

La Protección de las aguas contra la contaminación por nitratos procedentes de la agricultura¹: eficacia de la condicionalidad

María Almodóvar Iñesta

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Alicante

Resumen: Transcurridos veinticuatro años desde la aprobación de la Directiva (91/676/CEE) relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias y diecinueve desde su incorporación al ordenamiento español, la agricultura sigue siendo la fuente principal de concentración de nitratos en aguas superficiales y subterráneas. Los cambios en las prácticas agrarias se están produciendo lentamente, fundamentalmente impulsadas por la aplicación de la condicionalidad que supedita el pago de ayudas directas al cumplimiento de determinados requisitos legales de gestión y buenas prácticas agrarias y medioambientales.

No obstante, los informes relativos a la aplicación de la condicionalidad en España, muestran como uno de los requisitos legales de gestión con mayor grado de incumplimiento es el relativo a la protección de las aguas contra la contaminación por nitratos en zonas vulnerables. En este contexto, la finalidad de este trabajo, es dar a conocer esta regulación (RD 1078/2014) y los principales retos que presenta.

Abstract: After twenty-four years since the adoption of the Directive (91/676 /CEE) on the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources and nineteen since joining the Spanish system, agriculture remains the source main concentration of nitrates in surface and groundwater. Changes in farming practices are taking place slowly, mainly driven by the implementation of conditionality which makes direct payments to compliance with certain statutory management requirements and good agricultural and environmental practices aid.

However, reports on the application of conditionality in Spain, listed as one of the statutory management requirements with the highest degree of default is that concerning

¹ Este artículo ha contado con financiación del proyecto de investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación de España (actualmente Ministerio de Economía y Competitividad) «Calidad de los acuíferos e impacto de fuentes agrarias», con número de referencia DER2011-27765.

the protection of waters against pollution by nitrates in vulnerable areas. In this context, the purpose of this paper is to present this regulation (RD 1078/2014) and the main challenges it presents.

Palabras clave: Directiva 91/676/CEE, RD 261/1996, RD 1078/2014, contaminación de aguas, nitratos procedentes de la agricultura, condicionalidad.

SUMARIO

- I. PROBLEMÁTICA DE LA CONTAMINACIÓN DE AGUAS POR NITRATOS**
- II. LA DIRECTIVA COMUNITARIA RELATIVA A LA PROTECCIÓN DE LAS AGUAS CONTRA LA CONTAMINACIÓN PRODUCIDA POR NITRATOS UTILIZADOS EN LA AGRICULTURA**
- III. EFICACIA DE LOS INSTRUMENTOS PREVISTOS POR LA DIRECTIVA EN LOS ESTADOS MIEMBROS**
 - 1. Declaración de Zonas Vulnerables**
 - 2. Elaboración de Programas de Acción**
 - 3. Programas de control aplicables a los programas de acción**
 - 4. Elaboración de Informes**
- IV. IMPLEMENTACIÓN DE LA DIRECTIVA EN ESPAÑA: REAL DECRETO 261/1996 SOBRE PROTECCIÓN DE LAS AGUAS CONTRA LA CONTAMINACIÓN PRODUCIDA POR LOS NITRATOS PROCEDENTES DE FUENTES AGRARIAS**
- V. LA CONDICIONALIDAD COMO INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LAS AGUAS FRENTE A LA CONTAMINACIÓN POR NITRATOS**
 - 1. La aplicación de la condicionalidad en el sistema español: Real Decreto 1078/2014**
 - 1.1. Normas de condicionalidad**
 - 1.2. Normas de buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra establecidas a nivel nacional para la protección del agua**

- 2. Sujetos obligados por las normas de condicionalidad**
- 3. Agricultores exentos de la condicionalidad**
- 4. Organismos de coordinación y control de la condicionalidad**
- 5. Sistema de control de la condicionalidad**
- 6. Aplicación de penalizaciones**

VI. EFICACIA DE LA CONDICIONALIDAD EN LA CONTAMINACIÓN DE AGUAS POR NITRATOS

VII. CONCLUSIÓN

I. Problemática de la contaminación de aguas por nitratos

La contaminación de las aguas, viene definida en el actual art.93 del R.D. Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, que en su primera redacción decía: “Se entiende por contaminación, a los efectos de esta ley, la acción y el efecto de introducir materias o formas de energía, o inducir condiciones en el agua que, de modo directo o indirecto, impliquen una alteración perjudicial de su calidad en relación con los usos posteriores o con su función ecológica”. Por tanto, la contaminación como señala SANZ RUBIALES², es un concepto estrechamente vinculado al de calidad de las aguas, entendida como el conjunto de condiciones que debe tener el agua según el uso al que se destine. En tanto, habrá contaminación cuando el agua deja de servir para sus usos posteriores, incluido el ecológico.

En su redacción posterior, introducida por el apartado 29 del artículo 129 de la Ley 62/2003, de 30 diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social³, se amplía este concepto, desarrollando la función ecológica pero se sigue vinculando al de calidad de las aguas “en relación con los usos posteriores, con la salud humana o con los

² Sanz Rubiales I., “La contaminación de las aguas subterráneas en España: diagnóstico y propuesta de actuaciones” en *Régimen jurídico de las aguas subterráneas*, Fundación Marcelino Botín, ed.Mundi-Prensa, 2001, pág.100

³ BOE de 31 de diciembre de 2004

ecosistemas acuáticos o terrestres directamente asociados a los acuáticos; causen daños a los bienes; y deterioren o dificulten el disfrute de los usos del medio ambiente”⁴

El origen de la contaminación por nitratos en las aguas se debe principalmente a la infiltración de los fertilizantes (compuestos nitrogenados y fosfatados) aplicados en el terreno procedente de la actividad agraria, así como las deyecciones del ganado. Siendo un problema común a todos los recursos hídricos, las aguas subterráneas son más sensibles porque aunque son más difíciles de contaminar que las superficiales, cuando se contaminan es mucho más difícil de eliminar debido a que con carácter general la velocidad con la que se desplaza el agua es muy lenta.

Según la distribución espacial de las fuentes contaminantes, la contaminación puede ser puntual cuando es originada por un foco localizado y afecta con mayor intensidad a una zona restringida alrededor del mismo, o difusa como ocurre en el caso del lavado de nitratos en zonas de regadío, distribuyéndose en una amplia zona del acuífero⁵.

Aunque la presencia de compuestos de nitrógeno en aguas puede estar vinculada a actividades puntuales (industrias, urbanas, ganaderas) son las prácticas incorrectas de fertilización y riego las que constituyen, desde el punto de vista de volumen y amplitud de distribución, el origen más importante de este tipo de contaminación. Las zonas regables muchas veces, se sitúan sobre acuíferos y la aplicación excesiva de fertilizantes junto a las prácticas de riego poco eficientes, favorecen el lavado de nitratos y su incorporación al acuífero. Problema que se acentúa en las áreas regadas con aguas subterráneas debido al reciclado de las mismas⁶.

⁴ Redacción que incluye un concepto de contaminación más amplio, contemplado por el art.2 apartado 33 de la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. DO nº L327 de 22/12/2000, págs. 0001-0073

⁵ *Ibidem*, Libro Blanco de las Aguas Subterráneas, pág.39

⁶ *Ibidem*, pág.41 y sg. Las aguas subterráneas constituyen un importante recurso en nuestro sistema general, por su valor estratégico en épocas de sequía, su importante papel en la alimentación de lagunas, zonas húmedas y humedales integrados en ecosistemas específicos susceptibles de protección y en general por sus características óptimas como recurso hídrico. No obstante se trata de un recurso frágil, por un lado en cantidad debido a la explotación por encima de sus posibilidades efectivas y también en calidad por la contaminación, especialmente la debida a la aplicación excesiva o inadecuada de los fertilizantes nitrogenados en la agricultura.

II.La Directiva comunitaria relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura

En la Unión Europea, la concentración de nitratos en las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable se regulaba por la Directiva 75/440/CEE, modificada por la Directiva 79/869/CEE y 80/778/CEE⁷. No obstante, el incremento del contenido de nitratos en aguas de algunas regiones de los Estados miembros originada fundamentalmente por malas prácticas agrarias, condujo a la adopción de una Directiva específica relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura⁸, cuyo objeto principal es prevenir y reducir esta causa de contaminación de las aguas tanto superficiales como subterráneas, así como promover la aplicación de buenas prácticas agrícolas.

