

Expediente: 55/2000

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se designan zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias y se aprueba el Programa de Actuación

Dictamen: 62/2002, de 15 de octubre

DICTAMEN

En Pamplona, a 15 de octubre de 2002,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo Ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 19 de julio de 2002 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1 de la misma, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se designan zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias y se aprueba el correspondiente Programa de Actuaciones, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 2 de julio de 2002.

Posteriormente, el 5 de agosto de 2002, tuvo entrada en este Consejo un escrito del Vicepresidente del Gobierno de Navarra por el que trasladaba escrito del Secretario Técnico del Departamento de Medio Ambiente,

Ordenación del Territorio y Vivienda, aportando documentación complementaria que había sido omitida en la inicial remisión del expediente.

El Consejo de Navarra, en sesión celebrada el día 3 de septiembre de 2002, acordó, al amparo del artículo 22, párrafo tercero, de la LFCN, ampliar en treinta días hábiles el plazo general para evacuar el dictamen. En igual fecha se remitió notificación del acuerdo al Presidente del Gobierno de Navarra.

El expediente remitido, una vez recibida la documentación complementaria, está integrado sustancialmente por los siguientes documentos:

1. Informe emitido conjuntamente por los Departamentos de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, y de Agricultura, Ganadería y Alimentación para la “propuesta de designación de zonas vulnerables de Navarra”.

2. Propuesta de Decreto Foral por el que se designan zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias y se aprueba el correspondiente Programa de Actuaciones.

3. Texto 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, y texto del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias.

4. Orden Foral 37/2002, de 10 de enero, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, por la que se somete a información pública el Proyecto de Decreto Foral.

5. Escritos de alegaciones formulados en el periodo de información pública por el Ayuntamiento de Bargota, la Comunidad de Regantes de Bargota, y la Unión de Agricultores y Ganaderos de Navarra (U.A.G.N.)

6.- Informe sobre las alegaciones formuladas emitido por el Director del Servicio de Calidad Ambiental del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, de 24 de junio de 2002.

7. Acta de la sesión de 17 de diciembre de 2001 del Consejo Navarro de Medio Ambiente y Certificado expedido por su Secretario sobre el resultado de la votación mayoritariamente favorable al proyecto de Decreto Foral.

8. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, de 25 de junio de 2002, en el que justifica la necesidad del Decreto Foral atendiendo a las disposiciones del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, procediéndose a designar en el ámbito territorial de Navarra aquellas zonas en las que la escorrentía o filtración puede producir contaminación de las aguas por nitratos. Concluye señalando la exigencia preceptiva de nuestro dictamen de acuerdo con el artículo 16.1.f) LFCN.

9. Informe del Director General de Agricultura y Ganadería, de 26 de junio de 2002, en el que manifiesta su conformidad con el texto del anteproyecto de Decreto Foral, sin perjuicio de proponer una modificación en el texto de su artículo 5.

10. Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 2 de julio de 2002, por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se designan zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias y se aprueba el correspondiente Programa de Actuaciones, a efectos de petición de emisión del preceptivo Dictamen del Consejo de Navarra.

11. Texto del proyecto de Decreto Foral sometido a consulta.

La documentación aportada se ajusta a lo ordenado en el artículo 28 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra (ROFCN). No obstante ello, quiere este Consejo de Navarra insistir en la necesidad e importancia de que los proyectos de disposiciones normativas

se vean precedidos de la necesaria memoria o informe justificativo, que debe pronunciarse no sólo sobre la necesidad de la norma sino también sobre las concretas decisiones normativas que se incorporan a la misma y su adecuación al ordenamiento jurídico, máxime cuando la disposición propuesta afecta a materias sobre las que existe una dilatada y dispersa actividad normativa de las instituciones supranacionales que, directa o indirectamente, pueden incidir en las normas jurídicas que se adoptan.

I.2ª. Consulta

Se solicita dictamen preceptivo del Consejo de Navarra acerca del proyecto de Decreto Foral por el que se designan zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias y se aprueba el correspondiente Programa de Actuaciones.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo

El Presidente del Gobierno de Navarra, como se ha reseñado en los antecedentes, recaba dictamen preceptivo acerca del proyecto de Decreto Foral por el que se designan zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias y se aprueba el correspondiente Programa de Actuaciones, conforme a lo dispuesto por el artículo 16.1.f) de la LFCN, a cuyo tenor “el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”.

