, la Comisión considera que las autoridades competentes deben proceder bien a restablecer el punto de medición o bien a establecer un punto alternativo que garantice el control del contenido de nitratos de las aguas y la evolución del estado trófico registrado en los puntos suprimidos. En el mencionado anexo I se recoge una explicación detallada de los puntos de medición afectados.

En cinco demarcaciones y territorios de las cuencas hidrográficas, las autoridades han presentado propuestas adecuadas para restablecer los puntos suprimidos o establecer nuevos puntos de medición alternativos adecuados. No obstante, hasta la adopción de dichas medidas, estas zonas deben permanecer en el presente procedimiento. Este es el caso de Andalucía (aguas salinas), Cuencas Intracomunitarias Andaluzas, Cuencas Internas de Cataluña, Guadalquivir y Tajo.

En el caso de una demarcación hidrográfica (Islas Baleares), la respuesta no permite determinar la medida en que la región está recogiendo realmente los datos correspondientes a las estaciones citadas.

En otras tres demarcaciones hidrográficas (Ebro, Guadiana y Júcar), las acciones propuestas no abordarán el problema subyacente.

21. La Comisión recuerda que los requisitos establecidos en el artículo 5, apartado 6, de la Directiva imponen a los Estados miembros la obligación de analizar los niveles de concentración de nitratos y el estado trófico de sus aguas.

Garantizar un buen control es fundamental y exige crear unas redes de control de alta calidad para las aguas subterráneas, de superficie y marinas.

Este problema afecta tanto a zonas vulnerables como a zonas no vulnerables a los nitratos y repercute en todas las aguas contaminadas en el sentido de la Directiva, es decir, con arreglo al apartado A del anexo I, tanto en la calidad de las aguas de superficie y de las subterráneas, expresada en términos de concentración de nitratos, como en la calidad del agua expresada como el estado eutrófico de las aguas.

La cantidad de estaciones suprimidas reduce el alcance de la comparación entre períodos de notificación en términos de calidad del agua. Dentro de las ZVN, la sustitución de las estaciones de control que presentan una mala calidad del agua por estaciones que presentan una mejor calidad ofrece un panorama de la calidad del agua con mejoras que no están basadas en la eficacia de los programas de acción sobre la calidad del agua controlada a lo largo del tiempo en la misma estación de control. Ello dificulta la posibilidad de evaluar eficazmente el efecto de las medidas de los programas de acción sobre la calidad del agua.

Fuera de las ZVN, la supresión de estaciones de control y su sustitución por otras con mejor calidad del agua dificulta la capacidad de designar las zonas que vierten en aguas contaminadas como ZVN y resta eficacia a dicha designación.

Si bien España ha podido aportar aclaraciones a la Comisión en un amplio intercambio de cartas y respuestas sobre muchos de los puntos de medición desaparecidos, todavía hay cuestiones importantes que deben resolverse.

Además, la redacción del proyecto de documento técnico del Ministerio de Transición Ecológica de España que determina las aguas continentales afectadas por la contaminación o en riesgo de estarlo en las cuencas hidrográficas intercomunitarias⁹ parece abundar en la inestabilidad de la red. La Comisión supervisará de cerca los cambios propuestos (hasta ahora) en la red y el anuncio de la desaparición de otros puntos de medición en caso de que no sean sustituidos por puntos alternativos adecuados y tomará, cuando proceda, las medidas necesarias. La Comisión recuerda que la retirada de una estación en una zona afectada por la contaminación de origen agrícola solo puede producirse si se sustituye por otra estación de muestreo que pueda garantizar el control de la contaminación detectada por la estación suprimida.

Sobre esta base, puede concluirse que España no ha adoptado las medidas necesarias para cumplir sus obligaciones en virtud del artículo 5, apartado 6, de la Directiva en lo que se refiere a los territorios y demarcaciones hidrográficas de Andalucía (aguas salinas), las Cuencas Intracomunitarias Andaluzas, las Cuencas Internas de Cataluña, el Ebro, el Guadalquivir, el Guadiana, las Islas Baleares, el Júcar y el Tajo, con relación a los puntos de medición incluidos en el anexo I del presente Dictamen Motivado.

Incumplimiento del artículo 3, apartado 4. Carencias en la designación de zonas vulnerables

22. En la carta de emplazamiento, la Comisión consideró que España no había adoptado las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartado 4, de la Directiva, leído en conjunto con el anexo I de esta última, en todas las regiones salvo en Ceuta. De conformidad con la Directiva, las designaciones de zonas vulnerables deben revisarse o añadirse designaciones nuevas, según proceda, cada cuatro años como mínimo.

⁹ Documento Técnico de Apoyo a la futura Orden del Ministerio para la Transición Ecológica por la que se determinan las aguas continentales afectadas por la contaminación o en riesgo de estarlo en las cuencas hidrográficas intercomunitarias.

23. De acuerdo con España, las comunidades autónomas están revisando y actualizando, según se requiera, las ZVN. En algunos territorios, sin embargo, los retrasos reconocidos se deben principalmente a la necesidad de esperar a una futura resolución¹⁰ que actualice la identificación de las aguas afectadas en las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias, o a la necesidad de actualizar un modelo de simulación que reproduzca la evolución de la contaminación causada por los excedentes de nitrógeno de origen agrícola en todo el territorio nacional.

Además de la detección de problemas como los señalados en la carta de emplazamiento, las autoridades han iniciado una revisión de las ZVN existentes que ha sido especialmente significativa en los territorios de la Comunidad Valenciana, Navarra y el País Vasco.

Igualmente, la revisión de las ZVN se encuentra también en una fase muy avanzada en Aragón, Castilla y León, Extremadura, las Islas Canarias y La Rioja.

En lo que se refiere a la comunidad autónoma de Galicia, que hasta ahora no ha designado ninguna ZVN, se están llevando a cabo nuevas evaluaciones de las aguas afectadas por si fuera necesario adoptar una designación con respecto al embalse de As Conchas, que muestra niveles significativos de eutrofia.

En cuanto a las comunidades autónomas de Asturias y Cantabria, así como a los territorios de Ceuta y Melilla, no se han detectado aguas afectadas por la contaminación de importancia suficiente para exigir la designación de nuevas ZVN.

Finalmente, las comunidades autónomas restantes (Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Murcia) están trabajando en la revisión de las características de las zonas designadas y evaluando la necesidad de revisar estas últimas. En el caso de Cataluña, en el que la última revisión de las ZVN se publicó en febrero de 2015, no han transcurrido todavía los cuatro años tras los cuales se requiere una nueva. No obstante, como ya se ha explicado, se está evaluando la situación; si fuera necesario, se añadiría una nueva designación.

España subraya que, teniendo en cuenta las nuevas designaciones adoptadas oficialmente desde el último informe cuatrienal, el área incluida en las zonas vulnerables a los nitratos ha aumentado de los 80 697 km² que figuraban en la carta de emplazamiento a los 85 105 km² actuales. Además, se anticipan ya ampliaciones futuras en Aragón, Castilla y León, las Islas Canarias y La Rioja. Solo con la designación de ZVN en Castilla y León, cuya adopción está prevista próximamente, el área englobada en las ZVN en España superará fácilmente los 100 000 km².

24. La Comisión toma nota de los esfuerzos realizados y en curso en relación con el cumplimiento de esta obligación por parte de las autoridades competentes en España. La Comisión acoge con satisfacción los compromisos y la puesta en común de los proyectos de resolución de designación y espera que el provechoso diálogo y las correspondientes clarificaciones se traduzcan rápidamente en la necesaria revisión de las ZVN requerida.

¹⁰ Véase la nota a pie de página n.º 9.

Además de la evaluación detallada del anexo II del presente Dictamen Motivado, el análisis de la información facilitada por España permite concluir lo siguiente:

a) Las autoridades competentes de las comunidades autónomas de Asturias y Cantabria y de la Ciudad Autónoma de Melilla han dado explicaciones suficientes sobre por qué no es necesario designar ZVN en su territorio. Las autoridades competentes de las comunidades autónomas de Navarra y Murcia han justificado la adopción de todas las medidas necesarias para cumplir las obligaciones establecidas en el artículo 3, apartado 4, de la Directiva, leído en relación con el anexo I de la misma. Por consiguiente, estas Comunidades y esta Ciudad Autónoma quedan excluidas del alcance de este reproche jurídico.

b) Las autoridades competentes de las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Cataluña, Comunidad Valenciana y País Vasco han anunciado que procederán a designar zonas vulnerables a los nitratos adicionales o a ampliar las actuales, con respecto a todos los puntos contaminados que así lo requieran.

El País Vasco ha presentado una propuesta adecuada. Andalucía, Aragón, Cataluña y la Comunidad Valenciana no han presentado elementos cartográficos que permitan determinar si las designaciones propuestas corregirán plenamente la totalidad de los requerimientos de esta reclamación.

Puesto que todavía no se han adoptado los actos jurídicos necesarios, la Comisión considera que estas Comunidades siguen sin haber adoptado todas las medidas requeridas para cumplir las obligaciones establecidas en el artículo 3, apartado 4, de la Directiva, leído en relación con el anexo I de la misma. Por consiguiente, siguen formando parte del ámbito de este reproche jurídico.

c) Las autoridades competentes de la Comunidad de Madrid se comprometieron a adoptar una propuesta que solo abordaba parcialmente esta reclamación. Las comunidades autónomas de Castilla y León, Castilla-La Mancha¹¹, Extremadura, Galicia, las Islas Baleares, las Islas Canarias y La Rioja no han presentado propuestas adecuadas para designar ZVN adicionales o ampliar las existentes, como se explica en el anexo II del presente Dictamen Motivado.

A la luz de estos hechos, la Comisión considera que estas Comunidades siguen sin haber adoptado todas las medidas necesarias para cumplir las obligaciones establecidas en el artículo 3, apartado 4, de la Directiva, leído en relación con el anexo I de la misma. Por consiguiente, siguen formando parte del ámbito de este reproche jurídico.

25. La Comisión recuerda que, de conformidad con los datos disponibles para el período 2012-2015, España debía haber designado como ZVN todas las áreas que vierten en aguas dulces de superficie y en aguas subterráneas que contienen más de 50 mg/l de nitratos o que podrían contener más de 50 mg/l de nitratos de no adoptarse las medidas previstas en el artículo 5, así como aquellas áreas que vierten en lagos de agua dulce, otras masas de agua dulce, estuarios, aguas costeras y aguas marinas que resultaron ser eutróficas o que en un futuro próximo podrían eutrofizarse si no se toman medidas de conformidad con el artículo 5.

¹¹ En Castilla-La Mancha, a pesar de que la designación actual es insuficiente, la designación prevista reduciría drásticamente las ZVN (si bien esta Comunidad reconoce que las concentraciones de nitratos están aumentando).

26. Los datos facilitados por España en el marco del presente procedimiento de infracción muestran que, con relación al período 2012-2015, salvo en Asturias, Cantabria, Murcia, Navarra y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, parece que las autoridades competentes deben designar todavía ZVN adicionales o ampliar las actuales, en las regiones NUTS 2 siguientes: Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, Islas Canarias, La Rioja, Madrid y País Vasco.

27. La Comisión aprovecha para subrayar que su solicitud de que se designen ZVN se basa en los datos facilitados por las autoridades españolas, procedentes de una red creada por estas últimas para controlar la contaminación a efectos de la Directiva sobre los nitratos, es decir, la contaminación de origen agrícola.

La Comisión también recuerda que, de acuerdo con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los asuntos C-293/97¹² and C-221/03¹³, la designación de las ZVN no debe limitarse a zonas en las que la contaminación agrícola es la única fuente de contaminación. El Tribunal ya sostuvo que, para que las aguas se consideren contaminadas, en el sentido, en particular, del artículo 3, apartado 1, de la Directiva, basta con que los compuestos nitrogenados de origen agrario contribuyan de manera significativa a la contaminación (véase, a estos efectos, Standley y otros, C-293/97, apartados 30 y 35). Además, el Tribunal ha determinado que, cuando efectúen la identificación de las aguas contaminadas, los Estados miembros están obligados a respetar los objetivos de la Directiva (asunto 258/00)¹⁴. El Tribunal también se ha pronunciado sobre qué constituye una contribución significativa de la agricultura (asunto C-221/03)¹⁵. Por último, en lo que se refiere a las aguas eutróficas, el Tribunal también sentenció (asunto C-258/00) que la exclusión de determinadas categorías de aguas debido

¹² §31. «Como se desprende del sistema de la Directiva, la definición de aguas, en el sentido del apartado 1 del artículo 3, forma parte de un proceso que comprende, además, la designación de zonas vulnerables y el establecimiento de programas de acción. Por lo tanto, sería incompatible con la Directiva restringir la definición de aguas afectadas por la contaminación a aquellos casos en que una concentración de nitratos superior a 50 mg/l sea de origen exclusivamente agrario, siendo así que, en el marco del mencionado proceso, la Directiva establece expresamente que, al elaborar los programas de acción previstos en el artículo 5, se tendrán en cuenta las respectivas aportaciones de nitrógeno procedentes de fuentes agrarias o de otro tipo.».