Conforme a esta Directiva, los Estados deben:

1.Determinar las aguas superficiales y subterráneas afectadas por la contaminación o vulnerables a la misma⁹, siguiendo el procedimiento y los criterios establecidos en su Anexo I. Concretamente si las aguas subterráneas contienen más de 50 mg/l de nitratos o pueden llegar a contenerlos si no se actúa y en el caso de las aguas superficiales si contienen una concentración de nitratos superior a la fijada por la Directiva 75/440/CEE, son eutróficas o pueden eutrofizarse¹⁰ en un futuro próximo si no se actúa.

2.Designar las zonas vulnerables¹¹, que serán todas las superficies conocidas de su terreno que alimentan las aguas superficiales y subterráneas afectadas por la contaminación o vulnerables a la misma. Se establece un plazo de dos años a partir de la notificación de la Directiva, si bien se exime de esta obligación a los Estados que elaboren y apliquen programas de acción en todo su territorio nacional.

⁷ Directiva 75/440/CEE, DO nº L 194 de 25/7/1975

Directiva 79/896/CEE, DO nºL 271 de 29/10/1979

Directiva 80/778/CEE, DO nºL 229 de 30/08/1980

⁸ Directiva 91/676/CEE, DO nº L375 de 31/12/1991

⁹ Art.3.1 de la Directiva 91/676/CEE

¹⁰ La eutrofización es el aumento de la concentración de compuestos de nitrógeno, que provoca un crecimiento acelerado de las algas y las especies vegetales superiores, y causa trastornos negativos en el equilibrio de los organismos presentes en el agua y en su propia calidad. Art.1.j) de la Directiva 91/676/CEE

¹¹ Art.3.2 de la Directiva 91/676/CEE

3.Elaborar, en el plazo de dos años, uno o más códigos de prácticas agrarias correctas¹², que los agricultores de forma voluntaria deberán poner en práctica y que deben incluir las medidas contempladas en el Anexo II de la misma¹³. Además, establecerán un programa de fomento de la puesta en ejecución de dichos códigos cuando sea necesario e informarán a la Comisión acerca de los mismos.

4.Elaborar, en el plazo de dos años desde la designación de zonas vulnerables, programas de acción respecto a las mismas, que los agricultores están obligados a poner en práctica¹⁴. Estos programas de acción pueden referirse a todas las zonas vulnerables del territorio de un Estado miembro o pueden establecerse programas diferentes para las distintas zonas vulnerables o partes de dichas zonas y deberán aplicarse en el plazo de cuatro años desde su elaboración. Estos programas de acción incluyen obligatoriamente las medidas especificadas en los códigos de buenas prácticas agrarias, así como las medidas adicionales que figuran en el anexo III de la directiva que limitan la aplicación de abonos minerales y orgánicos que contengan nitrógeno, así como la aplicación de abonos animales.

La directiva autoriza a los Estados miembros a completar los programas de acción para alcanzar sus objetivos y cada cuatro años deberán presentar a la Comisión los informes sobre la aplicación de la misma.

¹² Art.4.1.a) de la Directiva 91/676/CEE

¹³ El Código de Buenas Prácticas Agrarias, debe contener disposiciones que contemplen, al menos, las siguientes cuestiones (Anexo II):

- 1.Los períodos en que no es conveniente la aplicación de fertilizantes a las tierras
- 2.La aplicación de fertilizantes a tierras en terrenos inclinados y escarpados
- 3.La aplicación de fertilizantes a tierras en terrenos hidromorfos, inundados, helados o cubiertos de nieve
- 4.Las condiciones de aplicación de fertilizantes a tierras cercanas a cursos de agua
- 5.La capacidad y el diseño de los tanques de almacenamiento de estiércol, las medidas para evitar la contaminación del agua por escorrentía y filtración en aguas superficiales o subterráneas de líquidos que contengan estiércol y residuos procedentes de productos vegetales almacenados como el forraje ensilado
- 6.Procedimientos para la aplicación a las tierras de fertilizantes químicos y estiércol que mantengan las pérdidas de nutrientes en las aguas a un nivel aceptable, considerando tanto la periodicidad como la uniformidad de la aplicación

También podrán incluir las siguientes cuestiones:

- 7.La gestión del uso de la tierra con referencia a los sistemas de rotación de cultivos y a la proporción de la superficie de tierras dedicada a cultivos permanentes en relación con cultivos anuales
- 8.El mantenimiento durante períodos (lluviosos) de un manto mínimo de vegetación que absorba el nitrógeno del suelo que, de lo contrario, podría causar fenómenos de contaminación del agua por nitratos
- 9.El establecimiento de planes de fertilización acordes con la situación particular de cada explotación y la consignación en registros del uso de fertilizantes
- 10.La prevención de la contaminación del agua por escorrentía y la filtración del agua por debajo de los sistemas radicales de los cultivos en los sistemas de riego.

¹⁴ Art.5.1 de la Directiva 91/676/CEE

La implantación de esta Directiva no fue fácil¹⁵, especialmente para España¹⁶ que se vio inmersa en dos procedimientos de incumplimiento de esta Directiva, como se expondrá más adelante.

III. Eficacia de los instrumentos previstos por la Directiva en los Estados miembros

1. Declaración de Zonas Vulnerables

La Directiva impone a los Estados miembros la obligación de designar como vulnerables todas las superficies de su territorio cuya escorrentía fluya hacia aguas contaminadas o en riesgo de contaminación si no se adoptan medidas. De esta forma, los Estados deben, al menos cada cuatro años, revisar y en su caso modificar las zonas vulnerables a la presencia de nitratos en función de los resultados del control del agua. En la actualidad, como en España, la mayor parte de los Estados miembros han declarado las zonas que por cumplir los criterios establecidos en el Anexo I de la Directiva son consideradas como vulnerables a la contaminación por nitratos.

Pero además, la Directiva contempla la posibilidad en vez de designar zonas específicas, que los Estados apliquen un programa de acción para todo su territorio. Esta opción fue la seguida por Austria, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Eslovenia, la Región de Flandes e Irlanda del Norte, garantizando una protección más amplia de todas las aguas y no sólo de las incluidas en el Anexo I de la Directiva¹⁷.

¹⁵ En este sentido, véase el resumen presentado por Fernández Ruiz L, en “La incidencia de la Directiva Europea de Nitratos en España”, *Régimen jurídico de las aguas subterráneas*, Fundación Marcelino Botín, ed. Mundi-Prensa, 2002, pág.137. Se trata de un resumen que recoge el grado de incumplimiento de los distintos países en la correcta aplicación de la Directiva a fecha de julio de 2001

¹⁶ También para otros Estados y recientemente como en el caso de Francia que ha sido condenada recientemente por incumplimiento de esta Directiva, Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda), de 4 de septiembre de 2014, asunto C-237/12. Véase Ángel Ruíz de Apocada Espinosa, <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia/>

¹⁷ Este enfoque amplio de protección de las aguas implica que en la superficie total de la UE en la que se aplican los programas de acción fuese de unos 1952086, 5 Km² en el año 2012, que supone aproximadamente el 46,7% de la superficie total terrestre de la UE. Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva 91/676/CEE relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, basado en los informes de los Estados miembros correspondientes al período 2008-2011. COM(2013)683 final de 4.10.2013

Siguiendo cualquiera de estos dos modelos, en la actualidad todos los Estados de la UE tienen localizadas las zonas vulnerables a este tipo de contaminación y que por lo tanto quedan sujetas a específicos programas de acción.

2.Elaboración de Programas de Acción

Conforme al artículo 5 de la Directiva, los Estados miembros estaban obligados en un plazo de dos años a partir de la designación inicial o de un año a partir de cada designación complementaria cuando se amplíen o modifiquen las zonas designadas como vulnerables, a establecer uno o más Programas de Acción. Estos Programas de Acción deberán incluir las medidas previstas en los Anexos II y III de la Directiva que se refieren a los períodos en los que está prohibida la aplicación de determinados tipos de fertilizantes a las tierras, la capacidad de los tanques de almacenamiento de estiércol y la limitación de la aplicación de fertilizantes a las tierras teniendo en cuenta las características de la zona vulnerable considerada, tales como las condiciones del suelo, las condiciones climáticas y los usos de la tierra. Además, los Estados miembros podrán establecer las medidas adicionales que consideren oportunas.

En el último Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo¹⁸ se plasma que veintitrés Estados miembros han revisado o adoptado un nuevo programa de acción durante los años 2008-2011, es el caso de Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, República Checa, Estonia, Francia, Hungría, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Letonia, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, Suecia, Eslovenia, Eslovaquia, Reino Unido y algunas regiones de Italia y España. En ellos, se especifica, se han tomado medidas más estrictas sobre los períodos de aplicación a la tierra de purines y fertilizantes, sobre la capacidad de almacenamiento de estiércol animal y sobre la aplicación de estiércol y fertilizantes cuando las condiciones climáticas son adversas en las laderas y cerca de las aguas superficiales¹⁹.

