

A.G.- 4/2026

INFC-2026/263

S.G.C.- 17/2026

S.J.-27/2026

Se ha recibido en el Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, petición de informe preceptivo en relación con el **«proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Programa de actuación sobre las zonas vulnerables a la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias en la Comunidad de Madrid»**.

A la vista de los antecedentes remitidos y de la normativa aplicable, en cumplimiento del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 12.2 del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO.

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, el día 11 de febrero de 2026, ha instado el informe de este Servicio Jurídico sobre el proyecto de decreto identificado en el encabezamiento de este informe. A la solicitud se acompaña la siguiente documentación:

- a) Proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, objeto de informe.
- b) Memoria ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo, firmada por el director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación el 9 de febrero de 2026.
- c) Respecto del trámite de consulta pública:

- Resolución de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública previa a la elaboración del proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, firmada el 26 de marzo de 2025 por el director general.
 - Memoria correspondiente a la consulta pública del proyecto de decreto, firmada el 19 de marzo de 2025 por el director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación y el 26 de marzo de 2025 por el viceconsejero de Medio Ambiente, Agricultura y Ordenación del Territorio.
 - Certificado del Acuerdo del Consejo de Gobierno, autorizando la consulta pública, firmado por su secretaria general el 9 de abril de 2025.
 - Informe, fechado el 12 de mayo de 2025, procedente de la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior.
 - Documento en el que consta la publicación del proyecto de decreto en el Portal de Participación con fecha 10 de abril de 2025.
- d) Respecto al expediente de evaluación ambiental:
- Informe firmado el 19 de febrero de 2025 por la directora general de Transición Energética y Economía Circular.
 - Resolución del director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por la que se acuerda hacer público un estudio ambiental estratégico, firmada el 11 de julio de 2025.
 - Publicación de la resolución reseñada en el punto anterior en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid con fecha 31 de julio de 2025 (B.O.C.M. Núm. 181).
 - Informe relativo al trámite de información pública del Estudio Ambiental Estratégico del Programa de actuación sobre las zonas vulnerables designadas en la Comunidad de Madrid, a la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias, firmado el 23 de octubre de 2025 por el jefe de Área de Agricultura y el técnico del Área de Agricultura.
 - Escritos recibidos:
 - Del Ayuntamiento de Batres, firmado por su alcalde el 12 de septiembre de 2025.

- Del Área de Calidad Hídrica de la Subdirección General de Residuos y Calidad Hídrica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, firmado el 12 de septiembre de 2025 por el técnico de apoyo y el 23 de septiembre de 2025 por el jefe de Área de Calidad Hídrica, con el visto bueno de la subdirectora general de Residuos y Calidad Hídrica.
 - Del Canal de Isabel II, firmado por su apoderada el 22 de septiembre de 2025 e incorporando informe elaborado por la Subdirección de Calidad de las aguas de Canal de Isabel II, S.A., M.P.
 - De la Confederación Hidrográfica del Tajo, firmado por su jefe de Área el 29 de septiembre de 2025.
 - Del Ayuntamiento de Ciempozuelos, firmado el 6 de octubre de 2025 por la concejala de Urbanismo del referido municipio e incorporando un informe técnico de fecha 3 de octubre de 2025.
 - Del Laboratorio Nacional de Referencia de Calidad del Aire (Centro Nacional de Sanidad Ambiental – Instituto de Salud Carlos III), de fecha 8 de agosto de 2025.
 - Del Ayuntamiento de Galapagar, firmado por el tercer teniente de alcalde el 2 de septiembre de 2025.
 - Del Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentación (IMIDRA), firmado el 17 de septiembre de 2025 por la directora gerente de dicho organismo.
 - De la Subdirección General de Evaluación Ambiental del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, firmado el 11 de agosto de 2025 por la subdirectora general.
- Informe resumen con la descripción de la integración en la propuesta final del Programa de Actuación de los aspectos medioambientales del estudio ambiental estratégico y de su adecuación al documento de alcance, de las consultas realizadas y de cómo éstas se han tomado en consideración, firmado el 23 de octubre de 2025 por el técnico y el jefe del Área de Agricultura.
- Estudio ambiental estratégico “Programa de actuación zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias designadas en la Comunidad de Madrid”, de octubre de 2025.