En una primera aproximación al Proyecto de Decreto Foral se advierte que su existencia se justifica en la ejecución de una precedente normativa estatal de naturaleza básica, constituida por el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, cuya naturaleza reglamentaria no justificaría nuestro dictamen preceptivo en cuanto que no procederá el dictamen con esa naturaleza cuando la disposición que se contemple sea desarrollo no ya de una previa norma de rango legal sino de una disposición de igual naturaleza reglamentaria. Así lo ha entendido el Tribunal Supremo que, en su sentencia

de 25 de octubre de 1991, declara que “atendiendo a los términos del artículo 22.3 de la LOCE no resulta que todos los reglamentos ejecutivos deban ser sometidos a dictamen del Consejo de Estado sino sólo aquellos que ejecutan las leyes de forma directa e inmediata, con la consecuencia de no ser –en principio- preceptivo el dictamen para los reglamentos ejecutivos de otros reglamentos, es decir Reglamentos que no necesitan de una <<legis interpositio>> por encontrar su fuerza habilitante inmediata en otro Reglamento, pero no en una Ley”; concluyendo que “el dictamen del Consejo de Estado (será) preceptivo –como se ha razonado- en todo Reglamento –sea Real Decreto u Orden Ministerial- siempre que pretenda desarrollar en forma directa o inmediata uno o varios preceptos legales o con fuerza de ley”.

Pero en el supuesto que examinamos, además de que no puedan trasladarse miméticamente las reglas que disciplinan las relaciones ley-reglamento a las que rigen en la relación normativa básica estatal y normativa de desarrollo de ámbito autonómico, no puede olvidarse que la norma examinada obedece directamente también a la ejecución en el ámbito territorial de Navarra de la Directiva 91/676/CEE, del Consejo, de 12 de noviembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, y ello en ejercicio de las competencias que sobre medio ambiente y ecología ostenta Navarra al amparo del artículo 57.c) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA) bien que con el respeto de la legislación básica del Estado sobre protección del medio ambiente, según resulta del artículo 149.1.23 de la Constitución.

Sobre nuestra intervención en el procedimiento de aprobación de disposiciones que se aprueben en ejecución de normas del Derecho Comunitario ya ha mantenido este Consejo (Dictamen 1/2000, de 27 de marzo) la naturaleza preceptiva de su dictamen, en aplicación de la disposición adicional primera de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, que regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, que estableció el dictamen

preceptivo del Consejo de Estado respecto de las normas que se dicten en ejecución, cumplimiento y desarrollo del Derecho comunitario europeo.

En consecuencia, el Consejo de Navarra informa en este caso con carácter preceptivo (artículo 16.1.f) de la LFCN) y no vinculante (apartado 2, del artículo 3 de la LFCN).

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

Conforme al artículo 51 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFGACFN), las disposiciones reglamentarias se dictarán de acuerdo con lo establecido en dicha Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo. El artículo 57 de la misma Ley Foral, en su párrafo primero, ordena que los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, sean elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación; y autoriza al Consejero competente para someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, a los que se remitió la LFGACFN. Tales preceptos, sin embargo, fueron derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que, por otra parte, en sus artículos 23 y 24 sólo regula el ejercicio de la potestad reglamentaria, con especial referencia a la elaboración de los reglamentos, por el Gobierno de la Nación.

No obstante, tal como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo en otros dictámenes anteriores, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la cabal regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad.

En el presente caso el anteproyecto del Decreto Foral se ha sometido a un periodo de información pública a través de la Orden Foral 37/2002, de 10 de enero, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, publicada en el Boletín Oficial de Navarra nº 32, de 13 de marzo del mismo año, concediendo un plazo de veinte días hábiles para la formulación de aquellas alegaciones que estimaran oportunas los ciudadanos y entidades afectados. Habiéndose formulado alegaciones por el Ayuntamiento y Comunidad de Regantes de Bargota, así como por la Unión de Agricultores y Ganaderos de Navarra, que fueron objeto de informe y, en algún caso, de estimación introduciendo las modificaciones consecuentes en el texto del anteproyecto del Decreto Foral.