¹³ §84. «Al respecto, procede observar, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, que sería incompatible con la Directiva restringir la definición de aguas afectadas por la contaminación a aquellos casos en que una concentración de nitratos superior a 50 mg/l sea de origen exclusivamente agrario, siendo así que la Directiva establece expresamente que, al elaborar los programas de acción previstos en el artículo 5, deben tenerse en cuenta las respectivas aportaciones de nitrógeno procedentes de fuentes agrarias o de otro tipo (sentencia de 29 de abril de 1999, Standley y otros, C-293/97, Rec. p. I-2603, apartado 31). Por consiguiente, el mero hecho de que los vertidos domésticos o industriales contribuyan igualmente a la concentración en nitratos de las aguas valonas no basta, en sí mismo, para excluir la aplicación de la Directiva.».

¹⁴ §53. « Por último, si bien es cierto que se ha reconocido a los Estados miembros una amplia facultad de apreciación en la determinación de las aguas a que se refiere el artículo 3, apartado 1, de la Directiva, debido a la complejidad de las evaluaciones que han de hacer en este contexto (véase la sentencia de 29 de abril de 1999, Standley y otros, C-293/97, Rec. p. I-2603, apartados 37 y 39), no es menos cierto que, cuando realizan dicha determinación, están obligados a respetar los objetivos perseguidos por la Directiva, a saber, la reducción de la contaminación de las aguas por los nitratos de origen agrario.».

¹⁵ §86 «Al respecto, procede observar que, según un documento presentado por el Gobierno belga, la agricultura valona es responsable en un 19 % del nitrógeno total que se encuentra en la cuenca del Mosa y en un 17 % del nitrógeno del Escaut, dos ríos que atraviesan la Región Valona para desembocar en el Mar del Norte. Debe señalarse que tales contribuciones, aunque son minoritarias, no son en modo alguno insignificantes.».

al papel supuestamente fundamental del fósforo en la contaminación de las mismas es incompatible tanto con la lógica como con los objetivos de la Directiva¹⁶.

Sobre esta base, la Comisión llevó a cabo su evaluación de la información presentada por España con relación al período de notificación 2012-2015. No podía ser de otra manera, puesto que el procedimiento de designación de ZVN seguido por España debería haber incluido una evaluación adecuada de las fuentes de contaminación, de cara a la designación de las zonas en las que se vierten las aguas afectadas en las que la agricultura contribuye de forma significativa a la contaminación.

28. En lo que se refiere a los puntos de control indicados en el anexo II del Dictamen Motivado, la Comisión considera que España no ha subsanado el incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 3, apartado 4, de la Directiva mediante la adopción de la designación adecuada de ZVN a partir de los criterios de identificación de las aguas contemplados en el artículo 3, apartado 1, tal como se describe en el anexo I de la Directiva.

La Comisión desea señalar que la metodología utilizada por Castilla-La Mancha para la nueva designación de ZVN dará lugar a la reducción de las existentes sobre la base de criterios que, en particular, excluyen de la designación zonas en las que la presión agrícola es media, elevada y muy alta.

29. De todo lo expuesto se desprende que España no ha adoptado las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartado 4, de la Directiva, leído en relación con el anexo I de la misma, en las Comunidades de Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, Islas Canarias, La Rioja, Madrid y País Vasco.

Incumplimiento del artículo 5, apartado 4. Programas de Acción incompletos.

30. En la carta de emplazamiento, la Comisión evaluaba el contenido de los Programas de Acción con respecto a los requisitos contemplados en el artículo 5 y, en concreto, las medidas obligatorias enumeradas en los anexos II.A y III de la Directiva. El cuadro 11 de la carta de emplazamiento identificaba los elementos que faltaban¹⁷ en las Comunidades afectadas (Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Islas Baleares, Islas Canarias, La Rioja, Madrid, Navarra y País Vasco).

¹⁶ §45 «Sin que sea necesario tener en cuenta los numerosos informes científicos y estudios citados en el marco del presente recurso, hay que señalar que una limitación del ámbito de aplicación de la Directiva que excluya de éste determinadas categorías de aguas por la función supuestamente preponderante del fósforo en la contaminación de dichas aguas es incompatible tanto con el sistema como con el objetivo de la Directiva.».

¹⁷ Períodos en que no es conveniente o está prohibida la aplicación de fertilizantes a las tierras (anexo II.A.1. y anexo III.1.1.); capacidad mínima de almacenamiento (anexo II.A.5. y anexo III.1.2.); requisitos de diseño (anexo II.A.5. y anexo III.1.2.); almacenamiento temporal de abonos sólidos en las tierras (anexo II.A.5. y anexo III.1.2.); distancia entre las tierras y las masas de agua (anexo II.A.4.); pendiente del suelo (anexo II.A.2.); principio y cálculo del balance de N (anexo III.1.3.); normas de aplicación máxima (anexo III.1.3.); registro de fertilización (anexo II.B.9, anexo III.1.3. y anexo III.2.); prácticas de regadío (anexo III.1.3.); máximo 170 kg N/ha/año (anexo III.2).

Este reproche jurídico, por consiguiente, afecta a la completitud de los Programas de Acción respecto del contenido establecido en los anexos II.A y III de la Directiva, leídos a la luz de los objetivos de esta última.

31. España ha presentado respuestas detalladas que actualizan el cuadro 10 de la carta de emplazamiento en el que se enumeran los actos jurídicos por los que se adoptan los Programas de Acción, revisados y actualizados. Las actualizaciones afectan a la Comunidad Valenciana¹⁸, Murcia¹⁹, Navarra²⁰ y el País Vasco²¹.

32. La Comisión ha llevado a cabo su evaluación de las normas existentes y propuestas de PA teniendo en cuenta, entre otras cosas, el estudio científico de 2011 titulado «Recomendaciones para establecer programas de acción con arreglo a la Directiva 91/676/CEE, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura» (en adelante, «el estudio científico»). El Tribunal de Justicia ha reconocido el valor de este estudio científico. No obstante, los Estados miembros son libres de elaborar otros estudios y documentos científicos con el fin de refutar los argumentos basados en el estudio científico presentados por la Comisión.

En concreto, el Tribunal de Justicia²² ha declarado,

“77 Que en lo que se refiere al estudio científico, cabe destacar que la Comisión no ha pretendido ni que el estudio sea el único criterio que deba tenerse en cuenta para evaluar la correcta transposición de la Directiva 91/676 ni que tenga un carácter jurídicamente vinculante. De conformidad con el artículo 5, apartado 3, letra a), de esta Directiva, según el cual los Programas de Acción tienen en cuenta los datos científicos y técnicos disponibles, esta institución ha basado sus conclusiones en dicho estudio. No obstante, la República Federal de Alemania tenía libertad para elaborar otros estudios o documentos científicos que impugnaran los argumentos de la mencionada institución”.

El Tribunal también declaró²³ que, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada, el PA debe tener en cuenta los mejores conocimientos científicos y técnicos disponibles, así como las condiciones físicas, geológicas y climatológicas de cada región.

En caso de que los Estados miembros deseen apartarse de las recomendaciones del estudio científico mencionado, deben demostrar que sus normas diferenciadas se basan en los mejores conocimientos científicos y técnicos, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 111 de dicha sentencia.

¹⁸ Orden 10/2018, de 27 de febrero. DOGV 07/03/2018.

¹⁹ Orden de 16 de junio de 2016. BORM.18/06/2016

²⁰ Orden Foral 247/2018, de 4 de octubre. BON 24/10/2018.

²¹ Orden de 15 de octubre de 2018. BOPV 31/10/2018.

²² Sentencia del Tribunal de Justicia, de 21 de junio de 2018, Comisión Europea/República Federal de Alemania. Asunto C 543/16. DO C 6 de 9.1.2017.

²³ *Ibídem* §111 de la sentencia en el asunto C 543/16.

“No obstante, según la jurisprudencia reiterada, los Programas de Acción tienen en cuenta los mejores conocimientos científicos y técnicos disponibles, así como las condiciones físicas, geológicas y climatológicas de cada región (véase el apartado 29 de la sentencia en el asunto C-237/12, EU:C:2014:2152, de 4 de septiembre de 2014, Comisión/Francia, y la citada jurisprudencia)”.

33. El análisis de la información presentada por España muestra que dos comunidades autónomas (Andalucía²⁴ y La Rioja²⁵) han ofrecido explicaciones satisfactorias o han respondido a la totalidad de los elementos que faltaban; otras cinco comunidades autónomas han presentado un proyecto de Programa de Acción adecuado que probablemente corregirá el motivo de este reproche jurídico cuando se adopte en la forma propuesta (Islas Baleares, Islas Canarias, Madrid, Navarra y País Vasco). No obstante, como se explica en los siguientes apartados, siguen existiendo varias cuestiones sin resolver en cuatro comunidades autónomas (Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura).

La Comisión destaca que, en lo que se refiere a las comunidades afectadas por el requerimiento del artículo 5, apartado 5, de la Directiva, las apreciaciones de la Comisión en torno al carácter satisfactorio de sus explicaciones sobre ciertos aspectos concretos del requerimiento del artículo 5, apartado 4, de la Directiva, deben entenderse sin perjuicio de las que la Comisión realice en torno a la suficiencia de las medidas de los PA con arreglo al mencionado requerimiento del artículo 5, apartado 5, de la Directiva.

34. La evaluación de los elementos que siguen faltando o no se han corregido satisfactoriamente en los PA es la siguiente:

34.1 *Aragón*²⁶:

a) *Pendiente del suelo (anexo II.A.2.)*

En respuesta a la conclusión de la Comisión de que la limitación a la aplicación de fertilizantes no excluye el suelo con pendientes que presenten un elevado riesgo de escorrentías, las autoridades autonómicas alegan que la aplicación de fertilizantes minerales en parcelas con una inclinación de más del 10 % está prohibida en la actualidad, como lo está también la aplicación de purines en parcelas con una pendiente superior al 20 %.

²⁴ La Orden de 1 de junio de 2015 por la que se aprueba el Programa de Acción aplicable a las zonas designadas como vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de la agricultura en Andalucía determina la producción de estiércol y de nitrógeno según la especie, y la categoría de edad y peso en el cuadro A del anexo II. En él, se diferencian 8 grupos de actividades ganaderas y hasta 36 subcategorías en función de la edad y el peso del ganado.

²⁵ El nuevo Programa de Acción fija períodos de veda (en los que no es conveniente o está prohibida la aplicación de fertilizantes a las tierras) para los árboles frutales y cultivos hortícolas (ref. *Decreto 127/2019, de 12 de noviembre, por el que se declaran las zonas vulnerables a la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias y se aprueba el programa de actuación en la Comunidad Autónoma de La Rioja*).

Igualmente, el nuevo Programa de Acción aclara el tiempo máximo de almacenamiento de los abonos en las tierras y las condiciones para la aplicación de fertilizantes en terrenos inclinados y escarpados.

²⁶ Aragón ha ofrecido explicaciones válidas en lo que se refiere a sus normas sobre la capacidad mínima de almacenamiento (tanto para los abonos líquidos como para los purines). Sin embargo, las autoridades se han comprometido a establecer normas más claras en el Programa de Acción que se está elaborando (y han especificado que con ello se refieren tanto a la capacidad mínima referida a los purines líquidos en las balsas de almacenamiento como a la capacidad mínima de los estercoleros para el almacenamiento del estiércol sólido).

Estas normas no satisfacen las recomendaciones del estudio científico. Por su parte, Aragón no ha facilitado ningún estudio científico que avale el modo en que estas normas abordan el riesgo de escorrentía y garantizan que se cumplen los objetivos de la Directiva.

La Comisión desea señalar que la propuesta de modificación de las normas existentes en el proyecto de PA que se está elaborando no resuelve la cuestión, pues en realidad introduce más flexibilidad para mantener esta práctica. Las autoridades no han presentado ninguna estimación del impacto de esta medida en la calidad del agua.

b) *Normas de aplicación máxima (anexo III.1.3.)*

En la mayoría de los cultivos, la norma de aplicación máxima varía en función de los niveles de producción del cultivo, aunque los rendimientos de producción de referencia no se han facilitado. Las autoridades reconocen que esta deficiencia se corregirá en el próximo PA, que se encuentra en fase de elaboración: se indicarán las producciones máximas de referencia por cultivos y zonas vulnerables si se prosigue con el criterio del programa actual; o se indicarán las cantidades máximas de nitrógeno aplicables por hectárea y por cultivo, de manera que no dé lugar a declarar rendimientos de producción excesivos.

Evaluación: Puesto que el nuevo PA aún no ha sido adoptado ni comunicado a la Comisión, la falta de este elemento no se ha corregido todavía.

