dictamen sobre

EL "PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE AGUA, AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA, POR LA QUE SE ESTABLECE EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN PARA LAS ZONAS VULNERABLES A LA CONTAMINACIÓN POR NITRATOS DE LA REGIÓN DE MURCIA Y EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN ESPECÍFICO PARA LA ZONA VULNERABLE A LA CONTAMINACIÓN POR NITRATOS DEL CAMPO DE CARTAGENA"

10
2026

Sesión del Pleno de 5 de octubre de 2026

dictamen
sobre

EL "PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE AGUA, AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA, POR LA QUE SE ESTABLECE EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN PARA LAS ZONAS VULNERABLES A LA CONTAMINACIÓN POR NITRATOS DE LA REGIÓN DE MURCIA Y EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN ESPECÍFICO PARA LA ZONA VULNERABLE A LA CONTAMINACIÓN POR NITRATOS DEL CAMPO DE CARTAGENA"

De acuerdo con las competencias atribuidas a este Consejo por la Ley 3/93, de 16 de Julio, y de conformidad con lo previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, en su sesión celebrada el día 5 de octubre de 2026, acuerda aprobar, por unanimidad, el siguiente:

dictamen

I. ANTECEDENTES

Con fecha 31 de julio de 2026 tuvo entrada en este Consejo escrito de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, en el que se remite el *"Proyecto de Orden de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, por la que se establece el programa de actuación para las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de la Región de Murcia y el programa de actuación específico para la zona vulnerable a la contaminación por nitratos del Campo de Cartagena",* para que este órgano emita el dictamen previsto en el artículo 5.a) de la Ley 3/1993, de 16 de julio, por la que se crea el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

La necesidad y oportunidad de la elaboración del Proyecto de Orden cuenta con una sólida fundamentación jurídica en las obligaciones establecidas por la normativa europea, estatal y autonómica, a las que viene a dar cumplimiento.

En efecto, en desarrollo de la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias, se dictó 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, estableciendo en sus artículos 3 y 4 que las comunidades autónomas designarán como zonas vulnerables, en sus respectivos ámbitos, aquellas superficies territoriales cuya escorrentía o filtración afecte o pueda afectar, a masas de agua contaminadas por nitratos o en riesgo de estarlo. Esta norma ha sido sustituida por el Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, que dispone en sus artículos 3 y 4 que las Comunidades Autónomas designarán como zonas vulnerables todas las superficies conocidas de su territorio cuya escorrentía fluya hacia las aguas contempladas en los mapas que cada cuatro años publicará el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y que contribuyan, aunque sea mínimamente, a su contaminación. En su artículo 6 se indica que los órganos competentes de las comunidades autónomas establecerán y pondrán en práctica programas de actuación con objeto de prevenir y reducir dicha contaminación.

En concreto, el artículo 6 del Real Decreto 47/2022 (anteriormente artículo 6 del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero) establece que, en las zonas designadas como vulnerables, los órganos competentes de las comunidades autónomas establecerán y pondrán en práctica programas de actuación con objeto de prevenir y

reducir la contaminación causada por los nitratos de origen agrario, y que se podrán establecer programas de actuación diferentes para distintas zonas vulnerables o partes de estas, cuando esta solución sea más apropiada. Asimismo, el artículo 7 de dicho Real Decreto establece que los programas de actuación incorporarán, con carácter obligatorio, al menos, las medidas indicadas en su anexo II —relativas a los periodos en los que está prohibida la aplicación al terreno de determinados tipos de fertilizantes, a la capacidad necesaria de los tanques de almacenamiento de estiércol y a la limitación de la aplicación de fertilizantes al terreno, atendiendo al estado, tipo y pendiente del suelo, a las condiciones climáticas y a los usos y prácticas agrarias de la zona—, así como las medidas incorporadas en los códigos de buenas prácticas agrarias adoptados por las respectivas comunidades autónomas, siempre que no entren en contradicción o rebajen las exigencias antes indicadas.

Esta obligación se concreta en la Región de Murcia a través de la disposición adicional tercera de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, conforme a la cual las zonas designadas como vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario en la Región de Murcia contarán con un programa de actuación, con objeto de prevenir y reducir dicha contaminación, en el plazo de un año desde su designación, ampliación o modificación. La citada disposición adicional establece que, preferentemente, se aprobará un único programa de actuación para todas las zonas vulnerables de la Región de Murcia, si bien, de manera justificada, se podrán establecer programas de actuación diferentes para distintas zonas vulnerables o partes de estas, cuando esta solución resulte más apropiada. En particular, dispone que se aprobará un programa de actuación específico para la Zona Vulnerable a la contaminación por nitratos del Campo de Cartagena, que se adaptará a las determinaciones contenidas en dicha ley y podrá imponer las exigencias adicionales o complementarias que resulten necesarias, en particular las previstas en sus artículos 48 y 54. Asimismo, se establece que la tramitación de los programas de actuación seguirá el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, y que se aprobarán mediante orden de la consejería competente para el control de la contaminación por nitratos, revisándose su aplicación cada cuatro años.

En cumplimiento del Real Decreto 261/1996, mediante Órdenes de la Consejería competente se designaron como zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario, entre otras, las correspondientes a los acuíferos Cuaternario y Plioceno en el área definida por la zona regable oriental del Trasvase Tajo-Segura y litoral del Mar Menor en el Campo de Cartagena (Orden

de 20 de diciembre de 2001), a los acuíferos de las Vegas Alta y Media de la Cuenca del río Segura (Orden de 22 de diciembre de 2003) y a los acuíferos Alto Guadalentín y Puentes en el término municipal de Lorca (Orden de 26 de junio de 2009). Asimismo, en cumplimiento del artículo 6 del citado Real Decreto, fueron aprobados los correspondientes Programas de Actuación de las Zonas Vulnerables mencionadas, mediante las Órdenes de 3 de marzo de 2009, para la Zona Vulnerable del Campo de Cartagena, modificada mediante Orden de 27 de junio de 2011; la Orden de 19 de noviembre de 2008, para la Zona Vulnerable de la Vega Alta y Media del Segura, modificada igualmente mediante Orden de 27 de junio de 2011; y la Orden de 27 de junio de 2011, para la Zona Vulnerable del Alto Guadalentín y Puentes. Posteriormente se aprobó la Orden de 16 de junio de 2016, de la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente, por la que se modifican las Órdenes de 19 de noviembre de 2008, 3 de marzo de 2009 y 27 de junio de 2011, contenedora del programa de actuación actualmente vigente.

Por su parte, mediante la Orden de 23 de diciembre de 2019, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, publicada en el BORM de 27 de diciembre de 2019, se designaron nuevas zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario en la Región de Murcia —Caravaca, Judío y Moro, Bajo Quípar y Bullas, Quibas, Bajo Guadalentín, Mula, Águilas, Mazarrón, Baños de Fortuna, Cuaternario de Fortuna, Sierra de Cartagena y "Cuchillos-Cabras"—, ampliándose además las zonas de agua subterránea previamente designadas correspondientes a Alto Guadalentín y Puentes, Vega Alta y Media del Segura y Campo de Cartagena. En esta misma Orden se declaró el Mar Menor como masa de agua afectada por la contaminación por nitratos o en riesgo de estarlo, lo que motivó la aprobación del Decreto-Ley 2/2019, de 26 de diciembre, de medidas urgentes para la recuperación y protección del Mar Menor, cuyos capítulos V (medidas de gestión y ordenación agrícola) y sección primera del capítulo VI (medidas de gestión y ordenación ganadera) incluyeron medidas adicionales y reforzadas respecto de las del programa de actuación entonces vigente (Orden de 16 de junio de 2016) para la Zona Vulnerable del Campo de Cartagena, y en particular para su ámbito de aplicación, la Cuenca Vertiente al Mar Menor. En este mismo Decreto-Ley se estableció que se aprobaría un programa de actuación específico para dicha zona vulnerable, diferenciado del programa de actuación para el resto de zonas vulnerables de la Región de Murcia, que incorporase al menos las medidas adicionales y reforzadas de índole agrícola y ganadera contenidas en el citado Decreto-Ley, por tratarse de medidas más estrictas que las necesarias para el resto de las zonas

vulnerables, dada su proximidad al Mar Menor. El Decreto-Ley 2/2019 instaba además, en su disposición final quinta, a que en el plazo de dos meses desde su entrada en vigor se iniciase la tramitación de los nuevos programas de actuación de las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario de la Región de Murcia y, en particular, del programa de actuación específico para la Zona Vulnerable del Campo de Cartagena.

Dicho Decreto-Ley fue sustituido por la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor —modificada por la Ley 4/2021, de 16 de septiembre—, que en su artículo 48 y en la ya referida disposición adicional tercera mantiene y refuerza las previsiones sobre la aprobación de un programa de actuación para todas las zonas vulnerables de la Región de Murcia y de uno específico, de aplicación obligatoria, para la Zona Vulnerable a la contaminación por nitratos del Campo de Cartagena.

Así pues, de conformidad con las disposiciones anteriores, queda justificada la elaboración de este Proyecto de Orden, que se tramita como disposición de carácter general de acuerdo con la disposición adicional tercera de la Ley 3/2020, de 27 de julio, y que agrupa en una sola norma la aprobación del programa de actuación para las zonas vulnerables de la Región de Murcia y el específico para el Campo de Cartagena, lo que justifica igualmente su título completo. La finalidad del Proyecto de Orden es, por tanto, dar cumplimiento a las obligaciones de la Comunidad Autónoma establecidas en el artículo 6 del Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, y en la disposición adicional tercera.1 de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, con objeto de prevenir y reducir la contaminación causada por los nitratos de origen agrario.

Procede asimismo señalar que la aprobación del programa de actuación vigente data del año 2016, por lo que, de acuerdo con la previsión legal de revisión cuatrienal, su actualización resulta no solo coherente con la normativa europea, estatal y autonómica, sino ineludible, máxime a la vista de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2024 (Asunto C-576/22), relativa al procedimiento de infracción (2018) 2250, en la que se incluye a la Región de Murcia por no haber adoptado medidas adicionales a las del programa de actuación entonces vigente.

En cuanto a la competencia para dictar la norma, la Constitución Española establece en su artículo 148.1.9.ª que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de «gestión en materia de protección del medio ambiente», mientras que el artículo 149.1.13.ª atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de

la actividad económica, y el artículo 149.1.23.ª le atribuye la competencia exclusiva en legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección. De acuerdo con estos preceptos constitucionales, el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, dispone en su artículo 11.3 que, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de protección del medio ambiente, así como el establecimiento de normas adicionales de protección.

En desarrollo de dichas previsiones constitucionales y estatutarias, y en aplicación de la Directiva 91/676/CEE, el Estado ha dictado la normativa básica sobre la materia, integrada fundamentalmente por el ya derogado Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero —por el que se incorporó a nuestro ordenamiento jurídico la citada Directiva, al amparo de las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1.13.ª, 22ª y 23ª de la Constitución—, y por el vigente Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, que actualiza la transposición de la Directiva 91/676/CEE, siendo necesario para ajustar el ordenamiento jurídico español a las diferentes directivas europeas sobre la contaminación de las aguas por nitratos y a los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictados desde su entrada en vigor. De acuerdo con su disposición adicional tercera, el Real Decreto 47/2022 tiene el carácter de legislación básica en materia de planificación general de la economía y sobre protección del medio ambiente, conforme al artículo 149.1.13ª y 23ª de la Constitución, y se dicta además de conformidad con la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.22.ª en materia de legislación sobre recursos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una comunidad autónoma. Su artículo 6.1 establece que los órganos competentes de las comunidades autónomas establecerán y pondrán en práctica programas de actuación con objeto de prevenir y reducir la contaminación causada por los nitratos de origen agrario.

Sobre esta base competencial y normativa, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ha desarrollado, entre otras, la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada; el Decreto n.º 154/2014, por el que se regula el Registro de Explotaciones Agrarias de la Región de Murcia; la Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor, cuyo

anexo V recoge el Código de Buenas Prácticas Agrarias; la ya citada Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, modificada por la Ley 4/2021, de 16 de septiembre; el Decreto n.º 129/2022, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de las Entidades Colaboradoras de la Administración Agraria de la Región de Murcia; y el Decreto-ley 1/2025, de 5 de junio, de Simplificación Administrativa de la Región de Murcia, así como diversas Órdenes de designación y ampliación de zonas vulnerables y de regulación de instrumentos conexos, como el Registro Electrónico de Movimientos de Deyecciones Ganaderas (REMODEGA), aprobado por Orden de 29 de julio de 2021. Todo este acervo normativo autonómico constituye, junto con la normativa básica estatal reseñada, la base jurídica y la cobertura competencial para la elaboración del programa de actuación para las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de la Región de Murcia y del programa de actuación específico para la Zona Vulnerable del Campo de Cartagena que se somete a Dictamen de este CESRM.

Debe precisarse que la Ley 3/2020, de 27 de julio, derogó la Ley 1/2018, de 7 de febrero, con excepción, entre otras previsiones, de su disposición adicional primera y de su anexo V, que contiene el Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia. Ambos mantienen su vigencia con rango reglamentario y pueden ser modificados o derogados mediante orden de la consejería competente para el control de la contaminación por nitratos. La aplicación del Código tiene carácter voluntario con carácter general y obligatorio en las zonas declaradas vulnerables a la contaminación por nitratos.

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Proyecto de Orden de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, por la que se establece el programa de actuación para las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de la Región de Murcia y el programa de actuación específico para la zona vulnerable a la contaminación por nitratos del Campo de Cartagena, está integrado por:

- Un preámbulo
- Siete artículos
- Una disposición transitoria
- Una disposición derogatoria
- Una disposición final única
- Cinco anexos, dos de los cuales —los anexos I y II— contienen, respectivamente, el programa

de actuación para el conjunto de las zonas vulnerables de la Región de Murcia y el programa de actuación específico para la Zona Vulnerable del Campo de Cartagena, constituyendo ambos el núcleo sustantivo de la disposición.

El **preámbulo** recoge de forma pormenorizada los antecedentes normativos, competenciales y de oportunidad que fundamentan la aprobación de la Orden —ya expuestos en el apartado de Antecedentes de este dictamen—, así como una justificación específica de su contenido a la luz de los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Asimismo, identifica el órgano competente para su aprobación —la persona titular de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, de conformidad con el artículo 38 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia— y relaciona los órganos consultivos que han sido oídos en el procedimiento de elaboración: el Consejo Asesor Regional de las Organizaciones Profesionales Agrarias (CAROPA), el Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente (CARMA), el Consejo Asesor Regional del Agua (CARA) y el Consejo del Mar Menor.

En cuanto a la **estructura del articulado**, este consta de siete artículos, modificados tras el trámite de audiencia e información pública, cuyo contenido se detalla a continuación.

El **artículo 1**, relativo al objeto, establece un doble contenido dispositivo:

- Por un lado, aprueba el Programa de Actuación para las Zonas Vulnerables a la Contaminación por Nitratos (ZVN) de la Región de Murcia, designadas mediante la Orden de 23 de diciembre de 2019, de la entonces Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, programa que se incorpora como Anexo I, con la finalidad de reducir la contaminación causada por los nitratos de origen agrario y de actuar preventivamente frente a nuevas contaminaciones;
- Por otro, implanta el Programa de Actuación Específico para la Zona Vulnerable a la Contaminación por Nitratos del Campo de Cartagena, que se incorpora como Anexo II y que se adapta a las determinaciones de los capítulos V y de la sección primera del capítulo VI de la Ley 3/2020, de 27 de julio, imponiendo las exigencias adicionales y complementarias previstas, en particular, en sus artículos 48 y 54.

El **artículo 2** delimita el ámbito de aplicación de cada uno de los dos programas: el Programa de Actuación para las ZVN de la Región de Murcia resulta de aplicación en todas las zonas vulnerables designadas mediante la Orden de 23 de diciembre de 2019, mientras que el Programa de Actuación Específico para la Zona Vulnerable del Campo de Cartagena resulta de aplicación, para las medidas agrícolas y ganaderas correspondientes, en el ámbito territorial que la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, establece para dicha zona.

El **artículo 3** recoge un conjunto de definiciones, con la finalidad declarada de unificar y clarificar, a los solos efectos de aplicación de la Orden, conceptos técnicos que se encontraban dispersos en distintas normas sectoriales, sin pretender sustituir las definiciones técnico-científicas de carácter general contenidas en otras disposiciones. Cabe destacar que, exclusivamente a efectos del cumplimiento de los programas de actuación aprobados por esta Orden, quedan excluidas las explotaciones agrícolas de dimensión inferior a 0,3 UTA, salvo los invernaderos con cubierta plástica, remitiéndose para las explotaciones ganaderas a su normativa sectorial específica.

El **artículo 4** regula el Programa y la Comisión de Seguimiento. Por un lado, encomienda a la Consejería competente en materia de contaminación por nitratos de origen agrario la evaluación, al menos cada dos años, del grado de eficiencia y eficacia de las medidas —incluidas las de carácter adicional que se deduzcan de la aplicación del Programa— en cada una de las zonas vulnerables designadas, a través de siete indicadores: la evolución del nivel de nitratos en las aguas subterráneas y superficiales; la evolución del nivel de nitratos en las aguas costeras; la evolución del grado de eutrofia de las aguas litorales; el grado de seguimiento de las diferentes campañas de controles para cada zona vulnerable; el seguimiento y análisis de tendencias de los niveles de nutrientes obtenidos de los controles realizados; la evolución de las producciones de nitrógeno y fósforo procedentes del sector ganadero; y la evolución del consumo de fertilizantes minerales. Por otro lado, este artículo crea la Comisión de Seguimiento del Programa de Actuación como órgano colegiado con idéntica función evaluadora, cuya composición es la que sigue:

- La presidencia, ostentada por el titular de la Dirección General de Agricultura y Política Agraria Común
- La secretaría, ejercida por un funcionario de la Subdirección General de Agricultura como secretario
- Vocales: las personas titulares de las Subdirecciones Generales de Agricultura, de

Ganadería y de Política Agraria Común, por el Director del IMIDA, por el Director General de Mar Menor y por sendos representantes de las Subdirecciones Generales de Agricultura y de Ganadería, de la Dirección General de Medio Ambiente, del IMIDA, de la Dirección General de Mar Menor y de la Dirección General de Política Agraria Común.

El **artículo 5** establece las medidas de fomento y divulgación del Programa de Actuación, orientadas a la formación, demostración e información, entre las que se incluyen la celebración de reuniones informativas y acciones formativas dirigidas al personal de la Consejería y la distribución de material divulgativo; la publicación en la página web de la Consejería de programas de abonado nitrogenado y riego para los distintos cultivos de la Región; la incorporación de contenidos sobre el Programa en las actividades de intercambio de conocimientos y en los cursos de incorporación de jóvenes a la empresa agraria; el impulso del asesoramiento a través de las Entidades de Asesoramiento de Explotaciones Agrarias de la Región de Murcia, con priorización de las explotaciones situadas en zonas vulnerables, planes de formación para dichas entidades y atención personalizada desde las Oficinas Comarcales Agrarias para el cálculo de los programas de fertirrigación; y el establecimiento, en fincas experimentales y Centros de Demostración Agraria, de programas de demostración orientados a perfilar las necesidades mínimas de nitrógeno en los cultivos de mayor relevancia regional y a acciones de demostración sobre gestión de estiércoles y purines.

El **artículo 6**, en aplicación del artículo 48 de la Ley 3/2020, de 27 de julio, identifica las medidas del Programa de Actuación que se consideran especialmente relevantes en la lucha contra la contaminación por nitratos, cuyo incumplimiento constituirá infracción grave conforme al citado precepto legal.