- Anexo VI. Cartografía, de abril de 2025.
- e) Documentación sometida a informes:
 - Proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno.
 - Memoria del análisis de impacto normativo, firmada por el director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación el 28 de julio de 2025.
- f) Informe 40/2025 de coordinación y calidad normativa, sobre el proyecto de decreto que nos ocupa, firmado el 6 de agosto de 2025 por el subdirector general de Gestión Económica-Administrativa, por delegación de la secretaria general técnica.
- g) Informe de impacto por razón de género relativo al proyecto de decreto, firmado el 21 de agosto de 2025 por la directora general de la Mujer -Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales-.
- h) Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia relativo al proyecto de decreto, firmado el 22 de agosto de 2025 por la directora general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad -Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales-.
- i) Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo relativo al proyecto de decreto, firmado el 25 de agosto por su director general.
- j) Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo relativo al proyecto de decreto, firmado el 27 de agosto de 2025 por su directora general.
- k) Declaración ambiental estratégica, firmada por la directora general de Transición Energética y Economía Circular el 19 de diciembre de 2025.
- l) Escritos de las Secretarías Generales Técnicas en los que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto realizados por:
 - la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, firmado el 7 de agosto de 2025 por el subdirector general de Gestión Económico-Administrativa, por delegación de la secretaria general técnica.
 - la Consejería de Digitalización, firmado el 22 de agosto de 2025 por la secretaria general técnica.

- la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, firmado el 31 de julio de 2025 por la secretaria general técnica.
 - la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, firmado el 31 de julio de 2025 por el subdirector general de Régimen Jurídico, por delegación de la secretaria general técnica.
 - la Consejería de Sanidad, firmado el 7 de agosto de 2025 por el secretario general técnico.
 - la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, firmado el 7 de agosto de 2025 por la secretaria general técnica.
 - la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, firmado el 31 de julio de 2025 por la subdirectora general de Análisis y Organización, por delegación del secretario general técnico.
 - Informe de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, firmado el 11 de agosto de 2025 por la subdirectora general de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo, por suplencia de la secretaria general técnica, en el que se formulan observaciones al proyecto.
- m) Respecto del trámite de audiencia e información pública:
- Resolución del director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública sobre el proyecto de decreto, firmada el 26 de noviembre de 2025.
 - Borrador del proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno.
 - Memoria del análisis de impacto normativo del proyecto de decreto, firmada por el director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación el 26 de noviembre de 2025.
 - Informe firmado el 22 de diciembre de 2025 por la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, en el que consta que el proyecto de decreto ha estado publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid durante el periodo comprendido entre el 28 de noviembre y el 19 de diciembre de 2025.
- n) Memoria del análisis de impacto normativo del proyecto de decreto, firmada por el director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación el 28 de enero de 2026.

ñ) Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior relativo al proyecto de decreto, firmado el 6 de febrero de 2026 por el secretario general técnico.

Examinados tales antecedentes, procede formular las siguientes:

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO.

El proyecto de decreto tiene por objeto -como se desprende de la memoria del análisis de impacto normativo (en lo sucesivo, MAIN) y del artículo 1 del proyecto- aprobar el «Programa de actuación sobre las zonas vulnerables a la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias en la Comunidad de Madrid», que se incluye como anexo al mismo.

A tenor de la precitada MAIN, el objetivo que se persigue es establecer medidas para prevenir y reducir la contaminación de las aguas superficiales continentales y las aguas subterráneas, causada por nitratos procedentes de fuentes agrarias en las zonas vulnerables oficialmente designadas en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

Se compone el decreto proyectado de una parte expositiva, otra dispositiva integrada por cuatro artículos, una disposición derogatoria única, tres disposiciones finales, y un anexo que contiene el programa que se aprueba.