No obstante, como señala el referido Informe, a pesar de la mejora general de las prácticas agrarias y de la calidad del agua, uno de los “puntos calientes” que precisan mayor atención en el futuro son las medidas de los programas de acción en las que no se

¹⁸ *Ibidem*

¹⁹ *Ibidem* pág.9

han abordado adecuadamente los riesgos para el agua de los cultivos hortícolas, la ganadería intensiva o las peculiaridades de algunas formaciones geológicas que exigen que los Estados miembros tomen medidas adicionales o acciones reforzadas.

3.Programas de control aplicables a los programas de acción

El artículo 5.6 de la Directiva obliga a los Estados miembros a elaborar y ejecutar programas de control adecuados para evaluar la eficacia de los programas de acción establecidos y designar, modificar o ampliar las listas de zonas vulnerables.

Estos programas conforme al artículo 6 de la Directiva, se basarán en el control de la concentración de nitratos en las aguas dulces durante un período de un año y se realizará al menos cada cuatro años, salvo en estaciones de muestreo en que las concentraciones de nitratos de todas las muestras hubieran sido inferior a los 25mg/l y no hubieran aparecido nuevos factores que pudieran propiciar el aumento del contenido de nitrato, en este caso bastará con repetir al programa de control cada ocho años.

En cuanto al lugar en el que se desarrollarán estos programas de control, el artículo 6 se refiere:

- Estaciones de muestreo de aguas de superficie antes de enviarlas al tratamiento de depuración con el fin de destinarlas a la producción de agua potable y/o en otras estaciones de muestreo de aguas de superficie, por lo menos una vez al mes y con mayor frecuencia durante los períodos de crecida
- Estaciones de muestreo que sean representativas de los acuíferos subterráneos, durante un año a intervalos regulares
- Estado eutrófico de aguas dulces de superficie, aguas de estuario y costeras cada cuatro años

Los métodos de medición aplicables serán los previstos en el Anexo IV que distingue la medición de los compuestos nitrogenados y la concentración de nitratos en aguas dulces, costeras y marinas.

Precisamente será la ejecución de estos programas de control lo que llevará a los Estados miembros a revisar periódicamente las zonas vulnerables y los programas de acción. En el primer caso, actualizando las mismas cada cuatro años teniendo en cuenta cambios o factores no previstos inicialmente y que pueden dar lugar a modificaciones o ampliaciones que serán notificadas a la Comisión en el plazo de seis meses. La revisión de los programas de acción queda vinculada a su falta de efectividad y a la modificación en las zonas vulnerables.

4.Elaboración de Informes

El artículo 10 de la Directiva obliga a los Estados miembros a presentar a la Comisión cada cuatro años, un Informe de situación y evolución con los contenidos previstos en el Anexo V de la Directiva. Estos informes integran las obligaciones derivadas de la declaración de zonas vulnerables, con las que se refieren a la evaluación de los programas.

Para la elaboración homogénea de estos informes la Comisión Europea elaboró una Guía que exige²⁰:

1.Descripción, con los mapas correspondientes, de la evolución de la calidad de las aguas desde el control anterior, tanto de aguas dulces (de superficie o subterráneas), aguas de estuarios y aguas marinas por lo que se refiere a los nitratos y la eutrofización.

2.Descripción, justificación y mapas de las zonas vulnerables declaradas y de las ampliaciones o inclusiones efectuadas o previstas

3.Explicación de las medidas más importantes de cada programa de acción y descripción de la forma concreta en la que se están aplicando los límites correspondientes a la aplicación anual de compuestos de nitrógeno orgánico

²⁰ Manual de Interpretación y elaboración de Informes de la Directiva 91/676/CEE, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias. Documento de la Dirección General del Agua

4.Resultados de la evaluación de los programas de acción ejecutados en cada zona vulnerable

Estos informes se presentarán a la Comisión dentro de los seis meses siguientes al final del período a que se refiera y en base a los mismos la Comisión publicará informes de síntesis que transmitirá al Parlamento Europeo y al Consejo.

En España este informe de situación se realiza por la Dirección General del Agua y la Dirección General de Desarrollo Rural que periódicamente recibe información de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas y de los Organismos de Cuenca sobre los Programas de Acción y los resultados de los Programas de muestreo y seguimiento de la calidad de las aguas en el caso de la Dirección General del Agua y de los Códigos de Buenas Prácticas Agrarias en el caso de la Dirección General de Desarrollo Rural.

A pesar de estas previsiones, el último Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva duda respecto a la eficacia de los programas de acción en materia de prevención y reducción de la contaminación del agua por nitratos, puesto que los Estados miembros han proporcionado en sus informes muy poca información al respecto. Señala el Informe²¹ que en unos Estados miembros, la aplicación de los programas de acción ha supuesto una mejora en la calidad del agua o será cada vez más visible en el futuro por la adopción de nuevas medidas. Mientras que en otros casos, la mejora puede verse afectada debido a la falta de idoneidad de algunas medidas contenidas en los programas de acción y a la aplicación de los mismos a pequeños territorios o a territorios fragmentados como es el caso de Polonia, Francia e Italia o a las excepciones que se aplican a las reglas generales como en los Países Bajos, Alemania y Luxemburgo que aplican excepciones a los períodos de veda.

En cuanto a los elementos que conforme a la Comisión resultan más difíciles de aplicar y que precisan más atención, son:

²¹ *Ibidem* págs.9 y 10

-La limitación general a la aplicación de fertilizantes a la tierra, en este sentido resulta más eficaz la definición de límites al nitrógeno total para todos los cultivos que permite tener claras sus obligaciones a los agricultores y facilita los controles. No obstante, la mayoría de Estados han optado por sistemas más complejos y menos claros que resultan menos eficaces para la protección de las aguas.

-La capacidad de almacenamiento de estiércol de ganado que representa una importante carga económica para los agricultores, si bien dicha carga se compensará con la reducción del uso de fertilizantes minerales. En este sentido se señala la necesidad de promover acciones mejoradas en este ámbito, que incluyan recabar más información sobre las capacidades de almacenamiento disponibles en la actualidad a nivel de granjas²²

IV. Implementación de la Directiva en España. Real Decreto 261/1996 sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias

La implementación de la Directiva en España no fue fácil, prueba de ello es que se vio inmersa en dos procedimientos de incumplimiento de la misma. El primero de ellos por no designar las zonas consideradas como vulnerables, así como, por no haber elaborado los códigos de buenas prácticas agrarias y no haberlos comunicado a la Comisión²³. El segundo procedimiento fue por no haber establecido los programas de acción previstos en el artículo 5 de la Directiva respecto de las zonas vulnerables designadas en el plazo

²² *Ibidem* pág.10

²³ Caso Comisión de las Comunidades Europeas contra España. TJCE (Sala Sexta), sentencia de 1 de octubre de 1998. TJCE/1998/233. En este caso España alegaba que el retraso en el cumplimiento se debía a que el Estado y las Comunidades Autónomas disponían de competencias concurrentes en las materias referidas. Además se señalaba que ocho Comunidades Autónomas: Castilla y León, Galicia, País Vasco, La Rioja, Aragón, Extremadura, Asturias y Baleares, habían adoptado códigos de buenas prácticas agrarias y habían sido remitidos a la Comisión; otras siete: Aragón, Baleares, Canarias, Castilla y León, Navarra, Valencia y Castilla-La Mancha habían procedido a la designación de zonas vulnerables con arreglo al apartado 2 del artículo 3 de la Directiva, mientras que otras cinco: Asturias, Galicia, Madrid, Murcia y Cantabria habían declarado que no existían zonas vulnerables en sus territorios. Por último, la Comunidad Autónoma de Andalucía había designado zonas vulnerables, aunque no lo había comunicado. El TJCE entiende que un Estado no puede alegar circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos por una Directiva y declara el incumplimiento de España.

establecido, dos años a partir de la designación inicial de zonas vulnerables y que expiraba el 19 de diciembre de 1995²⁴.

En este sentido, se deben tener en cuenta las dificultades derivadas de las circunstancias de nuestro ordenamiento jurídico interno en una materia en la que concurren competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como las dificultades de los agricultores en aplicar unas prácticas agrícolas diferentes que pueden tener fuertes repercusiones en la rentabilidad económica de sus explotaciones²⁵.