34.2 *Castilla-La Mancha*²⁷

a) *Pendiente del suelo (anexo II.A.2.)*

En respuesta a la conclusión de la Comisión de que la limitación a la aplicación de fertilizantes no excluye los suelos con pendientes que presenten un elevado riesgo de escorrentías, las autoridades autonómicas alegan que el Programa de Acción de 2011, actualmente en vigor, aplicable a las zonas vulnerables a los nitratos designadas en la comunidad autónoma, prohíbe la aplicación de fertilizantes nitrogenados en suelos con una pendiente superior al 20 % , así como en suelos con una pendiente de entre el 10 % y el 20 % salvo que se realice laboreo de conservación o laboreo perpendicular a las líneas de máxima pendiente.

Estas normas no satisfacen las recomendaciones del estudio científico. Castilla-La Mancha no ha facilitado ningún estudio científico que avale el modo en que estas normas abordan el riesgo de escorrentía y garantizan que se cumplen los objetivos de la Directiva.

²⁷ Castilla-La Mancha ha ofrecido explicaciones satisfactorias en torno a sus normas actuales sobre la distancia mínima de los abonos orgánicos con respecto de los cursos de agua. Las distancias mínimas de aplicación para los abonos orgánicos se recogen en el apartado 1, punto 1, del único artículo de la Orden de 2 de agosto de 2012, por la que se modifica la Orden de 7 de febrero de 2011, por la que se aprueba el programa de actuación aplicable a las zonas vulnerables a nitratos, designadas en la comunidad autónoma.

En lo que se refiere a sus normas sobre el principio y el cálculo del balance de N, la Comisión acoge con satisfacción la inclusión de límites de aplicación máxima en el futuro PA (en fase de elaboración) con relación a tres cultivos adicionales.

34.3 *Castilla y León*²⁸

a) *Pendiente del suelo (anexo II.A.2.)*

En respuesta a la conclusión de la Comisión de que la limitación a la aplicación de fertilizantes no excluye el suelo con pendientes que presenten un elevado riesgo de escorrentías superficiales, las autoridades autonómicas alegan que el Decreto 4/2018, de 22 de febrero, contiene normas sobre la aplicación de fertilizantes en los terrenos en pendiente. Estas normas²⁹ prohíben la aplicación de los purines en pendientes con más de un 15 % de inclinación, aunque es posible aplicarlo mediante determinadas técnicas en pendientes superiores al 15 %. Los purines deben quedar incorporados al suelo en un plazo de 24 horas.

Estas normas no satisfacen las recomendaciones del estudio científico. Castilla y León no ha facilitado ningún estudio científico que avale el modo en que estas normas resuelven el riesgo de escorrentía y garantizan que se cumplen los objetivos de la Directiva.

34.4 *Extremadura*

a) *Almacenamiento temporal de abonos sólidos en las tierras (anexo II.A.5. y anexo III.1.2.)*

El PA actual no presenta indicaciones claras sobre las normas de almacenamiento temporal en las tierras (por ejemplo, período máximo de almacenamiento de los abonos en las tierras). Las autoridades no abordan esta cuestión y anuncian una nueva normativa³⁰ con arreglo al futuro Código de Buenas Prácticas Agrarias (en fase de elaboración) que se considera conforme a la Directiva.

²⁸ Castilla y León ha justificado la conformidad de sus normas sobre la capacidad mínima de almacenamiento tras la adopción del Decreto 4/2018, de 22 de febrero, por el que se determinan las condiciones ambientales mínimas para las actividades o instalaciones ganaderas de Castilla y León, se modifica el Anexo III del Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León aprobado por el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, y se regula el régimen de comunicación ambiental para el inicio del funcionamiento de estas actividades (BOCYL n.º 40/2018 de 26 de febrero de 2018). El Decreto de 2018 contiene normas sobre la capacidad mínima de almacenamiento para todos los tipos de instalaciones ganaderas.

Igualmente, las autoridades autonómicas han justificado que el Decreto de 2018 establece que la cantidad de fertilizante presente en las aguas de riego es uno de los factores que debe tenerse en cuenta en la dosificación de la fertilización.

²⁹ «No se podrán realizar aportes de deyecciones ganaderas a los cultivos cuando los suelos estén saturados por agua o cubiertos por nieve. Los purines no se podrán aplicar en ningún caso en terrenos helados o con pendientes superiores al 15%. No obstante lo anterior, si la aplicación de purines se realiza mediante el sistemas esparcidos por bandas, de inyección en el suelo o similares, se podrán aplicar purines en terrenos de cultivo con pendientes superiores al 15%.

Los purines aplicados al terreno serán enterrados como máximo a las 24 horas de su vertido con la finalidad de evitar molestias, emisiones contaminantes y aprovechar mejor sus propiedades fertilizantes.».

³⁰ «El almacenamiento temporal sobre el terreno de estiércoles y otros subproductos biodegradables destinados a su aplicación agrícola se localizará, al menos, a 100 m de cualquier curso de agua y a 200 m de tomas de agua para abastecimiento urbano.».

Evaluación: Puesto que el nuevo Código de Buenas Prácticas Agrarias aún no ha sido adoptado ni comunicado a la Comisión, este elemento sigue sin haber sido resuelto.

b) *Registro de fertilización (anexo II.B.9, anexo III.1.3. y anexo III.2.)*

El PA actual no recoge ni hojas de registro ni planes de fertilización.

Las autoridades no abordan este problema y anuncian un proyecto de normativa en el futuro PA (en fase de elaboración) que contempla el registro de los aportes de fertilización tanto química como orgánica que se realicen en las explotaciones, además de recoger el cuaderno de explotación con los registros anotados de las aportaciones en fertilizantes. Dicho proyecto se considera conforme con la Directiva.

Evaluación: Puesto que el nuevo PA aún no ha sido adoptado ni comunicado a la Comisión, este elemento no se ha resuelto todavía.

c) *Un máximo de 170 kgN/ha/año (anexo III.2)*

El PA actual proporciona las cifras de excreción de un número limitado de tipos de ganado.

Las autoridades no abordan este problema y anuncian un proyecto de normativa en el futuro PA (en fase de elaboración) que prevé que la cantidad máxima de estiércol permitida por hectárea que puede aplicarse a la tierra será la que contenga 170 kg/año de nitrógeno, de conformidad con una tabla sobre la riqueza en nitrógeno y liberación en los principales fertilizantes orgánicos. Dicho proyecto se considera conforme con la Directiva.

Evaluación: Puesto que el nuevo PA aún no ha sido adoptado ni comunicado a la Comisión, este elemento no se ha abordado todavía.

34.5 *Islas Baleares*

a) *Almacenamiento temporal de abonos sólidos en las tierras (anexo II.A.5. y anexo III.1.2.)*

El PA autonómico no presenta indicaciones claras sobre las normas de almacenamiento temporal en las tierras (por ejemplo, período máximo de almacenamiento de los abonos en las tierras).

Las autoridades no abordan este problema y anuncian que el futuro PA (en fase de elaboración) ofrecerá normas³¹ conformes con la Directiva.

Evaluación: Puesto que el nuevo PA aún no ha sido adoptado ni comunicado a la Comisión, este elemento no se ha resuelto todavía.

³¹ «Los estercoleros temporales, que se pueden situar sobre terreno natural, no pueden ser permanentes ni permanecer en la explotación ganadera en la que se generan, ni en las explotaciones agrícolas de destino, más de 45 días. En las explotaciones agrícolas de destino, la capacidad de almacenamiento tiene que ser inferior al equivalente en estiércol de la cantidad máxima establecida de nitrógeno a aplicar en las parcelas.».

b) *Registro de fertilización (anexo II.B.9, anexo III.1.3. y anexo III.2.)*

El PA autonómico no facilita ni hojas de registro ni planes de fertilización.

Las autoridades no abordan este problema y anuncian que el futuro PA (en fase de elaboración) ofrecerá normas³² conformes con la Directiva.

Evaluación: Puesto que el nuevo PA aún no ha sido adoptado ni comunicado a la Comisión, este elemento no se ha resuelto todavía.

c) *Prácticas de regadío (anexo III.1.3.)*

El PA autonómico no trata claramente la cuestión de las prácticas de regadío.

Las autoridades no abordan este problema y anuncian que el futuro PA (en fase de elaboración) ofrecerá normas³³ conformes con la Directiva.

Evaluación: Puesto que el nuevo PA aún no ha sido adoptado ni comunicado a la Comisión, este elemento no se ha resuelto todavía.

34.6 *Islas Canarias*³⁴

a) *Capacidad mínima de almacenamiento (anexo II.A.5. y anexo III.1.2.)*

El PA autonómico no ofrece información clara sobre la capacidad real de almacenamiento requerida (por ejemplo, está fijada tanto en tres meses como en cuatro meses).

Según las autoridades, la capacidad mínima de almacenamiento fijada en el Programa de Acción autonómico es de cuatro meses, si bien podría reducirse a tres meses si el ganadero acredita la entrega a un gestor de residuos autorizado por la comunidad autónoma para su gestión como residuo, y no efectúa por lo tanto su valorización.

³² «Los registros y los planes de fertilización se contemplan en el apartado correspondiente dentro del libro de gestión de fertilizantes. Este libro de gestión de fertilizantes lo estamos terminando de elaborar y estará dentro de la nueva Resolución por la que se aprueba el Programa de Acción aplicable a las zonas declaradas vulnerables en relación con la contaminación de nitratos de origen agrario de las Islas Baleares.».

³³ «La cantidad de agua de riego a aplicar por unidad de superficie y la frecuencia de los riegos se tendrá que establecer y adaptarse a la capacidad de retención de la humedad del terreno, con la finalidad de evitar pérdidas en profundidad, lejos del alcance de las raíces, con la consiguiente lixiviación de los elementos nutritivos móviles.».

³⁴ Las Islas Canarias han facilitado explicaciones válidas sobre sus normas vigentes en torno a las cifras de excreción (los datos de excreciones por cabeza de ganado expresados en el PA autonómico se refieren a todas las especies de ganado presentes en la comunidad autónoma).

Las autoridades no abordan las deficiencias problemáticas y anuncian un proyecto de normativa en el futuro PA (en fase de elaboración) que ofrecerá normas³⁵ conformes con la Directiva.

Evaluación: Puesto que el nuevo PA aún no ha sido adoptado ni comunicado a la Comisión, este elemento no se ha resuelto en su totalidad todavía.

34.7 *Madrid*³⁶

a) *Almacenamiento temporal de abonos sólidos en las tierras (anexo II.A.5. y anexo III.1.2.)*

El PA autonómico no presenta indicaciones claras sobre las normas de almacenamiento temporal en las tierras (por ejemplo, período máximo de almacenamiento de los abonos en las tierras).

Las autoridades subrayan que el contenido del Código de Buenas Prácticas Agrarias constituye una norma obligatoria general en las zonas vulnerables. En dicho Código, se recuerda que «se recomienda disponer, como mínimo, de una capacidad de almacenaje suficiente para cubrir los períodos en que la distribución no es aconsejable». Asimismo, el Plan de Acción en su apartado 4B1, establece que «los estercoleros pueden ser balsas de almacenamiento con paredes de tierra, revestidas de plástico impermeabilizante o fosas subterráneas estancas, con capacidad para almacenar, como mínimo los estiércoles producidos durante un período de cuatro meses.».

En todo caso, Madrid se ha comprometido a revisar su definición de claros indicadores sobre normas de almacenamiento temporal en el segundo Plan de Acción, actualmente en fase de elaboración. Por consiguiente, el futuro PA introduce un límite cuantitativo (cuatro meses) de tiempo para almacenar los abonos en las tierras. Esta redacción se considerará satisfactoria una vez aprobada.

³⁵ En base a lo anteriormente expuesto, resulta necesario actualizar el Programa de Acción aprobado por la mencionada Orden de 19 de mayo de 2009, en lo que se refiere a la capacidad de los tanques de almacenamiento de estiércoles y purines, en el sentido de establecer un período de almacenamiento mínimo de cuatro meses para todas las explotaciones ganaderas ubicadas en zonas vulnerables, independientemente de sus sistemas de valorización o gestión. Se incrementa así la capacidad de almacenamiento de los tanques en un mes más sobre la capacidad requerida con carácter general en el art. 5.uno.B).b del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas (BOE n.º 58 de 8 de marzo de 2000).

³⁶ Madrid ha ofrecido explicaciones satisfactorias en torno a sus normas actuales sobre las cifras de excreción (el tipo de ganado que figura en el Programa de Acción se corresponde con el de las ZVN).

Igualmente, en lo que se refiere a las normas vigentes en materia de prácticas de regadío, las autoridades autonómicas han mostrado que este problema se resuelve en el Código de Buenas Prácticas Agrarias. La Comisión se complace de que esta cuestión vaya a tratarse de manera más explícita en el futuro PA.