Finalmente, el **artículo 7** prevé la aplicación de la Directiva (UE) 2026/288 de la Comisión, de 9 de febrero de 2026, por la que se modifica la Directiva 91/676/CEE del Consejo en lo que respecta a la utilización de determinados materiales fertilizantes procedentes del estiércol, disponiendo que ambos programas de actuación tendrán en cuenta las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que se establezcan antes del 2 de marzo de 2028 en aplicación de dicha Directiva.

El articulado se completa con tres disposiciones. La **disposición transitoria** prevé que, transcurrido el plazo de cuatro años establecido en el artículo 6.4 del Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, o en caso de que resulte necesario modificar los programas de actuación o aprobar otros nuevos, los programas vigentes continuarán

aplicándose mientras los nuevos no entren en vigor, siendo aplicables, por el principio de precaución, las medidas agrícolas y ganaderas a las nuevas zonas vulnerables durante el periodo transitorio hasta la aprobación del nuevo programa. La **disposición derogatoria** deroga expresamente la Orden de la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente, de 16 de junio de 2016, por la que se modificaban las Órdenes de 19 de noviembre de 2008, 3 de marzo de 2009 y 27 de junio de 2011, que contenía el programa de actuación hasta ahora vigente. Y la **disposición final única** fija la entrada en vigor de la Orden a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia.

Tras el articulado y las disposiciones, el Proyecto de Orden se completa con **cinco anexos**, de los cuales los dos primeros constituyen, como se ha señalado, el contenido sustantivo de los respectivos programas de actuación, mientras que los tres restantes cumplen una función instrumental de apoyo cartográfico, documental e informativo.

Síntesis del Anexo I: Programa de Actuación para las Zonas Vulnerables a la Contaminación por Nitratos de la Región de Murcia

El Anexo I establece el **Programa de Actuación para las Zonas Vulnerables a la Contaminación por Nitratos de la Región de Murcia**, de aplicación en todas las zonas vulnerables designadas por la Orden de 23 de diciembre de 2019, con excepción de la Zona Vulnerable del Campo de Cartagena, que cuenta con su propio programa específico en el Anexo II. Su estructura se organiza en dos grandes bloques de medidas —agrícolas y ganaderas— configurados a modo de índice cerrado y común a ambos programas.

Las **medidas agrícolas** del Anexo I se despliegan en quince apartados: 1. Ámbito de aplicación; 2. Responsabilidades; 3. Contenidos mínimos obligatorios del cuaderno de explotación; 4. Precauciones y obligaciones en la aplicación de fertilizantes en zonas vulnerables a la contaminación por nitratos; 5. Condiciones de aplicación de fertilizantes en terrenos inclinados y escarpados; 6. Periodos de exclusión de fertilización nitrogenada; 7. Condiciones de aplicación de fertilizantes a tierras en terrenos hidromorfos, inundados, helados o cubiertos de nieve; 8. Distancias mínimas respecto al dominio público hidráulico; 9. Dosis máximas para la aplicación de abonos orgánicos nitrogenados; 10. Determinación de la dosis de abonado nitrogenado mediante balance de nitrógeno; 11. Aplicación eficiente del riego; 12. Fomento de las rotaciones de cultivo; 13. Labores del suelo y erosión; 14. Gestión de restos vegetales; y 15. Apilamiento temporal de estiércol en campo, con precisión de las distancias mínimas exigibles respecto a explotaciones ganaderas, puntos de captación de agua para

consumo humano y masas de agua superficial, en función de la pendiente del terreno.

Desarrollo de las medidas agrícolas del Anexo I

1. Ámbito de aplicación. Las medidas resultan de obligado cumplimiento para las explotaciones agrarias con unidades de producción agrícola, según la definición del artículo 3 de la Orden, ubicadas en las zonas vulnerables designadas por la Orden de 23 de diciembre de 2019, con exclusión de la Zona Vulnerable del Campo de Cartagena, que se rige por su programa específico del Anexo II. El apartado remite al visor cartográfico del Anexo III para la identificación gráfica de dichas zonas.

2. Responsabilidades. Corresponde a los titulares de las explotaciones agrarias con unidades de producción agrícola la correcta aplicación y gestión de las medidas, debiendo tener en cuenta, además, la normativa sectorial de nutrición sostenible de suelos agrarios (Real Decreto 1051/2022 y sus modificaciones).

3. Contenidos mínimos obligatorios del cuaderno de explotación. Este apartado, uno de los más extensos del programa, impone la obligación de cumplimentar el Cuaderno de Explotación —o el Cuaderno Digital de Explotación Agrícola, cuando resulte exigible— con todos los datos relativos a la fertilización y a la gestión de estiércoles y purines, conforme al artículo 5 del Real Decreto 1051/2022. Exige conservar durante tres años la documentación acreditativa de las adquisiciones de abonos y estiércoles (facturas o albaranes) y durante cuatro años los boletines analíticos, con el fin de poder establecer tendencias en la cinética de los nutrientes. Establece asimismo la obligación de anotar, en caso de apilamientos temporales de estiércol, el nivel de permeabilidad y vulnerabilidad de los puntos de recepción, mediante el Registro 3 del Anexo IV. El apartado desarrolla con detalle un régimen de analíticas de agua y suelo diferenciado según que la explotación se sitúe en zonas vulnerables declaradas antes de la Orden de 23 de diciembre de 2019 o en las nuevas zonas vulnerables designadas a partir de dicha fecha: en el primer caso, se exige al menos un análisis de agua de riego cada dos años (siendo válido, en su caso, el informe de la Comunidad de Regantes), un análisis de suelo anual para explotaciones en regadío y cada tres años para las de secano; en el segundo caso, la periodicidad se ajusta a lo dispuesto en el Real Decreto 1051/2022. En ambos casos, el número de analíticas de suelo exigibles se escalona en función de la superficie de la explotación (una analítica hasta 10 ha, dos hasta 20 ha, tres hasta 50 ha y cuatro, más una adicional por cada 50 ha adicionales, para explotaciones de mayor tamaño en regadío; con reglas específicas y más flexibles para el secano), detallándo-

se además los parámetros analíticos mínimos exigidos para cada tipo de análisis (agua de riego, suelo, estiércol o purín y residuos valorizables).

4. Precauciones y obligaciones en la aplicación de fertilizantes en zonas vulnerables. Este apartado regula de forma pormenorizada las condiciones técnicas de la fertilización: la prescripción corresponde, en su caso, al Asesor en Fertilización conforme al Real Decreto 1051/2022; se prohíbe la aplicación de lodos de depuradora sin tratar; se exige evitar escorrentías hacia cauces públicos e infiltraciones hacia aguas subterráneas, prohibiéndose las aplicaciones que produzcan encharcamientos o saturación del suelo superior a 24 horas; se limita la aplicación de purín sin tratamiento en origen a sistemas de tubos colgantes o inyección, con una profundidad máxima de 20 cm; se prohíbe la fertilización en tierras en barbecho o entre cosechas y en periodos con avisos meteorológicos rojos de AEMET o Protección Civil; y se establecen límites porcentuales al abonado de fondo —30 % del nitrógeno total en riego tradicional y 25 % en riego localizado— con la posibilidad de flexibilizar dichos porcentajes cuando estudios oficiales acrediten la ausencia de riesgo de infiltración o escorrentía, sin que ello exima de las restantes obligaciones documentales.

5. Condiciones de aplicación de fertilizantes en terrenos inclinados y escarpados. Se prohíbe la fertilización mineral y orgánica, tanto líquida como sólida, en recintos SIGPAC con pendiente superior al 15 %, con la única excepción de los sistemas de fertirrigación.

6. Periodos de exclusión de fertilización nitrogenada. El apartado fija, mediante una tabla por tipo de cultivo, los periodos en los que queda prohibida la fertilización nitrogenada —por ejemplo, de junio a septiembre para cereales de invierno, de noviembre a enero para olivar y frutos secos, o un mínimo de tres meses al año, no necesariamente consecutivos, para hortícolas y maíz—, contemplando excepciones justificadas técnicamente para operaciones de biosolarización o biofumigación y para determinados cultivos de secano aprovechando la sazón posterior a la lluvia. Asimismo, permite excepcionar estos periodos cuando el cultivo se maneje en riego localizado y se disponga de equipos de monitorización del estado hídrico del suelo, exigiendo en tal caso un número mínimo de puntos de control en función de la superficie (uno hasta 20 ha, dos hasta 50 ha, tres por encima de dicha superficie) y estableciendo la obligación de disponer de puntos de control de la fertilización mediante análisis nutricionales de suelo al inicio y al final de cada campaña.

7. Condiciones de aplicación de fertilizantes en terrenos hidromorfos, inundados, helados o cubiertos de nieve. Dada la escasa incidencia de este tipo de suelos en la Región,

se prohíbe la fertilización mineral y orgánica en tales terrenos, salvo en el cultivo de arroz, recomendándose ajustar las dosis de riego y abonado en suelos con niveles freáticos altos y evitar, en la medida de lo posible, el cultivo en suelos con nivel freático a menos de 0,5 m de profundidad.

8. Distancias mínimas respecto al dominio público hidráulico. Se establece una distancia mínima sin abonar de 5 metros respecto al DPH para los recintos con uso de tierras de cultivo y cultivo permanente —salvo canales artificiales de riego de uso exclusivo de una o varias explotaciones— y una zona de protección provisional de 100 metros en torno a pozos, fuentes y aljibes de agua para consumo humano, de conformidad con el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura.

9. Dosis máximas para la aplicación de abonos orgánicos nitrogenados. Se fija en 170 kg de nitrógeno por hectárea y año el límite máximo de abono orgánico aplicable al suelo, comprendiendo todo tipo de estiércol y otros materiales orgánicos como compost. El apartado remite a la tabla de dosis máximas de nitrógeno por cultivo (tabla 5) para el ajuste de los programas de fertilización a las necesidades reales de cada cultivo, exceptuando los cultivos "sin suelo" con recirculación de nutrientes.

10. Determinación de la dosis de abonado nitrogenado. Balance de nitrógeno. Constituye uno de los apartados técnicamente más complejos del Programa. Obliga a las explotaciones a calcular un balance de nitrógeno al inicio (balance estimado) y al final (balance cerrado) de cada ciclo de cultivo, mediante el Registro 6 o modelo equivalente, pudiendo emplearse la calculadora de nitrógeno de la Consejería. El balance se determina por diferencia entre las necesidades del cultivo (tabla 5) y el nitrógeno disponible procedente de cuatro fracciones: el nitrógeno inorgánico presente en el suelo al inicio del cultivo (ajustado mediante un factor de agotamiento de nitratos —tabla 2— en función de su concentración); el nitrógeno procedente de la mineralización neta de la materia orgánica del suelo (tabla 6, según textura y contenido en materia orgánica); el nitrógeno mineralizado a partir de fertilizantes y enmiendas orgánicas aplicadas (tabla 4, según tipo de material y año de aplicación); y el nitrógeno aportado por el agua de riego (tabla 7, en función de su concentración en nitratos y del volumen suministrado). Para cultivos con riego localizado, las dos primeras fracciones pueden minorarse considerando únicamente la superficie de suelo humectada, conforme a los coeficientes de la tabla 3. El apartado exige un balance por cada cultivo o rotación anual en explotaciones con varios cultivos, y el mantenimiento de un registro de aplicaciones conforme a la normativa sectorial estatal.

11. Aplicación eficiente del riego. Regula el cálculo de las necesidades hídricas en función de la evapotranspiración del cultivo (ETc, resultante de la evapotranspiración de referencia ETo y el coeficiente de cultivo Kc), remitiendo a la herramienta SIAM del IMIDA para la consulta de datos agrometeorológicos. Fija limitaciones técnicas al riego por inundación (longitud máxima de tablares y pendientes según textura del suelo) y al riego por goteo (prohibición de riegos ininterrumpidos superiores a 5 horas, salvo trasplantes o desinfección de suelo), así como la prohibición de regar y fertilizar en periodos de aviso meteorológico rojo, con la obligación de documentar en el cuaderno de explotación los ajustes realizados ante episodios de lluvia superior a 15 mm/h (Registro 1). Incorpora, además, criterios técnicos detallados sobre calidad del agua de riego (pH, conductividad eléctrica y composición iónica, con tablas de clasificación según la FAO), la exigencia de puntos de control de conductividad en función de la superficie de la explotación, y obligaciones de mantenimiento del sistema de fertirriego —incluida una declaración responsable (Registro 2) sobre el estado del cabezal de riego, las presiones de funcionamiento y el coeficiente de uniformidad.

12. Fomento de las rotaciones de cultivo. Impone la rotación obligatoria en cultivos hortícolas para captar los excedentes de nitrógeno del cultivo anterior y limitar la erosión, admitiendo su sustitución por el mantenimiento de una cobertura vegetal natural superior al 70 %, y recomendando alternar especies de raíz de profundidad media con especies de raíz profunda (clasificadas en la tabla 10 según familia botánica). Para el cultivo protegido en invernadero, exige una rotación mínima trienal, computándose como tal el barbecho y las técnicas de solarización o biosolarización, con exención para semilleros y cultivo hidropónico con control de drenajes.

13. Labores del suelo y erosión. Obliga a que las labores de cultivo sigan las curvas de nivel cuando la pendiente del recinto SIGPAC supere el 5 %, para limitar la erosión y la afección al dominio público hidráulico, exceptuando a los invernaderos y plantaciones leñosas en riego localizado ya establecidas que tiendan al no laboreo, así como a las unidades de cultivo con medidas de conservación de suelo (abancalamiento, aterrazado, fajas de vegetación natural o medidas mecánicas de contención) en recintos con pendiente inferior al 10 %. Se recomienda, además, mantener cobertura herbácea bajo cultivos arbóreos de regadío para reducir escorrentías y captar excedentes de nitrógeno.

14. Gestión de restos vegetales. Exige incorporar en el cuaderno de explotación la gestión de los restos vegetales generados, remitiendo, para la quema controlada in situ como

medida fitosanitaria excepcional, al Decreto-ley 1/2023, de 5 de abril. Recomienda, con carácter general, su aprovechamiento como alimento del ganado, su incorporación triturada al suelo, su empleo como cobertura tipo mulching o su valorización como biomasa a través de gestores autorizados.

15. Apilamiento temporal de estiércol en campo. Regula con detalle las condiciones para minimizar el riesgo de contaminación asociado al apilamiento temporal de estiércoles y materiales orgánicos: exige un estudio de las condiciones de la parcela (Registro 3), prohíbe el apilamiento en zonas de inundación, en terrenos con porosidad por fisuración o en áreas de karstificación, limita la cantidad apilable al equivalente del límite máximo de nitrógeno de la parcela de destino, prohíbe el apilamiento de materiales con menos del 30 % de materia seca, y fija distancias mínimas de seguridad —300 metros respecto a explotaciones ganaderas; 100 o 400 metros respecto a puntos de captación de agua para consumo humano, según se sitúe aguas abajo o aguas arriba; y 100 o 200 metros respecto a ríos, lagos, ramblas y embalses, en función de la pendiente del terreno.

Las **medidas ganaderas** del Anexo I se articulan en diez apartados: 1. Ámbito de aplicación; 2. Responsabilidades; 3. Caracterización de la producción de estiércoles y purines; 4. Centros intermedios de gestión u operadores intermedios; 5. Instalaciones de almacenamiento de estiércoles y purines; 6. Tratamiento de deyecciones en origen; 7. Aplicación de las mejores técnicas disponibles (MTD) para la reducción del nitrógeno en las deyecciones; 8. Trazabilidad; 9. Transporte; y 10. Plan de gestión de estiércoles y purines, que exige a las explotaciones ganaderas y a los centros intermedios de gestión la elaboración de un documento que recoja, como mínimo, el sistema de recogida y almacenamiento de estiércoles, la producción anual estimada, la descripción de su gestión —diferenciando la cuantía destinada a valorización agronómica directa de la destinada a tratamiento autorizado— y la superficie agrícola o forestal de destino, con excepción de mataderos y puntos de parada.

Entrando en detalle, el **desarrollo de las medidas ganaderas del Anexo I se realiza como sigue:**

1. Ámbito de aplicación. Resulta de obligado cumplimiento para las explotaciones ganaderas ubicadas en las zonas vulnerables designadas por la Orden de 23 de diciembre de 2019, remitiendo igualmente al visor cartográfico del Anexo III.

2. Responsabilidades. El apartado excluye expresamente de su aplicación a determinadas categorías de explotaciones de reducida entidad o naturaleza específica: las explotaciones apícolas, las porcinas y avícolas de autoconsumo y reducidas (conforme

al Real Decreto 306/2020 y al Real Decreto 637/2021, respectivamente), las equinas de pequeña capacidad (Real Decreto 804/2011), las cunícolas, bovinas y ovino-caprinas de pequeño tamaño (conforme al Real Decreto 346/2025) y los núcleos zoológicos.

3. Caracterización de la producción de estiércoles y purines. Exige calcular el contenido en nitrógeno y fósforo de las deyecciones ganaderas conforme a las tablas zootécnicas de cada especie (tabla 3 del Anexo VI), estableciendo además, como medida adicional exigible a toda nueva explotación de ganado porcino y a las ampliaciones de las existentes, la obligación de gestionar la totalidad de sus estiércoles y purines en una planta de tratamiento de subproductos animales autorizada para su valorización como biocombustibles o fertilizantes, con acreditación documental de la entrega (contrato, registro de entregas y documentos comerciales conforme al Reglamento (CE) n.º 1069/2009), aplicación de las Mejores Técnicas Disponibles de la Decisión de Ejecución (UE) 2017/302, elaboración de un Plan de producción y gestión de estiércol conforme al Real Decreto 306/2020, cumplimiento del Código de Buenas Prácticas Agrarias del Anexo V de la Ley 1/2018 —con un registro específico de gestión de estiércoles y purines— y cumplimiento de las condiciones de capacidad, impermeabilidad y diseño de los sistemas de almacenamiento de purines.

4. Centros intermedios de gestión u operadores intermedios. Exige el registro de estos operadores conforme al artículo 20 del Real Decreto 1528/2012, la elaboración de un plan de gestión de estiércoles con el contenido mínimo del apartado 10, el cumplimiento de los requisitos de higiene del Anexo IV del Reglamento (UE) 142/2011 en caso de almacenamiento intermedio, y la obtención de las correspondientes autorizaciones ambientales de sus instalaciones.

5. Instalaciones de almacenamiento de estiércoles y purines en explotación. Este es uno de los apartados de mayor desarrollo técnico. Regula la ubicación de las instalaciones —distancias a otras explotaciones ganaderas conforme a la normativa de ordenación sectorial y a las ordenanzas municipales; distancia mínima de 25 metros al dominio público hidráulico, fuera de zonas inundables, con periodo de retorno de 100 años (recomendado de 500) para nuevas instalaciones y ampliaciones; distancia mínima de 30 metros a montes de utilidad pública—; la capacidad mínima de almacenamiento, registrada a través de ECOGAN, que deberá ampliarse cuando los cultivos receptores tengan periodos de exclusión de fertilización orgánica más amplios, contemplando también el almacenamiento seguro de lixiviados de ensilados; y las características constructivas de balsas, tanques y estercoleros, conforme al Real Decreto 314/2006, exigiendo

resistencia estructural y sistemas de contención de lixiviados para estiércoles sólidos, y un resguardo mínimo de 50 cm entre la lámina de purín y el borde de la balsa para estiércoles líquidos. Como medida adicional para las nuevas explotaciones porcinas y ampliaciones de las existentes, se exige la impermeabilización de las balsas de purines mediante lámina de polietileno de alta densidad de al menos 2 mm de espesor con sistema de detección de fugas, conforme al artículo 56 de la Ley 3/2020, así como revisiones periódicas de su estanqueidad. El apartado concluye con las medidas documentales previas al inicio de actividad —certificación técnica, declaración responsable y certificado de una Entidad de Control Ambiental sobre la impermeabilización— que deben comunicarse a la Dirección General de Medio Ambiente y al Ayuntamiento correspondiente.