En España en un primer momento existe un desinterés general en esta directiva, el proceso de incorporación competía al MAPA y al MOPTMA que consideraban la Directiva una imposición de los países del norte de Europa y no un problema real en nuestro ámbito territorial, como señala IZCARRA PALACIOS²⁶ son varios los motivos que justifican esta falta de interés :

En primer lugar, la directiva de nitratos conforme a la política comunitaria de aguas persigue reducir y prevenir la contaminación de las aguas por nitratos, lo que contrasta con la política hidráulica en España, en la que la escasez de este recurso hace que los aspectos cuantitativos primen sobre los cualitativos a pesar de su interdependencia.

En segundo lugar, en España los problemas más preocupantes relacionados con la contaminación de las aguas por usos agrarios son la sobreexplotación de las capas freáticas y la salinización de los acuíferos costeros. En consecuencia la contaminación por nitratos de las aguas, era un problema secundario, sobre todo si se tiene en cuenta

²⁴ Caso Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino de España. TJCE (Sala Sexta), sentencia de 13 de abril de 2000. TJCE/2000/81. El Gobierno español en este asunto expone, que la obligación de designar zonas vulnerables corresponde a las Comunidades Autónomas, puesto que el artículo 4 del Real Decreto 261/1996 que incorporaba esta Directiva al ordenamiento español, dispone que es una competencia autonómica. Se indica que las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Valencia y País Vasco han designado zonas vulnerables y que las demás, concretamente, Asturias, Cantabria, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra, han declarado la inexistencia de zonas vulnerables en sus territorios. Se expone que los programas de acción previstos en el artículo 5 de la Directiva siguen en fase de elaboración en las diferentes Comunidades Autónomas que han designado zonas vulnerables. El TJCE argumenta de nuevo que un Estado miembro no puede alegar circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos por una Directiva y declara el incumplimiento de España.

²⁵ Fernández Ruiz L., "La incidencia de la Directiva...", ob.cit., pág.138

²⁶ Izcarra Palacios S.P. "La Directiva nitratos en España (el ejemplo del Campo de Dalías, Almería), *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, núm186, 2000, págs. 209 y sg.

que la agricultura española es la que menos fertilizantes nitrogenados utiliza en la Unión Europea.

En tercer lugar, la directiva es más exigente con las aguas subterráneas que con las superficiales, cuando la directiva se refiere a esta últimas se centra en las utilizadas para el consumo humano, distinción que no efectúa cuando se refiere a las subterráneas. Sin embargo, en España el abastecimiento urbano tiene una dependencia muy baja de las aguas subterráneas que se utilizan fundamentalmente para riego.

Por último, en España a diferencia de otros países europeos no existía una preocupación pública por los problemas ambientales agrarios y se seguía manteniendo una idea de armonía entre agricultura y medio ambiente.

En la actualidad, la situación ha variado sustancialmente y España conforme al último informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva²⁷ es uno de los Estados miembros que en el último período 2008-2011 ha aumentado las zonas designadas como vulnerables además de revisar y adoptar nuevos programas de acción.

Si bien estas medidas revelan una evolución institucional positiva ante esta problemática, el principal problema en su efectividad va a estar en los agricultores cuya principal preocupación es incrementar sus rendimientos y en gran parte todavía son reacios a introducir medidas de carácter agroambiental. En este sentido, los cambios en las prácticas agrarias se están produciendo lentamente, fundamentalmente impulsados por la aplicación de la condicionalidad que supedita el pago de ayudas directas al cumplimiento determinados requisitos legales de gestión y buenas prácticas agrarias y medioambientales.

Los motivos citados, los problemas de consenso en torno al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, así como la puesta en común en el marco de las competencias estatales de dos Ministerios, el MAPA y el MOPTMA determinaron que a pesar de que el artículo 12 de la Directiva 91/676/CEE dispusiese un

²⁷ Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva 91/676/CEE relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, basado en los informes de los Estados miembros correspondientes al período 2008-2011. COM(2013)683 final de 4.10.2013

plazo de transposición de dos años a partir de su notificación, España incorpora ésta a nuestro ordenamiento jurídico mediante el RD 261/1996 de 16 de febrero²⁸.

El RD define entre las fuentes difusas que contribuyen a la contaminación de las aguas, como la más importante la aplicación excesiva o inadecuada de los fertilizantes nitrogenados en la agricultura y dispone como objeto de la misma, establecer las medidas necesarias para prevenir y corregir la contaminación de las aguas, continentales y litorales, causada por los nitratos de origen agrario (art.1).

En cuanto a las obligaciones que la Directiva impone a los Estados, el RD plasma el siguiente reparto competencial:

1.La identificación de aguas superficiales y subterráneas afectadas por la contaminación o vulnerables a la misma, se realizará por el Ministerio de Medio Ambiente en el caso de aguas continentales de cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma. Para el resto de los casos, se realizará por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas (art.3.1)

El Ministerio de Medio Ambiente será quien comunique a los órganos competentes de las CCAA las aguas afectadas por la contaminación que se encuentren en sus respectivos ámbitos territoriales

2.La designación de zonas vulnerables, se realizará por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del RD (art.4) y se revisará cada cuatro años.

En el plazo de cinco meses desde la designación los órganos competentes de las CCAA informarán a la Dirección General del Agua, así como cualquier modificación en la designación inicial.

En este sentido, según la Directiva y el Real Decreto de nitratos, para proceder a declarar una zona como vulnerable, debe estar claro que la fuente de contaminación es agraria, puesto que si fuese de origen urbano o industrial quedaría fuera del ámbito de

²⁸ Fernández Ruíz, ob.cit., pág.139

aplicación de estas normas. La contaminación de origen agrario puede proceder tanto de subproductos derivados de la ganadería utilizados incorrectamente, como de abonos minerales inadecuados, y esta información resulta fundamental a la hora de elaborar los Programas de Acción.

3.La elaboración de códigos de buenas prácticas agrarias, correspondía a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas en el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor del RD (art.5), y su aplicación será de carácter voluntario en las zonas declaradas como no vulnerables.

Los órganos competentes de las CCAA informarían a la Dirección General competente del actual Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

4.La elaboración de los Programas de acción en las zonas designadas como vulnerables, se llevaría a cabo por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas en el plazo de dos años a partir de la designación inicial de zonas vulnerables, o de un año a partir de cada ampliación o modificación complementaria, llevándose a la práctica durante los cuatro años siguientes a su elaboración. Estos Programas de acción se aportararán en el procedimiento de elaboración de los planes hidrológicos de cuenca (art.6), y tienen carácter obligatorio.

Para la eficacia de estos programas de acción, resulta fundamental la identificación del origen de la contaminación, es esencial conocer en qué proporción participan en dicha contaminación de las aguas los diferentes compuestos nitrogenados utilizados en la agricultura. Las CCAA deberían informar tanto del contenido de los programas como de la forma en que se están aplicando sus medidas a la Dirección General del Agua.

El resultado fue muy dispar en cuanto al cumplimiento de estas obligaciones pero en cualquier caso la demora era inevitable teniendo en cuenta el retraso en la transposición de la Directiva. En la actualidad, todas las Comunidades Autónomas cuentan con Códigos de Buenas Prácticas Agrarias y en cuanto a la declaración de Zonas vulnerables, también se ha realizado por todas las Comunidades Autónomas excepto por Cantabria, Galicia y Principado de Asturias que hasta la fecha han declarado su inexistencia.

V. La condicionalidad como instrumento de protección de las aguas frente a la contaminación por nitratos

En los años ochenta y especialmente en la década de los noventa, las políticas de la UE y, en especial, la política agrícola común (PAC) se orientan cada vez más a prevenir la degradación del medio ambiente, integrando cuestiones medioambientales como el cambio climático, la protección del suelos, la gestión del agua, la conservación de la biodiversidad o la contaminación procedente de nitratos.

Aparecen conceptos fundamentales como el de la condicionalidad, que se refiere a normas obligatorias de la UE en materia ambiental, seguridad alimentaria y la salud y bienestar de los animales y que subordina el pago de determinadas ayudas a los agricultores al cumplimiento de una serie de condiciones, entre las que se incluyen las derivadas de la Directiva de nitratos²⁹.

En la actualidad, las normas comunitarias que regulan la condicionalidad de las ayudas de la PAC son el Reglamento (UE) n° 1306/2013³⁰, el Reglamento (UE) n°1310/2013³¹, el Reglamento Delegado (UE) n°640/2014³² y el Reglamento de Ejecución (UE) n°809/2014³³.