El borrador del proyecto de Decreto Foral también ha sido informado, en sentido favorable, por el Consejo Navarro de Medio Ambiente, creado por la Ley Foral 1/1993, de 17 de febrero, a quien corresponde informar preceptivamente los “proyectos de disposiciones generales reguladores de la protección del Medio Ambiente y control de actividades clasificadas”, según establece el artículo 2 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado por Acuerdo de 11 de junio de 1996. Está integrado por representantes de la Administración Foral, de las dos Universidades radicadas en Navarra, de las organizaciones o asociaciones de protección, defensa y estudio de la naturaleza, de la Federación Navarra de Municipios y Concejos, de las Federaciones Navarras de Montaña, Caza y Pesca, así como representantes de las organizaciones empresariales, sindicales, agrarias y ganaderas, y de consumidores y usuarios.

Además, obran en el expediente los informes de la Dirección General de Agricultura y Ganadería, del Director del Servicio de Calidad Ambiental y del Secretario Técnico del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.

Por todo lo expuesto, la tramitación del Decreto Foral sometido a dictamen es ajustada a Derecho.

II.3ª. Habilitación y rango de la norma

El proyecto de Decreto Foral tiene por objeto la designación de las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias y el establecimiento de un Programa de Actuaciones que conlleva, entre otros, el establecimiento de prohibiciones y restricciones en el ejercicio de la actividad agraria. Con esa actuación, la Comunidad Foral de Navarra cumple con los artículos 4 y 6 del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, de protección contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, a través del cual se incorpora al ordenamiento jurídico interno la normativa comunitaria constituida por la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre. En los preceptos citados de la normativa estatal, de carácter básico, se establece que las Comunidades Autónomas designarán aquellas zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos y aprobarán los respectivos Programas de Actuación.

La competencia sobre medio ambiente y ecología de la Comunidad Foral de Navarra, que justifica la remisión realizada por la normativa básica estatal, encuentra amparo en el artículo 57.c) de la LORAFNA, conforme al cual corresponde a Navarra, en el marco de la legislación básica del Estado, “el desarrollo legislativo y la ejecución”. Por su parte el artículo 149.1.23 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la “legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”. A la anterior podría sumarse, a mayor abundamiento, la competencia de Navarra en materia de agricultura y ganadería “de acuerdo con la ordenación general de la economía” (artículo 50.1.a) de la LORAFNA).

Por otra parte, la competencia de la Comunidad Foral que resulta de la distribución competencial citada, no ha de padecer por la incidencia en el ámbito material en el que se mueve el proyecto de Decreto Foral de distintas disposiciones de Derecho Comunitario, por ser jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional que “el hecho de que una competencia suponga ejecución del Derecho comunitario no prejuzga cuál sea la instancia territorial a la que corresponda su ejercicio, porque ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía prevén una competencia específica para la

ejecución del Derecho comunitario. Así pues, la determinación de a qué ente público corresponde la ejecución del Derecho comunitario, bien en el plano normativo bien en el puramente aplicativo, se ha de dilucidar caso por caso teniendo en cuenta los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias en las materias afectadas” (SSTC 252/1988, 76/1991, 115/1991, 236/1991, 79/1992, 117/1992 y 80/1993, entre otras).

En cuanto a la previa habilitación legal del ejercicio de la potestad reglamentaria, debe considerarse que la pluralidad de determinaciones que se establecen en el Programa de Actuación que se aprueba a través del Decreto Foral nos remite a distintas Leyes Forales, en las que se contienen específicas autorizaciones al Gobierno de Navarra para el dictado de disposiciones reglamentarias en su desarrollo. Así lo hace la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (disposición final), que en su artículo 37 establece el régimen de protección de las aguas superficiales y subterráneas, facultando además al Gobierno de Navarra a proteger estas últimas estableciendo limitaciones o prohibiciones al ejercicio de determinados usos o actividades. A la anterior debe añadirse la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de Control de las Actividades Clasificadas para la Protección del Medio Ambiente, cuya disposición final primera habilita al Gobierno de Navarra para la aprobación de cuantas disposiciones reglamentarias sean precisas para el desarrollo y aplicación de la Ley Foral.