Evaluación: Puesto que el nuevo PA aún no ha sido adoptado ni comunicado a la Comisión, este elemento no se ha resuelto todavía.

34.8 Navarra³⁷

a) *Pendiente del suelo (anexo II.A.2.)*

En el PA de Navarra, la limitación aplicable a la fertilización en terrenos inclinados solo se refiere a los purines.

De acuerdo con las autoridades forales, «el anexo II.A. de la Directiva establece que, cuando sea pertinente, deben establecerse disposiciones en relación a la aplicación de fertilizantes en terrenos inclinados y escarpados. En el caso de purines, se ha considerado pertinente prohibir su aplicación en parcelas con pendientes superiores al 20 %, y en las parcelas con pendientes superiores al 10 % cuando estas limiten con un cauce de agua, ya que se considera que existe un riesgo significativo de escorrentía. En el caso de la aplicación de fertilizantes sólidos, según las prácticas agrarias habituales en Navarra, estos fertilizantes son fundamentalmente aplicados con anterioridad a la implantación del cultivo y son incorporados inmediatamente al suelo mediante las labores preparatorias para la siembra o implantación. Por esta razón, en estos casos no se observa un riesgo de escorrentía superficial significativa».

No obstante, las normas en vigor sobre la aplicación de fertilizantes en suelos con pendiente (en lo que se refiere a la fertilización de pendientes superiores al 20 %) no satisfacen las recomendaciones del estudio científico³⁸.

³⁷ Navarra ha ofrecido explicaciones claras sobre la conformidad de sus normas en vigor (Decreto 148/2003, de 23 de junio, y Orden 234/2005, de 28 de febrero) en materia de requisitos de diseño (condiciones que aseguran la estanqueidad y durabilidad de los depósitos, además de su capacidad mínima), que ya están legalmente establecidos mediante la normativa foral en toda Navarra, y no solo en las zonas vulnerables. La Comisión se complace de que las autoridades de Navarra hayan anunciado que en el próximo PA harán que esto resulte todavía más claro.

Igualmente, en lo que se refiere a las cantidades de nitrógeno excretado (un máximo de 170 kg N/ha/año), la Comisión considera que las normas en vigor contempladas en el punto 2.2.3. del PA son conformes con los requisitos de la Directiva.

³⁸ La Comisión aplaude el compromiso de Navarra en su respuesta de febrero de 2020 de modificar las normas en vigor (que permiten la fertilización en pendientes de más del 20 % con fertilizantes distintos de los purines, siempre y cuando estos fertilizantes se incorporen al suelo en un plazo sustancialmente inferior a los 30 días previstos).

34.9 País Vasco³⁹

a) Principio y cálculo del balance de N (anexo III.1.3).

No se incluyen en el PA los principios y las cifras para el cálculo del balance de N.

Según las autoridades, el Programa de Acción vigente recoge en su apartado 2 del anexo que, en ningún caso, se deberá superar el límite de 170 UFN/ha, o los límites que se fijen posteriormente en la legislación de la UE. Para el cálculo del balance de N se tienen en cuenta las aportaciones registradas en el cuaderno de explotación tanto de abonos químicos como de abonos orgánicos (estiércol y purín). No obstante, las autoridades reconocen que estas cifras se formulan con un margen («horquillas») sin que exista un criterio para aplicar uno u otro valor. Por ello, han presentado una propuesta para suprimir las horquillas en el futuro PA, que se está elaborando actualmente.

Evaluación: Puesto que el nuevo PA aún no ha sido adoptado ni comunicado a la Comisión, este elemento no se ha resuelto todavía.

b) Normas de aplicación máxima (anexo III.1.3.)

En respuesta a la conclusión de la Comisión de que en el PA autonómico no se indican las necesidades de N de los árboles frutales, las autoridades explicaron que las dosis de abonado de frutales y la forma de distribución en la Comunidad Autónoma del País Vasco viene recogida en el apartado 2.16 de la Orden de 15 de octubre de 2008 (donde se recoge el Plan de Actuación). No obstante, las autoridades reconocen que las normas en vigor carecen de una cantidad máxima. Por ello, han presentado una propuesta según la cual los árboles frutales son objeto de un límite, de cara al futuro PA que se está elaborando actualmente.

Evaluación: Puesto que el nuevo PA aún no ha sido adoptado ni comunicado a la Comisión, este elemento no se ha resuelto todavía.

35. Al no incluir los elementos anteriores en el Plan de Acción, España incumple el artículo 5, apartado 4, y los anexos II y III con respecto a las comunidades autónomas y los problemas contemplados en el siguiente cuadro.

³⁹ El País Vasco ha ofrecido explicaciones satisfactorias sobre la conformidad de sus normas en vigor sobre:

a) el almacenamiento temporal de abonos sólidos en las tierras (Capítulo III del anexo I del Decreto 515/2009, por el que se establecen las normas técnicas, higiénico-sanitarias y medioambientales de las explotaciones ganaderas);

b) las pendientes en los suelos a la luz de la reducidísima superficie de pendientes pronunciadas en las ZVN de la comunidad autónoma;

c) hojas de registro y planes de fertilización («el cuaderno de explotación contempla el registro de los aportes de fertilización tanto química como orgánica que se realicen en las explotaciones. En el plan de acción se recoge el cuaderno de explotación, con las anotaciones empleadas, y la documentación recogida de la compra de fertilizantes. Con estos registros se calcula el balance de fertilizantes empleados en las explotaciones objeto de control»).

Cuadro 1. Síntesis de los PA autonómicos⁴⁰

Problema	Evaluación
Capacidad mínima de almacenamiento Anexo II.A.5 y anexo III.1.2	El PA de las Islas Canarias no ofrece información clara sobre la capacidad real de almacenamiento requerida (por ejemplo, se indica tanto tres meses como cuatro meses). Una vez adoptada, la modificación propuesta resolverá el problema en la comunidad autónoma.
Almacenamiento temporal de abonos sólidos en las tierras Anexo II.A.5 y anexo III.1.2	En los PA de Extremadura, Islas Baleares y Madrid, no se presentan indicaciones claras sobre las normas de almacenamiento temporal en las tierras (por ejemplo, el período máximo de almacenamiento de los abonos en las tierras). Una vez adoptadas, la modificaciones propuestas resolverán el problema en estas comunidades autónomas.
Pendiente del suelo Anexo II.A.2	En los PA de Aragón, Castilla-La Mancha y Castilla y León, las autoridades no han facilitado ningún estudio científico que avale el modo en que las normas en vigor abordan el riesgo de escorrentía y garantizan que se cumplen los objetivos de la Directiva. La modificación del PA propuesta por Navarra resolverá el problema una vez adoptada.
Principio y cálculo del balance de N Anexo III.1.3	En el País Vasco, las cifras correspondientes al cálculo del balance de N se formulan con un margen, sin que existan criterios claros de aplicación. Una vez adoptada, la modificación propuesta resolverá el problema en esta comunidad autónoma.
Normas de aplicación máxima Anexo III.1.3	En Aragón, en el caso de la mayoría de los cultivos, la norma de aplicación máxima varía en función de los niveles de producción del cultivo, pero no se facilitan niveles de producción de referencia. En el País Vasco, las normas en vigor no contemplan ningún límite máximo con relación a las necesidades de N de los árboles frutales. Una vez adoptadas, la modificaciones propuestas resolverán el problema en ambas comunidades autónomas.
Registro de fertilización Anexo II.B.9, anexo III.1.3 y anexo III.2	En los PA de Extremadura e Islas Baleares, no se facilitan las hojas de registro ni los planes de fertilización. Una vez adoptadas, la modificaciones propuestas resolverán el problema en ambas comunidades autónomas.
Prácticas de regadío Anexo III.1.3	El PA de las Islas Baleares no trata claramente la cuestión de las prácticas de regadío. Una vez adoptada, la modificación propuesta resolverá el problema en esta comunidad autónoma.
Máximo 170 kg N/ha/año Anexo III.2	El PA de Extremadura proporciona las cifras de excreción de una cantidad limitada de tipos de ganado únicamente. Una vez adoptada, la modificación propuesta resolverá el problema en esta comunidad autónoma.

⁴⁰ La Comisión insiste en que una evaluación positiva en el presente reproche jurídico debe entenderse sin perjuicio de la evaluación sobre la suficiencia de los PA y sus medidas con arreglo al incumplimiento del artículo 5, apartado 5, de la Directiva.

Incumplimiento del artículo 5, apartado 5. Falta de medidas adicionales o reforzadas

36. El artículo 5, apartado 5, establece que los Estados miembros tomarán, en el marco de los Programas de Acción, todas aquellas medidas adicionales o acciones reforzadas que consideren necesarias si, a raíz de la experiencia adquirida al aplicar dichos Programas, observan que las medidas fundamentales contempladas en los anexos II y III de la Directiva no son suficientes para alcanzar los objetivos de esta última.

37. El Tribunal de Justicia declaró recientemente el alcance de la obligación establecida en el artículo 5, apartado 5, de la siguiente manera⁴¹:

§61. Ello implica que la constatación, no impugnada, en esencia, por la República Federal de Alemania, de la existencia de problemas de eutrofización y del hecho de que, tal como se desprende del quinto informe, las medidas adoptadas en virtud del artículo 5, apartado 4, de la Directiva 91/676 no hayan permitido mejorar el estado de eutrofización de las aguas costeras basta para concluir, por un lado, que las medidas en vigor en el momento de finalización del plazo fijado por el Dictamen Motivado no eran suficientes para alcanzar los objetivos definidos en el artículo 1 de la Directiva 91/676, especialmente en lo que se refiere a la contaminación de las aguas, y, por otra parte, que era necesario adoptar medidas adicionales o acciones reforzadas, en aplicación del artículo 5, apartado 5, de la misma Directiva, sin que se requiriera abordar la cuestión del método de cálculo del porcentaje de estaciones de muestreo en las que las concentraciones de nitratos eran de, como mínimo, 50 miligramos por litro, ni la de la elección de la red de los puntos control más representativos de la situación de los nitratos en las aguas subterráneas y de superficie.

...

63. A este respecto, en primer lugar, en lo que se refiere a la conclusión extraída por el Gobierno alemán de que la obligación de adoptar medidas adicionales o acciones reforzadas solo existe cuando no pueda seguir habiendo dudas razonables de la ineficacia de las medidas en vigor, cabe señalar que dicha interpretación se opone a la jurisprudencia del Tribunal, citada en el apartado 53 de la sentencia, según la cual dichas medidas y acciones reforzadas deben adoptarse desde el primer momento en que se constate la necesidad de hacerlo.

...

68. Por consiguiente, no puede olvidarse que la eficacia de las medidas adoptadas con arreglo al artículo 5, apartados 4 y 5, de la Directiva debe ser objeto de una evaluación cada cuatro años. No obstante, la interpretación propuesta por la República Federal de Alemania elimina los fundamentos de esta evaluación periódica al conceder a los Estados miembros la posibilidad de retrasar la decisión sobre la suficiencia o insuficiencia de estas medidas más allá de este período de cuatro años. En efecto, en este caso, el Gobierno alemán

⁴¹ Asunto C-543/16.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=203231&pageIndex=0&doclang=fr&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1071397>

considera que no se encontraba en posición de tomar esta decisión, en el momento de finalizar el plazo fijado en el Dictamen Motivado, es decir, el 11 de septiembre de 2014, mientras que la última revisión de la Düngeverordnung había tenido lugar siete años antes y que el quinto informe había sido enviado a la Comisión dos años antes.

...

71. En consecuencia, al no haber adoptado la República Federal de Alemania, en el plazo establecido por el Dictamen Motivado, medidas adicionales ni acciones reforzadas, a pesar de que se desprendía del quinto informe que las medidas en vigor no eran suficientes para alcanzar los objetivos de la Directiva 91/676, puede considerarse que el primer requerimiento está justificado.

38. Además, recientemente el Tribunal arrojó algo más de luz en torno al contenido de las obligaciones previstas en el artículo 5, apartado 5, de la Directiva (sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de octubre de 2019. Asunto C-197/18. Procedimiento incoado por Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland y otros. Petición de decisión prejudicial planteada por el Verwaltungsgericht Wien).

El Tribunal de Justicia declaró lo siguiente:

«55. Por otra parte, con arreglo al artículo 5, apartado 5, de esta Directiva, los Estados miembros están obligados, en el contexto de los programas de acción, a adoptar todas las medidas adicionales o acciones reforzadas que consideren necesarias si se observa, al comenzar a aplicar esos programas o a raíz de la experiencia adquirida en su aplicación, que las medidas mencionadas en el apartado 4 de dicho artículo no son suficientes para alcanzar los objetivos especificados en el artículo 1 de dicha Directiva.

56. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, de ello se deduce que los Estados miembros deben adoptar esas medidas adicionales o acciones reforzadas tan pronto como se constate que son necesarias (véase en este sentido la sentencia de 21 de junio de 2018, Comisión/Alemania, C-543/16, no publicada, EU:C:2018:481, apartado 53 y jurisprudencia citada).