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL Y NORMATIVO.

1. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid aprobado mediante la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante EACM), en su artículo 27, atribuye competencias a dicha Administración, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, en orden al desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de “*protección del medio ambiente, sin*

perjuicio de la facultad de la Comunidad de Madrid de establecer normas adicionales de protección” (apartado 7), así como en relación con los “espacios naturales protegidos” (apartado 9).

Asimismo, el artículo 26.3.1.4 del EACM reconoce la competencia exclusiva autonómica en materia de “*agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias*”, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado.

En este marco competencial, la declaración por la Comunidad de Madrid de las zonas vulnerables a la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias, se revela como una consecuencia directa del artículo 4 del 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 (en adelante, Real Decreto 47/2022), que constituye normativa básica del Estado a tenor de su disposición final tercera, y compele a las comunidades autónomas a designar como zonas vulnerables todas las superficies conocidas de su territorio cuya escorrentía fluya hacia las aguas contempladas en el artículo 3 y que contribuyan, aunque sea mínimamente, a su contaminación. A su vez, el artículo 5.1 de la misma norma encomienda a las comunidades autónomas la aprobación de los códigos de buenas prácticas agrarias que los agricultores aplicarán obligatoriamente sobre las zonas declaradas vulnerables.

2. Así pues, el marco jurídico en el que se desenvuelve la iniciativa reglamentaria que da pie al actual informe viene configurado principalmente por el precitado Real Decreto 47/2022, así como por las directivas comunitarias que han dado lugar a la protección de las zonas afectadas por la contaminación por nitratos, tal y como refiere la parte expositiva de dicho reglamento estatal.

3. En cuando a la competencia para aprobar la disposición general proyectada, recae en el Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 1/1983), que atribuye

al Consejo de Gobierno la competencia para *“aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado, cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros.”*

El Decreto 106/2024, de 4 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se declaran las zonas vulnerables a la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias en la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Decreto 106/2024), establece en su artículo 2 que:

“En las zonas designadas como vulnerables, el Consejo de Gobierno, mediante decreto, establecerá programas de actuación, en el plazo y forma indicado en la normativa básica en la materia, con objeto de prevenir y reducir la contaminación causada por los nitratos de origen agrario.”

Puede afirmarse, por tanto, que el rango y naturaleza de la norma propuesta se adecúa al objeto regulado y a lo establecido en el ordenamiento jurídico, estatal y autonómico, vigente.

TERCERA. - TRAMITACIÓN.

1. De conformidad con lo señalado por el Tribunal Constitucional, entre otras, en la Sentencia nº 55/2018, de 24 de mayo –recurso nº 3628/2016–, las diversas disposiciones que contienen los artículos 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, Ley 39/2015), que hacen referencia a la iniciativa reglamentaria de la Administración, no son de aplicación, como derecho primario, a las comunidades autónomas, pues ello devendría en la invasión de las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a su auto organización y regulación de la elaboración de sus normas.

En consecuencia, en esta materia ha de atenderse a lo previsto en la normativa propia de la Comunidad de Madrid, que viene constituida fundamentalmente por el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 10/2019) y por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Decreto 52/2021). Esta última norma reglamentaria impone su aplicación, entre otros, a los procedimientos de elaboración y tramitación de los proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno (artículo 1.2), como el caso que nos ocupa.

2. Desde el punto de vista competencial interno, el artículo 31 de la Ley 1/1983 atribuye a los consejeros la proposición y presentación al Consejo de Gobierno de los proyectos de decreto relativos a las cuestiones atribuidas a la consejería que encabezan. El Decreto 235/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior (en lo sucesivo, Decreto 235/2023), atribuye a su titular las competencias en las materias objeto del presente proyecto (artículo 1.1).

La iniciativa para elaborar este proyecto normativo ha sido asumida por la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior.