6. Tratamiento de deyecciones en origen. Permite manipulaciones que no supongan una transformación del estiércol —separación de fases, tratamientos físico-químicos y biológicos, mezcla con paja u otros materiales naturales no peligrosos—, siempre que no generen riesgo higiénico-sanitario y se realicen exclusivamente con los subproductos de la propia explotación.

7. Aplicación de las Mejores Técnicas Disponibles para la reducción del nitrógeno en las deyecciones. Exige a las explotaciones intensivas de porcino, bovino y aves la implantación de las MTD de la Decisión de Ejecución (UE) 2017/302 —reducción de proteína bruta mediante alimentación multifase (MTD 3), reducción del fósforo excretado (MTD 4) y uso eficiente del agua (MTD 5)—, remitiendo además a la normativa sectorial específica de cada especie (Real Decreto 306/2020 para porcino, Real Decreto 637/2021 para avícola, Real Decreto 1053/2022 para bovino) y a la comunicación anual, antes del 1 de marzo, de las MTD aplicadas a través de ECOGAN.

8. Trazabilidad. Exige que los movimientos de estiércol y purín vayan acompañados de un documento comercial o sanitario con la información sobre calidad agronómica, conforme al Anexo VII del Real Decreto 1051/2022 —salvo cuando el propio titular aplique los estiércoles en su propia explotación—, y el registro de dichos movimientos en el cuaderno de control del Registro 5 del Anexo IV. Para las nuevas explotaciones porcinas y sus ampliaciones, se exige adicionalmente la presentación anual, antes del 1 de marzo, de un certificado de Entidad de Control Ambiental acreditativo del cumplimiento de las medidas de trazabilidad e impermeabilización, previéndose la suspensión cautelar de la entrada de nuevo ganado en caso de incumplimiento.

9. Transporte. Exige el registro SANDACH de los operadores de transporte de subproductos —salvo

cuando el transporte se realice por medios propios de la explotación o centro intermedio—, así como el uso de vehículos y equipos que eviten pérdidas de materia orgánica, lixiviados, molestias u olores, y el cumplimiento de la normativa de limpieza y desinfección de los medios de transporte.

10. Plan de gestión de estiércoles y purines. Exige a las explotaciones ganaderas y a los centros intermedios de gestión la elaboración de un plan que recoja el sistema de recogida y almacenamiento, la producción anual estimada, la descripción de la gestión prevista —diferenciando la valorización agronómica directa del tratamiento autorizado— y la identificación de las superficies y operadores de destino, exceptuándose los mataderos y puntos de parada. El plan deberá ser elaborado por técnico competente o veterinario habilitado y estar a disposición de la autoridad competente.

Síntesis del Anexo II: Programa de Actuación Específico para la Zona Vulnerable a la Contaminación por Nitratos del Campo de Cartagena.

El Anexo II establece, por su parte, el **Programa de Actuación Específico para la Zona Vulnerable a la Contaminación por Nitratos del Campo de Cartagena**, en cumplimiento del mandato contenido en la disposición adicional tercera de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor. A diferencia del Anexo I, este programa incorpora, bajo idéntico esquema formal —los mismos quince apartados de medidas agrícolas y los mismos diez apartados de medidas ganaderas—, las **medidas adicionales de aplicación exclusiva** en dicha zona vulnerable, resultantes de adaptar el contenido común a las determinaciones específicas de la Ley 3/2020 y, en particular, a la zonificación diferenciada que dicha ley establece para la cuenca vertiente al Mar Menor. Así, dentro de su ámbito de aplicación se distinguen la franja de 1.500 metros desde el límite interior de la ribera del Mar Menor —comprendida dentro de la Zona 1 y parcialmente dentro de la Zona 2 de la Ley 3/2020—, la propia Zona 1 y la Zona 2, ambas definidas en el artículo 2 de dicha ley y recogidas cartográficamente en el Anexo III de la Orden, resultando de aplicación a cada una de ellas exigencias diferenciadas, entre otras, las derivadas del artículo 29 de la Ley 3/2020 para la franja litoral. En este sentido, el propio articulado de la Orden remite, para determinadas medidas —como las relativas al laboreo y cultivo a favor de pendiente reguladas en el artículo 6.ii)—, a las especificaciones concretas del apartado 13 del Anexo II, evidenciando el carácter reforzado y más exigente de este programa específico respecto del establecido con carácter general en el Anexo I para el resto de zonas vulnerables de la Región.

El Anexo II reproduce pues la misma estructura de veinticinco apartados que el Anexo I, pero incorpora, sobre esa base común, un conjunto de exigencias adicionales y reforzadas, derivadas de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, que se resumen a continuación por su carácter diferenciador respecto del programa general.

En el **ámbito de aplicación** (apartado 1, tanto agrícola como ganadero), el programa específico introduce una zonificación interna inexistente en el Anexo I: la franja de 1.500 metros desde el límite interior de la ribera del Mar Menor (comprendida dentro de la Zona 1 y parcialmente en la Zona 2 de la Ley 3/2020, con aplicación directa de su artículo 29), la Zona 1, la Zona 2 y la parte de la Zona Vulnerable del Campo de Cartagena no afectada por la Ley 3/2020, cada una con exigencias diferenciadas.

En **contenidos mínimos del cuaderno de explotación** (apartado 3), se mantiene el mismo régimen de analíticas de agua y suelo del Anexo I, si bien remitiendo expresamente a la aplicación de la Ley 3/2020 y del Código de Buenas Prácticas Agrarias del Anexo V de la Ley 1/2018.

En **precauciones y obligaciones en la aplicación de fertilizantes** (apartado 4), se introduce como exigencia adicional exclusiva de esta zona vulnerable la obligación de contar con un Operador Agroambiental, conforme a la Orden de 13 de abril de 2022, y se refuerza la remisión a los artículos 40, 42 y 52 del capítulo V de la Ley 3/2020 para la fertilización mineral y orgánica y la aplicación de purín líquido, así como la prohibición, en toda la zona vulnerable, de aplicar purines y estiércoles en periodos de máxima pluviosidad conforme a dicha ley.

En **dosis máximas de abonos orgánicos nitrogenados** (apartado 9) y en el **balance de nitrógeno** (apartado 10), si bien se mantiene el límite general de 170 kg N/ha/año, la tabla 5 de coeficientes de extracción por cultivo aplicable en el Campo de Cartagena adopta, en cada caso, el valor más restrictivo del intervalo previsto en el Anexo I —por ejemplo, 2,5 kg N/t frente al intervalo 2,5-3 kg N/t para la sandía, o 3,0 kg N/t frente a 3-4,5 kg N/t para el pimiento—, lo que se traduce en dosis máximas de fertilización nitrogenada más exigentes que las del resto de zonas vulnerables de la Región.

En **aplicación eficiente del riego** (apartado 11), se establece un número mínimo diferenciado de puntos de control de riego y de conductividad en función de la subzona: al menos un punto de control en la franja de 1.500 metros para cualquier explotación con recinto agrícola, con independencia de su superficie, y una escala de uno a tres puntos para las explotaciones situadas en las Zonas 1 y 2 y en el resto de la zona vulnerable, aplicándose además un criterio de

agrupación de parcelas no colindantes más restrictivo (distancia igual o inferior a 2 km, frente a los 4 km del Anexo I para la conductividad).

En **fomento de las rotaciones de cultivo** (apartado 12), la rotación de cultivos en el ámbito afectado por la Ley 3/2020 se remite directamente a lo dispuesto en dicha ley.

En **labores del suelo y erosión** (apartado 13), se desarrollan medidas complementarias de conservación de suelos con arreglo al artículo 38 de la Ley 3/2020, diferenciando según la pendiente del recinto SIGPAC —cubierta vegetal natural o inerte con laboreo mínimo para pendientes de hasta el 5 % en cultivos permanentes ya existentes de la Zona 2 y del resto de la zona vulnerable, y siega sin laboreo para pendientes superiores— y estableciendo, para las explotaciones con cultivos de la Zona 1, la obligación estricta de seguir las curvas de nivel conforme al artículo 38.1 de la Ley 3/2020.

En **gestión de restos vegetales** (apartado 14), se añade la remisión expresa a las especificaciones del artículo 43 de la Ley 3/2020.

En cuanto a las **medidas ganaderas**, la principal diferencia se sitúa en el apartado 3 (caracterización de la producción de estiércoles y purines), donde se añade, respecto del Anexo I, la exigencia de acreditar el cumplimiento de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, cuando el estiércol se destine a plantas de tratamiento de residuos (digestión anaerobia, compostaje u obtención de combustibles), con obligación de disponer de contrato de gestión vigente antes de cada ciclo de engorde y de cumplir los artículos 20, 21 y 33 de dicha ley. En el apartado 5 (instalaciones de almacenamiento), el Anexo II extiende con carácter general —y no solo para las nuevas explotaciones porcinas y sus ampliaciones— la exigencia de que todas las explotaciones ganaderas existentes dispongan de instalaciones de almacenamiento que garanticen la impermeabilidad y eviten la lixiviación, percolación y rebosamiento, conforme a las especificaciones de la Ley 3/2020, imponiendo además la impermeabilización artificial obligatoria para toda nueva explotación o ampliación, con independencia de la especie ganadera. El apartado 8 (trazabilidad) incorpora, como elemento diferenciador más relevante del programa específico, el Registro Electrónico de Movimientos de Deyecciones Ganaderas (REMODEGA), que registra todos los movimientos de deyecciones generadas en explotaciones de la zona vulnerable —se entreguen a gestores o se apliquen directamente al suelo— y los movimientos de deyecciones generadas fuera de la zona pero aplicadas dentro de ella, estableciendo obligaciones diferenciadas de comunicación previa a la salida de la explotación (a cargo de los titulares ganaderos) y de vali-

dación previa a su aplicación al suelo (a cargo de los titulares agrícolas y de los gestores de residuos receptores), con un contenido mínimo de datos —identificación REGA, fecha, tipo y cantidad, transportista, vehículo, destino u origen y aplicación al terreno— más exigente que el régimen general de trazabilidad del Anexo I.

Las medidas adicionales del Programa de Actuación específico del Campo de Cartagena no constituyen un cuerpo normativo autónomo, sino un refuerzo puntual y justificado —en zonificación interna, en intensidad de las obligaciones de control y trazabilidad, en las dosis máximas de fertilización y en las exigencias de impermeabilización de instalaciones ganaderas— del régimen general aplicable al resto de zonas vulnerables de la Región de Murcia, en coherencia con la mayor vulnerabilidad ambiental de la cuenca vertiente al Mar Menor y con el mandato expreso contenido en la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor.

De este modo, la Orden distingue con claridad, dentro de una estructura formal común, dos regímenes materialmente diferenciados: el Programa de Actuación general del Anexo I, aplicable a la generalidad de las zonas vulnerables designadas en la Región de Murcia, y el Programa de Actuación específico del Anexo II, de aplicación exclusiva y obligatoria en la Zona Vulnerable del Campo de Cartagena, que incorpora las medidas adicionales y reforzadas exigidas por la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, en atención a la mayor vulnerabilidad ambiental de dicho ámbito territorial y a su incidencia directa sobre el Mar Menor.

Síntesis de los Anexos III y IV

Completan el Proyecto de Orden tres anexos de carácter instrumental. **El Anexo III**, de carácter cartográfico, remite a un visor cartográfico en línea de los programas de actuación, que permite identificar gráficamente la zonificación de las zonas vulnerables de la Región de Murcia, así como las Zonas 1 y 2 y la franja de 1.500 metros del Campo de Cartagena, resultando una herramienta de consulta necesaria para la correcta aplicación de las medidas diferenciadas por zonas previstas en ambos programas. **El Anexo IV** recoge los modelos de registro que deben cumplimentar los titulares de explotaciones agrarias y ganaderas y, en su caso, los centros intermedios de gestión, en aplicación de las obligaciones documentales establecidas en los Anexos I y II; entre ellos, el Registro 1 de alertas de lluvia fuerte, el Registro 2 de declaración responsable de mantenimiento de instalación de riego, el Registro 3 de apilamiento temporal de estiércol en campo, el Registro 4 de control de dispositivos de control de humedad del suelo, el Registro 5 —con sus variantes 5-A y 5-B— de cuaderno de control del

plan de gestión de estiércoles y purines, para explotaciones con actividad ganadera y con actividad agrícola respectivamente, y el Registro 6 de balance de nitrógeno, que desarrolla la metodología de cálculo de entradas y salidas de nitrógeno en la explotación a los efectos de determinar la dosis de fertilizantes nitrogenados inorgánicos a aplicar. Finalmente, **el Anexo V**, de información complementaria, incorpora tablas técnicas de apoyo a la aplicación del Programa, entre ellas las equivalencias en Unidades de Ganado Mayor (UGM) de los distintos tipos de ganado —porcino, ovino, caprino, bovino, equino, cunícola y avícola—, conforme a los criterios establecidos, entre otras normas, en el Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero.

III. OBSERVACIONES

A) Sobre la coordinación y actualización del marco normativo aplicable y la seguridad jurídica del régimen en zonas vulnerables.

El CESRM constata que la determinación de las obligaciones aplicables a las explotaciones agrícolas y ganaderas situadas en zonas vulnerables exige considerar conjuntamente la normativa básica estatal, la Ley 3/2020, de 27 de julio, los programas de actuación aprobados por la Orden y el Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia.

La disposición derogatoria de la Ley 3/2020 mantuvo expresamente vigentes, con rango reglamentario, la disposición adicional primera y el anexo V de la Ley 1/2018, de 7 de febrero, que contiene el citado Código. Asimismo, el artículo 7.1 del Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, establece que los programas de actuación deben incorporar las medidas de los códigos autonómicos de buenas prácticas agrarias cuando no contradigan ni rebajen las medidas mínimas obligatorias establecidas por la normativa estatal.

El artículo 1.3 del Proyecto de Orden afirma que los programas incorporan las medidas previstas en el Código de Buenas Prácticas Agrarias. Sin embargo, no se incluye una correspondencia expresa entre las medidas del Código y las recogidas en los anexos I y II, ni se identifican las previsiones que se reproducen, actualizan, sustituyen o continúan siendo aplicables de manera autónoma. La disposición derogatoria del Proyecto se limita, por su parte, a derogar la Orden de 16 de junio de 2016, sin modificar ni derogar expresamente el Código.

Esta cuestión resulta especialmente relevante porque el Código contiene obligaciones adicionales o más concretas que las previstas en la normativa básica estatal. Aunque buena parte de ellas se reproduce y, en algunos casos, se refuerza en los nuevos programas, no siempre resulta posible apreciar de forma inmediata si todas sus determinaciones vinculantes han quedado plenamente incorporadas.

También debe aclararse la relación entre el Código y la exclusión establecida en el artículo 3 del Proyecto para las explotaciones agrícolas de dimensión inferior a 0,3 UTA, excepto los invernaderos con cubierta plástica. Esta exclusión se establece únicamente a efectos del cumplimiento de los programas de actuación, mientras que el Código continúa declarando obligatoria su aplicación en las zonas vulnerables y no contiene una exención equivalente. En consecuencia, podría entenderse que dichas explotaciones quedan excluidas de las obligaciones específicas de los programas, pero continúan sometidas a las determinaciones vinculantes del Código.

El CESRM considera que esta situación no ofrece a los destinatarios un marco suficientemente integrado, claro y predecible, como exige el principio de seguridad jurídica y la adecuada accesibilidad de la normativa. La complejidad técnica de la regulación y la concurrencia de disposiciones estatales y autonómicas hacen especialmente necesario que agricultores, ganaderos, asesores y órganos de control puedan identificar de forma inequívoca las obligaciones aplicables.

Por ello, el CESRM recomienda que se establezca expresamente la relación entre el Código de Buenas Prácticas Agrarias y los nuevos programas de actuación. A tal efecto, deberían identificarse las medidas del Código que se incorporan, las que se sustituyen o actualizan y aquellas que, en su caso, continúan siendo aplicables de forma autónoma.

Asimismo, debería aclararse expresamente el alcance de la exención correspondiente a las explotaciones de dimensión inferior a 0,3 UTA y determinar si afecta exclusivamente a las obligaciones añadidas por los programas o también a las procedentes del Código de Buenas Prácticas Agrarias.

El CESRM considera que la solución normativa más adecuada sería valorar la actualización simultánea del Código, haciendo uso de la habilitación contenida en la disposición derogatoria de la Ley 3/2020. Esta actualización debería mantener su función general como código aplicable voluntariamente en el conjunto de la Región y determinar claramente las medidas que resultan obligatorias en las zonas vulnerables. Si dicha actualización no pudiera realizarse en esta misma tramitación, la Orden debería incorporar, al menos, una cláusula expresa de coordinación y una relación

detallada de las disposiciones que permanecen vigentes.

La elaboración posterior de guías, cuadros comparativos o documentos consolidados puede facilitar el cumplimiento de la norma, pero no debería sustituir la necesaria claridad del propio texto normativo en la determinación de las obligaciones exigibles.

Finalmente, se considera conveniente que, una vez aprobado y en vigor el Programa de Actuación específico para la Zona Vulnerable del Campo de Cartagena, se acometa el redimensionamiento de los contenidos agrarios y ganaderos de la Ley 3/2020 que hayan quedado incorporados y regulados en dicho Programa, suprimiendo o adaptando las previsiones coincidentes o superpuestas, con el fin de evitar duplicidades, reducir rigideces regulatorias y reforzar la simplificación y la seguridad jurídica del marco aplicable al sector agrario y ganadero. Esta revisión tendría por objeto evitar la coexistencia de las diferentes disposiciones regulatorias sobre sobre las mismas materias y favorecer que el Programa de Actuación sea el instrumento ordinario de seguimiento, evaluación y actualización de estas medidas.

B) Sobre la idoneidad y necesidad de la Norma

El CESRM valora positivamente la elaboración del Proyecto de Orden de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, por la que se establece el Programa de Actuación para las Zonas Vulnerables a la Contaminación por Nitratos de la Región de Murcia y el Programa de Actuación Específico para la Zona Vulnerable a la Contaminación por Nitratos del Campo de Cartagena, por cuanto con él se aborda un reto fundamental para la región tanto desde el punto de vista ambiental como desde el de la seguridad jurídica del sector agrario. Esta valoración positiva se sustenta en una pluralidad de razones que este Consejo considera oportuno desarrollar.

En primer lugar, y tal como se ha expuesto con mayor detalle en el apartado de Antecedentes de este dictamen, la tramitación de este Proyecto de Orden responde a necesidades jurídicas ya identificadas y a las que este Consejo se remite sin reiterarlas. Baste señalar que, a la vista de dichos Antecedentes, la aprobación de esta Orden constituye ya una obligación ineludible de la Administración regional, que no admite nuevos aplazamientos. La ausencia de un marco normativo actualizado y coherente con las exigencias derivadas de la Ley 3/2020 y del Real Decreto 1051/2022 venía generando una situación de inseguridad jurídica que afectaba tanto a las explotaciones agrarias como a las propias administraciones encargadas de la vigilancia y el control, lo que reforzaba la urgencia de contar con un instrumento normativo claro, técnicamente solvente y aplicable.