...

58. Conforme al artículo 5, apartado 3, letras a) y b), de la Directiva 91/676, los programas de acción deben tener en cuenta los mejores datos científicos y técnicos de que se disponga y las condiciones físicas, geológicas y climatológicas de cada región (sentencia de 4 de septiembre de 2014, Comisión/Francia, C-237/12, EU:C:2014:2152, apartado 29). Este mismo requisito se aplica igualmente a los programas de control, ya que deben ser apropiados para evaluar la eficacia de los programas de acción. El duodécimo considerando de esta Directiva confirma esta apreciación.

...

61. Además, el Tribunal de Justicia ha declarado ya que, para constatar la necesidad de adoptar medidas adicionales o acciones reforzadas con arreglo al artículo 5, apartado 5, de la Directiva 91/676, no es preciso probar la ineficacia de las medidas ya adoptadas (sentencia de 21 de junio de 2018, Comisión/Alemania, C-543/16, no publicada, EU:C:2018:481, apartados 63 y 64).».

39. Sobre la base del informe presentado por España, en la carta de emplazamiento, la Comisión consideró que las medidas adoptadas actualmente en los PA de las comunidades autónomas de Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Murcia y Navarra no resultaban suficientes para alcanzar los objetivos de la Directiva, especialmente para reducir la contaminación del agua causada por los nitratos procedentes de la agricultura y evitar su aumento.

Igualmente, la Comisión consideró que España también debía adoptar medidas adicionales con relación a la eutrofización en todo el país, puesto que las medidas establecidas en los PA no habían permitido alcanzar los objetivos de la Directiva.

Se efectuó una evaluación de la calidad de las aguas autonómicas y sus tendencias⁴² para averiguar qué Programas de Acción autonómicos estaban alcanzando resultados conformes con la Directiva.

40. A partir de esta evaluación, la Comisión observó que determinadas regiones se caracterizan por sus tendencias al alza en la contaminación de las ZVN (aguas subterráneas de Castilla-La Mancha y Castilla y León, y aguas de superficie de Aragón, Murcia y Navarra). Por consiguiente, dichas Comunidades Autónomas deben adoptar medidas adicionales o acciones reforzadas. En otras palabras, los PA de España deben completarse para abordar todos los problemas determinados en el anexo III de la Directiva. Los PA deben revisarse cada cuatro años, pero también reforzarse tan pronto como se observe que las medidas previstas son insuficientes para alcanzar los objetivos de la Directiva.

41. En la reunión bilateral *ad hoc* celebrada en Madrid en abril de 2019, la Comisión explicó que las medidas adicionales o reforzadas que España debía adoptar con arreglo a la Directiva sobre los nitratos para hacer frente a la eutrofización en todo el país y las concentraciones de nitratos de las regiones afectadas son distintas de las «medidas complementarias» de la Directiva marco sobre el agua que se presentaron en febrero de 2019 en la respuesta a la carta de emplazamiento. Únicamente las medidas que aborden las cuestiones enumeradas en los anexos II y III de la Directiva se consideran «Medidas adicionales o reforzadas» con arreglo a la Directiva sobre los nitratos. La designación de zonas vulnerables adicionales no se considera «medida adicional» con arreglo al artículo 5.

42. La evaluación de todas las diferentes respuestas presentadas tras la reunión muestra avances generales en la elaboración de medidas adicionales o reforzadas, aunque todavía con grandes diferencias entre las Comunidades Autónomas afectadas. Por consiguiente, en lo que se refiere a las regiones afectadas por este incumplimiento, los avances siguen siendo insuficientes⁴³.

Navarra responde que abordará el incumplimiento en el momento en que se adopte el PA: las autoridades revisarán el PA correspondiente a una de las ZVN y reducirán los niveles máximos de N.

⁴² Véase el cuadro 12 de la carta de emplazamiento.

⁴³ Cataluña, que no se encuentra entre las afectadas, ha adoptado un Plan revisado que introduce medidas reforzadas a la luz de la situación de la calidad del agua.

42.1 Aragón

El último PA data de 2013. Aragón presentó un nuevo proyecto de PA en julio de 2019.

En marzo de 2019, Aragón adoptó un Decreto⁴⁴ sobre la gestión del estiércol y los procedimientos de acreditación y control, que contiene normas sobre cuestiones reguladas en los anexos II y III de la Directiva. Estas normas resultan de aplicación más allá de las ZVN en todo el territorio autonómico (la prohibición de usar fertilizantes en suelos congelados, nevados o con saturación de agua; el límite de 210 kg/ha de estiércol fuera de las ZVN —con algunas excepciones—; la aplicación de técnicas para evitar las emisiones de amoníaco; la prohibición de fertilización en pendientes superiores al 20 %). Todo ello se considera un paso positivo. No obstante, en lo que se refiere a las ZVN, el Decreto remite a las normas de los PA.

Así, el Decreto no reemplaza la revisión necesaria de los PA, pues la adopción de medidas aplicables más allá de las ZVN no puede sustituir al necesario refuerzo de las que deben aplicarse a estas zonas.

Ello supone, visto el deterioro de la calidad del agua, que, a fin de corregir el motivo de este reproche jurídico, la Comunidad Autónoma debe adoptar un nuevo PA con medidas adicionales o reforzadas que se basen, como ya señaló el Tribunal, en los mejores y más recientes datos científicos y técnicos, así como en las condiciones físicas, geológicas y climáticas de cada zona.

En su última respuesta, Aragón explica que tiene un sector ganadero sustancial ["amplia cabaña ganadera"] y, por lo tanto, las medidas tomadas y en preparación apuntan a regular e incrementar el uso de fertilizantes orgánicos.

Con respecto a las pendientes, Aragón se refiere a dos estudios para argumentar que la tierra arrastrada por la erosión contribuye a la contaminación de nutrientes, y que los suelos desnudos aumentan la lixiviación, la escorrentía y el impacto de la lluvia. Aragón desea evitar la existencia de terrenos en pendiente sin cubierta vegetal debido a la falta de fertilización, al autorizar la aplicación de fertilizantes sólidos. La Comisión no cuestiona los beneficios de la cubierta vegetal para evitar la lixiviación y la escorrentía de nutrientes. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, Aragón no respalda el efecto sobre el deterioro de la calidad del agua de las normas (actuales y previstas) que no cumplen con las recomendaciones del "estudio científico".

Por lo tanto, la Comisión considera que Aragón sigue incumpliendo las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5, apartado 5, de la Directiva, al no poder confirmar cómo resolverá esta cuestión el proyecto de PA.

42.2 Castilla-La Mancha

El PA autonómico data de 2012. La Comunidad Autónoma reconoce el deterioro de la calidad del agua en varios contextos:

a) En el «*Documento Inicial de evaluación estratégica*» del PA que se está elaborando, se afirma lo siguiente:

⁴⁴ Decreto 53/2019 de 26 de marzo.

«Por otra parte, Castilla-La Mancha a pesar de seguir los mecanismos establecidos en la Directiva de nitratos y su esfuerzo en buscar métodos eficaces para la cuantificación de la contaminación por nitratos y su origen, con el fin de definir medidas correctoras eficaces, no ha conseguido que los niveles de contaminación se hayan visto reducidos en estos últimos años.».

b) En el proyecto de PA: A fin de alcanzar el objetivo de invertir la tendencia actual de aumento de las concentraciones de nitratos en las aguas subterráneas y de alcanzar los objetivos de la Directiva, el Programa contempla medidas reforzadas que permiten reducir la contaminación causada por los nitratos procedentes de la agricultura y tienen carácter preventivo frente a la nueva contaminación del mismo origen.

c) En el Proyecto de Resolución por la que se pone en marcha la fase de información pública para la redefinición de las ZVN:

«Los datos proporcionados por las Redes de Control de Calidad de aguas de las Demarcaciones Hidrográficas con mayor presencia en la región reflejan una tendencia al aumento en las concentraciones de nitratos de las aguas subterráneas, lo que ha motivado la realización de un estudio en profundidad de las presiones a las que están sometidas las masas de agua de la Región, así como de su vulnerabilidad, cuyo resultado ha sido la propuesta de redefinición de las Zonas Vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario que se recogen en el anexo de la presente Resolución.»

La Comisión aplaude que se haya reconocido la existencia de este problema, aunque aprovecha para señalar que, en este contexto, resulta muy difícil entender la reducción de la superficie de ZVN.

En cuanto a las medidas obligatorias que deben aplicarse a las ZVN, la Comunidad Autónoma debe adoptar un nuevo PA con medidas adicionales o acciones reforzadas que se basen, como ya señaló el Tribunal, en los mejores y más recientes datos científicos y técnicos, así como en las condiciones físicas, geológicas y climáticas de cada región.

En su escrito de febrero de 2020, la Comunidad Autónoma no ha demostrado que las medidas propuestas vayan a resultar en la necesaria reducción de la contaminación para alcanzar los objetivos de la Directiva. Su última respuesta reconoce esta situación:

«En los próximos años deberá evaluarse los efectos de estas nuevas medidas intensificando el seguimiento y control para analizar la evolución de la concentración de nitratos, especialmente en aquellas zonas cuya tendencia en el contenido de nitratos va en aumento. Para ello, se ha planteado un plan anual de controles y toma de muestras cuyos resultados permitirán ajustar las medidas establecidas en el Programa de Actuación o bien, definir acciones complementarias.».

«La reducción de la contaminación no se puede cuantificar de forma precisa. Se realizará un seguimiento y control exhaustivo del cumplimiento de las medidas establecidas y se prevé que con el cumplimiento de todas las actuaciones expuestas se podrá lograr una reducción de la contaminación, a más corto o largo plazo, dependiendo de las características intrínsecas de cada una de las zonas contaminadas objeto de recuperación (zonas con diferentes características hidrogeológicas y agronómicas que harán que, tras el cumplimiento continuado del Programa de actuación, mejoren la calidad de sus aguas afectadas).».

«La evaluación de la eficacia de las medidas contra la contaminación por nitratos, partiendo del programa de control y seguimiento, se realizará conjuntamente por las Consejerías competentes en materia de agricultura y de medio ambiente, al menos cada año y podrá dar lugar, en función de los resultados obtenidos, a una propuesta de revisión de las medidas contra la contaminación por nitratos y de las zonas vulnerables, en su caso.».

Por consiguiente, la Comisión considera que Castilla-La Mancha sigue incumpliendo las obligaciones que le incumben con arreglo al artículo 5, apartado 5, de la Directiva, al no poder justificar cómo resolverá el problema el futuro PA.

42.3 Castilla y León

La última revisión del PA data de 2010. En febrero de 2018, la Comunidad Autónoma adoptó un Decreto⁴⁵ sobre las condiciones ambientales de las instalaciones y actividades ganaderas, en el que se prevén normas sobre cuestiones reguladas en los anexos II y III de la Directiva, de aplicación más allá de las ZVN en todo el territorio autonómico. Todo ello se considera un paso positivo. No obstante, dicho Decreto no sustituye la revisión necesaria del PA, pues la adopción de medidas aplicables más allá de las ZVN no puede remplazar la necesidad de reforzar las medidas aplicables a dichas zonas.

La Comisión se complace de que la Comunidad Autónoma tenga previsto adoptar una ampliación muy sustancial (aunque insuficiente) de sus zonas vulnerables. No obstante, visto el deterioro de la calidad del agua, las autoridades deben adoptar un nuevo PA con medidas adicionales o reforzadas que se basen, como ya señaló el Tribunal, en los mejores y más recientes datos científicos y técnicos, así como en las condiciones físicas, geológicas y climáticas de cada región.

En su última respuesta, la Comunidad no respaldó con los datos necesarios el modo en que las medidas propuestas alcanzarán los objetivos de la Directiva. Sobre esta base, la Comisión no puede concluir que el borrador propuesto vaya a resolver el incumplimiento del artículo 5, apartado 5.

Remitir a los valores recomendados en la Guía Práctica de la Fertilización del Ministerio de Agricultura no significa que estos valores vayan a alcanzar los objetivos de la Directiva en una región cuyas aguas tienen una calidad que se deteriora.

La Comisión observa además que, en el borrador: a) en lo que se refiere a la capacidad de almacenamiento, ha desaparecido el margen de seguridad del 10 %; b) las normas de fertilización de los terrenos que no se cultivan (tierras en barbecho) se vuelven más flexibles en el caso de las pendientes (como en el resto de cuestiones, en este punto, la Comisión desea remitir de manera específica a las autoridades autonómicas a las recomendaciones del estudio científico); c) el anexo III reproduce el cuadro actualmente en vigor (salvo una reducción del N en el caso del maíz, de 230 a 210), pero incorpora otro cuadro anterior a este, con valores referentes a los mismos conceptos que a veces son superiores a los de los cultivos que figuran en el cuadro siguiente, lo que genera confusión; y d) en una región cuya calidad del agua se está deteriorando, no parece conveniente acortar los períodos de veda.