²⁹ Cantó López M.T., *Ordenación ambiental de la agricultura*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004, págs..163 y sg.

³⁰ Sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) n°352/78, (CE) n°165/94, (CE) n°2799/98, (CE) n°814/2000, (CE) n°1290/2005 y (CE) n°485/2008 del Consejo, establece, entre otras, las normas de la condicionalidad.

³¹ Que establece disposiciones transitorias relativas a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), modifica el Reglamento (UE) n°1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a los recursos y su distribución en el ejercicio de 2014 y modifica el Reglamento (CE) n° 73/2009 del Consejo y los Reglamentos (UE) n°1307/2013, (UE) n° 1306/2013 y (UE) n°1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a su aplicación en el ejercicio de 2014, estableciendo que a partir del 1 de enero de 2015 deben aplicarse las disposiciones sobre la condicionalidad establecidas en el Reglamento (UE) n° 1306/2013.

³² Por el que se completa del Reglamento (UE) n°1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre, en lo relativo al sistema integrado de gestión y control y a las condiciones sobre la denegación o retirada de los pagos y sobre las sanciones administrativas aplicables a los pagos directos, a la ayuda al desarrollo rural y a la condicionalidad, estableciendo en su título IV una base armonizada para el cálculo de las penalizaciones derivadas de la condicionalidad.

³³ Que establece disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n° 1306/2013, en lo relativo al sistema integrado de gestión y control, las medidas de desarrollo rural y la condicionalidad, estableciendo las normas técnicas y de procedimiento en relación con el cálculo y aplicación de las penalizaciones.

En España, el primer período se reguló por el Real Decreto 2352/2004 sobre la aplicación de la condicionalidad en relación con las ayudas directas en el marco de la política agrícola común, estableciendo las buenas condiciones agrarias y medioambientales y señalando los requisitos legales de gestión que debía cumplir el agricultor con arreglo a la condicionalidad de las ayudas directas de la PAC. En un período posterior y para incluir las modificaciones de la legislación comunitaria relativas a la aplicación de la condicionalidad, se sustituye por el Real Decreto 486/2009, que es derogado por el vigente Real Decreto 1078/2014 por el que se establecen las normas de la condicionalidad que deben cumplir los beneficiarios que reciban pagos directos, determinadas primas anuales de desarrollo rural, o pagos en virtud de determinados programas de apoyo al sector vitivinícola.

1.La aplicación de la condicionalidad en el sistema español: Real Decreto 1078/2014

El artículo 3 del Real Decreto 1078/2014, exige a los beneficiarios de determinadas ayudas el cumplimiento de las normas de condicionalidad que figuran en el anexo I, así como de las normas en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra establecidas a nivel nacional y definidas en el anexo II, y lo que se establezca en las normativas autonómicas en desarrollo de estas obligaciones.

1.1. Normas de condicionalidad

Las normas de condicionalidad que figuran en el anexo I, se refieren a los requisitos legales de gestión en tres ámbitos principales: Medio ambiente, cambio climático y buenas condiciones agrícolas de la tierra; salud pública, sanidad animal y fitosanidad; y bienestar animal. Cada uno de estos ámbitos se refiere a uno o varios aspectos principales que exigen unos requisitos legales de gestión, concretamente el ámbito que nos ocupa sería el de Medio Ambiente, cambio climático y buenas condiciones agrícolas de la tierra que contiene dos aspectos principales: agua y biodiversidad³⁴.

³⁴ La biodiversidad, integra como requisitos legales de gestión (RLG 2 y 3), los apartados 1 y 2.b del artículo 3 y los apartados 1, 2 y 4 del artículo 4, de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres, que se refieren a la obligación de preservar los espacios que constituyen los hábitats naturales de las especies de aves migratorias, amenazadas y en peligro de extinción. Así como, el artículo 6, apartados 1 y 2, que se

El agua, exige como requisito legal de gestión (RLG1) el cumplimiento 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 procedentes de fuentes primarias. En particular, el cumplimiento de las medidas establecidas en los programas de actuación, en las explotaciones agrícolas y ganaderas situadas en zonas declaradas por la Comunidad Autónoma como zonas vulnerables, conforme a los artículos 4 y 5 de la Directiva. En esta línea, se contempla como norma nacional de referencia el Real Decreto 261/1996, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, que como ya se ha indicado anteriormente integra en el ordenamiento español las previsiones de la Directiva.

1.2. Normas de buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra establecidas a nivel nacional para la protección del agua.

Además de los Requisitos legales de gestión previstos en el Anexo I, el Real Decreto contempla en el Anexo II las buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra (BCAM) que deberán cumplir los agricultores y ganaderos para la percepción de ayudas. En cuanto al agua, se establecen tres buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra:

BCAM1. Creación de franjas de protección en los márgenes de los ríos

Esta condición exige que en los márgenes de los ríos, lagos y lagunas, consideradas a partir de la ribera, no se podrán aplicar fertilizantes en la franja prevista por el Código de Buenas Prácticas Agrarias de cada Comunidad Autónoma, en la que además se deberán respetar, en su caso, el resto de requisitos relativos a las condiciones de aplicación de fertilizantes de tierras cercanas a cursos de agua conforme al punto A.4

refieren a la conservación de hábitats y especies de la Red Natura 2000, de la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y la flora silvestres.

Para la biodiversidad se establecen como normas nacionales de referencia, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad y el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

del anexo II de la Directiva 91/676/CEE. Asimismo, las Comunidades Autónomas podrán incluir otros cauces o masas de agua, en especial los humedales, teniendo en cuenta sus características agroclimáticas y edafológicas.

En cuanto a los productos fitosanitarios, no podrán aplicarse en una franja de 5 metros de ancho, sin perjuicio de que la etiqueta de dichos productos establezca una limitación mayor.

En las franjas de protección en la que no se aplicarán fertilizantes, solo se permiten cultivos leñosos que ya estén implantados y cuyo arranque pueda disminuir la protección de los márgenes, la siembra de mezclas de flora silvestre, el pastoreo o la siega, siempre que la franja de protección siga siendo distinguible de la tierra agrícola contigua. Además las Comunidades autónomas podrán permitir en caso necesario, la realización de labores superficiales de mantenimiento, para evitar la proliferación de plagas y enfermedades que puedan ser un riesgo sanitario para los cultivos adyacentes. Para determinados cultivos con características especiales o situados en ubicaciones específicas, las Comunidades autónomas podrán exceptuar del cumplimiento de esta buena condición agraria y medioambiental (BCAM1), debiendo fundamentar su decisión.

BCAM 2. Cumplimiento de los procesos de autorización del uso de agua para el riego

Esta condición exige que el agricultor acredite su derecho de uso de agua de riego concedido por la Administración hidráulica competente.

BCAM 3. Protección de las aguas subterráneas contra la contaminación: prohibición de vertidos directos en las aguas subterráneas y medias para prevenir la contaminación indirecta de las aguas subterráneas mediante el vertido sobre el terreno y la filtración a través del suelo de sustancias peligrosas, tal como se enumeran en el anexo de la directiva 80/68/CEE, del Consejo, de 17 de diciembre de 1979, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas, en su versión en vigor en su último día de vigencia, en la medida en que tenga relación con la actividad agrícola

Condición que exige que el agricultor no vierta de forma directa o indirecta en el medio acuático, sustancias de la lista I de la Directiva 80/68/CEE³⁵ y la obtención de autorización para el vertido directo o indirecto de sustancias de la lista II³⁶ de la misma Directiva.

2.Sujetos obligados por las normas de condicionalidad

Desde el año 2005 la Condicionalidad es aplicable para los solicitantes de pagos directos, en el año 2007 se extiende también a los beneficiarios de medidas de desarrollo rural y a partir del año 2010 a beneficiarios de pagos en virtud de determinados programas de apoyo al sector vitivinícola. En la actualidad las normas de condicionalidad deberán ser cumplidas:

-Por los agricultores beneficiarios de pagos directos, en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común regulados por el Reglamento (UE) n°.1307/2013.

-Los beneficiarios de primas anuales en virtud del Reglamento (UE) n° 1305/2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), concretamente:

1. Quienes realicen inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques (artículo 21, apartado 1, letras a) y b)
2. Agricultores, agrupaciones de agricultores y otros gestores de tierras que realicen voluntariamente operaciones consistentes en uno o varios compromisos agroambientales o climáticos en tierra agrícola (artículo 28)

³⁵ Se trata de compuestos órgano halogenados y sustancias que puedan originar compuestos semejantes en el medio acuático, compuestos órgano fosforados, compuestos orgánicos de estaño, sustancias que posean un poder cancerígeno, mutágeno o teratógeno en el medio acuático o a través del mismo, mercurio y compuestos de mercurio, cadmio y compuestos de cadmio, aceites minerales e hidrocarburos y cianuros.