Además de la previa habilitación legal específica que se desprende de los preceptos invocados, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la LFGACFN, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1) y en concreto la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

II.4ª. Marco normativo

El proyecto de Decreto Foral que nos ocupa persigue el objetivo, fundamentalmente, de dar cumplimiento a las determinaciones contenidas en la Directiva 91/676/CEE, del Consejo, de 12 de noviembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, así como del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico interno la normativa comunitaria citada, designando las denominadas “zonas vulnerables” y aprobando el Programa de Actuación para reducir y prevenir la contaminación de las aguas en esas zonas.

Del examen de la Directiva 91/676/CEE, del Consejo, de 12 de diciembre, resulta que constituye su objetivo el “reducir la contaminación causada o provocada por los nitratos de origen agrario” y “actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de dicha clase”. Para ello impone a los Estados miembros la determinación de las aguas afectadas, o que pudieran verse afectadas, por la contaminación y también la designación como “zonas vulnerables” de aquellas superficies “conocidas de su territorio cuya escorrentía fluya hacia las aguas” y que contribuyan a la contaminación. Esta designación de zonas vulnerables será revisada como mínimo cada cuatro años y “si procede, modificarán o ampliarán las designaciones”. A la designación de zonas vulnerables debe seguir el establecimiento por los Estados miembros de un “programa de acción” con una serie de medidas obligatorias que se contienen en el Anexo III de la Directiva, además de ordenarse en esas zonas vulnerables la aplicación del “código de prácticas agrarias correctas” de manera obligatoria a los agricultores. En fin, contempla igualmente la Directiva citada la elaboración por los Estados miembros de “programas de control adecuados” sobre la eficacia de los “programas de acción” establecidos, y la realización de controles sobre el contenido de nitrato en las aguas a través de estaciones de muestreo, tanto por referencia a las aguas superficiales como respecto de los acuíferos subterráneos.

Incorpora la Directiva unos Anexos en los que se establecen los “criterios para identificar las aguas” (Anexo I); determinaciones que deben

contener los “códigos de buenas prácticas agrarias” (Anexo II); las “medidas que deberán incluirse en los programas de acción” (Anexo III); los “métodos de medición de referencia” (Anexo IV); y el “contenido de los informes” que deben remitir a la Comisión los Estados miembros (Anexo V).

En el ámbito de la legislación estatal, se constituye en parámetro de legalidad el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, a través del que “se incorpora a nuestro ordenamiento la Directiva 91/676/CEE, de conformidad con las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1.13^a, 22^a y 23^a de la Constitución en materia de planificación general de la economía, de legislación sobre recursos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma y de legislación básica sobre protección del medio ambiente respectivamente”, según justifica su parte expositiva.

El mencionado Real Decreto, siguiendo a la repetida Directiva, tiene como objeto “establecer las medidas necesarias para prevenir y corregir la contaminación de las aguas, continentales y litorales, causada por los nitratos de origen agrario” (artículo 1); contemplándose que los órganos competentes de las Comunidades Autónomas designarán “como zonas vulnerables en sus respectivos ámbitos, aquellas superficies territoriales cuya escorrentía o filtración afecte o pueda afectar a la contaminación por nitratos de las aguas”, que una vez designadas deberán ser objeto de examen “en un plazo adecuado y como mínimo cada cuatro años” (artículo 4); correspondiendo también a las Comunidades Autónomas la elaboración de “uno o varios códigos de buenas prácticas agrarias, que los agricultores podrán poner en práctica de forma voluntaria, con la finalidad de reducir la contaminación producida por los nitratos de origen agrario” (artículo 5), y estableciéndose que en esas zonas vulnerables se implantarán “programas de actuación con objeto de prevenir y reducir la contaminación causada por los nitratos de origen agrario”, que deberán tener en cuenta la “información científica de que se disponga” así como “las condiciones medioambientales existentes o previsibles en las zonas afectadas” y revisándose “al menos, cada cuatro años” (artículo 6). En cuanto al contenido de los programas de

actuación obliga a contemplar las “medidas que se indican en el anejo 2” así como “las medidas incorporadas en los códigos de buenas prácticas agrarias elaboradas por las respectivas Comunidades Autónomas”, debiendo evitarse que la cantidad de estiércol aplicada al terreno exceda de “las cantidades específicas por hectárea establecida en el anejo 3” (artículo 7). Finalmente, en lo que aquí interesa, contempla la realización por los “organismos de cuenca y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias” de programas de muestreo y seguimiento de la calidad de las aguas (artículo 8).