⁴⁵ Decreto 4/2018 de 22 de febrero.

Por consiguiente, la Comisión considera que Castilla y León sigue incumpliendo las obligaciones que le incumben con arreglo al artículo 5, apartado 5, de la Directiva, al no poder justificar cómo resolverá el problema el futuro PA.

42.4 *Murcia*

Desde el último período de referencia, Murcia ha reforzado las medidas en vigor (PA de 2016, Ley del Mar Menor de 2018). Sin embargo, la envergadura y gravedad de los acontecimientos de septiembre y diciembre de 2019 demuestran que las medidas adoptadas hasta la fecha eran insuficientes.

El Preámbulo del Decreto-ley, de 26 de diciembre de 2019, constituye una prueba de que las autoridades están al corriente de las causas de la contaminación en el Mar Menor ya que describe tanto su situación como el papel clave que desempeña la afluencia de nutrientes⁴⁶. Igualmente, el Esquema Provisional de Temas Importantes del tercer ciclo de planificación 2021-2027 preparado por las autoridades de la cuenca del río Segura en virtud de la Directiva Marco del Agua corrobora la gravedad de la situación en materia de contaminación por nitratos en la Comunidad, especialmente en el Mar Menor.

Murcia proporciona una amplia referencia a la investigación científica, que, según explica, ha informado la preparación del Decreto Ley de 2019. Sin embargo, en su presentación, las autoridades también informan que el Decreto Ley obliga a las autoridades a preparar un nuevo Programa de Acción dentro de los 6 meses, cuya preparación está actualmente en curso. El hecho de que la región esté preparando un nuevo PA implica que las autoridades son conscientes de que se necesita un mayor refuerzo del PA existente. Por lo tanto, la Comisión considera que Murcia sigue incumpliendo las obligaciones establecidas en el artículo 5, apartado 5, de la Directiva. El futuro AP debe incluir, y apuntalar según la jurisprudencia, todas las medidas adicionales y reforzadas que sean necesarias para lograr los objetivos de la Directiva, también en Mar Menor (para reducir y prevenir la contaminación).

42.5 *Navarra*

Como ya se ha señalado, Navarra responde que corregirá el incumplimiento en el momento en que se adopte el PA: las autoridades revisarán el PA correspondiente a una de las ZVN y reducirán los niveles máximos de N.

Por lo tanto, la Comisión considera que Navarra sigue incumpliendo las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5, apartado 5, de la Directiva.

⁴⁶ La Sección II, f del Preámbulo reconoce que el aumento en las concentraciones de nutrientes parece estar relacionado con los procesos de eutrofización. Ya en la primavera de 2016, el Mar Menor alcanzó un estado de severa eutrofia. Este fenómeno se repitió en septiembre y diciembre de 2019, y las autoridades reconocen que el grado de eutrofia identificado en la laguna afecta significativamente tanto la calidad del agua como el ecosistema asociado, cuyo origen está en la llegada de aguas superficiales y subterráneas contaminadas por la agricultura y actividad ganadera, fundamentalmente.

<https://www.borm.es/services/anuncio/ano/2019/numero/8089/pdf?id=782206>

Eutrofización

43. Por último, en lo que se refiere a la eutrofización en todo el país, aunque la Comisión basó su análisis de la carta de emplazamiento en la información facilitada por España en virtud del artículo 11 de la Directiva, España impugna las conclusiones de la Comisión. Las autoridades alegan que los datos correspondientes a 2012-2015 solo se refieren a las aguas estancadas, es decir, que no incluyen los ríos. Ofrecen datos sobre las aguas estancadas en el período 2008-2011 y los comparan.

Con respecto a la eutrofización en todo el país, la Comisión basó su análisis en los datos proporcionados por España en virtud del artículo 11 de la Directiva, y que se incluyeron en el último Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva⁴⁷. Estos datos mostraron un deterioro de la situación de eutrofización en todo el país. España ha impugnado las conclusiones de la Comisión y ha argumentado que los datos que proporcionaron para el período 2012-2015 se referían a una muestra de aguas más pequeña que en el período anterior (es decir, solo incluía aguas estancadas, es decir, ya no ríos). España proporcionó datos sobre el agua estancada para el período 2008-11, y estableció una comparación al respecto.

Sin embargo, esta nueva comparación proporcionada por España no confirma una mejora de la situación de eutrofización en el país. Por el contrario, la ligera reducción de la proporción combinada de estaciones eutróficas e hipertróficas (0,3%: de 0,32% a 0,29% estaciones) se calcula en una muestra más pequeña que la proporcionada para 2008-12 (9,87%: 429 estaciones, en lugar de 476). En consecuencia, no puede sostenerse que España ha mejorado el estado eutrófico de sus aguas.

Como declaró el Tribunal en la cuestión prejudicial austriaca citada anteriormente⁴⁸, también se necesitan medidas adicionales en situaciones como aquella en la que España se encuentra (énfasis agregado).

De ello se deduce que, según el artículo 5, apartado 5, de la Directiva, las autoridades españolas deben tomar medidas adicionales o reforzadas para abordar la eutrofización.

La Comisión no puede aceptar el argumento de España de que tales medidas adicionales habrían de incluirse en los Planes de Gestión de Cuencas de Río. La Comisión recuerda que el artículo 5, apartado 5, de la Directiva es bastante claro en el sentido de que las medidas adicionales y reforzadas mencionadas en esta disposición deben tomarse en el contexto del PA. Además, todas las medidas prescritas por la Directiva sobre nitratos (incluidas las que existen en los PA actuales y las que deberían existir en virtud del Artículo 5, apartado 5), son medidas básicas en el sentido del Artículo 11 (3) (a) de la Directiva Marco del Agua (DMA). Por lo tanto, la adopción de medidas en virtud de la DMA sobre cuestiones distintas de las reguladas en los anexos III y II de la Directiva sobre nitratos no sustituye la obligación del Estado miembro de adoptar las medidas adicionales o reforzadas prescritas por el artículo 5, apartado 5.

⁴⁷ SWD(2018) 246 final of 4.5.2018, page 198.

⁴⁸ Case C-197/18

“65. En particular, si en el contexto de los programas de control mencionados en el apartado 57 de la presente sentencia se observa, habida cuenta en especial de los indicios mencionados en los anteriores apartados 59 a 63, que no es previsible una reducción de la contaminación de las aguas, los Estados miembros deben adoptar medidas adicionales o acciones reforzadas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5, apartado 5, de la Directiva 91/676.”

Por lo tanto, España debe determinar todavía qué medidas adicionales deben adoptarse en el sentido de la Directiva para mejorar la situación de eutrofización del país. El hecho de que estas medidas las adopten las comunidades autónomas en sus PA no altera el hecho de que España no haya designado ninguna medida al respecto.

44. Por tanto, España incumple el requisito del artículo 5, apartado 5, de la Directiva, de adoptar, en el marco de los PA, medidas adicionales cuando se ponga de manifiesto que las medidas previstas en dichos Programas no son suficientes para alcanzar los objetivos de la Directiva, tal como se muestra a continuación:

- En lo relativo a la eutrofización, con relación a todo el país.
- En lo que se refiere a la contaminación por nitratos, con relación a todas las Comunidades que muestren tendencias al alza en la contaminación de los puntos de control dentro de las ZVN, especialmente Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Murcia y Navarra.

POR TODO LO CUAL

LA COMISIÓN EUROPEA

después de haber ofrecido al Gobierno del Reino de España la posibilidad de presentar sus observaciones a la carta de emplazamiento de 9 de noviembre de 2018 (ref. SG(2018)D/20253) y teniendo en cuenta las respuestas del Gobierno español de 21 de febrero de 2019 [ref. ARES(2011)1287251], 13 de junio de 2019 [ref. ARES (2011)3807993], 31 de julio de 2019 [ref. ARES (2012) 5033587], 2 de septiembre de 2019 [ref. ARES (2012) 5545296], 17 de octubre de 2019 [ref. ARES (2012) 6517239] y 13 de febrero de 2020 [ref. ARES (2020) 1022774],

EMITE EL SIGUIENTE DICTAMEN MOTIVADO

Con arreglo al artículo 258, párrafo primero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartado 4, y artículo 5, apartados 4 (leído en relación con los anexos II y III), 5 y 6, de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 258, párrafo primero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión invita al Reino de España a que adopte las medidas requeridas para ajustarse al presente Dictamen Motivado en un plazo de tres meses a partir de la recepción del mismo.

Hecho en Bruselas, el 2.7.2020

Por la Comisión

Virginijus SINKEVIČIUS

Miembro de la Comisión

AMPLIACIÓN CERTIFICADA CONFORME
Por la Secretaría General,

Jordi AYET PUIGARNAU
Director de la Secretaría
COMISIÓN EUROPEA

ANEXO I. SUPRESIÓN DE ESTACIONES DE MEDICIÓN

Puntos de medición que deben recuperarse o con relación a los cuales debe establecerse un punto alternativo para supervisar el contenido en nitratos de las aguas y la evolución del estado trófico detectados por los puntos suprimidos.

Hasta la fecha, no se han recuperado de manera efectiva los puntos suprimidos ni se han designado puntos de medición alternativos, ni, por tanto, se ha enviado la correspondiente notificación a la Comisión.

1. Anuncio de recuperación de las estaciones suprimidas o anuncio de establecimiento de estaciones alternativas adecuadas

En lo que se refiere a las estaciones de medición siguientes, las autoridades se han comprometido a recuperar los puntos suprimidos o a designar puntos alternativos adecuados que, en algunos casos, ya han sido seleccionados.

En relación con los casos en los que la selección está en curso, la Comisión desea recordar que los puntos alternativos deben reunir las características necesarias para permitir a las autoridades supervisar la eficiencia de los Programas de Acción y detectar correctamente las aguas contaminadas, para que ello, a su vez, se traduzca en la designación de ZVN.

a) **Andalucía (aguas salinas):** 51T1010, 51T2010, 51T3010, 51T4010, 51T4030, 51T0060, 61T1010, 61T2020, 62T2020, 62T3020 y 62T3080.

b) **Cuencas intracomunitarias andaluzas:** 51T4010; 51T4030; AA00000772, AA00010057, AA00010099 y GVIG000379.

c) **Cuencas internas de Cataluña:** 17208-0052.

d) **Ebro:** 200820017, CA09010509 (210870189), 090177 (220930012), CA09010904 (240910004), 090123 (260970071), EG09321310025 (321310025), 090183 (221020087), CA09040425 (221030031), CA09040422 (221080061), 090979 (271210054), 090854 (271210053), 090628 (291150036), 090515 (321480010), CA09060207 (261570068), CA09070205 (251750018), 090359 (281760008), 090358 (281760007), 090613 (271780001), CA09080113 (271840001), CA09000006 (281840007), CA09080801 (291820007), 090880 (302020008), 090673 (241650002) y 090674 (241650011).

e) **Guadalquivir:** CA05000049, CA05000056, CA05000118 y CA05000198.

f) **Guadiana:** GN00000194, GN00000230, GN00000236, GN00000244, GN00000260, GN00000275, GN00000277, GN00000280, GN00000282, GN00000335, GN00000338, GN00000345, GN00000802, GN00000803 y GN00000817.

g) **Júcar:** 08.131.CA. 002, 08.131.CA009, 08.131.CA013 y 08.141.CA.020.

h) **Tajo:** CA03000107, CA 03000157, CA03000158, CA03000171 y TAIG000593.

2. Justificación inadecuada de la supresión y/o solución alternativa inadecuada

a) **Ebro:** 090250 (241720024), 090479 (s341420006), 090480 (341420122), 090648 (210870031), 090650 (210870098), 090842 (261770176) y CA09070334 (261960049).

En estos casos, los puntos alternativos deben permitir a las autoridades competentes proseguir con la supervisión de la contaminación detectada por las estaciones suprimidas.

b) **Guadiana:** GN00000338.