A estos efectos, interesa recordar que el artículo 12. 2º b) del Decreto 235/2023 determina que corresponden a la citada dirección general las competencias en materia de: *“el fomento de técnicas de producción agrarias respetuosas con el medio ambiente. En particular, la elaboración y desarrollo de Códigos de Buenas Prácticas Agrarias y planes de actuación para prevenir y reducir la contaminación por nitratos de origen agrario en zonas vulnerables.”*

El impulso y tramitación del proyecto normativo compete, no obstante, a la Secretaría General Técnica de la meritada consejería, a la cual corresponde, según previene el artículo 17 d) del referido Decreto 235/2023: *“el estudio, impulso y coordinación de la*

tramitación de los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales en materias propias de la consejería, así como la emisión del informe preceptivo (...)”.

Tal y como se ha expuesto en la consideración anterior, la competencia para aprobar el futuro decreto correspondería al Consejo de Gobierno de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 g) de la Ley 1/1983.

3. El artículo 3.1 del Decreto 52/2021 prevé la aprobación de un Plan Normativo por el Consejo de Gobierno durante el primer año de cada legislatura, sin perjuicio de su actualización posterior, siendo objeto de publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid. En su caso, la falta de inclusión de determinada disposición en el Plan Normativo requeriría justificar este hecho en la MAIN, según exigen los artículos 3.3 y 6.1 g) de dicha disposición reglamentaria.

El proyecto de decreto cuya aprobación se promueve no está expresamente previsto en el Anexo del Plan Normativo para la XIII Legislatura (periodo 2023-2027), aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 20 de diciembre de 2023. Esto, no obstante, el apartado primero, letra d), de la MAIN incorpora a siguiente justificación, al señalar que si bien la norma no está prevista en el plan normativo:

“(...) su necesidad está fundamentada en la obligación de dar respuesta a la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 14 de marzo de 2024 sobre el asunto C-576/22. En la misma, se declara el incumplimiento por el Reino de España de las obligaciones establecidas en la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991. De forma particular, el alcance de la sentencia afecta a la Comunidad de Madrid, ya que no había designado como zona vulnerable la zona del embalse de Aulencia. Esta carencia fue resuelta por el Decreto 106/2024, de 4 de diciembre. Y, por otro lado, la sentencia también indicaba que la Comunidad de Madrid no había establecido todas las medidas obligatorias necesarias en los programas de actuación. En el Informe de respuesta de la Consejería de Medio Ambiente al requerimiento de cumplimiento de la sentencia del Tribunal de Justicia, se recoge el compromiso de aprobar un nuevo programa de actuación por Decreto.

Consecuencia de lo anterior, y también de que el Decreto 106/2024, de 4 de diciembre, recoge que en las zonas designadas como vulnerables el Consejo de Gobierno mediante decreto establecerá programas de actuación con objeto de prevenir y reducir la contaminación causada por los nitratos de origen agrario, se debe proceder a la tramitación de este proyecto de decreto pese a no estar incluido en el Plan Normativo para la XIII Legislatura.”

4. El artículo 60 de la Ley 10/2019 contempla que, con carácter previo a la elaboración de un proyecto de reglamento, se sustancie una consulta pública en el espacio web habilitado para ello, que sirva para instrumentar el derecho de los ciudadanos a participar y colaborar en su elaboración.

Sobre este particular, el apartado quinto, letra a), de la MAIN recoge que: “(...) este proyecto de decreto ha sido sometido a consulta pública previa. El plazo para hacer aportaciones fue del 11 de abril al 09 de mayo de 2025, ambos inclusive, y no se recibieron alegaciones ni aportaciones al respecto.” En idéntico sentido se pronuncia el informe de la Oficina de Transparencia incorporado al expediente administrativo, de fecha 12 de diciembre de 2025.

5. Conviene significar que el expediente administrativo remitido integra tres versiones de la MAIN, firmadas por el director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación, respectivamente, el 28 de julio y 26 de noviembre de 2025 y de 9 de febrero de 2026. La actualización del contenido de la memoria mediante la incorporación a su contenido de las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento constituye una exigencia reglamentaria (artículo 6.3 del Decreto 52/2021).