³⁶ Se refiere a metaloides, determinados metales y sus compuestos, biocidas y sus derivados que no figuren en la lista I, sustancias que tengan un efecto perjudicial en el sabor y/o el olor de las aguas subterráneas, así como los compuestos que puedan originar dichas sustancias en las aguas, volviéndolas no aptas para el consumo humano, compuestos orgánicos de silicio tóxicos o persistentes y sustancias que puedan originar dichos compuestos en las aguas, salvo aquellos que sean biológicamente inocuos o que se transformen rápidamente en el agua en sustancias inocuas, compuestos inorgánicos de fósforo elemental, fluoruros, amoníaco y nitritos.

3. Agricultores que lleven a cabo operaciones para dar cumplimiento a uno o varios compromisos en favor del bienestar animal conforme al artículo 9 del Reglamento (CE) 1307/2013 (artículo 33)

4. Agricultores de zonas de montaña y otras zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas (artículo 31)

5. Titulares forestales públicos y privados y otros organismos públicos y de Derecho privado que se comprometan voluntariamente a llevar a cabo operaciones consistentes en dar cumplimiento a uno o varios compromisos silvoambientales y climáticos (artículo 34)

- Los beneficiarios que reciban pagos en virtud de los artículos 46 y 47 del Reglamento (UE) n°1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, relativos a “la cosecha en verde” y que consiste en dejar uvas de calidad comercial en las cepas al final del ciclo normal de producción para recobrar el equilibrio de la oferta y la demanda en el mercado vitivinícola de la Unión.

- Los beneficiarios de las ocho medidas de desarrollo rural previstas en el artículo 36, letra a), incisos i a v), y letra b), incisos i), iv), y v) del Reglamento (CE) n°1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) del período anterior (2007-2013), así como los beneficiarios del primer pago de la prima de arranque y reestructuración y reconversión del viñedo, conforme a lo dispuesto en los artículos 85 unvicies y 103 septvicies del Reglamento (CE) n°1234/2007, del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas en los años 2012, 2013 o 2014.

3. Agricultores exentos de la condicionalidad

El RD 1078/2014 prevé en el último párrafo del artículo 1, la exención de la condicionalidad y, en particular, de su sistema de control y de la aplicación de penalizaciones, para los agricultores que participan en el régimen a favor de los pequeños agricultores.

Esta exención prevista en el artículo 92 del Reglamento 1306/2013³⁷ relativa a los pequeños agricultores, se refiere a los agricultores que en 2015 posean derechos de pago, en propiedad o en arrendamiento, o que soliciten el régimen de pago único por superficie cuando el importe total de los pagos directos o pendientes de concesión en un año natural determinado sea inferior a 100 euros, o cuando la superficie de la explotación por la que solicitan el pago sea inferior a una hectárea.

Estos pequeños agricultores, quedan exentos del sistema de control y de la aplicación de penalizaciones y aunque el RD no lo contemple, el Reglamento (UE) prohíbe la concesión de ningún tipo de ventaja de las previstas a aquellos agricultores respecto de los que se demuestre que, tras el 18 de octubre de 2011, han creado artificialmente las condiciones exigidas para acogerse a este régimen.

4. Organismos de coordinación y control de la condicionalidad

En virtud del Reglamento (UE) 1306/2013, los Estados miembros deben designar los organismos pagadores y en el supuesto de Estados que autoricen más de un organismo pagador, también designarán un organismo de coordinación público. En España, en virtud del sistema de reparto de competencias, cada Comunidad Autónoma ha designado un organismo pagador que realizará los pagos de las ayudas a la PAC con cargo a los fondos europeos agrícolas, siendo el mismo para los gastos del FEAGA³⁸ y del FEADER³⁹.

³⁷ Reglamento (UE) 1306/2013 del Parlamento europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) 352/78, (CE) 165/94, (CE) 2799/98, (CE) 814/2000, (CE) 1290/2005 y (CE) 485/2008 del Consejo.

³⁸ FEAGA (Fondo Europeo Agrícola de Garantía Agraria) comprende las siguientes líneas de actuación:
Restituciones fijadas por exportación de productos agrícolas a terceros países;
Intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrarios;
Pagos directos a los agricultores establecidos en el ámbito de la PAC;
Contribución financiera de la Comunidad para medidas de información y promoción de los productos agrícolas en el mercado interior de la Comunidad y en los terceros países realizadas por mediación de los Estados miembros y basadas en los programas aprobados por la Comisión Europea;
Ayuda a la reestructuración, la ayuda para la diversificación, la ayuda adicional para la diversificación y la ayuda transitoria establecidas en el marco del régimen temporal para la reestructuración del sector del azúcar en la Comunidad. <http://www.fega.es/>

³⁹ FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural) se ocupa de la contribución financiera de la Comunidad en favor de los programas de desarrollo rural realizados de conformidad con la legislación comunitaria relativa a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER, <http://www.fega.es/>

En cuanto a las ayudas con cargo a los fondos europeos agrícolas que son competencia de la Administración General del Estado, como son la gestión y el pago de las restituciones a la exportación, las compras de intervención bajo la forma de almacenamiento público, la ayuda alimentaria a las personas más necesitadas, las ayudas a la promoción alimentaria, la recaudación de la tasa láctea y otros regímenes de ayuda, se designa como organismo pagador al Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA)⁴⁰

Además el artículo 7.4 del Reglamento (UE) nº1306/2013 establece que los Estados miembros que autoricen más de un organismo pagador, también designarán un organismo de coordinación público que recopile la información que debe ponerse a disposición de la Comisión, que adopte o coordine las acciones destinadas a resolver las deficiencias de carácter común y que fomente la aplicación armonizada de la normativa comunitaria. En España, el entonces Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación designa como organismo de coordinación al FEGA, que en este contexto se encargará del seguimiento de los pagos realizados por los organismos pagadores y la coordinación técnica de las actuaciones de gestión y control de las ayudas con cargo a los fondos agrícolas realizadas por los organismos pagadores, fomentando su aplicación homogénea en todas las comunidades autónomas.

Por lo que se refiere a los órganos u organismos de control, serán los órganos competentes de las comunidades autónomas quienes designarán los correspondientes organismos especializados de control para asegurar la observancia de las normas de condicionalidad. También podrá ser designado para realizar los controles de todos o algunos de los requisitos el organismo pagador, siempre que la comunidad autónoma garantice que la eficacia de los controles sea igual a la realizada por un órgano u organismo especializado de control.

⁴⁰ El FEGA es un Organismo Autónomo, adscrito al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, a través de la Secretaría General de Agricultura y Alimentación, que tiene como misión principal hacer que las ayudas de la Política Agrícola Común (PAC) se apliquen estrictamente a lograr los objetivos de esta política, llegando de manera eficaz a los beneficiarios que cumplen con los requisitos establecidos para su concesión, dentro de los plazos previstos en la normativa reguladora, fomentando una aplicación homogénea de las ayudas de la PAC en todo el territorio del Estado, <http://www.fega.es/> El Estatuto del Fondo Español de Garantía Agraria, fue aprobado por el Real Decreto 1441/2001, de 21 de diciembre y es modificado por Real Decreto 264/2015, de 10 de abril, con el objeto de incluir las funciones derivadas de su condición de organismo intermedio de gestión del Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas.

De este modo, las estructuras administrativas adoptadas por las Comunidades Autónomas para los controles de la Condicionalidad son diversas, siguiendo dos modelos generales, un primer modelo en el que existe un único organismo especializado de control que es competente en todos los ámbitos de la Condicionalidad y que puede coincidir con el Organismo Pagador. Un segundo modelo que cuenta con varios organismos especializados de control, uno de los cuales puede ser el Organismo pagador y en el que cada uno es competente en el control de una serie de materias, y coordinados generalmente por un organismo de coordinación.

Serán las autoridades competentes de las comunidades autónomas las que comunicarán al FEGA los organismos especializados de control, o en su caso, los organismos pagadores que ejercerán esa función.

5.Sistema de control de la condicionalidad

El organismo pagador competente para el pago de la ayuda comunicará a los organismos especializados del control del ámbito territorial en el que se encuentren las explotaciones, toda la información necesaria sobre los agricultores que soliciten cualquiera de las ayudas mencionadas, y éstos realizarán los controles pertinentes.