Con relación al fundamento constitucional y naturaleza de la norma la Disposición final primera establece que “el presente Real Decreto tiene el carácter de legislación básica en materia de planificación general de la economía y sobre protección del medio ambiente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.13ª y 23ª de la Constitución, y se dicta, además, de conformidad con la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.22ª en materia de legislación sobre recursos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma”.

Por otra parte, como ya se deduce de lo expuesto, el Real Decreto incorpora unos Anejos en los que, entre otras cuestiones, se determinan las “medidas a incorporar en los programas de actuación”(Anejo 2); las “cantidades máximas de estiércol aplicadas al terreno” (Anejo 3); y los “métodos de medición de referencia” (Anejo 4).

II.5ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral considerado

El presente Proyecto de Decreto Foral ha venido precedido, según resulta de su propia parte expositiva aunque no así del expediente administrativo remitido, del Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 4 de mayo de 1998, por el que se declaró la inexistencia de zonas vulnerables a la contaminación de aguas por nitratos de origen agrario en la Comunidad Foral de Navarra. De igual modo ha precedido al Proyecto que examinamos la aprobación del “Código de Buenas Prácticas Agrarias de Navarra” por Orden Foral del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación, de 17

de febrero de 1997, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 5 del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, repetidamente mencionado.

Desde otra perspectiva, el Proyecto de Decreto Foral invoca como fundamento técnico de las determinaciones que incorpora, un “estudio, abarcando en profundidad los temas relativos a la contaminación por nitratos de las aguas subterráneas del aluvial del Ebro” desde los puntos de vista hidrogeológico, edafológico, hidrogeoquímico y agronómico.

El Proyecto de Decreto Foral se estructura en 5 artículos, 2 disposiciones adicionales y 2 disposiciones finales, más un Anexo que contiene el “Programa de Actuación para las zonas vulnerables a la contaminación nítrica de origen agrario inicialmente designadas en la Comunidad Foral de Navarra”.

1.- Artículo 1: El artículo 1 designa dos zonas vulnerables en Navarra, dando cumplimiento a la exigencia del artículo 4 del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, contemplándose igualmente la posibilidad de modificación o ampliación de la designación inicial por posterior Decreto Foral conforme determina el citado precepto.

La zona 1 comprende los regadíos de los términos municipales de Viana y Mendavia, y la zona 2 comprende los regadíos de los términos municipales de Cabanillas, Buñuel, Fustiñana y Ribaforada.

Consta en el expediente un informe en el que se justifica y fundamenta la designación de esas zonas como vulnerables a la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias. Con apoyo en distintos estudios previos que se citan, la elección de zonas se fundamenta en el análisis multifactorial de los distintos términos municipales del aluvial del Ebro. Para ello se han definido diez criterios que, entre otros, han considerado el nivel de nitratos en los acuíferos; la intensificación del regadío en las parcelas; las superficies dedicadas a cultivos que aumentan el riesgo de lixiviación o a cultivos que disminuyen ese riesgo; la carga ganadera asociada al regadío del término municipal; o el índice de vulnerabilidad hidrogeológica a la contaminación. La aplicación de esos diez

criterios a los distintos términos municipales considerados arroja un resultado que lleva a la designación de las zonas vulnerables que establece el citado artículo 1, siendo de señalar que durante la tramitación del Proyecto se ha estimado una alegación formulada por el Ayuntamiento y Comunidad de Regantes de Barga, excluyendo dicho término municipal de las zonas vulnerables designadas por cuanto, según manifiesta el informe sobre las alegaciones emitido por el Director del Servicio de Calidad Ambiental, “se ha podido verificar que no concurren en esta zona todos los elementos exigidos para su declaración”.