En segundo lugar, la contaminación de las aguas por nitratos de

origen agrario constituye uno de los principales retos ambientales a los que se enfrenta actualmente la Unión Europea, y así lo ha puesto de manifiesto reiteradamente la propia Comisión. En su evaluación de la Directiva 91/676/CEE, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, la Comisión ha señalado que dicha Directiva constituye una herramienta clave para lograr un buen estado medioambiental de las aguas europeas y un acto legislativo esencial para alcanzar los objetivos del Pacto Verde de la Unión Europea. En esta misma línea, cabe destacar que las estrategias europeas de biodiversidad y "de la granja a la mesa" fijan como objetivo común reducir las fugas de nutrientes al medio ambiente en al menos un 50 % de aquí a 2030, preservando al mismo tiempo la fertilidad del suelo, lo que evidencia que el problema al que se enfrenta la Región de Murcia con esta Orden se inscribe en una preocupación compartida por el conjunto de la Unión. La Comisión ha subrayado igualmente que la agricultura constituye la fuente principal de esta forma de contaminación, lo que legitima y hace necesarias medidas específicas y ambiciosas como las que ahora se proyectan. La Comisión pone también de relieve que el reto de los nitratos no es exclusivo de nuestra región, sino un desafío estructural de compatibilización entre la actividad agraria y la preservación de los recursos hídricos que exige respuestas normativas firmes, proporcionadas y técnicamente bien fundamentadas.

Esta problemática adquiere una relevancia singular en el caso de la Región de Murcia por su estrecha vinculación con la conservación del Mar Menor. Como es sabido, la laguna sufrió graves episodios de eutrofización y contaminación derivados, entre otros factores, de la contaminación difusa por nitratos de origen agrario procedente del Campo de Cartagena, lo que motivó una intensa alarma social y una respuesta legislativa singular a través de la Ley 3/2020, de Protección Integral del Mar Menor. Dicha Ley dedica sus capítulos V y VI precisamente a establecer las bases y directrices que el Proyecto de Orden ahora desarrolla, de modo que el Programa de Actuación viene a constituirse, en la práctica, en el instrumento reglamentario de aplicación de la citada Ley. Resulta por tanto coherente y necesario que este Programa se dote de la profundidad definitoria y la finura técnica adecuadas para no desvirtuar el espíritu de protección integral que inspiró aquella norma, evitando que una regulación insuficientemente precisa comprometa los objetivos de recuperación ecológica de la laguna.

A lo anterior debe añadirse una consideración de naturaleza económica y comercial que este Consejo estima igualmente relevante. Los principales mercados de destino de las exportaciones hortofrutícolas de la Región —en particular, la gran

distribución del norte de Europa— muestran una sensibilidad creciente hacia el impacto ambiental generado por sus proveedores, incluyendo de forma destacada la gestión de nutrientes agrarios y su repercusión sobre acuíferos y masas de agua superficial. En este contexto, el cumplimiento riguroso de la normativa sobre nitratos no debe entenderse únicamente como una exigencia ambiental o legal, sino también como un factor que fortalece la imagen, la reputación y, en última instancia, la competitividad de la producción agraria regional en los mercados internacionales. Una gestión precavida y verificable del riesgo de contaminación por nitratos constituye, por tanto, un activo estratégico para el sector exportador murciano, y no meramente una carga regulatoria.

Este Proyecto de Orden cumple, además, con otro objetivo de primer orden: dar respuesta a los requerimientos formulados a España por la Comisión Europea en relación con el cumplimiento de la Directiva sobre nitratos, requerimientos que han venido acompañados de la amenaza de apertura o intensificación de procedimientos sancionadores por la insuficiente aplicación de las medidas de lucha contra la contaminación agraria por nitratos. La Comisión Europea ha advertido en sus informes periódicos sobre la persistencia de niveles excesivos de nitrógeno en las aguas de los Estados miembros y ha anunciado el refuerzo de sus acciones de vigilancia y exigencia de cumplimiento como condición previa para alcanzar los objetivos de reducción fijados para 2030. En este sentido, la aprobación de la presente Orden no solo responde a una necesidad interna de ordenación del sector, sino que constituye también un instrumento imprescindible para evitar consecuencias jurídicas y económicas adversas para la Región y para el conjunto del Estado derivadas de un eventual incumplimiento del Derecho de la UE.

Asimismo, la tramitación de este Proyecto de Orden pone de manifiesto la necesidad ineludible de que el Gobierno regional proceda a su aprobación. Se trata de una decisión que, por su relevancia ambiental, su trascendencia jurídica y los imperativos legales y comunitarios ya expuestos, no admite nuevas demoras. El retraso en la aprobación del Programa de Actuación no solo prolongaría la situación de inseguridad jurídica antes referida, sino que además dificultaría el cumplimiento de los plazos y objetivos de reducción de la contaminación por nitratos comprometidos tanto a nivel autonómico como frente a las instituciones europeas, con el consiguiente riesgo de nuevas medidas correctoras o sancionadoras.

Finalmente, este Consejo confía en que esta Orden, que persigue un equilibrio razonable entre la protección de los recursos hídricos y el desarrollo sostenible de la actividad agraria, constituya el inicio de un

proceso de reconciliación entre los distintos sectores afectados por la problemática de los nitratos. En este sentido, el CESRM considera deseable que la aplicación del Programa de Actuación se acompañe de mecanismos de compensación, acompañamiento, información y cooperación con el sector agrario, de modo que las exigencias técnicas y de control se perciban no como una imposición unilateral., sino como parte de un esfuerzo compartido para garantizar, de manera simultánea, la viabilidad económica de las explotaciones y la recuperación y preservación de los ecosistemas acuáticos de la Región, muy singularmente del Mar Menor.

C) Sobre la tramitación y complejidad del expediente.

El Proyecto de Orden de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, por la que se establece el programa de actuación para las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de la Región de Murcia y el programa de actuación específico para la zona vulnerable a la contaminación por nitratos del Campo de Cartagena tiene un largo recorrido de tramitación administrativa y participación pública, que se inició en el año 2020.

Sintéticamente, procede señalar que el órgano impulsor del Proyecto de Orden es la Dirección General de Agricultura y Política Agraria Común, perteneciente a la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, que asume las funciones de prevención y control de la contaminación por nitratos de origen agrario en zonas vulnerables, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto n.º 88/2026, de 11 de junio, por el que se establecen los órganos directivos de dicha Consejería.

Mediante Resolución de 26 de febrero de 2020 de la entonces Dirección General de Producción Agrícola, Ganadera y del Medio Marino se acordó iniciar la consulta pública previa a la elaboración del Proyecto de Orden. El periodo de consulta, inicialmente comprendido entre el 28 de febrero y el 27 de marzo de 2020, se vio interrumpido por la declaración del estado de alarma sanitaria derivado de la crisis de la COVID-19, reanudándose mediante Resolución de 25 de abril de 2020 por los trece días naturales restantes.

De acuerdo con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, y con la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada, los programas de actuación debían someterse a evaluación ambiental estratégica, para lo cual el órgano impulsor formuló, con fecha 20 de octubre de 2020, el Documento Inicial Estratégico. Posteriormente, la Dirección General del Agua, que asumió entonces las competencias como órgano impulsor y sustantivo, emitió el 30 de octubre de 2020 el Informe Técnico de Propuesta de la Orden de aprobación de los programas de actuación, acompañado del correspondiente borrador. Una

vez aprobado el Acuerdo de Inicio de la evaluación ambiental por la Dirección General del Agua en fecha 11 de marzo de 2021, la Dirección General de Medio Ambiente, como órgano ambiental, emitió el documento de alcance del Estudio Ambiental Estratégico el 23 de diciembre de 2021, en base al cual se realizó el Estudio Ambiental Estratégico y la versión inicial de los programas de actuación, sometidos a información pública el 19 de diciembre de 2022, plazo en el que se presentaron numerosos informes y alegaciones. La Dirección General de Producción Agrícola, Ganadera y Pesquera, que volvió a asumir las funciones de prevención y control de la contaminación por nitratos de origen agrario en zonas vulnerables, emitió el 30 de julio de 2024 el informe de respuesta a dichos informes y alegaciones y, de acuerdo con el artículo 107.5 de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada, modificó la propuesta de los programas en fecha 31 de julio de 2024.

Finalmente, una vez elaborado el texto del proyecto, este se sometió al trámite de audiencia e información pública mediante anuncio publicado en el BORM el 20 de diciembre de 2025, abriéndose un plazo de treinta días hábiles para que cualquier persona física o jurídica interesada o afectada pudiera presentar las alegaciones y observaciones que considerase oportunas. Con las alegaciones recibidas en esta fase de elaboración del proyecto normativo, y los correspondientes informes emitidos por el órgano impulsor en contestación a las mismas, se procedió a la modificación del texto normativo y, en consecuencia, a la modificación de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, que ha seguido las pautas establecidas en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de aprobación de la Guía metodológica para la elaboración de una memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) en la Región de Murcia, publicado en el Boletín Oficial de la Región de Murcia el 12 de agosto de 2022.

Por su parte, entre mayo y julio de 2026 el proyecto se sometió a la consideración de los consejos asesores: Consejo Asesor Regional del Agua (CARA), CAROPA, CARMA y Consejo del Mar Menor.

Concluida la referida tramitación, la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca remite a este Consejo Económico y Social el Proyecto de Orden por la que se establece el programa de actuación para las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de la Región de Murcia y el programa de actuación específico para la zona vulnerable a la contaminación por nitratos del Campo de Cartagena, junto con su Memoria de Análisis de Impacto Normativo, para la emisión del dictamen de este Órgano.

Como resumen, los principales hitos del expediente, que se recogen de manera detallada en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, han sido:

Fecha	Hito
26/02/2020	Resolución de inicio de la consulta pública previa
28/02/2020 – 27/03/2020 (interrumpida)	Consulta pública previa (13 días restantes tras el estado de alarma)
25/04/2020	Resolución de reanudación de la consulta pública previa
20/10/2020	Aprobación del Documento Inicial Estratégico
11/03/2021	Acuerdo de Inicio de la Evaluación Ambiental Estratégica Ordinaria
23/12/2021	Resolución de aprobación del Documento de Alcance del Estudio Ambiental Estratégico
Octubre 2022	Elaboración del Estudio Ambiental Estratégico y versión inicial de los programas
19/12/2022	Publicación en el BORM del anuncio de información pública (45 días hábiles) y consulta institucional
30/07/2024	Informe de respuesta a las alegaciones (fase de evaluación ambiental)
31/07/2024	Aprobación de la propuesta de los programas de actuación (anteproyecto de Orden)
03/09/2024 y 13/09/2024	Remisión del expediente completo de evaluación estratégica al órgano ambiental
03/03/2025	Formulación de la Declaración Ambiental Estratégica
15/03/2025	Publicación en el BORM de la Declaración Ambiental Estratégica
20/12/2025	Publicación en el BORM del anuncio de información pública y audiencia del Proyecto de Orden (30 días hábiles)
14 y 15/01/2026	Comunicaciones y notificaciones a administraciones, organismos y entidades
04/02/2026	Fin del plazo de audiencia e información pública
25/05/2026 - 29 y 30/06/2026 - 29/07/2026 16/07/2026	Celebración consejos asesores: C.A. del Agua; CAROPA, CARMA, Consejo de Mar Menor
08/06/2026	Informe de respuesta a las alegaciones de la fase de audiencia
30/07/2026	Propuesta de Orden final y MAIN intermedia

Como se observa en la descripción anterior, el proceso administrativo para la tramitación del presente Proyecto de Orden ha sido particularmente largo e incluye una gran cantidad de actos administrativos e informes que han dado lugar a un expediente de unas 3.700 páginas.

En relación con ello, este Consejo quiere destacar, genéricamente, el alto grado de detalle y adecuación a la normativa que se desprende de un análisis detallado del expediente recibido. En este sentido, el CESRM valora expresamente el destacable esfuerzo de la Administración regional para articular tanto el proceso como el contenido de una temática que es sin duda importante, compleja y de alta sensibilidad para muy distintos objetivos e intereses sectoriales de la Región de Murcia que es preciso armonizar.

Sin duda el conocimiento y la experiencia adquirida por la Administración regional en el desarrollo de este procedimiento, incluidos los debates y las aportaciones técnicas que se han producido durante su elaboración, pueden favorecer unas políticas y unos modos de actuar en los próximos años que consigan compatibilizar la necesaria actuación contra la contaminación por nitratos con las necesidades reales de un sector de tanta importancia para el desarrollo socioeconómico de la Región de Murcia como es el agrario.

No obstante lo anterior, cabe mencionar también que este Consejo ha encontrado en el expediente determinados defectos formales que conviene tener en cuenta para su no reiteración en otros procedimientos.

Entre ellos, como se expondrá en las siguientes observaciones sobre el resultado de la participación pública, no se ha encontrado en la última versión de la MAIN el resultado de la fase de consulta pública previa de 2020. Por otro lado, en el índice de los documentos del expediente recibido por este Consejo hay ciertos errores en la denominación e identificación de archivos que no permiten inferir el contenido de los mismos, lo que dificulta su consulta eficiente. Asimismo, documentos clave como el informe final de alegaciones de 8 de junio de 2026 muestran defectos formales en la numeración de las páginas e incluso en la tipografía. Estos aspectos, aunque puedan ser explicados por la complejidad y extensión del documento o los plazos perentorios para su redacción, dificultan la lectura y la valoración por agentes externos al órgano redactor, como el propio Consejo, no facilitan su correcta comprensión por parte de los sectores y del público interesado una vez publicados en el Portal de Transparencia.

D) Sobre el proceso y el resultado de la participación pública

En lo referente al proceso de consulta institucional y participación pública, el presente Proyecto de Orden y Programa de Actuación para las Zonas

Vulnerables a la Contaminación por nitratos ha satisfecho formalmente los procedimientos y plazos establecidos por la legislación en la materia.

Este CESRM quiere poner en valor el intenso esfuerzo realizado por la administración competente tanto en la comunicación con las administraciones, entidades y sectores afectados, como en el estudio y respuesta detallada dada a las numerosas alegaciones presentadas y que se encuentran reflejadas en los informes de respuesta a las alegaciones en sus distintos momentos de audiencia e información pública.

No obstante lo anterior, este Consejo quiere llamar la atención acerca de que entre las entidades directamente consultadas por la administración no han estado organizaciones importantes del sector económico de la Región de Murcia como la CROEM, aunque dicha organización ha podido pronunciarse a través de su participación en consejos asesores.

A continuación se sintetizan los momentos de consulta e información pública del expediente y sus resultados.

a) Fase de consulta pública previa

Según la MAIN, la consulta pública previa, iniciada mediante Resolución de 26 de febrero de 2020 de la Dirección General de Producción Agrícola, Ganadera y del Medio Marino, se sustanció del 28 de febrero al 27 de marzo de 2020 y quedó interrumpida, cuando restaban 13 días naturales, por la declaración del estado de alarma sanitario por COVID-19. Terminado el estado de alarma se acordó su continuación mediante Resolución de 25 de abril de 2020, completándose los días restantes.

Hay que mencionar que ni en la última versión de la MAIN ni en los informes de alegaciones del expediente recibido por este Consejo aparece el resultado de este proceso de consulta previa ni las eventuales consultas previas realizadas por terceros. Asimismo debemos dar cuenta de que el proceso de consulta previa no aparece en la actualidad en el portal de transparencia a pesar de que así se indica en las dos resoluciones de inicio-reinicio.

b) Fase de evaluación ambiental estratégica

Esta fase de información pública y consulta institucional simultáneas se anunció en el BORM de 19 de diciembre de 2022, con plazo de 45 días hábiles. El informe de respuesta a alegaciones en esta fase es de 30 de julio de 2024. Finalmente, la Declaración Ambiental Estratégica de la Dirección General de Medio Ambiente (03/03/2025, publicada el 15/03/2025), incorporó medidas preventivas y correctoras adicionales, en particular para las nuevas explotaciones de ganado porcino y sus ampliaciones.

De la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, que recoge en varias tablas las administraciones, entidades, organizaciones y particulares que han aportado alegaciones o han presentado informes en esta Fase, se desprende la elevada participación y el elevado número de respuestas a las consultadas realizadas. La siguiente tabla recoge las 58 entidades consultadas, ordenadas alfabéticamente:

Administraciones e interesados consultados	**Respuesta**
ANSE	No
Asociación Herpetológica Murciana	No
Asociación Pacto por el Mar Menor	No
Asociación para la Conservación del Patrimonio de la Huerta de Murcia	No
Ayuntamiento de Águilas	No
Ayuntamiento de Albudeite	No
Ayuntamiento de Aledo	No
Ayuntamiento de Ceutí	No
Ayuntamiento de Fortuna	No
Ayuntamiento de Fuente Álamo	No
Ayuntamiento de Librilla	No
Ayuntamiento de Mazarrón	Sí (07/02/2023)
Ayuntamiento de Mula	No
Ayuntamiento de Torres de Cotillas	No
Ayuntamiento de Totana	No
Ayuntamiento de Villanueva del Río Segura	No
Ayuntamiento de Abanilla	No
Ayuntamiento de Abarán	No
Ayuntamiento de Alguazas	No
Ayuntamiento de Alhama de Murcia	No
Ayuntamiento de Archena	No
Ayuntamiento de Bullas	No
Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz	Sí (17/05/2023)
Ayuntamiento de Cartagena	Sí (06/03/2023)
Ayuntamiento de Cehegín	No
Ayuntamiento de Cieza	No
Ayuntamiento de Jumilla	No
Ayuntamiento de La Unión	Sí (17/03/2023)

Administraciones e interesados consultados	Respuesta
Ayuntamiento de Lorca	Sí (13/02/2023)
Ayuntamiento de Murcia	Sí (23/01/2023 y 10/03/2023)
Ayuntamiento de San Javier	No
Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar	No
Ayuntamiento de Torre Pacheco	No
CEBAS	No
Confederación Hidrográfica del Segura (CHS)	Sí (02/03/2023)
Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos	Sí (20/02/2023)
Colegio Oficial de Biólogos	No
Colegio Oficial de Ambientólogos	No
Colegio Oficial de Ingenieros Agrícolas	Sí (21/02/2023)
DG de Agricultura, Industria Alimentaria y Cooperativismo Agrario (CARM)	No
DG del Agua / SG Biodiversidad Terrestre y Marina (MITECO)	Sí (23/01/2023)
DG de la Costa y el Mar (MITECO)	Sí (03/05/2023)
DG de Medio Natural (hoy DG Patrimonio Natural y Acción Climática)	Sí (18/04/2023)
DG de Ganadería, Pesca y Acuicultura (CARM)	Sí (01/02/2023, 17/02/2023 y 07/03/2023)
DG del Mar Menor (CARM)	Sí (20/05/2024)
DG de Medio Ambiente (CARM)	No
DG de Patrimonio Cultural (CARM)	Sí (26/04/2023)
DG de Seguridad Ciudadana y Emergencias (CARM)	No
DG de Ordenación del Territorio y Arquitectura (CARM)	Sí (02/02/2023)
DG de Salud Pública y Adicciones (CARM)	No
Ecologistas en Acción	Sí (20/02/2023)
Grupo Naturalista Mar Menor	No
IMIDA	No
Instituto Español de Oceanografía	No
Oficina Española de Cambio Climático (MITECO)	Sí (28/02/2023)
Secretaría de Estado de Medio Ambiente	No
Universidad de Murcia	Sí (06/02/2023)
Universidad Politécnica de Cartagena	No

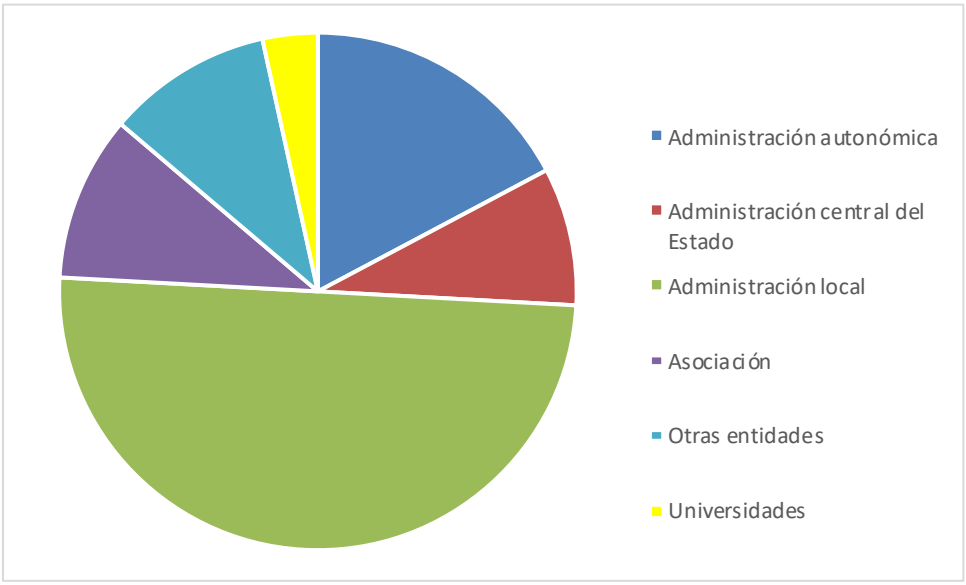


Ilustración 1. Distribución de las entidades consultadas acerca de la Evaluación Ambiental Estratégica, según el tipo. Elaboración propia a partir de la MAIN.