El punto alternativo propuesto registra niveles de contaminación muy inferiores a los del punto suprimido. La cartografía propuesta por la demarcación del Guadiana muestra que el punto que se propone para remplazarlo se encuentra bajo tierra, por lo que tiene un uso agrícola (tierras de secano) muy distinto al del punto suprimido.

c) Islas Baleares

82 puntos de medición en aguas salinas en estado trófico (EIMC011, EIMC012, EIMC013, EIMC014, EIMC021, EIMC031, EIMC032, EIMC041, EIMC042, EIMC051, EIMC061, EIMC062, EIMC071, EIMC072, ES53EI02, ES53MA011, ES53MA13, ES53MA14, ES53MA19, ES53MA042, ES53MA072, ES53ME06, ES53ME09, ES53ME10, ES53ME132, FOMC081, FOMC082, FOMC083, FOMC084, FOMC091, FOMC092, FOMC101, MAMC011, MAMC012, MAMC013, MAMC014, MAMC021, MAMC031, MAMC032, MAMC033, MAMC034, MAMC041, MAMC051, MAMC052, MAMC061, MAMC062, MAMC071, MAMC072, MAMC14, MAMC73, MAMC081, MAMC082, MAMC091, MAMC092, MAMC093, MAMC094, MAMC101, MAMC102, MAMC111, MAMC112, MAMC113, MAMC121, MAMC122, MAMC131, MAMC132, MAMC151, MAMC152, MAMC161, MAMC162, MEMC011, MEMC013, MEMC014, MEMC015, MEMC016, MEMC021, MEMC031, MEMC041, MEMC042, MEMC043, MEMC044, MEMC051 y MEMC052) y 2 puntos de medición con concentraciones de nitratos superiores a 40 mg/l (ES53MA015 y ES53MA082) con relación a los cuales no se recabaron datos en el último período.

De acuerdo con las autoridades, estas estaciones no se suprimieron, aunque tampoco se recabaron datos en el período 2012-2015. Las autoridades afirman que, «... entre 2017 y 2018 se han realizado nuevas campañas de muestreo en aguas superficiales que incluyen prácticamente todas las estaciones en el cuatrienio 2008-2011». En concreto, las estaciones ES53MA082 y ES53MA015 han sido analizadas, por lo que en el próximo reporting (sic) (2016-19) se reportarán los resultados disponibles.»

Esta respuesta no permite comprobar la medida en la que las Islas Baleares recopilan datos sobre las estaciones mencionadas.

d) Júcar

Las autoridades de la cuenca hidrográfica han suprimido 7 puntos de medición que presentaban concentraciones de nitratos muy elevadas (08.107.CA003, 08.118.CA003, 08.131.CA011, 08.133.CA002, 08.141.CA021, 08.142.CA001 y 08.152.CA007) sin prever estaciones alternativas adecuadas.

La Comisión observa que los puntos alternativos designados son puntos que ya existían, lo que supone una reducción del número de estaciones de control en zonas muy contaminadas. En ausencia de un control adecuado de la contaminación, los Estados miembros no pueden alcanzar los objetivos de la Directiva. La merma del control en las zonas con una elevada contaminación por nitratos mina seriamente la capacidad de las autoridades para evaluar la eficacia de los Programas de Acción.

ANEXO II. DESIGNACIÓN INSUFICIENTE DE ZVN¹

1. Andalucía

Andalucía propone designar ZVN adicionales y/o ampliar las existentes para englobar las siguientes estaciones en las que las aguas están contaminadas o presentan riesgo de estarlo:

5-24-00-01, 5-28-00-03, 5-32-03-01, 5-46-00-02, 5-47-00-02, CA07NI-62, AA00000746, AA00000751, AA00000797, AA00000757, GV09630001, GV09230005, GV09420001, GV09680003, GV08790001, GV09040004, CA05000198, CA05000146, CA05000169, CA05000182, CA05000198, 61T0010, 51C0145, 40T0010, 62T3025, 61C0075, 61T0145, CA05000049, CA05000056, CA05000118.

Igualmente, las autoridades designarán ZVN las siguientes estaciones de aguas salinas clasificadas como eutróficas que se suprimieron en el último período de notificación 2012-2015: *61T2020, 61T1010, 62T3080, 62T3020, 62T2020, 51T1010, 51T2010, 51T3010, 51T4010, 51T4030, 51T0060.*

Si bien las autoridades están de acuerdo en que todos los puntos mencionados deben dar lugar a las correspondientes ZVN, no han facilitado los elementos cartográficos necesarios para validar y aprobar en su totalidad la propuesta de proyecto antes de su adopción.

2. Aragón

Aragón propone designar ZVN adicionales y/o ampliar las existentes para englobar las estaciones siguientes, en las que las aguas están contaminadas o presentan riesgo de estarlo:

281570052, 281640024, 292040003, 241730004, 251360049, 261410063, 261740087, 291680004, 301150002, 301380003, 311950030, 311950040, 311950042, 311960004, 321250008, EBL0989, EBL0988, EBE006.

La última designación tuvo lugar en julio de 2019². Esta revisión no incluye la designación de ZVN en los puntos anteriores. Por consiguiente, la Comisión acoge favorablemente la intención de las autoridades autonómicas de designar ZVN con relación a estos últimos.

Si bien las autoridades están de acuerdo en que todos los puntos mencionados deben dar lugar a las correspondientes ZVN, no han facilitado los elementos cartográficos necesarios para validar y aprobar en su totalidad la propuesta de proyecto antes de su adopción.

3. Cataluña

¹ De acuerdo con la Directiva, las aguas contempladas en el artículo 3, apartado 1, se determinarán, entre otros, con arreglo a los criterios definidos en su anexo I.A.

Como se explicaba en la carta de emplazamiento, de conformidad con los datos disponibles para el período 2012-2015, España debía haber designado como zonas vulnerables a los nitratos todas las áreas que vierten en aguas dulces de superficie y en aguas subterráneas que contienen más de 50 mg/l de nitratos o que podrían contener más de 50 mg/l de nitratos de no adoptarse las medidas previstas en el artículo 5, así como aquellas áreas que vierten en lagos de agua dulce, otras masas de agua dulce, estuarios, aguas costeras y aguas marinas que resultaron ser eutróficas o que en un futuro próximo podrían eutrofizarse si no se toman medidas de conformidad con el artículo 5.

² Orden DRS/882/2019 de 8 de julio, por la que se designan y modifican las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias en la Comunidad Autónoma de Aragón, Boletín Oficial de Aragón, n.º 144, 25.7.2019.

En lo que se refiere a las aguas de superficie, Cataluña ha justificado que no hay necesidad de designar las masas de agua correspondientes a las estaciones 140007500 y 200022700.

En cuanto a las aguas costeras, Cataluña también ha justificado que no hay necesidad de designar ZVN adicionales en las 2 estaciones MITC101000180 y MITC101000270.

Con relación a las aguas subterráneas, Cataluña ha justificado que no se requiere designar ZVN adicionales en las 2 estaciones 322070030 y 331730036.

En los casos citados, Cataluña determinó que la agricultura no supone una contribución significativa, o que las zonas que vierten en estas estaciones y que contribuyen a la contaminación ya son ZVN designadas.

En lo que se refiere a las estaciones de aguas subterráneas 321370007, 341250011, 351080022 y 351080028, Cataluña se ha comprometido a designarlas ZVN. Para ello, las autoridades han presentado una propuesta adecuada aún sin adoptar, antes de ser enviada a la Comisión.

4. Castilla-La Mancha

La última designación de ZVN en Castilla-La Mancha data del 7 de febrero de 2011. Las autoridades han elaborado una Decisión de proyecto de Orden por la que se designan nuevas ZVN. No obstante, la Comisión ha observado que este proyecto de Orden no designa ninguna ZVN con relación a las estaciones siguientes, que están contaminadas en el sentido de la Directiva: GN00000190, GN00000342, 08-118-CA002, 09-03, 09-06, 09-07, JU294 y JU215.

Castilla-La Mancha no ha ofrecido ninguna explicación concreta que permita a las autoridades concluir que no existe una contribución significativa de la agricultura. Por consiguiente, en lo que se refiere a estos puntos, deben designarse las ZVN correspondientes.

No obstante, la Comisión ha observado que la metodología empleada por Castilla-La Mancha para designar nuevas ZVN se traducirá en la reducción de las existentes sobre la base de criterios que, fundamentalmente, excluyen de la designación áreas en las que la presión agrícola es media, alta y muy alta.

5. Castilla y León

La última designación efectuada en Castilla y León data del 25 de junio de 2009.

En el marco del presente procedimiento de infracción, las autoridades autonómicas han enviado a la Comisión un proyecto de Orden de Designación que ampliará la superficie de las ZVN en la Comunidad Autónoma de 2 298 km² a 14 414 km².

No obstante, la Comisión ha observado que las siguientes estaciones contaminadas seguirán fuera de la futura designación de ZVN: CA0207009, CA0230006, CA0233006, CA0255019, 4300673, 4300412, 4300799, 4300665, 4300169, 4300165, 4300141, 4300026, 4300113, 4300083, 4300178, 4300177, TA55707002, 4300518, 4300164, 4300073, 4300191 y 4300173.

Las autoridades han explicado las razones por las que consideran que no es necesario designar ZVN con relación a estos puntos.

En lo que se refiere a las estaciones de aguas subterráneas (CA0207009, CA0230006, CA0233006, CA0255019), las autoridades defienden, básicamente, el origen no agrícola de la contaminación

detectada. La Comisión observa, no obstante, que estas estaciones se declararon contaminadas en el período de notificación anterior como parte de la red que estableció España para supervisar la contaminación por nitratos utilizados en la agricultura. Además, también se incluyeron en el borrador del documento técnico del Ministerio de Transición Ecológica de España en el que se determinaban las aguas continentales afectadas por la contaminación o en riesgo de estarlo en las cuencas hidrográficas intercomunitarias³. En estas circunstancias, la única conclusión a la que puede llegar la Comisión es que las autoridades autonómicas no han demostrado la ausencia de una presión significativa procedente de la agricultura.

En cuanto a las estaciones de aguas de superficie (4300799, 4300412, 4300026, 4300083, 4300113, 4300141, 4300165, 4300169, 4300177, 4300178, 4300665, 4300518, 4300164, 4300073, 4300191, 4300173), las autoridades se han limitado a destacar que, en general, estas estaciones están ubicadas en zonas de vertidos de aguas residuales, lo que significa que la agricultura no es el origen de la contaminación. Las autoridades autonómicas no han ofrecido ninguna explicación detallada particular, y la única conclusión a la que puede llegar la Comisión es que no han demostrado la ausencia de una presión significativa procedente de la agricultura.

La Comisión considera que deben designarse las ZVN que proceda en estas masas de agua eutróficas. En lo que se refiere a la eutrofización causada por la agricultura, la Comisión aprovecha para recordar la sentencia del Tribunal de Justicia, de 27 de junio de 2002, en el asunto C-258/00⁴.

La Comisión también desea recordar que, si bien los Estados miembros disponen de un amplio margen de discrecionalidad para la detección de las aguas contaminadas, cuando desempeñen esta labor, están obligados a respetar los objetivos de la Directiva⁵.

³ Véase la nota al pie n.º 9 del Dictamen Motivado.

⁴ Sentencia de 27 de junio de 2002, asunto C-258/00, Comisión/Francia.

45. «Sin que sea necesario tener en cuenta los numerosos informes científicos y estudios citados en el marco del presente recurso, hay que señalar que una limitación del ámbito de aplicación de la Directiva que excluya de éste determinadas categorías de aguas por la función supuestamente preponderante del fósforo en la contaminación de dichas aguas es incompatible tanto con el sistema como con el objetivo de la Directiva.».

⁵ Sentencia de 27 de junio de 2002, asunto C-258/00, Comisión/Francia.

«53. Por último, si bien es cierto que se ha reconocido a los Estados miembros una amplia facultad de apreciación en la determinación de las aguas a que se refiere el artículo 3, apartado 1, de la Directiva, debido a la complejidad de las evaluaciones que han de hacer en este contexto (véase la sentencia de 29 de abril de 1999, Standley y otros, C-293/97, Rec. p. I-2603, apartados 37 y 39), no es menos cierto que, cuando realizan dicha determinación, están obligados a respetar los objetivos perseguidos por la Directiva, a saber, la reducción de la contaminación de las aguas por los nitratos de origen agrario.».

6. Extremadura

Extremadura designó una ZVN adicional, mediante Orden de 4 de marzo de 2019, en Tierra de Barros. No obstante, Extremadura no ha designado ZVN con relación a varios de los siguientes puntos en los que se había notificado la existencia de contaminación: GN00000272, TA67714001, TA62312004, TA64812005, TA59810001, TA67714102, TA67812004, 400581, TA65312005, TA72914003, TA57510009, TA57410002, TA59611005, TA65212006, TA67514001, TA59611006, TA70413001, TA70414002, TA72914001, TA72914002 y TA62309002.

En su carta de febrero de 2020, la Comunidad Autónoma se limitó a mencionar que, en el caso de todas estas estaciones, las autoridades evaluarán los resultados con el objetivo de designar zonas adicionales, cuando proceda. Extremadura no ha facilitado ninguna explicación detallada particular por la que las autoridades autonómicas pudieran descartar la designación de ZVN en estos puntos aludiendo a la ausencia de una contribución significativa de la agricultura.

7. Galicia

Las autoridades españolas notificaron un elevado número de puntos contaminados, especialmente en estado eutrófico, en el territorio de Galicia. Hasta la fecha, la Comunidad Autónoma de Galicia no ha designado ninguna ZVN en su territorio.

No obstante, las autoridades españolas notificaron un elevado número de estaciones de control contaminadas en el período 2012-2015.