Por tanto, la designación de zonas vulnerables es el resultado de un proceso en el que se han sucedido la realización de estudios y los análisis de sus resultados, que viene a garantizar el fundamento de la determinación normativa sin que pueda este Consejo, dada su naturaleza, oponer objeción alguna frente a una decisión sustancialmente amparada en criterios técnicos.

2.- Artículo 2: En él se aprueba el “programa de actuación” que se define en el Anexo I, disponiéndose su aplicación en las zonas designadas como “zonas vulnerables”, su revisión cada cuatro años y el establecimiento de programas de muestreo y seguimiento de la calidad de las aguas.

Con este artículo se cumple la exigencia de un programa de actuación para las zonas que se designen como zonas vulnerables que establece el artículo 6 del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, y los programas de muestreo y seguimiento a los que se refiere el artículo 8 de la misma norma.

3.- Artículo 3: Se establece la obligatoriedad de las medidas contenidas en el programa de actuación para “las personas físicas o jurídicas que desarrollen actividades agrarias en las zonas vulnerables”. Ese carácter obligatorio procede del artículo 4 de la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre de 1991, ya citada.

4.- Artículo 4: Se contempla en este precepto la existencia de un “plan de controles anuales al objeto de verificar el cumplimiento de lo establecido en el programa de actuaciones, así como para evaluar la eficacia del propio programa”. Actuaciones de control y seguimiento igualmente previstas en el

artículo 6 del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, e igual artículo de la Directiva Comunitaria.

5.- Artículo 5: Se contemplan en este precepto las consecuencias que se anudan a los incumplimientos de las medidas establecidas en el Decreto Foral por parte de las “personas físicas o jurídicas con actividades agrarias en las zonas vulnerables designadas”, que se concretan en la “pérdida total o parcial” de las ayudas derivadas de la participación en medidas agroambientales o de las indemnizaciones compensatorias correspondientes a explotaciones ubicadas en zonas desfavorecidas o con limitaciones ambientales específicas, ambas derivadas del Reglamento 1257/1999/CE, del Consejo, de 17 de mayo, sobre la ayuda al desarrollo rural con cargo al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola.

La previa habilitación legal para que el Decreto que contemplamos pueda disponer la detracción parcial o pérdida total de las ayudas se encuentra precisamente en el citado Reglamento comunitario en cuanto que en él se condiciona la percepción de las ayudas al cumplimiento de “compromisos agroambientales”, persiguiéndose además la “consecución de los objetivos comunitarios en materia de agricultura y medio ambiente” (tal y como sucede respecto a las ayudas para medidas agroambientales previstas en el artículo 22 del Reglamento citado) o, en el otro caso, condicionándose la ayuda a que en el ejercicio de la agricultura se “empleen métodos de buena práctica agrícola en su sentido general, compatibles con la necesidad de salvaguardar el medio ambiente y conservar el campo” (como sucede en las ayudas a zonas desfavorecidas y zonas con limitaciones medioambientales específicas, a las que se refieren los artículos 13 y siguientes del Reglamento). En todo caso, ese mismo Reglamento preceptúa, con carácter general, que “las ayudas al desarrollo rural sólo se concederán para la realización de medidas que cumplan la normativa comunitaria” (artículo 32) toda vez que “las medidas de desarrollo rural para las que se solicite ayuda comunitaria deben cumplir la normativa de la Comunidad y ser coherentes con otras políticas de ésta” (como afirma el preámbulo del citado Reglamento comunitario).

Contempla también el Decreto Foral la pérdida “hasta el veinte por ciento” de otras ayudas previstas en la normativa comunitaria para el caso de incumplimiento de las medidas de protección medioambiental para la protección de las aguas que aquí se establecen.