Sobre un total de 58 entidades y administraciones consultadas, 19 emitieron informe de respuesta (un 33 % aproximadamente), destacando la elevada participación de los órganos ambientales estatales y autonómicos frente a la práctica ausencia de respuesta de los ayuntamientos afectados (solo 5 de más de 25 consultados) y de las entidades conservacionistas y universitarias (con la excepción de Ecologistas en Acción y la Universidad de Murcia).

El grado de aceptación de las respuestas enviadas por las entidades consultadas es muy variable y oscila entre el 0%, rechazo total de las propuestas, y el 100%, aceptación total de las propuestas. Destaca el elevado grado de aceptación de las propuestas realizadas por las Administraciones Públicas consultadas, con excepción de los ayuntamientos respondientes cuya aceptación es menor. Dichas propuestas se centran fundamentalmente en la toma en consideración de criterios e indicadores técnicos para el cálculo y aplicación de las medidas propuestas en los programas de actuación.

Alegaciones presentadas tras la exposición pública (evaluación ambiental estratégica)

Adicionalmente a la consulta institucional, 12 personas o entidades alegaron en plazo durante esa fase de evaluación ambiental estratégica.

Alegante
Agropecuarias Casas Nuevas, S.A.
ADESPOFA (ganado porcino, Fuente Álamo)
Ángel Faz Cano
Antonio Conesa Legaz
Asociación Agroingenieros por el Mar Menor (Juan Andrés Meca)
ANFEE (Asoc. Nacional de Fabricantes de Fertilizantes)
CEFUSA Ganadería Porcina
COAG-IR Murcia
Eurochem Agro Iberia
José Méndez García
Juan Andrés Meca Saura
UPA Murcia

El grado de aceptación ha sido también muy variable, desde el rechazo total a las alegaciones que afectarían a la aplicación de normativa de obligado cumplimiento hasta la total aceptación de propuestas que pueden mejorar la aplicación de las medidas propuestas en los programas de actuación.

Entre las alegaciones más relevantes destacan la de ANFEE, íntegramente desestimada por prohibir el artículo 40 de la Ley 3/2020 el uso de urea en el Campo de Cartagena; la de ADESPOFA, que solicitaba eliminar la impermeabilización artificial obligatoria de las balsas (rechazada por no poder rebajarse las exigencias de la Ley 3/2020) y revisar la zonificación de Fuente Álamo (rechazada por exceder el objeto del procedimiento); la de CEFUSA, aceptada íntegramente al admitirse la sustitución de periodos fijos de prohibición por alertas meteorológicas de AEMET; y la de UPA que pide una definición más exacta de "explotación agraria" para excluir a las pequeñas explotaciones y que da lugar a la introducción, por parte del promotor, del umbral de 0,3 UTA por debajo del cual se eximen del cumplimiento de ciertas medidas.

Se reproduce a continuación la tabla resumen de alegaciones, consultas y respuestas contenida en las páginas 28, 29 y 30 de la MAIN:

Interesado (Persona o Entidad)	% Acep.	Resumen de Alegaciones Realizadas	Motivación de Aceptación (Resumen)	Motivación de Rechazo (Resumen)
S.G. Biodiversidad (MITECO)	**100%**	Inclusión de indicadores de biodiversidad (Shannon-Weiner) y seguimiento de especies amenazadas como bioindicadores	Mejora el diagnóstico ambiental estratégico alineándolo con la Red Natura 2000	Ninguna.

Interesado (Persona o Entidad)	% Acep.	Resumen de Alegaciones Realizadas	Motivación de Aceptación (Resumen)	Motivación de Rechazo (Resumen)
Oficina Esp. Cambio Climático (OECC)	**100%**	Referencias al inventario de emisiones de gases de efecto invernadero y coherencia con la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático	Necesario para la coordinación de políticas ambientales estatales y regionales	Ninguna.
Confederación Hidrográfica del Segura (CHS)	**90%**	Integración del RD 1051/2022 y RD 1054/2022; actualización de cartografía de vulnerabilidad; prohibición de riego >5h en goteo; precisión del término "Dominio Público Hidráulico"	Obligatoriedad de armonización con la normativa estatal básica y el Plan Hidrológico del Segura	Se rechaza la inclusión inmediata de anexos de fertilizantes en el CUE por estar sujeta al desarrollo informático del SIEX
S.G. Ganadería (CARM)	**100%**	Actualización de tablas de equivalencia UGM para todas las especies; aplicación de MTD para reducción de N y P; obligatoriedad del sistema REMODEGA	Adaptación a los Reales Decretos de ordenación ganadera de 2021 y 2022 (porcino, avícola y vacuno)	Ninguna.
Ayuntamientos (Murcia, Lorca, Caravaca, La Unión, Mazarrón)	**40%**	Consideraciones sobre zonificación del PGMO; protección de captaciones de agua potable municipal; uso de aguas regeneradas	Se incorporan perímetros de protección de pozos y normativas sobre agua regenerada para el regadío	Se desestiman alegaciones sobre urbanismo, licencias o clasificación de suelo por ser materias ajenas al Programa de Nitratos

Interesado (Persona o Entidad)	% Acep.	Resumen de Alegaciones Realizadas	Motivación de Aceptación (Resumen)	Motivación de Rechazo (Resumen)
D.G. Patrimonio Cultural (PH)	**0%**	Informe de conformidad técnica sin proponer cambios al articulado	Se toma nota de la conformidad administrativa	No hubo propuestas de cambio.
D.G. Mar Menor	**100%**	Manifestación de no interferencia con sus planes de gestión específicos	Se valida la coherencia inte-radministrativa	
Universidad de Murcia (D. Robledano)	**100%**	Detallar las fases de eutrofización en el Mar Menor (transparencia vs clorofila) y corrección de microreservas de flora	Mejora la solidez científica del Documento Ambiental Estratégico	Ninguna.
COIARM (Ingenieros Agrónomos)	**50%**	Clarificación de la responsabilidad del asesor; exclusión de superficies no productivas en el cálculo de analíticas	Se acepta la precisión en la firma de prescripciones y la delimitación de superficies reales de cultivo	Se deniega la entrada de particulares en la Comisión de Seguimiento por ser un órgano de coordinación administrativa
Ecologistas en Acción	**0%**	Crítica general al modelo agrícola y a la falta de personal inspector [33:145].	Ninguna.	Se desestiman por ser juicios de valor o referirse a medios humanos ya planificados en los Planes de Inspección trienales

Interesado (Persona o Entidad)	% Acep.	Resumen de Alegaciones Realizadas	Motivación de Aceptación (Resumen)	Motivación de Rechazo (Resumen)
D. Antonio Conesa Legaz (Ing. Agrónomo)	**30%**	Crítica a la burocracia de los registros; revisión de distancias a cauces	Se aceptan correcciones técnicas en el lenguaje administrativo de los registros	Se rechaza la eliminación de registros por ser esenciales para el control de la Directiva de Nitratos
D. Ángel Faz Cano (UPCT)	**100%**	Modificación de parámetros en analíticas de suelo (RAS, conductividad) y protocolos de muestreo de deyecciones	Incorporación de estándares de investigación científica para mejorar la caracterización de suelos	Ninguna.
Agroingenieros por el MM / COITARM / D.	**60%**	Inclusión de coeficientes específicos para brócoli y calabacín; desinfección	Se aceptan las actualizaciones de las tablas de extracción y	Se rechaza la sustitución total de los registros
Juan Andrés Meca		mediante biosolarización; simplificación del CUE	las técnicas de sanidad vegetal alternativas	autonómicos por el CUE estatal hasta que este sea plenamente funcional
COAG-IR Murcia (Fase 2023)	**40%**	Exenciones para secano; uso de registros propios; agrupación de parcelas a 4 km	Se permite el uso de modelos de registro alternativos que contengan la información mínima	Se rechaza flexibilizar el balance de nitrógeno en secano por la obligatoriedad de control en toda la ZVN

Interesado (Persona o Entidad)	% Acep.	Resumen de Alegaciones Realizadas	Motivación de Aceptación (Resumen)	Motivación de Rechazo (Resumen)
Agropecuarias Casas Nuevas, S.A.	**30%**	Revisión de trazabilidad en transporte de estiércol y abonado de fondo en tierras sin cultivo	Se ajusta la redacción sobre trazabilidad conforme al Reglamento (UE) 142/2011	Se rechaza el abonado en barbecho por riesgo de lixiviación de nitratos acumulados
CEFUSA (Porcino)	**100%**	Sustituir periodos fijos de prohibición por alertas meteorológicas de la AEMET	Se acepta el criterio de adaptabilidad meteorológica para la aplicación de purines	Ninguna.
ANFEE (Fabricantes Fertilizantes)	**0%**	Permitir fertilizantes ureicos con inhibidores de la ureasa en el Campo de Cartagena	Ninguna.	Impedimento legal: El Art. 40 de la Ley 3/2020 prohíbe expresamente el uso de urea en dicha zona
ADESPOFA (ADS Fuente Álamo)	**10%**	Eliminar impermeabilización artificial; revisar zonificación de Fuente Álamo	Se corrigen erratas en las tablas de equivalencias de especies menores	No se puede alterar la zonificación de la ZVN en este procedimiento ni rebajar las medidas de estanqueidad de la Ley 3/2020
Eurochem Agro Iberia	**20%**	Bonificaciones de dosis por uso de inhibidores; corrección de unidades de CE	Aceptadas las correcciones técnicas de unidades de conductividad eléctrica	Se eliminan las bonificaciones por inhibidores siguiendo el principio de precaución ante episodios torrenciales

Interesado (Persona o Entidad)	% Acep.	Resumen de Alegaciones Realizadas	Motivación de Aceptación (Resumen)	Motivación de Rechazo (Resumen)
UPA Murcia (Fase 2023)	**50%**	Definición de "pequeña explotación", exclusión de autoconsumo; sustitución de analíticas por ECOGAN	Se acepta la exención para explotaciones de reducida dimensión sin invernaderos	Se rechaza el uso de ECOGAN como sustituto de analíticas de suelo por falta de equivalencia técnica en el control de nitratos.

c) Fase de información pública y trámite de audiencia del Proyecto de Orden

Una vez incorporadas las determinaciones de la Declaración Ambiental Estratégica, el proyecto se sometió, conforme al artículo 53 de la Ley 6/2004 y al artículo 60 del Decreto-ley 1/2025, a un nuevo trámite de audiencia e información pública, mediante anuncio publicado en el BORM el 20 de diciembre de 2025 (30 días hábiles, hasta el 4 de febrero de 2026), con comunicaciones individualizadas remitidas los días 14 y 15 de enero de 2026 a un total de 75 administraciones, entidades y organizaciones:

Categoría	Entidades notificadas
Asociaciones	ANSE, AILIMPO, APOEXPA, ASAJA Región de Murcia, COAG-IR, FECAMUR, FECOAM, UPA, Ecologistas en Acción, Pacto por el Mar Menor
Colegios profesionales	Colegio de Ambientólogos, Colegio de Biólogos, Colegio de Ingenieros Agrónomos, Colegio de Ingenieros Técnicos Agrícolas, Colegio de Veterinarios.
Administración regional	Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca (DG del Agua, DG Política Agraria Común, Secretaría General); Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor (DG Medio Ambiente, DG Patrimonio Natural y Acción Climática, DG Mar Menor, SG Biodiversidad, Áreas Protegidas y Acción Climática); Consejería de Turismo, Cultura, Juventud y Deportes (DG Patrimonio Cultural)

Categoría	Entidades notificadas
Administración estatal	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (DG Calidad y Evaluación Ambiental, DG Biodiversidad, Bosques y Desertificación, DG Costa y el Mar, DG del Agua, OECC, CHS); Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Secretaría de Estado, SG Medios de Producción Agrícola y OEVV, SG Medios de Producción Ganadera)
Universidades	Universidad de Murcia, UPCT, UCAM
Otras entidades	CCRR del Campo de Cartagena, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, ESAMUR; IMIDA
Ayuntamientos	34 de los 45 municipios de la Región (Abanilla, Abarán, Águilas, Albudeite, Alcantarilla, Aledo, Alguazas, Alhama de Murcia, Archena, Beniel, Bullas, Calasparra, Campos del Río, Caravaca de la Cruz, Cartagena, Cehegín, Ceutí, Cieza, Fortuna, Fuente Álamo, Jumilla, Librilla, Lorca, Lorquí, Los Alcázares, Mazarrón, Molina de Segura, Murcia, Ojós, San Javier, San Pedro del Pinatar, Santomera, Torre Pacheco, Torres de Cotillas, Totana, La Unión, Villanueva del Río Segura)

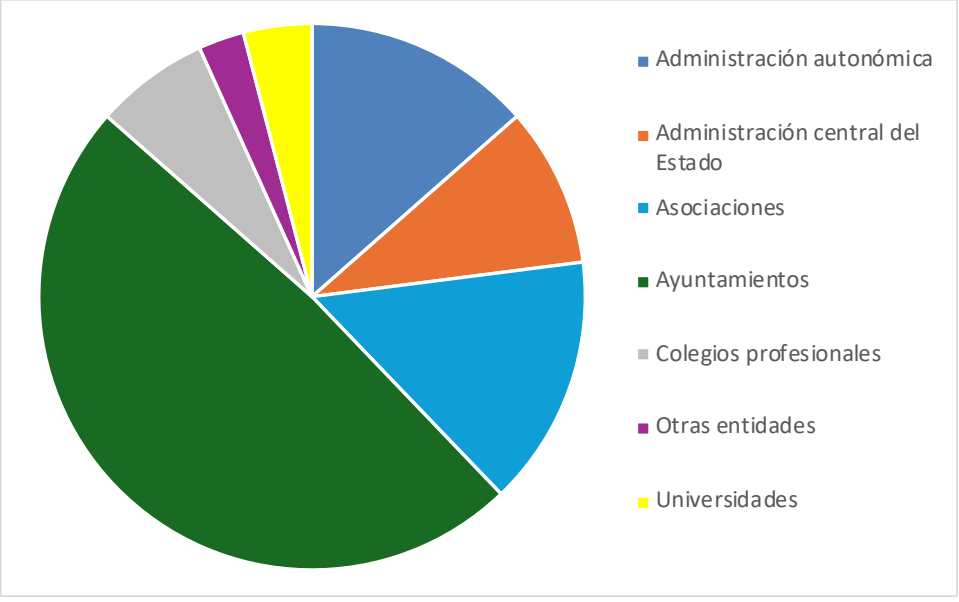


Ilustración 2. Distribución de las entidades consultadas acerca del Proyecto de Orden, según el tipo. Elaboración propia a partir de la MAIN

Alegaciones presentadas en la fase de audiencia e información pública

Al finalizar la fase de consulta pública, se recibieron un total de 116 alegaciones. Las personas y entidades que presentaron alegaciones se agrupan, según la propia MAIN, en las siguientes categorías:

Categoría	Alegantes
Administraciones públicas / organismos oficiales	SG de Producción Ganadera Sostenible; ESAMUR; Oficina Técnica del Mar Menor; CHS; Ayuntamiento de Cartagena; DG de Patrimonio Cultural; Ayuntamiento de Murcia
Comunidades de regantes	CCRR del Campo de Cartagena; CCRR de Águilas y CCRR Marina de Águilas (mediante numerosos escritos individuales de socios y explotaciones, sustancialmente idénticos entre sí)
Organizaciones agrarias / sector agrario	UPA Murcia; ASAJA Región de Murcia (en representación de cerca de 100 personas físicas y jurídicas asociadas); COAG (dos escritos); FECOAM; PROEXPORT
Colegios profesionales	COIARM (Ingenieros Agrónomos); COGITARM (Ingenieros Técnicos Agrícolas)
Empresas y asesorías	Agroingenieros por el Mar Menor; Riblanc Asesoría Jurídica; Eurochem Agro Iberia; Explotaciones Agrícolas El Cabildo; SAT Agricultores del Sureste
Asociaciones vecinales y ecologistas	Ecologistas en Acción; A.V. Los Camachos (G. Santiago / F. Marín / D. Hernández)
Interesados particulares	Miguel Ángel Cámara Botía; Juan Carlos Beltrán Castillo; Ada García Saura; Ángel David Avilés; Antonio Sanz-Pastor

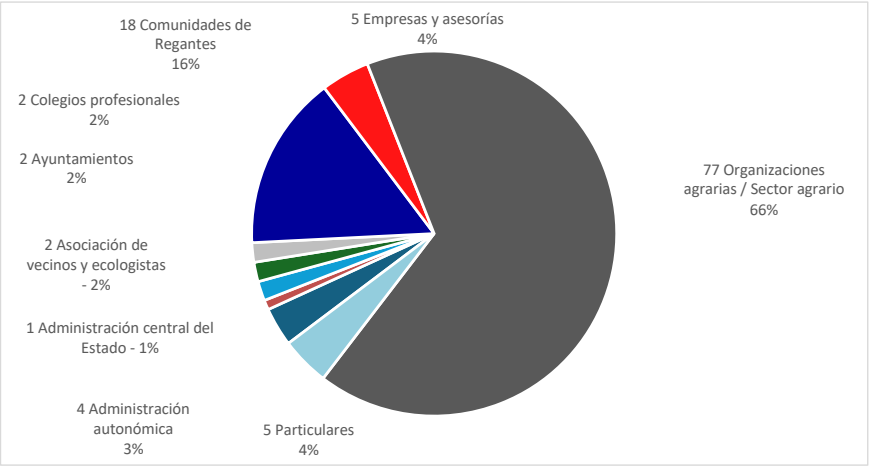


Ilustración 3. Distribución de los alegantes al Proyecto de Orden, según tipo. Elaboración propia a partir de la MAIN

Del conjunto de alegaciones llama la atención el número de alegaciones procedente de la organización ASAJA y cerca de 100 de sus socios individuales o empresariales o que las tres organizaciones agrarias coincidan en pedir elevar el umbral de exclusión de las explotaciones agrarias a partir del cual las explotaciones agrarias deban someterse a las medidas de los programas de actuación.