14.RW.12.020, 14.RW.05.060, 14.RW.10.020, 14.RW.07.070, NO03360001, 14.RW.11.060, 14.RW.11.070, 14.RW.07.030, NO01880006, 14.RW.11.020, 14.RW.11.040, 14.RW.10.030, NO03010003, 14.RW.11.080, 14.RW.12.030, 14.RW.12.110, 14.RW.14.040, 14.RW.14.050, NO02250019, 14.RW.06.210, 14.RW.14.060, 14.RW.05.090, 14.RW.05.120, 14.RW.06.110, NO01560001, TW-54-10, TW-31-10, TW-31-20, TW-36-10, CW-10-10, CW-12-10, CW-16-10, CW-16-20, TW-36-20, TW-37-10, TW-37-20, TW-39-10, TW-39-20, TW-25-10, CW-49-10, TW-25-05, MS015SUB, MS037SUB, MS038SUB, MS039SUB, ES010MSPFES511MAR002400.

En su carta de febrero de 2020, las autoridades autonómicas ofrecieron las explicaciones siguientes al respecto:

- Las autoridades autonómicas formularon alegaciones en torno a las 4 estaciones de aguas subterráneas y a 1 estación de aguas de superficie que se incluyen en el proyecto de Orden para determinar las aguas afectadas en las cuencas hidrográficas intercomunitarias (MS015SUB, MS037SUB, MS038SUB, MS039SUB, y ES010MSPFES511MAR002400 o NO03360001).
- En el caso de 9 embalses ubicados en el territorio de la cuenca hidrográfica «Galicia costa» (14.RW.05.060, 14 RW.07.070, 14.RW.07.030, 14.RW.11.020, 14.RW.14.050, 14.RW.06.210, 14 RW.05.090, 14.RW.05.120, 14.RW.06.110), las autoridades autonómicas están estudiando el origen del impacto y el estado de las aguas.
- En el caso de 16 puntos ubicados en aguas costeras y de transición (TW-25-05, TW-25-10, TW-31-10, TW-31-20, TW-36-10, TW-36-20, TW-37-10, TW-37-20, TW-39-10, TW-39-20, TW-54-10, CW-10-10, CW-12-10, CW-16-10, CW-16-20 y CW-49-10), las autoridades autonómicas explican que, con la información de la que disponen en la actualidad, no es posible garantizar que la presión de la agricultura sea la principal causa de la mala situación, puesto que los estuarios son un sistema complejo, lo que dificulta establecer de manera directa y precisa la contribución de las distintas presiones que se encuentran en las cuencas hidrográficas. En el marco de los Programas Hidrológicos del tercer ciclo, se está llevando a cabo un análisis. Consecuentemente, las autoridades han anunciado que, si se confirma que la mala situación es resultado de la actividad agrícola, declararán estas zonas como «afectadas».

- En cuanto al resto, las autoridades trabajan para determinar en qué medida puede atribuirse a la actividad agrícola el origen de la situación detectada, y declaran que, actualmente, los datos disponibles no han permitido determinar un vínculo directo.

La Comisión desea recordar que, como recoge la jurisprudencia reiterada, los Estados miembros deben proceder a designar ZVN no solo en los casos en que la agricultura sea la principal causa de contaminación, sino que basta con que la agricultura contribuya significativamente a esta última. De lo contrario, se excluirían de la aplicación de las medidas previstas en la Directiva aquellas áreas que vierten en aguas contaminadas y contribuyen a dicha contaminación. Por este motivo, la Comisión sigue pensando que las autoridades autonómicas deben proceder a designar como zonas vulnerables a los nitratos todas las estaciones mencionadas, que, en un principio, las autoridades españolas habían declarado contaminadas, con la única excepción de aquellas en las que las autoridades establezcan que no ha habido una contribución significativa de la agricultura.

8. Islas Baleares

La Comisión considera que la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares debe designar ZVN en el caso de las estaciones de aguas subterráneas 1801M1T1, ES53M0065, ES53M0137, ES53M1123 y ES53M1205, así como de las 82 estaciones de aguas salinas y de las 2 estaciones, ES53MA082 y ES53MA015, que se suprimieron en el período 2012-2015.

En su carta de febrero de 2020, las autoridades autonómicas informaron a la Comisión de que estaban preparando una revisión de las ZVN por la que se incluirán todas las masas de agua con una concentración media superior a 37,5 mg/l en el período 2011-2018. Además, las autoridades señalan que no prevén designar ZVN en el caso de las 5 estaciones de aguas subterráneas mencionadas, puesto que el contenido medio en nitratos en el período 2011-2018 es inferior a 37,5 mg/l.

La Comisión considera que los criterios empleados por las autoridades autonómicas para respaldar la designación de ZVN no es conforme con la Directiva. El artículo 3, apartado 2, de la Directiva establece muy claramente que las ZVN son superficies terrestres, no masas de agua. Lo contrario supondría que las superficies terrestres que vierten en aguas contaminadas y que contribuyen a la contaminación no estarían sujetas a las medidas de los Programas de Acción. Por la misma razón, la Directiva no permite que se evite designar ZVN con relación a las aguas contaminadas justificándolo mediante la concentración media de la masa de agua en general. Por último, el plazo máximo establecido por la Directiva para que se revisen las ZVN (y los Programas de Acción) es de cuatro años.

Por esta razón, la Comisión considera que las autoridades autonómicas deben proceder a designar las ZVN correspondientes con relación a los puntos señalados.

9. Islas Canarias

La Comisión considera que la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias debe designar las ZVN correspondientes con relación a las estaciones siguientes, que las autoridades españolas habían notificado como contaminadas en el período 2012-2015, a fin de englobar aquellas en las que el agua está contaminada o en riesgo de estarlo:

ES120ESBT1210008, ES120ESBT1210016, S120ESBT1210040, ES120ESBT1210048, ES120ESBT1211048, S120ESBT1211056, ES120ESBT1211063, ES120ESBT1211091, S120ESBT1211117 y ES125ESBT1250015.

La Comisión se complace de que, en su carta de febrero de 2020, las autoridades propusieran ampliar las ZVN existentes a 5 puntos (4 en Gran Canaria y 1 en La Palma: ES120ESBT1210016, ES120ESBT1210048, ES120ESBT1211048, ES120ESBT1211063, ES125ESBT1250015). No obstante, estas designaciones deben adoptarse formalmente todavía.

En lo que se refiere a los otros 5 puntos (ES120ESBT1210008, ES120ESBT1211091, S120ESBT1211117, S120ESBT1210040 y S120ESBT1211056), las autoridades autonómicas explican que la contaminación por nitratos puede deberse al posible efecto no deseado de las filtraciones de las redes de alcantarillado y las fosas sépticas. Las autoridades creen que no conviene designar como afectadas o vulnerables el conjunto de las masas de agua en las que se encuentran estos puntos, que además se han ampliado en 53 200 y 44 730 ha, respectivamente. La Comisión considera que las respuestas facilitadas no permiten determinar la ausencia de una contribución significativa de la agricultura. Por otra parte, la Comisión recuerda que la designación de ZVN no se realiza a escala de las masas de agua, sino a escala de la superficie terrestre que vierte en las aguas contaminadas (que pueden ser una parte de una masa de agua más amplia) y que contribuye a la contaminación.

10. La Rioja

El 15 de noviembre de 2019, La Rioja adoptó un Decreto por el que se contemplaba la designación de ZVN adicionales. Aunque la Comisión aplaude este paso en la buena dirección, aprovecha para señalar que La Rioja no ha efectuado la designación de ZVN con relación a los siguientes puntos contaminados que España notificó como tal con relación al período 2012-2015: 231010130, 231020149, 231050020, 231060003, 231080029, 241120074, 241160064, 241160181, 241160255, 241180001, 241330041 y EBL1743.

En su respuesta de febrero de 2020, las autoridades autonómicas explican lo siguiente:

Hay 4 estaciones de las que no tienen constancia: 231050020, 231060003, 231080029, EBL1743. En lo que se refiere a las estaciones 231010130 y 231020149, 241060004, 241120074, 241140003, 251110032, 251120073, 251150060, 251160072 y 251250004, su ubicación en las masas de agua no presenta relación con las aguas afectadas definidas.

En cuanto a los puntos 241160064, 241160181 y 241160255, las autoridades no han podido determinar si la contaminación es de origen agrícola. Lo mismo sucede con el punto 241330041, que, según las autoridades, también corresponde a una ubicación afectada.

La Comisión sigue considerando que conviene proceder a la designación de todos estos puntos. Que las autoridades autonómicas desconozcan la existencia de estaciones contaminadas que las autoridades españolas habían notificado en el marco de una red puesta en marcha a los efectos de la aplicación de la Directiva sobre los nitratos no justifica que se descarte la necesidad de designar ZVN con relación a las mismas. Además, la Comisión no comparte el argumento de que la ubicación de un punto contaminado con respecto de unas aguas que ya se

consideran afectadas constituya en sí misma un motivo por el que excluir la designación de una ZVN en relación con dichas aguas.

Finalmente, en lo que se refiere a determinar el origen de la contaminación, la Comisión considera que las explicaciones ofrecidas por las autoridades de La Rioja son inadecuadas. Estas explicaciones no determinan la ausencia de una contribución significativa de la agricultura a la contaminación de las estaciones que España notificó como contaminadas en el marco de la Directiva sobre los nitratos. Si bien las autoridades no están obligadas a determinar la cuota exacta de cada tipo de contaminación, siguen teniendo la obligación de poder confirmar si existe o no una contribución significativa de la agricultura. Si no pueden descartarlo y no desean seguir investigando, deben proceder a la designación correspondiente a fin de no obstaculizar el logro de los objetivos de la Directiva.

11. Madrid

En su carta de febrero de 2020, las autoridades autonómicas informaron de que procederán rápidamente a la designación de las ZVN que ya estaban en marcha. La Comisión acoge favorablemente este hecho.

En cuanto a los demás puntos que, de acuerdo con la Comisión, deben ser designados ZVN por la comunidad autónoma (07-09, 13-05, TA53306002, TA50905005, TA53306008, TA50905004, TA48405004, TA53405005, TA58007012, TA48405003):

- En lo que se refiere a las aguas subterráneas, las autoridades de Madrid se han comprometido a designar la ZVN correspondiente al punto 13-05. La Comisión acoge favorablemente este hecho. No obstante, también considera que, según las explicaciones ofrecidas con relación a la estación 07-09, es necesario designar una ZVN en este punto. Ello se debe a que, aunque en el ámbito local, se ha detectado que la contaminación encuentra su origen en la agricultura.
- En cuanto a los 8 embalses en estado eutrófico (TA53306002, TA50905005, TA53306008, TA50905004, TA48405004, TA53405005, TA58007012, TA48405003), las autoridades autonómicas extraerán conclusiones detalladas sobre la presión de la agricultura en estas masas de agua detectada a través de distintos instrumentos de diagnóstico disponibles, y adoptarán las medidas más oportunas. Las autoridades autonómicas remiten al papel que puede desempeñar el fósforo en la eutrofización. A falta de información más precisa que permita concluir la ausencia de una presión significativa procedente de la agricultura, la Comisión sigue considerando que deben designarse las ZVN correspondientes en estas masas de agua eutróficas. En lo que se refiere a la eutrofización derivada del fósforo procedente de la agricultura, la Comisión remite de nuevo a la nota al pie n.º 4 del presente anexo.

12. Comunidad Valenciana

La Comunidad Valenciana designó ZVN adicionales en julio de 2018. Si bien este hecho constituyó un gran paso hacia el pleno cumplimiento, 5 estaciones que se notificaron como contaminadas en el período 2012-2016 siguen fuera de la designación.

La Comisión toma nota de las explicaciones de la Comunidad Valenciana sobre las superficies terrestres que ya cuentan con designación de ZVN en el punto ES80802MSPFC017, así como del compromiso de esta Comunidad de designar ZVN adicionales con relación a las otras 4 zonas: 08-124-CA001, JU210, JU209 y JU202.

La Comisión aplaude que las autoridades autonómicas estén de acuerdo en que todos los puntos referidos adquieran la designación de ZVN. No obstante, observa que estas mismas autoridades no han facilitado todos los elementos cartográficos requeridos para confirmar, de manera previa a su adopción, si es posible aceptar y validar plenamente que el borrador propuesto responderá al presente requerimiento. En todo caso, la adopción debe efectuarse de manera urgente.

13. <u>País Vasco</u>

El País Vasco adoptó designaciones adicionales mediante Orden de 15 de octubre de 2018. En julio de 2019, las autoridades autonómicas presentaron un proyecto de Orden por el que se ampliaban las ZVN para incorporar los puntos contaminados restantes, en el que se incluían elementos cartográficos. En febrero de 2020, las autoridades autonómicas se comprometieron a adoptar dicha Orden a la mayor brevedad posible.