En cuanto a las formas de control, se prevén el control sobre el terreno, controles administrativos y controles de admisibilidad que se realizan para comprobar el cumplimiento de las condiciones de concesión de las ayudas. En el primer caso, el organismo especializado de control o, en su caso, el organismo pagador, realizará los controles sobre el terreno, como mínimo sobre el uno por ciento de los solicitantes de pagos directos y beneficiarios de ayudas al desarrollo rural⁴¹. En el segundo caso, se realizarán controles administrativos sobre los expedientes correspondientes a los beneficiarios, en particular los que ya se establezcan en los sistemas de control aplicables al requisito, norma, acto o ámbito de aplicación de la condicionalidad

⁴¹ Para garantizar la representatividad de la muestra de control de Condicionalidad, se debe seleccionar de forma aleatoria entre un 20 y un 25% del número mínimo de agricultores/beneficiarios que han de someterse a controles sobre el terreno de Condicionalidad.

respectivo y en el supuesto que la legislación aplicable a los actos y las normas fije ya porcentajes mínimos de control, se aplicarán esos porcentajes.

Como ejemplo, *El cuarto Informe sobre la aplicación de la Condicionalidad en España* correspondiente al año 2008⁴², fueron 965.526 solicitantes de pagos directos y beneficiarios de una de las ocho medidas de desarrollo rural, de los que 26.218 fueron controlados sobre el terreno, se especifica que aunque la normativa comunitaria permite el control administrativo para determinados requisitos o normas y que dichos controles están previstos en las circulares nacionales de coordinación, no se realizan en todas las comunidades autónomas aunque la cifra de estos controles se va incrementando. En 2011 de un total de 960.257 solicitantes, se efectúan 21.335 controles sobre el terreno, 2369 controles de admisibilidad y se menciona que sólo en el País Vasco figuran incumplimientos detectados en controles administrativos relativos al RLG 7 relativo a identificación y registros de ganado bovino.

Cuando el control se efectúe sobre el terreno se cumplimentará un acta o informe de control que recoja los resultados de la visita de inspección y que constará de tres partes⁴³, una parte general que recogerá información sobre el beneficiario seleccionado, las personas presentes, indicación de si el beneficiario ha sido advertido de la visita y si es así con qué antelación; otra parte que refleje los requisitos y normas objeto de control sobre el terreno, la naturaleza y alcance de los controles realizados, los resultados y los actos y normas con respecto a los que se ha detectado incumplimiento; y una última parte que evalúe la importancia del incumplimiento de cada acto o norma según criterios de “gravedad”, “alcance”, “persistencia” y “reiteración⁴⁴” indicando los factores que han de dar lugar a un aumento o disminución de la reducción que deba aplicarse. En caso de incumplimiento se informará al agricultor en el plazo de los tres meses posteriores a la fecha del control sobre el terreno y de la obligación de adoptar medidas correctoras, a menos que las haya adoptado inmediatamente.

En supuestos que los controles sobre el terreno, efectuados en una campaña, se deduzca un importante grado de incumplimiento de un determinado acto o norma, se

⁴² Publicado el 15 de febrero de 2010 por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino

⁴³ Según lo dispuesto en el artículo 72 del Reglamento de Ejecución (UE) n°809/2014, de la Comisión, de 17 de julio de 2014

⁴⁴ La aplicación de estos criterios está previsto por el artículo 99.1, del Reglamento (UE) n°1306/2013

incrementará en el periodo de control siguiente el número de controles sobre el terreno a realizar para dicho acto o norma, en cuyo caso la autoridad de control dentro de un acto específico podrá limitar el alcance de estos controles a los requisitos infringidos con mayor frecuencia.

El informe de control, y cuando se solicite, la documentación de apoyo, deberá enviarse o ponerse a disposición del organismo pagador si no coincide con la autoridad de control dentro del plazo de un mes tras su finalización. Cuando el informe no contenga ninguna constatación, podrá no enviarse, siempre que sea directamente accesible, incluido por medios electrónicos.

6. Aplicación de penalizaciones

Un incumplimiento de las obligaciones de condicionalidad directamente imputable a un beneficiario, en cualquier momento de un año natural en el que presentó la solicitud de ayuda o la solicitud de pago, supondrá la aplicación de una penalización⁴⁵ de reducción o exclusión del importe total de los pagos concedidos o por conceder, en el transcurso del año natural en que se haya detectado el incumplimiento, al margen de las sanciones que puedan ser aplicables en virtud de las directivas o reglamentos aplicables.

En el caso de programas de apoyo a la reestructuración y a la reconversión de viñedo, la aplicación de la penalización a los beneficiarios que hayan incumplido las obligaciones de condicionalidad, podrá realizarse en cualquier momento durante un periodo de tres años a partir del 1 de enero del año siguiente al año natural en el que se haya producido el primer pago. En el marco de los programas de apoyo a la cosecha en verde⁴⁶, se aplicará la penalización, en caso de incumplimiento, en cualquier momento durante un año a partir del 1 de enero del año siguiente al año natural en que se haya producido el pago.

En todo caso, en el plazo de tres meses posteriores a la fecha de control sobre el terreno, se informará al agricultor del incumplimiento y de la obligación de adoptar

⁴⁵ El cálculo y la aplicación de penalizaciones se ajustarán a lo previsto en los artículos 39 y 40 del Reglamento Delegado (UE) n°640/2014, de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, y en los artículos 73, 74 y 75 del Reglamento de Ejecución (UE) n°809/2014, de la Comisión de 17 de julio de 2014

⁴⁶ Reglamento (UE) n°1308/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013.

medidas correctoras en un plazo que determine la autoridad competente y que no podrá extenderse más allá del final del año siguiente a aquél en que se efectuó la verificación. En el supuesto de que en un control posterior, dentro de un periodo consecutivo de tres años naturales, se establezca que no se ha subsanado el incumplimiento en el plazo determinado, se aplicará una reducción de al menos el 1% con carácter retroactivo respecto al año de la detección del incumplimiento en el que se aplicó el sistema de alerta rápida. El cálculo de la penalización tendrá en cuenta, en su caso, la reiteración del incumplimiento en el año en el que el control posterior se ha llevado a cabo. No considerándose un incumplimiento a efectos de reiteración, aquel que haya sido corregido por el beneficiario en el plazo fijado.

VI. Eficacia de la condicionalidad en la contaminación de aguas por nitratos

La condicionalidad se constituye como instrumento básico para la prevención y control de la contaminación de aguas por nitratos, y se complementa, como elemento esencial para su aplicación, con los mecanismos previstos en la Directiva comunitaria relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura e incorporada a nuestro Ordenamiento por el RD 261/1996.

En España se han elaborado los programas de acción correspondientes, en aquellas Comunidades Autónomas que en función de los resultados de control del agua declararon zonas como vulnerables, siendo la calidad de estos programas cada vez mayor, pero para su efectividad resulta esencial que su cumplimiento sea condición para que los agricultores reciban pagos directos o sean beneficiarios de determinadas ayudas de desarrollo rural.

Efectivamente, la declaración de zonas vulnerables a la presencia de nitratos en función de los resultados de control del agua y la elaboración de los Programas de Acción en estas zonas por las Comunidades Autónomas, se constituyen en condición para la aplicación del Requisito Legal de Gestión 1 (RLG1), que exige el cumplimiento de las medidas establecidas en los programas de actuación, en las explotaciones agrícolas y

ganaderas situadas en zonas declaradas vulnerables y que se concretan⁴⁷ en unos mínimos consensuados con las comunidades autónomas:

Requisito 1. La explotación debe disponer de un cuaderno de explotación correctamente cumplimentado para cada uno de los cultivos que se lleven a cabo, fecha de siembra y de recolección, superficie cultivada, fechas en que se aplican fertilizantes, tipo de abono y cantidad de fertilizante aplicado (kg/ha)

Requisito 2. La explotación debe disponer de depósitos de capacidad suficientes y estancos para el almacenamiento de ensilados así como de estiércoles, o en su caso, de justificación del sistema de retiradas de los mismos de la explotación.

Requisito 3. Respeto de los períodos establecidos por las comunidades autónomas en que está prohibida la aplicación de determinados tipos de fertilizantes.

Requisito 4. Respeto de las cantidades máximas por hectárea establecidas por la comunidad autónoma para el uso de estiércol y de otros fertilizantes que se consideren en el programa de actuación.

Requisito 5. Que no se apliquen fertilizantes a cursos de agua según la anchura establecida por la comunidad autónoma.