El resumen de aceptación de las alegaciones, contestadas mediante informe de la Subdirección General de Producción y Nutrición Agrícola Sostenibles de 8 de junio de 2026, es el que se detalla en las páginas 38 a 47 de la MAIN:

Interesado (Persona o Entidad)	% Aceptación	Resumen de Alegaciones Realizadas	Motivación de la Aceptación	Motivación del Rechazo
COAG-IR Murcia	**45%**	Revisión del régimen sancionador de la Ley 3/2020; elevación del umbral a 1 UTA; entrega de documentación solo a requerimiento; frecuencia de analíticas en secano cada 100 ha; inclusión del Almendro como frutal; clarificación del periodo de retorno T=500; plazo de 10 días para registro en REMODEGA; protocolo de excepción mediante isótopo 15N	Se acepta la simplificación operativa (documentación a requerimiento), la agrupación de parcelas a 4 km, y el uso de esquemas de presiones en lugar de planos	El umbral de 1 UTA se rechaza por el riesgo ambiental acumulado; el plazo de 10 días en REMODEGA contraviene la comunicación previa exigida por ley; la excepción 15N puede realizarse en el marco de centros oficiales de investigación.
Representados por ASAJA Murcia (77 personas físicas y 19 personas jurídicas)	**30%**	Sobrerregulación administrativa de los registros 1, 3, 4 y 5; el Registro 1 (lluvias) es innecesario en invernaderos; error en superíndices del Registro 4; eximir a las hortícolas de las curvas de nivel; denuncia de agravio comparativo y pérdida de competitividad en el término de Águilas	Se acepta la subsanación de las erratas técnicas relativas a los superíndices en la tabla del Registro 4 de control de humedad	Los registros 1, 3 y 5 son instrumentos pilares de la trazabilidad exigida por la Directiva de Nitratos; el laboreo en contorno es crítico contra la escorrentía; Águilas presenta niveles críticos de nitratos (262 mg/l) que obligan a las medidas del RD 47/2022

Interesado (Persona o Entidad)	% Aceptación	Resumen de Alegaciones Realizadas	Motivación de la Aceptación	Motivación del Rechazo
S.G. de Ganadería (CARM)	**100%**	Actualización de las referencias al RD 346/2025; inclusión de excepciones para explotaciones porcinas y avícolas de autoconsumo según RD 306/2020 y 637/2021; ajuste de capacidades de almacenamiento por especie	Obligatoriedad de armonización del programa regional con la normativa básica estatal de sanidad animal y ordenación ganadera	Ninguna.
Confederación Hidrográfica del Segura (CHS)	**95%**	Inclusión del RD 1051/2022 y RD 1054/2022; adición de fosfatos en analíticas de agua; T=500 años para granjas; medición de conductividad eléctrica a 20ºC; moratoria total para nuevas granjas en toda la ZVN	Aceptada la integración normativa estatal, el periodo T=500, la inclusión de fosfatos y la estandarización de la conductividad a 20ºC para asegurar la comparabilidad de datos	La moratoria total excede el objeto de este programa (ya regulado por la Ley 3/2020 y la Declaración Ambiental Estratégica).
CCRR Campo Cartagena	**35%**	Admisión de tomas de muestras de suelo por personal cualificado del titular; exclusión del estiércol del límite de abonado de fondo; reajuste del balance de N ante inclemencias meteorológicas	Se acepta el reajuste de balances ante pérdidas demostrables de cosecha y la toma de muestras por el titular de forma transitoria hasta la publicación de las guías del MAPA	El estiércol debe computar obligatoriamente en el abonado de fondo para prevenir lixiviaciones según el Código de Buenas Prácticas

Interesado (Persona o Entidad)	% Aceptación	Resumen de Alegaciones Realizadas	Motivación de la Aceptación	Motivación del Rechazo
COIARM (Ingenieros Agrónomos)	**55%**	Excluir viales y superficies no productivas del cálculo de analíticas; ingreso del Colegio como vocal en la Comisión de Seguimiento; sustitución de planos técnicos por esquemas de presiones simplificados; estudio de apilamiento por el propio agricultor	Se acepta la exclusión de áreas no productivas, el uso de esquemas simplificados para mantenimiento de riego	La Comisión de Seguimiento es un órgano de coordinación administrativa interna de la CARM.
COITARM (I. Técnicos Agrícolas)	**30%**	Eliminar analíticas de metales pesados en suelos sin lodos; biosolarización computada en el límite de 170 kg N; habilitación de los ITA como asesores; supresión de los registros 1 y 2 por redundancia con el SIEX	Se incluye la biofumigación como técnica permitida y se clarifica la figura del Asesor en Fertilización conforme al RD 1051/2022	No se eliminan metales pesados por poder proceder de fuentes diversas; los registros 1 y 2 son exigencias de trazabilidad del CBPA de obligado cumplimiento
PROEXPORT	**30%**	Eliminar la toma de muestras por laboratorios; estiércol fuera del límite de fondo; incluir brócoli y calabacín en tablas; elevar el umbral de pendiente al 10%; concepto de sustrato confinado en invernaderos	Inclusión de nuevos cultivos hortícolas en las tablas de extracción y validación de la definición de hidroponía ("sustrato confinado")	Se mantiene el umbral del 5% de pendiente para el laboreo en contorno por riesgo de erosión hídrica
UPA Murcia	**50%**	Definición de Hoja de Cultivo y aplicación de umbrales por hoja; uso de ECOGAN como alternativa a las analíticas; exención total para apicultura; elevación del umbral de exclusión a 1 UTA	Se acepta la exención para pequeñas explotaciones (<0,3 UTA) y sectores menores como apicultura o explotaciones de autoconsumo	El umbral de 1 UTA se deniega por pérdida de control sobre múltiples parcelas; ECOGAN no sustituye el control analítico directo de la lixiviación

Interesado (Persona o Entidad)	% Aceptación	Resumen de Alegaciones Realizadas	Motivación de la Aceptación	Motivación del Rechazo
ESAMUR	**100%**	Precisión del concepto de enmienda orgánica y aplicación de lodos tratados con criterios de estabilidad según el RD 1051/2022	Mejora la calidad agronómica del suelo y previene fermentaciones anaerobias indeseadas en la aplicación de enmiendas	Ninguna.
FECOAM	**40%**	Umbral de 0,5 UTA; supresión del artículo 6 (infracciones graves); analíticas en secano solo para superficies >10 ha; reajuste del balance de N; ampliación de la agrupación de parcelas a 4 km	Se acepta la ampliación de la distancia de agrupación de fincas a 4 km y la cláusula de reajuste del balance cerrado ante plagas o meteorología adversa	El umbral de 0,5 UTA se rechaza por riesgo ambiental; el artículo 6 es preceptivo para tipificar infracciones graves conforme a la Ley 3/2020
Agroingenieros por el MM	**30%**	Toma de muestras de suelo por el propio agricultor; exclusión de estiércol en fondo; prescripción por asesor sin ser Operador Agroambiental (OA); reducir cuantía de sanciones de la Ley 3/2020	Aceptada la prescripción por Asesor en Fertilización (que puede no ser OA) y la toma de muestras por el titular hasta la publicación de guías oficiales	La reducción de multas es denegada por falta de rango legal de esta Orden para modificar la Ley del Mar Menor
Oficina Técnica Mar Menor	**65%**	Alusión a la dinámica hídrica superficial; inclusión de la Sentencia del TJUE de 2024 en el preámbulo; unificación de puntos de monitoreo; obligatoriedad del sistema REMODEGA	Se acepta incluir la Sentencia del TJUE y el sistema REMODEGA en la motivación jurídica del programa para reforzar su justificación	Se rechaza la unificación total de monitoreo por tener los sensores (humedad) y las analíticas (nutricional) funciones de control diferenciadas

Interesado (Persona o Entidad)	% Aceptación	Resumen de Alegaciones Realizadas	Motivación de la Aceptación	Motivación del Rechazo
Ayuntamiento de Cartagena	**15%**	Referencias al uso de aguas regeneradas procedentes de depuradoras	Inclusión de las determinaciones del RD 1085/2024 que regula el uso de aguas depuradas para riego agrícola	Ninguna.
Eurochem Agro Iberia	**10%**	Bonificación del 25% en abonado de fondo por uso de inhibidores de nitrificación; corrección técnica de unidades de Conductividad Eléctrica (CE)	Se acepta la corrección técnica de las unidades de medida para asegurar la comparabilidad de los informes analíticos	Se suprimen los incentivos por inhibidores siguiendo el principio de cautela ante la falta de garantía absoluta contra la lixiviación en lluvias torrenciales
Juan Carlos Beltrán Castillo	**100%**	Cambio del término "microbiológico" por "biológico" para permitir biofiltros y otras técnicas en el tratamiento de deyecciones en origen	Permite una mayor flexibilidad tecnológica en las plantas de tratamiento de estiércoles	Ninguna.
Ecologistas en Acción	**0%**	Crítica general a la capacidad de inspección de la Administración; falta de mejoras relevantes en el PAZV respecto a versiones anteriores	Ninguna.	Desestimadas por ser juicios de valor o referirse a medios humanos ya dotados en los planes de inspección trienales vigentes

Interesado (Persona o Entidad)	% Aceptación	Resumen de Alegaciones Realizadas	Motivación de la Aceptación	Motivación del Rechazo
Ada García Saura	**0%**	Primacía de la Ley 19/2022; prohibición de placas solares y plantas de biogás en la cuenca; impacto de las "flash floods" (inundaciones relámpago)	Ninguna.	Sus peticiones sobre urbanismo, energías renovables o minería exceden el objeto estrictamente agrario de este programa de nitratos
Domingo Hernández Paredes	**0%**	Digestato de biogás como factor de riesgo para nitratos; gestión de residuos bajo el principio de proximidad	Ninguna.	Materias ya reguladas por la Ley de Residuos 7/2022 y el Reglamento SANDACH; se remite a la normativa sectorial de evaluación ambiental
Riblanc Asesoría Jurídica	**10%**	Exención de registro para descargas <24h; analíticas colectivas de CCRR por media ponderada; toma de muestras por el titular	Aceptada la toma de muestras de suelo por el titular de la explotación de forma provisional	Rechazada la exención de registro para descargas logísticas breves por la exigencia de trazabilidad ambiental
Miguel Ángel Cámara Botía	**30%**	Modulación de UTA diferenciada para secano y regadío; creación de una red oficial de control de nitratos; toma de muestras por el titular	Aceptada la validación provisional de la toma de muestras de suelo por el titular hasta la publicación de las guías del MAPA	La red oficial de control de aguas subterráneas es competencia exclusiva del Organismo de Cuenca (CHS), no de la CARM L
Antonio Sanz-Pastor Mingot	**0%**	El laboreo siguiendo curvas de nivel no es eficaz; el régimen sancionador es más gravoso que el estatal; ruptura de la unidad de mercado	Ninguna.	La Guía Wageningen ratifica científicamente la eficacia del laboreo en contorno contra el transporte de nitratos

Interesado (Persona o Entidad)	% Aceptación	Resumen de Alegaciones Realizadas	Motivación de la Aceptación	Motivación del Rechazo
Ana Mingot Sanz Pastor	**0%**	Idéntica a la anterior: ineficacia de curvas de nivel y régimen sancionador excesivo	Ninguna.	Referencia a la base científica de la Guía Wageningen para la implementación de la Directiva de Nitratos
Ginés Santiago Egea García	**0%**	Omisión de proyectos industriales con impacto en la Zona 1 del Campo de Cartagena	Ninguna.	El objeto del PAZV se ciñe exclusivamente a la contaminación producida por fuentes agrarias según la Directiva 91/676/CEE
Asociación de Vecinos Los Camachos	**0%**	Omisión de proyectos industriales con impacto en la Zona 1	Ninguna.	Falta de competencia administrativa del Programa de Nitratos sobre planes de implantación industrial
Florentina Marín Martínez	**0%**	Oposición por omisión de proyectos industriales; incumplimiento del principio de precaución; necesidad de transición universal a la agricultura ecológica.	Los ODS y la agricultura ecológica ya se priorizan en las ayudas del PEPAC de la CARM.	Excede competencias del programa; las plantas de biogás ya tienen su propia regulación ambiental.
Ángel David Avilés Conesa	**0%**	Obligatoriedad de priorizar el tratamiento de deyecciones bajo el principio de proximidad.	Ninguna.	Materia ya regulada por la Ley 7/2022 de Residuos y el Reglamento SANDACH, no procediendo duplicidad normativa en el PAZV
DG Patrimonio Cultural	**100%**	Informe de conformidad administrativa sin propuestas de cambio al texto	Se toma conocimiento de la conformidad al no detectarse afección a bienes protegidos.	

Interesado (Persona o Entidad)	% Aceptación	Resumen de Alegaciones Realizadas	Motivación de la Aceptación	Motivación del Rechazo
Ayuntamiento de Murcia	**0%**	Medidas de transporte, almacenamiento y aplicación de purines y estiércol para evitar olores		PAZV no tiene competencias en materia de olores. Esa materia se incluye en la evaluación ambiental de proyectos.

El CESRM ha advertido, no obstante, algunas discordancias entre el contenido del cuadro anterior, las respuestas individualizadas a las alegaciones y las modificaciones finalmente incorporadas al Proyecto de Orden. **A título meramente ilustrativo y sin carácter exhaustivo**, se observan estas discordancias en el tratamiento reflejado respecto del laboreo en terrenos con pendiente, pese a la admisión de determinadas medidas alternativas de conservación del suelo; en la posibilidad transitoria de que la toma de muestras de suelo sea realizada por el titular de la explotación, modificación derivada de una cuestión planteada coincidentemente por diversos alegantes que no aparece recogida de manera homogénea respecto de todos ellos; y en el régimen específico de analíticas establecido para las explotaciones de secano, cuyo grado de correspondencia con las propuestas formuladas no queda claramente explicitado en el cuadro. Asimismo, durante la tramitación ante este Consejo se han puesto de manifiesto otras posibles discordancias entre algunas alegaciones y el tratamiento que el cuadro les atribuye.

Por ello, el Consejo considera conveniente que, antes de la aprobación definitiva de la Orden, se revise la información contenida en la MAIN para garantizar la adecuada correspondencia entre las alegaciones formuladas, las respuestas ofrecidas y las modificaciones efectivamente incorporadas al texto, corrigiendo, en su caso, las calificaciones y porcentajes de aceptación afectados.

Durante la tramitación se ha planteado la necesidad de precisar el régimen aplicable a los cultivos hortícolas de hoja de ciclo inferior a 45 días en invernadero y a los semilleros, diferenciando entre la obligación de rotación y la eventual limitación del número de ciclos productivos. Dadas las particularidades técnicas y económicas de estos sistemas de producción, el CESRM considera conveniente que esta cuestión sea objeto de una valoración específica por la Administración y, en su caso, de

seguimiento en las futuras revisiones del Programa, sin menoscabo de los objetivos ambientales perseguidos.

Asimismo, ha surgido una cuestión específica sobre el alcance del límite de 170 kg de nitrógeno por hectárea y año. Si bien la MAIN señala con carácter general que no se aceptan excepciones al límite aplicable al abono de origen orgánico, el CESRM considera conveniente completar la motivación de esta decisión, analizando la diferente naturaleza y régimen jurídico de los estiércoles y otros materiales orgánicos utilizados como enmienda, por una parte, y de los productos fertilizantes orgánicos u órgano-minerales comercializados conforme a su normativa específica, por otra, así como su adecuada integración en el sistema de balance de nitrógeno previsto en el Programa. Además, esta limitación perjudica sustancialmente el desarrollo de la actividad en agricultura ecológica y potencia en agricultura convencional el uso de abonados inorgánicos minerales.

Sin perjuicio de la revisión señalada, el grado de aceptación es, en general, muy variable. La mayoría de los rechazos corresponden a propuestas que no pueden ser aceptadas por imperativos normativos de rango superior a esta Orden o simplemente porque se refieren a cuestiones (urbanismo, olores) que no son del ámbito competencial del promotor. Las aceptaciones se refieren mayoritariamente a una errata en el Registro 4 o a cuestiones técnicas o normativas más puntuales (terminología más clara, inclusión de jurisprudencia más actual).

Cabe mencionar, por último, que la cuestión del umbral definido en el artículo 3, sobre el tamaño en UTA para la exclusión de las pequeñas explotaciones, se mantiene en el valor definido por el promotor de 0,3. Este aspecto ha sido fundamental en las alegaciones de las organizaciones agrarias que pretendían la fijación de un umbral superior que habría significado la exclusión de más explotaciones agrarias.

A juicio de este Consejo, y sin entrar en el detalle técnico del asunto que lógicamente excede del cometido de este organismo, el rechazo de las alegaciones que se realiza en el informe de alegaciones para el aumento de este umbral cuenta con una argumentación débil y por ello merece la pena, de cara a posibles revisiones de la norma, proseguir con el estudio y la evaluación técnica de ese umbral.

A pesar de lo anterior, también hay que poner en valor, como muestra de flexibilidad positiva de la administración, el hecho de que en el primer proyecto de Orden de 2020 no había ningún umbral para las explotaciones, por lo que todas estaban incluidas, y fue a partir de alegaciones en la fase de participación pública de 2022 cuando se excluye del cumplimiento

de ciertas medidas a las pequeñas explotaciones por debajo del umbral de 0,3 UTA.

d) Conclusiones generales sobre los resultados de la participación pública

Del examen del expediente resultan destacables varios elementos.

En primer lugar, la doble fase de participación —consulta institucional y alegaciones en 2022-2023, en el marco de la evaluación ambiental estratégica, y nueva audiencia e información pública en 2025-2026, ya sobre el Proyecto de Orden definitivo— evidencia un procedimiento especialmente prolongado, con más de seis años transcurridos desde la Resolución de inicio de la consulta pública previa (26/02/2020) hasta la fecha de conclusión de la última fase de alegaciones (08/06/2026), circunstancia en la que incidió tanto la interrupción por la crisis sanitaria de 2020 como la complejidad de la evaluación ambiental estratégica.

En segundo lugar, se aprecia una participación desigual: mientras que en la fase de evaluación ambiental la respuesta de los ayuntamientos y entidades conservacionistas fue muy limitada, en la fase de audiencia del Proyecto de Orden la participación del sector agrario y de las comunidades de regantes fue notablemente más intensa, canalizada en buena parte a través de escritos colectivos de contenido sustancialmente idéntico (el caso de ASAJA y de los socios de las CCRR de Águilas y La Marina).

En tercer lugar, el grado de estimación de las alegaciones —con porcentajes que oscilan entre el 0 % y el 100 %— revela que la Administración ha atendido de forma diferenciada las propuestas de mejora técnica y de corrección de erratas (con altos porcentajes de aceptación, como en el caso de la CHS, de la Administración General del Estado o de ESAMUR), mientras que ha mantenido las exigencias sustantivas derivadas directamente de la Ley 3/2020, del Real Decreto 1051/2022 y de la normativa básica estatal (trazabilidad de deyecciones, impermeabilización de balsas), rechazando las peticiones dirigidas a rebajar dichas exigencias.

E) Sobre la creación y la composición de la Comisión de Seguimiento.

El artículo 4 del Proyecto de Orden crea la Comisión de Seguimiento como órgano colegiado que tendrá como función evaluar, al menos cada dos años, el grado de eficiencia y la eficacia de las medidas (incluidas aquellas de carácter adicional que se deduzcan de la aplicación del Programa de Actuación) en cada una de las zonas vulnerables designadas.

Hay que destacar que dicha Comisión no aparecía en los primeros borradores de Proyecto de Orden que constan en el expediente, haciéndolo por primera vez en el borrador de

marzo de 2025, tras la publicación de la Declaración Ambiental Estratégica.