Con esa previsión se ejercitan facultades y se establecen medidas ya previstas en el Reglamento 1259/1999/CE, del Consejo, de 17 de mayo, por el que se establecen las disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común, en cuya parte expositiva se considera que “para conseguir una mejor integración de los aspectos medioambientales en las organizaciones comunes de mercados, los Estados miembros deberán aplicar medidas de carácter medioambiental a todo lo relacionado con las tierras y la producción agraria objeto de pagos directos”, correspondiendo a dichos Estados establecer “las consecuencias del incumplimiento de las normas medioambientales” debiendo para ello “estar facultados para reducir e incluso suprimir los beneficios procedentes de los regímenes de ayuda cuando no se cumplan las mencionadas normas”.

Coherentemente con esa consideración el Reglamento contempla, en su artículo 3.2, el establecimiento de medidas que supongan “la reducción e incluso, en su caso, la supresión de los beneficios procedentes de los regímenes de ayuda si no se cumplen dichos requisitos medioambientales”.

Por otra parte, el Decreto Foral en este último caso establece una limitación a la posible detracción de las ayudas que sitúa en el veinte por ciento, tomando ese mismo límite del citado Reglamento comunitario que lo contempla, bien que para otros supuestos distintos, en su artículo 4.2.

6. Disposiciones adicionales y finales: En ellas se prevé la constitución de una “Comisión Asesora en materia de contaminación de aguas subterráneas por nitratos de origen agrario” (adicional primera); la aplicación del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, en todo aquello no contemplado en el Decreto Foral, tal y como corresponde a la naturaleza de normativa básica de aquél (adicional

segunda); la autorización a los Consejeros de Agricultura, Ganadería y Alimentación, y de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, para dictar disposiciones de desarrollo (final primera) y, en último término, la entrada en vigor del Decreto Foral al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra (final segunda).

7.- Programa de Actuación: Como se ha adelantado el Decreto Foral incorpora como Anexo un “Programa de Actuación para las zonas vulnerables a la contaminación nítrica de origen agrario inicialmente designadas en la Comunidad Foral de Navarra”.

Tanto la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre (en su artículo 5), como el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero (artículo 6) exigen la existencia de Programas de Actuación con objeto de prevenir y reducir la contaminación causada por los nitratos en las zonas vulnerables.

Ambas normas contienen unos Anexos en los que se definen las medidas que necesariamente deben incorporar los Programas de Actuación que, en su caso, aprueben las Comunidades Autónomas.

El Programa de Actuación que se aprueba con el Decreto Foral respeta íntegramente esos contenidos o medidas mínimas a las que obligan sus precedentes Directiva comunitaria y Real Decreto estatal.

Se establece así para el ámbito de las zonas vulnerables designadas por la Comunidad Foral la obligatoriedad de la observancia y aplicación de las medidas previstas en el “Código de Buenas Prácticas Agrarias”; se fija la cantidad máxima de estiércol u otros fertilizantes orgánicos aplicables al suelo, respetando las cantidades máximas permitidas en la normativa comunitaria y en la estatal; se señalan las épocas en las que no se pueden aplicar fertilizantes que aporten nitrógeno al suelo; se determina la capacidad de almacenamiento de estiércoles y purines que deben garantizar las explotaciones ganaderas; se fijan límites para la aplicación de fertilizantes nitrogenados al terreno, ponderando aquellos factores que se contienen en el Anejo 2 del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero; y, finalmente, recoge el Programa de Actuación algunas medidas ya

contenidas en el “Código de Buenas Prácticas Agrarias”, que se considera necesario reiterar partiendo de la condición de tierras en “regadío” que caracteriza a las zonas vulnerables designadas, así como la previsión de proyectos de investigación, actuaciones de divulgación, fomento de la producción integrada y producción ecológica, entre otras, siguiendo a los artículos 4 y 6 del Real Decreto citado.

En consecuencia, según resulta del examen que se ha realizado del proyecto de Decreto Foral y del Programa de Actuación que se integra como Anexo del mismo, la propuesta normativa sigue y respeta sustancialmente las determinaciones mínimas y obligatorias que se desprenden tanto de la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre, como del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, de cuyo tenor literal sólo le separan variaciones poco significativas, adoptándose, por otra parte, otras decisiones autónomas que vienen suficientemente respaldadas y fundamentadas por la realización de los informes y estudios técnicos que han precedido a la propuesta normativa.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral, por el que se designan zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias y se aprueba el correspondiente Programa de Actuación, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.