Requisito 6. Que se respete la prohibición o limitación de aplicar fertilizantes en terrenos con pendiente acusada, según el programa de actuación de la comunidad autónoma.

Además de estos Requisitos Legales de Gestión, las normas de Condicionalidad contemplan en el ámbito del agua, tres Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales de la Tierra (BCAM) que deberán cumplir los agricultores y ganaderos para la percepción de ayudas:

BCAM1. Creación de franjas de protección en los márgenes de los ríos, lagos y lagunas sobre las que no se aplican fertilizantes, ni existirá producción agrícola y cuya anchura será la recogida en el Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Comunidad Autónoma. En estas franjas se respetarán, en su caso, el resto de requisitos relativos a las condiciones de aplicación de fertilizantes a tierras cercanas a cursos de agua. Además se

⁴⁷ Circular de Coordinación sobre la Condicionalidad. Plan nacional de controles y criterios para la aplicación de las penalizaciones, Subdirección General de Sectores Especiales, núm.3/2015, pág.43 y 44.

creará una franja de como mínimo 5 metros de ancho sobre la que no se aplicarán productos fitosanitarios.

BCAM2. Cumplimiento de los procesos de autorización del uso de agua para el riego

BCAM3. Protección de las aguas subterráneas contra la contaminación, que implica que los agricultores no podrán verter de forma directa o indirectas sustancias de la lista I de la Directiva 80/68/CEE, tales como refrigerantes, disolventes, plaguicidas, fitosanitarios, baterías, hidrocarburos, aceites de motor, etc...Y tampoco podrán verter a no ser que se obtenga autorización, de forma directa o indirecta las sustancias de la lista II de la Directiva 80/68/CEE: abonos, estiércoles, herbicidas etc..

A pesar de que las concentraciones de nitratos en aguas superficiales y subterráneas está mejorando, los informes relativos a la aplicación de la condicionalidad en España elaborados por el FEGA muestran que uno de los requisitos legales de gestión con mayor grado de incumplimiento es el relativo a la protección de las aguas contra la contaminación por nitratos en zonas vulnerables. Así se desprende de los Informes sobre la aplicación de la condicionalidad en España, en el año 2007⁴⁸, el requisito legal de gestión con mayor grado de incumplimiento fue el relativo a la protección de las aguas contra la contaminación por nitratos, de un total de 2973 solicitantes se detectaron 321 incumplimientos que supone un 17,19%. Del informe correspondiente al año 2008⁴⁹ se puede concluir que para este requisito se realizaron 2923 controles sobre el terreno y se detectaron 230 incumplimientos, un 7,87% sobre el número de controles. En el año 2009⁵⁰, aunque el Informe de actividad del FEGA no desglosa los incumplimientos por requisito legal sí que se señala que el más incumplido es el RLG4 relativo a la protección de las aguas contra la contaminación por nitratos. Del informe correspondiente al año 2010⁵¹, se desprende que se realizaron controles de este requisito a 4120 solicitantes y se detectaron 279 incumplimientos, un 6,97% de los controles realizados, siendo el tercer requisito en cuanto a número de incumplimientos.

De los controles realizados en el año 2011⁵², este requisito es el segundo en cuanto a incumplimientos, de 4721 solicitantes controlados se detectaron 335 incumplimientos,

⁴⁸ 3º Informe sobre la aplicación de la condicionalidad en España, año 2007, FEGA

⁴⁹ 4º Informe sobre la aplicación de la condicionalidad en España, año 2008, FEGA

⁵⁰ Informe de actividad 2010, FEGA, pág.108

⁵¹ Informe de Condicionalidad año 2011, FEGA

⁵² Informe de Condicionalidad año 2012 (controles realizados en el año 2011), FEGA

que se corresponde con 7,10% y las Comunidades Autónomas con mayor número de incumplimientos son la Comunidad Valenciana con 98, Castilla La Mancha 89 y Andalucía 81.

Respecto a la campaña 2012/2013⁵³, de los 3643 solicitantes controlados se detectaron 433 incumplimientos, 11,89%, siendo el requisito legal más incumplido en este período.

Informe Año	Solicitantes controlados	Requisito Legal Protección de las aguas contra la contaminación por nitratos	Porcentaje
2007	2973	321	17,19%
2008	2923	230	7,87%
2009	Requisito con mayor grado de incumplimiento		
2010	4120	279	6,97%
2011	4721	335	7,10%
2012	3643	433	11,89%

Estas cifras manifiestan que si bien hay pequeñas variaciones, el incumplimiento de este requisito en los solicitantes controlados sigue siendo muy elevado, por lo que se deberían detectar los motivos y adoptar las medidas oportunas. En este sentido, una de las debilidades del sistema puede ser la complejidad de la normativa, que sin duda exige una labor importante de concreción y difusión por parte de las Comunidades Autónomas para que el agricultor sepa las normas y requisitos que debe cumplir, el modo de llevar a cabo su comprobación y las sanciones que pueden ser aplicables.

⁵³ Informe de Actividad 2013, FEAGA

En este mismo sentido se pronunció el Tribunal de Cuentas Europeo en el Informe Especial relativo a la eficacia de la condicionalidad, recomendando a la Comisión la simplificación del marco legal y a los Estados miembros la concreción de las obligaciones que se derivan de la legislación, teniendo en cuenta las características específicas de las zonas y las prácticas agrícolas de que se trate⁵⁴. Es cierto que como se ha señalado en este epígrafe, actualmente el requisito legal de gestión 1, relativo a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias, se concreta en unos mínimos consensuados por las Comunidades Autónomas recogidos en una Circular de Coordinación⁵⁵ a los que se dará la correspondiente difusión con las especialidades propias de cada Comunidad Autónoma, no obstante y en el marco de esos mínimos comunes existen ciertos elementos que resultan de difícil aplicación para el agricultor en general y para los pequeños agricultores en particular.

Uno de los elementos más difíciles de aplicar para el agricultor es la necesidad de disponer de depósitos de capacidad suficientes y estancos para el almacenamiento de ensilados así como de estiércoles, o en su caso, de justificación del sistema de retiradas de los mismos de la explotación, ya que su cumplimiento representa una carga económica importante. No obstante, se trata de una medida necesaria para garantizar la calidad de las aguas, quizás sería necesario promover acciones mejoradas en este ámbito, especialmente en zonas de elevada densidad ganadera con muchos excedentes de nutrientes, relacionadas con las nuevas tecnologías de transformación del estiércol.

El otro elemento complicado de manejar es la limitación general a la aplicación de fertilizantes a la tierra⁵⁶, aunque algunas Comunidades Autónomas ya lo hacen así, sería conveniente que en todas ellas se definiesen los límites al nitrógeno total para todos los cultivos, lo que permitiría tener claras sus obligaciones a los agricultores y facilitaría los controles.

⁵⁴ Informe Especial nº8/2008 del Tribunal de Cuentas Europeo, (presentado en virtud del artículo 248 CE, apartado 4, segundo párrafo), “¿Constituye la condicionalidad una política eficaz?”, pág.8

⁵⁵ Circular de coordinación núm 3/2015

⁵⁶ Informe de la Comisión al Consejo, cit., COM (2013)683 final de 4.10.2013

VII. Conclusión

La condicionalidad se constituye como instrumento esencial para la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, no obstante y aunque la calidad de las aguas ha mejorado, en España en explotaciones agrícolas y ganaderas situadas en zonas declaradas por la Comunidad Autónoma como zonas vulnerables, existe un alto grado de incumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa de condicionalidad con este fin.

Este incumplimiento continuado en el tiempo puede tener su causa en diferentes motivos, entre los que se pueden destacar la complejidad de la normativa que exige una importante labor de concreción y difusión por las Comunidades Autónomas, así como la dificultad para el agricultor de aplicar determinados elementos relacionados con la capacidad de almacenamientos de estiércol de ganado y la limitación general a la aplicación de fertilizantes a la tierra. No obstante la dificultad y dada la necesidad de su cumplimiento para garantizar la calidad del agua, se propone como medida más eficaz la definición de límites al nitrógeno total para todos los cultivos y promover acciones mejoradas para el uso de nuevas tecnologías en la transformación del estiércol.

No obstante, la condicionalidad sólo se aplica a los agricultores solicitantes de pagos directos y beneficiarios de medidas de desarrollo rural, queda por tanto un buen número de agricultores que queda sujeto a los mismos requisitos pero al que únicamente se le podrá aplicar el sistema de sanciones específico independiente de la condicionalidad.