A juicio de este CESRM, la creación de esta Comisión es necesaria y oportuna y significa un acierto de la norma. La instauración de un órgano colegiado específico, dotado de una batería de indicadores objetivos y de una periodicidad de evaluación predeterminada —al menos bienal—, dota al Programa de Actuación de un mecanismo institucionalizado de revisión del que hasta ahora carecía de forma expresa y que resulta indispensable en un instrumento normativo llamado a aplicarse de manera continuada sobre realidades hidrológicas y agronómicas cambiantes.

La existencia de esta Comisión permite, además, dar cumplimiento efectivo al mandato de evaluación de la eficacia de las medidas que exige el propio marco normativo europeo y estatal en materia de nitratos, evitando que el seguimiento del Programa quede diluido en la actividad ordinaria de los distintos centros directivos implicados. Asimismo, constituye un cauce idóneo para valorar de forma sistemática la necesidad de adoptar medidas adicionales en aquellas zonas vulnerables donde los indicadores evidencien un deterioro persistente de la calidad de las aguas.

No obstante la valoración positiva anterior sobre la creación de la Comisión, este Consejo considera también conveniente comentar la composición que el artículo 4 propone para ella.

La Comisión se estructura del siguiente modo: la presidencia corresponde al Director General de Agricultura y Política Agraria Común; la secretaría, a un funcionario de la Subdirección General de Agricultura; y las vocalías se atribuyen a los siguientes cargos y representantes: el Subdirector o Subdirectora General de Agricultura, el Subdirector o Subdirectora General de Ganadería, el Subdirector o Subdirectora General de Política Agraria Común, el Director del Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Alimentario (IMIDA), el Director General de Mar Menor, un representante de la Subdirección General de Agricultura, un representante de la Subdirección General de Ganadería, un representante de la Dirección General de Medio Ambiente, un representante del IMIDA, un representante de la Dirección General de Mar Menor y un representante de la Dirección General de Política Agraria Común.

Esta relación de miembros de la Comisión pone de manifiesto un dato que resulta significativo: la totalidad de los doce miembros de la Comisión pertenecen a la propia Administración regional, sin que se prevea la incorporación de ningún representante ajeno a ella. Ni siquiera el IMIDA, pese a tratarse de un organismo con vocación investigadora, aporta una perspectiva externa, en la medida en que se trata de un organismo autónomo adscrito a la propia Consejería y, por tanto, plenamente integrado en

la estructura administrativa. No se contempla, en cambio, la presencia de representantes de las organizaciones profesionales agrarias más representativas de la Región de Murcia, ni de colegios profesionales con competencia técnica directa sobre la materia, ni de las universidades murcianas con departamentos especializados en edafología, hidrogeología o ciencias ambientales, ni de entidades de defensa ambiental con implantación en el territorio, ni tampoco de representantes de las entidades locales cuyo término municipal se incluye en las zonas vulnerables declaradas.

Esta configuración exclusivamente administrativa de la Comisión de Seguimiento merece, a juicio de este Consejo, una valoración crítica fundada en los siguientes argumentos:

En primer lugar, por razones de legitimidad técnica y calidad de la evaluación, los indicadores que la propia norma encomienda a la Comisión son de naturaleza eminentemente técnico-científica y multidisciplinar, y exigen conocimientos especializados que no son patrimonio exclusivo del personal de la Administración regional. La incorporación de colegios profesionales y de representantes académicos aportaría un contraste técnico independiente que reforzaría objetivamente la solidez y credibilidad de las conclusiones de la Comisión.

En segundo lugar, por razones de legitimidad democrática y participación sectorial, el sector agrario y ganadero de la Región de Murcia es el destinatario directo y principal de las restricciones, umbrales y obligaciones que integran los Anexos I y II del Programa de Actuación. A juicio de este Consejo, resulta contrario a los principios de buena regulación —expresamente invocados en la propia exposición de motivos del proyecto, con cita del artículo 129.1 de la Ley 39/2015— que quienes soportan el coste normativo y económico de las medidas, y quienes mejor conocen su aplicación práctica sobre el terreno, queden excluidos del órgano llamado a valorar bienalmente su eficacia. La participación de las organizaciones profesionales agrarias no constituye una mera concesión de cortesía institucional, sino un instrumento de recogida de información de primera mano sobre la aplicabilidad real de las medidas, sus efectos económicos y las eventuales disfunciones detectadas en campo, información que difícilmente puede sustituirse por la que maneja exclusivamente la Administración a través de sus propios sistemas de control.

En tercer lugar, por razones de coherencia con el propio marco normativo de referencia. La Directiva 91/676/CEE y el Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, que constituyen el fundamento último del Programa de Actuación, se inscriben en un modelo de gobernanza ambiental europea que otorga un valor reforzado a la participación pública y a la intervención de los interesados en los procesos de

revisión y seguimiento de los programas de actuación frente a la contaminación difusa. Asimismo, la propia Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, ha venido insistiendo en la necesidad de una gobernanza participativa y multiactor para la recuperación de dicho ecosistema, línea que no se traslada, sin embargo, a la composición del órgano de seguimiento del instrumento normativo que ahora se dictamina.

En cuarto lugar, por razones de eficacia práctica del propio mecanismo de seguimiento. Un órgano compuesto en exclusiva por representantes de las distintas unidades de la propia Consejería —Agricultura, Ganadería, Política Agraria Común, Medio Ambiente e IMIDA— corre el riesgo de reproducir en su seno las mismas lógicas sectoriales y de reparto competencial interno que ya operan en la fase de elaboración y ejecución del Programa, sin que se incorpore una instancia capaz de adoptar una visión de conjunto verdaderamente independiente. La ausencia de una voz técnica externa dificulta, además, la detección temprana de eventuales insuficiencias o efectos no deseados de las medidas.

Por todo lo expuesto, este Consejo considera oportuno sugerir que se valore la ampliación de la composición de la Comisión de Seguimiento del artículo 4, incorporando, al menos con voz, y, en su caso, con voto, a representantes de las organizaciones profesionales agrarias y organizaciones empresariales sectoriales más representativas de la Región de Murcia, y eventualmente a colegios profesionales con competencia técnica directa en la materia, representantes de la comunidad universitaria y científica regional y organizaciones de defensa ambiental, como fórmula que permitiría reforzar la legitimidad técnica, la transparencia y la eficacia real del seguimiento del Programa de Actuación, sin que ello suponga menoscabo alguno de las competencias que corresponden a la Administración regional en el ejercicio de sus potestades de dirección y control.

Hay que señalar que la petición de inclusión de personal experto externo a la administración en la Comisión se produjo en diversas alegaciones durante el proceso de información pública del Proyecto de Orden (al menos se pronunciaron en esa línea el Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de la Región de Murcia, el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Agrícolas y Graduados en Ingeniería Agrícola de la Región de Murcia y la Asociación de Vecinos de los Camachos). En el informe de alegaciones se justifica la no incorporación de estos actores externos en aspectos de índole competencial, dado que la competencia sobre el seguimiento de las masas de agua subterránea corresponde a la Confederación Hidrográfica del Segura, no a la CARM. A juicio de este Consejo esta justificación no está suficientemente motivada.

F) Sobre los indicadores de seguimiento previstos en el artículo 4.

El artículo 4 del Proyecto de Orden también establece, para el desempeño de las funciones otorgadas a la Comisión de Seguimiento, una batería de siete indicadores de seguimiento, que son:

— La evolución del nivel de nitratos en aguas subterráneas, superficiales y costeras (con remisión al Real Decreto 817/2015 y al Real Decreto 47/2022);

— La evolución del grado de eutrofia de las aguas litorales;

— El grado de seguimiento de las campañas de control por zona vulnerable;

— El análisis de tendencias de los niveles de nutrientes obtenidos de dichos controles;

— La evolución de las producciones de nitrógeno y fósforo del sector ganadero, y

— La evolución del consumo de fertilizantes minerales.

Sobre este particular, cabe señalar, en sentido positivo, que la periodicidad bienal de evaluación de indicadores del artículo 4 se articula de forma razonable con el plazo cuatrienal de revisión sustantiva del Programa que impone el artículo 6.4 del Real Decreto 47/2022: dos ciclos de evaluación de indicadores por cada revisión completa del Programa constituye un diseño temporal adecuado, que permite disponer de una serie de al menos dos mediciones antes de decidir sobre la incorporación de medidas adicionales, tal y como exige el propio Real Decreto 47/2022 al vincular esa decisión a la constatación de una "tendencia evolutiva" coherente o incoherente con los objetivos ambientales.

También en sentido positivo, la Administración ha confirmado reiteradamente en sus respuestas a las alegaciones que los resultados de los indicadores se harán públicos a través de la sede electrónica de la Consejería y del informe cuatrienal remitido a la Comisión Europea en aplicación de la Directiva 91/676/CEE, lo que satisface razonablemente el principio de transparencia, aunque —como se ha señalado en las observaciones anteriores dedicadas a la composición de la Comisión— la publicidad de los resultados no equivale a la participación en su elaboración y valoración.

Más allá de los aspectos sobre la idoneidad técnica de los indicadores, en los que este Consejo ni puede ni debe entrar, y en relación con lo que se observará en el siguiente apartado sobre la ausencia de un análisis socioeconómico de la aplicación de la norma para el sector agrario y la necesidad de un estudio de medio plazo de necesidades y compensaciones, este CESRM considera que el examen del listado de indicadores del artículo 4

pone de manifiesto una laguna que resulta relevante: ninguno de los siete indicadores previstos mide el impacto socioeconómico de las medidas sobre el sector agrario y ganadero destinatario de la norma. Todos ellos son, en su totalidad, indicadores de naturaleza ambiental (estado de las aguas, eutrofia) o de presión agraria en sentido estrictamente técnico-productivo (producciones ganaderas de nitrógeno y fósforo, consumo de fertilizantes minerales), pero ninguno de ellos incorpora variables económicas, sociales o territoriales que permitan valorar el coste que la aplicación del Programa impone a las explotaciones y, en última instancia, al desarrollo del sector primario en las zonas vulnerables designadas.

Esta carencia adquiere una dimensión añadida si se pone en relación con la composición de la Comisión de Seguimiento, ya analizada, dado que al estar dicha Comisión integrada exclusivamente por personal de la Administración regional, sin representación del sector agrario ni de sus organizaciones profesionales, el propio órgano llamado a detectar y valorar estos efectos socioeconómicos carece, además, de la información de primera mano que solo los destinatarios de la norma pueden aportar sobre el impacto real de su aplicación en la explotación diaria.

Por las razones expuestas, este Consejo considera entonces necesario que se estudie la posibilidad de que el sistema de indicadores del artículo 4 se complete con algún tipo de indicadores de naturaleza socioeconómica, que permita realizar un seguimiento objetivo y periódico —coherente con la periodicidad bienal ya prevista— de los efectos del Programa sobre el sector agrario y ganadero de las zonas vulnerables, sin perjuicio de que dicho seguimiento pueda articularse, como se propondrá en este Dictamen en el apartado correspondiente, a través de un estudio específico de medio plazo de necesidades y compensaciones.

Entre los indicadores que cabría incorporar, cabe sugerir, a título meramente orientativo la evolución del número de explotaciones agrícolas y ganaderas activas en cada zona vulnerable; la evolución de la superficie agraria útil efectivamente cultivada; el comportamiento del empleo agrario (asalariado y por cuenta propia) en los municipios afectados; el coste medio de adaptación por explotación a la exigencia de la normativa; o la evolución de la renta agraria en las zonas vulnerables.

Asimismo, el sistema de seguimiento deberá prestar una atención específica a la incidencia del Programa sobre las explotaciones de secano, atendiendo, entre otros factores, a su intensidad de fertilización, riesgo efectivo de lixiviación, características edafoclimáticas, dimensión y cargas administrativas, con el fin de valorar en futuras revisiones posibles medi-

das adicionales de simplificación o adaptación cuando resulten justificadas.

A los indicadores anteriores podrían añadirse, de forma selectiva y proporcionada, determinadas variables específicamente relacionadas con el impacto empresarial y regulatorio del Programa, tales como el coste administrativo medio de cumplimiento por explotación, el tiempo dedicado a obligaciones documentales y de registro, la inversión necesaria para la adaptación técnica, la incidencia diferenciada según dimensión de la explotación y sistema productivo, las dificultades interpretativas detectadas en su aplicación y la existencia de posibles duplicidades con otras obligaciones agrarias o ambientales. La consideración de estas variables permitiría completar la evaluación ambiental del Programa con una valoración objetiva de su incidencia sobre la competitividad, la viabilidad económica y las cargas administrativas soportadas por las explotaciones.

Asimismo, el CESRM considera conveniente que la cuantificación de las cargas administrativas derivadas del Programa se apoye en una metodología objetiva y verificable, pudiendo tomarse como referencia el Método Simplificado de Medición de Cargas Administrativas y de su Reducción recogido en la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Dicha metodología permite valorar económicamente las obligaciones administrativas atendiendo al coste unitario de cada carga, su frecuencia y la población efectivamente obligada.

Esta cuantificación debería diferenciar las cargas administrativas propiamente dichas de otros costes directos de cumplimiento derivados del Programa —analíticas, asistencia técnica, inversiones en equipos, sistemas de control o adaptación de instalaciones—, que igualmente deberían ser objeto de estimación dentro del análisis de impacto económico.

G) Sobre las medidas de fomento y divulgación del artículo 5 del Programa de Actuación.

El artículo 5 del proyecto de Orden sobre "Medidas de fomento y divulgación del Programa de Actuación", prevé el desarrollo de actividades de formación, demostración e información dirigidas a lograr los objetivos del Programa. En síntesis, contempla reuniones informativas y acciones formativas para el personal de la Consejería, junto con divulgación mediante folletos, carteles y páginas web; publicación en la web departamental de programas de abonado nitrogenado y riego por cultivo; inclusión de estas materias en las actividades de intercambio de conocimientos y en los cursos de incorporación de jóvenes a la empresa agraria; potenciación del asesoramiento a explotaciones y, finalmente, el establecimiento de programas de demostración en

fincas experimentales y Centros de Demostración Agraria.

Este Consejo valora positivamente que el proyecto de Orden incluya una disposición de estas características. La razón es sencilla pero fundamental: ninguna política de reducción de la contaminación por nitratos puede sostenerse únicamente sobre la prohibición y el control. El cumplimiento efectivo de límites técnicos como los de abonado nitrogenado, balance de nitrógeno o gestión de deyecciones exige que el agricultor y el ganadero comprendan el porqué de la medida y dispongan de las herramientas técnicas necesarias para aplicarla correctamente. Un enfoque exclusivamente sancionador, sin acompañamiento técnico ni divulgativo, tiende a generar rechazo social y a incentivar el cumplimiento meramente formal o la elusión, en lugar del cumplimiento sustantivo que la norma persigue. La apuesta por el asesoramiento personalizado, la demostración práctica en campo y la formación de las entidades asesoras constituye, además, un instrumento coherente con el principio de proporcionalidad y con la mejora de la aceptación social de una normativa que, como se ha puesto de manifiesto en otros apartados de este dictamen, ha generado no pocas resistencias en el sector agrario. Por todo ello, esta previsión merece una valoración favorable por parte de este CESRM como complemento necesario del resto del articulado.

Ahora bien, este Consejo considera necesario que, en el desarrollo y ejecución concreta de estas medidas, se cuente con las opiniones de las organizaciones profesionales agrarias y de expertos técnicos independientes. El contenido y la utilidad real de un programa de asesoramiento, de un plan de formación para entidades asesoras o de un programa de demostración en campo dependen decisivamente de que respondan a las necesidades y a la realidad productiva que solo quienes trabajan la tierra y el ganado día a día pueden trasladar con precisión. Esta recomendación resulta plenamente coherente con la observación que este Consejo ha formulado en otros apartados del dictamen sobre la composición de la Comisión de Seguimiento del artículo 4: si allí se advertía la conveniencia de incorporar representación externa a la Administración, con mayor motivo debe hacerse en el diseño de unas medidas cuyo éxito depende de su utilidad práctica percibida por sus destinatarios.

Asimismo, este Consejo considera imprescindible que estas medidas de fomento y divulgación se doten de un presupuesto específico y suficiente, sin el cual corren el riesgo de quedar en una declaración de intenciones. Como se observa en el expediente, la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, en su epígrafe 5.1, “Informe de Impacto Presupuestario”, no contiene ninguna referencia a las medidas de fomento y divulga-

ción del artículo 5, ni a su coste, ni referencia a partida presupuestaria alguna destinada a formación, asesoramiento, demostración en campo o divulgación.

Por ello, este Consejo recomienda que la Administración explicite, en la Memoria o en un instrumento de planificación posterior, la dotación presupuestaria destinada a estas medidas de fomento y divulgación, como garantía de su efectiva puesta en práctica.

H) Sobre la ausencia de análisis socioeconómico de la aplicación de la norma para el sector agrario y la necesidad de un estudio de medio plazo de necesidades y compensaciones.

El examen de toda la documentación disponible permite a este Consejo constatar que no existe en el expediente un análisis socioeconómico cuantificado del impacto de las medidas sobre el sector agrario y ganadero regional.

La propia MAIN dedica a esta cuestión un apartado 4 ("Informe de Cargas Administrativas") y un apartado 5 ("Informe de Impactos"), este último subdividido en impacto presupuestario, impacto económico, impacto sobre la Agenda 2030, impacto por razón de género y otros impactos —incluido un epígrafe específico de impacto social—. Sin embargo, el contenido efectivo de estos apartados realmente no aborda el núcleo de la cuestión.

Por un lado, el Informe de Cargas Administrativas invoca expresamente la definición de "cargas administrativas" contenida en la Guía metodológica para la elaboración de una MAIN, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno y publicada en el BORM el 12 de agosto de 2022, que las conceptúa como los costes que empresas y ciudadanos deben soportar para cumplir sus obligaciones de información. Pese a partir de esta definición basada en costes, el análisis que sigue es puramente narrativo y se limita a razonar que la mayoría de las obligaciones ya existían en normativa previa (Real Decreto 1051/2022, Código de Buenas Prácticas Agrarias, REMODEGA, Real Decreto 1311/2012) para concluir que las cargas son "poco relevantes", sin aplicar método de costes estándar, ni estimar horas, coste unitario o número de explotaciones afectadas.

Por otro lado, el Informe de Impacto Presupuestario (epígrafe 5.1) no analiza el impacto sobre el sector agrario, sino únicamente los medios que la propia Administración necesitará para las labores de inspección (personal, vehículos, equipos informáticos), sin cifra presupuestaria alguna. Por su parte el Informe de Impacto Económico (epígrafe 5.2) constituye el punto más relevante: la propia MAIN reconoce expresamente que ciertas medidas "tendrán un impacto económico en los agricultores" y "pueden repercutir en mayores costes en la actividad" pero sin cuantificarlos en

ningún grado. La conclusión del epígrafe —"el impacto económico que se va a producir en los destinatarios de la norma se puede calificar como leve"— se sostiene exclusivamente en el mismo argumento de preexistencia normativa ya empleado en el apartado de cargas administrativas, sin aportar ningún dato o estudio autónomo que lo respalde.

Por su parte, el Informe de Impacto Social (epígrafe 5.5.2), que constituiría el marco natural para valorar el efecto sobre la viabilidad y el empleo del sector agrario, se dedica en su integridad a enumerar externalidades positivas de la reducción de la contaminación por nitratos —beneficios para la salud pública, valor sociocultural del Mar Menor, beneficios previsibles para el comercio minorista, el turismo y el sector pesquero, y la oportunidad de impulsar fertilizantes alternativos "en una situación como la actual de crisis geopolítica"—, sin mencionar aspectos de otra índole como el riesgo de pérdida de renta, empleo o viabilidad de las explotaciones agrarias directamente obligadas por la norma. Esta ausencia resulta tanto más significativa cuanto que todas las referencias económicas concretas y cuantificadas que constan en el expediente proceden de las propias alegaciones de los interesados, y no de la Memoria de la Administración. Frente a todas ellas, la respuesta de la Administración ha sido invariablemente de naturaleza jurídico-formal —afirmar que las medidas no exceden de lo exigido por la normativa estatal—, sin contrastarlas con datos propios, pese a que la MAIN identificaba ya nominalmente los conceptos de coste susceptibles de cuantificación.

A juicio de este Consejo, esta carencia no es menor. El artículo 129.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, exige que la Memoria de Análisis de Impacto Normativo valore el impacto económico y presupuestario de la norma, señalando expresamente que dicho impacto debe cuantificarse en la medida de lo posible; exigencia que la propia Guía metodológica autonómica —invocada por la MAIN en el epígrafe de cargas administrativas— recoge al definir dichas cargas en términos de costes. Un programa de actuación como el que es objeto de este dictamen tiene, por su propia naturaleza, un potencial de afectación económica sobre el sector primario que no puede valorarse adecuadamente mediante un juicio general de proporcionalidad jurídica, sino que requiere estudio e informaciones contrastadas.

Hay que señalar, además, que diversos alegantes han enfocado su atención en estos aspectos. Por ejemplo, en las alegaciones presentadas por CROEM —en representación propia y de FECOAM y PROEXPORT— ante el Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente (CARMA), en sus

sesiones de 25 de mayo y 16 de julio de 2026, se solicitó que la MAIN atendiera con más detalle las cargas administrativas, que se habían definido en la Memoria como poco relevantes, acompañándola de una cuantificación que permita conocer el número de destinatarios de cada obligación, su frecuencia, el tiempo necesario para su cumplimiento, su coste económico y el ahorro efectivo asociado a las medidas de simplificación. En su alegación, CROEM invoca expresamente el "principio de compensación de cargas administrativas" del artículo 38 del Decreto-ley 1/2025 —que exige que toda nueva carga administrativa vaya acompañada de la eliminación de, al menos, una carga existente de coste equivalente— y concluye que "no queda suficientemente acreditado el cumplimiento" de dicho principio, proponiendo la elevación del umbral de 0,3 a 0,5 UTA como posible medida de compensación para las explotaciones de menor dimensión que no debería descartarse, invitando a la Administración a realizar una evaluación comparada basada en los datos disponibles en los registros de la propia Administración y valorando tratamientos diferenciados para las explotaciones de secano.

El CESRM considera conveniente que, con carácter preferente antes de la aprobación definitiva de la Orden y siempre que la información disponible lo permita, la Administración complete la motivación del umbral de 0,3 UTA mediante una evaluación comparada con la alternativa de 0,5 UTA, atendiendo al número y tipología de explotaciones afectadas, superficie asociada, distribución entre secano y regadío, cargas administrativas e incidencia ambiental previsible, sin que ello predetermine el resultado de la opción finalmente adoptada.

En relación con los restantes déficits de cuantificación apreciados, este Consejo considera necesario recomendar a la Administración que, si no con carácter previo a la aprobación definitiva de la Orden, sí, al menos, en el más breve plazo posible tras su entrada en vigor, complete los aspectos mencionados en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo con la cuantificación efectiva de los costes, y que dicha cuantificación se extienda a aspectos como el umbral en UTA adecuado para definir las pequeñas explotaciones, la estimación del coste medio de adaptación por explotación y por tipología de actividad, del efecto agregado sobre la renta agraria y el empleo en las zonas vulnerables, y de los instrumentos de apoyo o compensación disponibles para mitigar dicho impacto y que la Administración regional pueda abordar de acuerdo con el sector agrario.

Este análisis podría articularse con un estudio de medio plazo de necesidades y compensaciones para el sector agrario y con el sistema de indicadores socioeconómicos de seguimiento propuesto para el artículo 4, de manera que la evaluación de la

eficacia ambiental del Programa y la de su sostenibilidad económica para el sector se realicen de forma conjunta y no disociada, como hasta ahora parece haber venido ocurriendo en la tramitación de este expediente.

Sobre este importante aspecto, debemos insistir en lo expresado en anteriores dictámenes de este Consejo en el sentido de poner de manifiesto la evidencia cada vez mayor de la necesidad de abordar la planificación y la protección ambiental desde una perspectiva global, con normativas y políticas que establezcan los objetivos ambientales pero que integren y prevean las posibles consecuencias socioeconómicas derivadas de su aplicación, incorporen los mecanismos oportunos que consigan que la relación coste-beneficio de la protección ambiental arroje resultados positivos para propietarios y agentes económicos del entorno, e impulsen de forma clara las orientaciones del desarrollo sostenible.

I) Sobre la necesidad de estudio de técnicas aplicables de cara a las revisiones del Programa.

El CESRM es consciente de que las cuestiones técnicas aplicables en la lucha contra la contaminación por nitratos han generado y generan mucho debate cuando se integran en la normativa aplicable para el sector agrario. Son cuestiones complejas que distan de estar resueltas definitivamente en el ámbito técnico-científico y son susceptibles de evolucionar con el tiempo en función de los resultados prácticos obtenidos en campo o de las investigaciones en esta materia.

Este es el caso de cuestiones ya citadas en estas observaciones, como el tamaño de 0,3 UTA para considerar pequeña una explotación a los efector del Programa, entre otros, el límite del 5% de pendiente para el laboreo en contorno, el alcance del límite de 170 kg N/ha/año respecto de determinados productos fertilizantes orgánicos y órgano-minerales, o la evaluación técnica de la adecuación de los periodos de máxima pluviosidad establecidos en el artículo 42 de la Ley 3/2020 para la aplicación de purines y otros estiércoles con valor fertilizante, atendiendo a la distribución real de las precipitaciones y a la disponibilidad de sistemas objetivos de predicción y alerta meteorológica.

En relación con todas estas cuestiones, y de cara a los criterios técnicos aplicable a las medidas y la revisión y evaluación de los programas de actuación, el CESRM considera oportuno señalar que el marco normativo europeo y estatal en materia de contaminación por nitratos de origen agrario no se concibe como un régimen estático, sino como un sistema llamado a revisarse y actualizarse periódicamente a la luz de la evolución del conocimiento científico y técnico.

A la vista de lo anterior, este Consejo considera que las revisiones y

evaluaciones periódicas del Programa de Actuación para las Zonas Vulnerables a la Contaminación por Nitratos de la Región de Murcia —y, en particular, del Programa de Actuación Específico del Campo de Cartagena— deberían ir precedidas de un estudio técnico que analice la disponibilidad, idoneidad y grado de implantación de las mejores opciones posibles en los distintos subsectores agrarios y ganaderos regionales que tengan en cuenta de forma actualizada los conocimientos técnico-científicos y los aspectos de viabilidad económica de las propuestas.

En definitiva, este Consejo entiende que incorporar de forma expresa esta previsión de estudio al articulado o a la memoria de las futuras revisiones de la Orden reforzaría la capacidad del Programa de Actuación para adaptarse de forma ágil y fundamentada a la evolución técnica y científica en la materia, contribuyendo a que las sucesivas revisiones cuatrienales y evaluaciones bienales —ya sean las de carácter general, ya sean las que resulten de nuevos requerimientos europeos— se sustenten en criterios objetivos, actualizados y contrastados.

IV. CONCLUSIONES

PRIMERA. El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia valora favorablemente la elaboración del Proyecto de Orden de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, por la que se establece el programa de actuación para las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de la Región de Murcia y el programa de actuación específico para la zona vulnerable a la contaminación por nitratos del Campo de Cartagena, por cuanto responde a una necesidad jurídica ineludible que no admite nuevas demoras y a un reto ambiental de primer orden, compartido con el conjunto de la Unión Europea, que en el caso de la Región de Murcia adquiere una relevancia singular por su vinculación directa con la recuperación del Mar Menor.

El CESRM considera que la aprobación de esta Orden constituye además un instrumento necesario para reforzar la seguridad jurídica de las explotaciones agrarias, para preservar la competitividad y la reputación de la producción hortofrutícola regional en los mercados de exportación, y para evitar consecuencias adversas derivadas de los requerimientos de la Comisión Europea en relación con el cumplimiento de la Directiva sobre nitratos, y expresa su confianza en

que la aplicación del Programa de Actuación se acompañe de mecanismos de compensación, acompañamiento, información y cooperación con el sector agrario, de modo que las exigencias técnicas y de control se perciban como parte de un esfuerzo compartido y no como una imposición unilateral.

SEGUNDA. En relación con la tramitación del Proyecto de Orden, el CESRM valora expresamente el esfuerzo desplegado por la Administración regional en la tramitación de un expediente especialmente largo y complejo, iniciado en 2020, destacando el grado de detalle y de adecuación a la normativa europea y estatal que se desprende de su análisis, así como la experiencia técnica acumulada durante su elaboración.

TERCERA. El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia considera que el proceso de consulta institucional y participación pública del Proyecto de Orden ha satisfecho formalmente los procedimientos y plazos establecidos por la legislación aplicable, valorando positivamente el esfuerzo desplegado por la Administración tanto en la comunicación con las administraciones, entidades y sectores afectados como en el estudio y respuesta a las numerosas alegaciones presentadas.

CUARTA. El CESRM constata que el grado de estimación de las alegaciones ha sido claramente diferenciado según su naturaleza: mientras que las propuestas de mejora técnica y de corrección de erratas han sido aceptadas en un porcentaje elevado, las peticiones dirigidas a flexibilizar las exigencias sustantivas derivadas directamente de la Ley 3/2020, de 27 de julio, del Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, del Real Decreto 1051/2022, de 27 de diciembre, y del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia han encontrado un margen de aceptación muy limitado.

El Consejo considera necesario clarificar la relación entre los nuevos programas de actuación y el citado Código de Buenas Prácticas Agrarias, identificando las medidas que se incorporan, actualizan, sustituyen o permanecen vigentes de forma autónoma. En particular, debe precisarse el alcance de la exclusión de las explotaciones de dimensión inferior a 0,3 UTA respecto de las obligaciones contenidas en el Código. Asimismo, considera conveniente valorar su actualización mediante la habilitación contenida en la disposición derogatoria de la Ley 3/2020, de 27 de julio.

Asimismo, el CESRM considera conveniente garantizar la adecuada coordinación de los Programas de Actuación con la evolución de la normativa estatal y europea aplicable, de forma que las modificaciones que se produzcan en dicho marco normativo puedan incorporarse de manera clara y coherente, evitando duplicidades, solapamientos o divergencias interpretativas.

Igualmente, el CESRM estima conveniente que, una vez aprobado el Programa de Actuación específico para el Campo de Cartagena, se valore la adaptación de los contenidos agrarios y ganaderos de la Ley 3/2020 que hayan quedado incorporados en aquel, con objeto de evitar duplicidades y reforzar la simplificación y la seguridad jurídica, sin menoscabo del nivel de protección ambiental.

QUINTA. El CESRM advierte que algunas cuestiones relevantes planteadas durante la tramitación no han recibido una respuesta suficientemente individualizada o fundada desde el punto de vista técnico, agronómico y jurídico. En particular, considera necesario completar la justificación del régimen aplicable a los cultivos hortícolas de hoja de ciclo inferior a 45 días en invernadero y a los semilleros, diferenciando entre la obligación de rotación y la eventual limitación del número de ciclos productivos; del alcance del límite de 170 kg de nitrógeno por hectárea y año respecto de los estiércoles, otros materiales orgánicos utilizados como enmienda y los productos fertilizantes orgánicos u órgano-minerales comercializados conforme a su normativa específica; y del mantenimiento en 0,3 UTA del umbral de exclusión de las pequeñas explotaciones. Estas cuestiones deberían ser objeto de una valoración específica por la Administración, en los términos desarrollados en el cuerpo de este dictamen y sin menoscabo de los objetivos ambientales perseguidos por el Programa.

SEXTA. En relación con lo establecido en el artículo 4 del Proyecto de Orden, el Consejo considera un acierto de la norma la creación de una Comisión de Seguimiento dotada de una periodicidad de evaluación predeterminada, lo que dota al Programa de Actuación de un mecanismo institucionalizado de revisión del que hasta ahora carecía de forma expresa y que resulta indispensable en un instrumento normativo llamado a aplicarse de manera continuada sobre realidades hidrológicas y agronómicas cambiantes.

Sin embargo, considera que la composición prevista para dicha Comisión —integrada en su totalidad por cargos y personal de la propia Administración regional— resulta insuficiente y recomienda que se valore su ampliación incorporando al menos representación de las organizaciones profesionales agrarias y organizaciones empresariales sectoriales más representativas, y eventualmente de colegios profesionales con competencia técnica en la materia, representantes de la comunidad universitaria y centros de investigación, de entidades de defensa ambiental, como fórmula que permitiría reforzar la legitimidad técnico-científica, la transparencia y la eficacia real del seguimiento.

SÉPTIMA. Asimismo, el CESRM valora positivamente el estableci-

miento en el artículo 4 de un sistema de indicadores con una previsión de evaluación bienal articulado de forma coherente con el plazo cuatrienal de revisión del Programa, así como el compromiso de la Administración de publicar sus resultados. El Consejo constata, no obstante, que ninguno de los siete indicadores previstos permite medir el impacto socioeconómico de las medidas sobre el sector agrario y ganadero, y recomienda que dicho sistema se complete con indicadores de esta naturaleza en coordinación con el estudio de medio plazo de necesidades y compensaciones cuya conveniencia se expone en este dictamen.

Este seguimiento debería incorporar, asimismo, de forma proporcionada, variables específicas sobre cargas administrativas, costes de cumplimiento, inversión de adaptación, incidencia según tipología de explotación, dificultades interpretativas y posibles duplicidades regulatorias, de modo que la evaluación ambiental del Programa pueda complementarse con una valoración objetiva de sus efectos empresariales y socioeconómicos. La cuantificación de las cargas administrativas debería realizarse, cuando resulte posible, mediante metodologías objetivas de medición, diferenciándolas de los restantes costes directos de cumplimiento.

OCTAVA. El Consejo valora positivamente la inclusión de las medidas de fomento y divulgación diseñadas en el artículo 5 del Proyecto de Orden, por constituir un complemento necesario al enfoque de control y sanción del resto del articulado y contribuir a la aceptación social y al cumplimiento sustantivo, y no meramente formal, de las obligaciones del Programa, y recomienda que en el desarrollo y ejecución de estas medidas se recabe la opinión de las organizaciones profesionales agrarias y de expertos técnicos, de manera que su contenido responda a las necesidades reales del sector destinatario. Asimismo, el Consejo considera imprescindible que estas medidas se doten de una partida presupuestaria específica y suficiente, y advierte que, según ha podido constatar, ni el Informe de Impacto Presupuestario de la MAIN ni ningún otro documento del expediente contienen referencia alguna a su dotación económica, lo que compromete su efectiva puesta en práctica.

NOVENA. El CESRM constata que el expediente carece de un análisis socioeconómico cuantificado del impacto de la norma sobre el sector agrario y ganadero regional, pese a que la propia Memoria de Análisis de Impacto Normativo identifica nominalmente conceptos de coste sin llegar a cuantificarlos.

El CESRM considera necesario recomendar a la Administración que, con carácter preferente antes de la aprobación definitiva de la Orden y, cuando ello no resulte técnicamente

posible, en el más breve plazo posterior a su entrada en vigor, complete los aspectos mencionados en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo con la cuantificación efectiva de los costes y con una evaluación comparada del umbral de 0,3 UTA respecto de otras alternativas planteadas durante la tramitación, en particular la de 0,5 UTA.

DÉCIMA. El CESRM insiste, como ya ha señalado en dictámenes anteriores, en la necesidad de abordar la planificación y la protección ambiental desde una perspectiva integral que incorpore, junto a los objetivos ambientales, los mecanismos de estudio y compensación de las consecuencias socioeconómicas derivadas de su aplicación sobre los sectores productivos afectados, y propone que este análisis se articule mediante un estudio específico de medio plazo de necesidades y compensaciones para el sector agrario.

UNDÉCIMA. El CESRM es consciente de que las cuestiones técnicas aplicables en la lucha contra la contaminación por nitratos han generado y generan mucho debate cuando se integran en la normativa aplicable para el sector agrario. Este es el caso de cuestiones ya citadas en estas observaciones, como el tamaño de 0,3 UTA para considerar pequeña una explotación a los efectos del Programa, entre otros, el límite del 5% de pendiente para el laboreo en contorno, el alcance del límite de 170 kg N/ha/año respecto de determinados productos fertilizantes orgánicos y órgano-minerales, o la evaluación técnica de la adecuación de los periodos de máxima pluviosidad establecidos en el artículo 42 de la Ley 3/2020 para la aplicación de purines y otros estiércoles con valor fertilizante.

En relación con todas estas cuestiones, este Consejo considera que las revisiones y evaluaciones periódicas del Programa de Actuación para las Zonas Vulnerables a la Contaminación por Nitratos de la Región de Murcia —y, en particular, del Programa Específico del Campo de Cartagena— deberían ir precedidas de un estudio técnico que analice la disponibilidad, idoneidad y grado de implantación de las mejores opciones posibles en los distintos subsectores agrarios y ganaderos regionales que tengan en cuenta de forma actualizada los conocimientos técnico-científicos y los aspectos de viabilidad económica de las propuestas.

El Consejo considera que la incorporación expresa de la previsión de estudio mencionada en la conclusión anterior, ya sea en el articulado o en los anexos del Proyecto de Orden, reforzaría la capacidad del Programa de Actuación para adaptarse de forma ágil y fundamentada a la evolución técnica y científica, contribuyendo a que las revisiones cuatrienales y las evaluaciones bienales se sustenten en criterios objetivos, actualizados y contrastados.

Murcia, a 5 de octubre de 2026

Vº Bº

El Presidente del Consejo Económico y Social	El Secretario General del Consejo Económico y Social
José Antonio Cobacho Gómez	Rafael Pérez Cuadrado

Dictámenes 2026

1.
DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA MESA DE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES Y USUARIOS DE LA REGIÓN DE MURCIA

2.
DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LOS PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A LA INSCRIPCIÓN, MODIFICACIÓN Y ANULACIÓN DE LAS INDICACIONES GEOGRÁFICAS PROTEGIDAS DE PRODUCTOS ARTESANALES E INDUSTRIALES, ASÍ COMO DETERMINADOS ASPECTOS DE SU RÉGIMEN DE CONTROL

3.
DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL CONSEJO REGIONAL DE SERVICIOS SOCIALES

4.
DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE UNIVERSIDADES DE LA REGIÓN DE MURCIA

5.
DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL REGISTRO DE PAREJAS DE HECHO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA

6.
DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA Y REGULA EL COMITÉ DE ÉTICA DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE LA REGIÓN DE MURCIA

7.
DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE CATALOGACIÓN DE LA CERCETA PARDILLA *(Marmaronetta angustirostris)* Y DE APROBACIÓN DE SU PLAN DE RECUPERACIÓN EN LA REGIÓN DE MURCIA

8.
DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULAN LAS ENTIDADES DE CONTROL AMBIENTAL

9.
DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE LA REGIÓN DE MURCIA

10.
DICTAMEN SOBRE EL "PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE AGUA, AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA, POR LA QUE SE ESTABLECE EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN PARA LAS ZONAS VULNERABLES A LA CONTAMINACIÓN POR NITRATOS DE LA REGIÓN DE MURCIA Y EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN ESPECÍFICO PARA LA ZONA VULNERABLE A LA CONTAMINACIÓN POR NITRATOS DEL CAMPO DE CARTAGENA"

Composición: Compobell, S.L.

ISSN: 1135-3430

Depósito Legal: MU 673-2010



Región de Murcia