De esta manera, como tiene señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la MAIN: “(...) responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con

una versión definitiva” (así, en sus recientes dictámenes 223/2024, de 25 de abril, 385/2024, de 27 de junio, y 734/2024, de 21 de noviembre, y 30/2026, de 21 de enero, entre otros).

En concreto, las MAIN remitidas responden a la modalidad de versión ejecutiva, conforme a lo establecido en el artículo 6.1 del Decreto 52/2021, a cuyo tenor: *“cuando el centro directivo competente estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo, apreciables, o estos no sean significativos”*. La MAIN incluye esta justificación acerca del formato elegido en su apartado I, acomodándose a estas previsiones.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, se analizan, entre otros, los que se producen en el ámbito de género y en materia de familia, infancia y adolescencia, con fundamento en los informes recibidos de los centros directivos competentes.

En lo relativo a la evaluación *ex post* de la aplicación del proyecto reglamentario, la MAIN señala en su apartado sexto que: *“(…) queda adecuadamente cubierta mediante el Programa de Vigilancia establecido en el punto 5.5 del Anexo del proyecto de decreto. En el mismo, de conformidad con el artículo 6.8 del Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, se contempla la elaboración de un Plan de Control, que incluye informes periódicos de seguimiento, destinado a verificar anualmente el cumplimiento del Programa de actuación.”*

6. El artículo 8.1 del Decreto 52/2021 prevé que, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, el centro directivo proponente recabe los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, en este último caso de modo justificado. Con base en dicha previsión, se han recabado los siguientes informes:

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de la Mujer, de fecha 21 de agosto de 2025, al amparo de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de fecha 22 de agosto de 2025, conforme al artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, al artículo 47 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid y la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.
- Informe de coordinación y calidad normativa, de la Oficina de Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de fecha 6 de agosto de 2025, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021.
- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de acuerdo al artículo 7.1.e) del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre., firmado a fecha 27 de agosto de 2025.
- Informe de impacto presupuestario de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.1.k) del Decreto 230/2023, de fecha 25 de agosto de 2025.

7. El proyecto ha sido sometido a los trámites de audiencia e información pública conforme a lo previsto en el artículo 105 c) de la CE en relación con los artículos 60.2 de la Ley 10/2019 y 9. 2º del Decreto 52/2021. Consta unida al expediente la resolución del director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública, de fecha 26 de noviembre de 2025. Asimismo, se incorpora informe de la Oficina de Transparencia de la Consejería, de fecha 22 de diciembre de 2025, en el que se recoge que el proyecto estuvo publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, desde el 28 de noviembre de 2025 hasta el 19 de diciembre de 2025, ambos incluidos. Así se recoge, también, en el apartado quinto, letras b) de la MAIN aportada.

8. Conforme al artículo 4.3 del Decreto 52/2021, se ha comunicado la iniciativa reglamentaria a las secretarías generales técnicas del resto de consejerías distintas de la promotora del proyecto para su conocimiento y, en su caso, realización de las observaciones oportunas en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura.

Una vez recabados informes de observaciones de las secretarías generales técnicas relacionados en el antecedente único de este informe, el apartado quinto, letra c) de la MAIN recoge adecuadamente las modificaciones o justificaciones a las consideraciones realizadas a los informes recibidos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 11 de agosto de 2025; y de la Consejería de Digitalización, de fecha 22 de agosto de 2025.

9. Finalmente, en aplicación de los artículos 4.2 e) y 8.5 del Decreto 52/2021, se ha recabado el informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, de fecha 6 de febrero de 2026, después de realizado el trámite de audiencia e información pública y con carácter previo a la solicitud de informe a esta Abogacía General.

10. Como consecuencia de la materia específica que constituye el objeto de regulación, deben cumplimentarse trámites específicos de obligatoria observancia. Así, nos referimos a los previstos en el artículo 6.5 del Real Decreto 47/2022, a cuyo tenor:

“La elaboración de los programas de actuación o la tramitación de sus modificaciones deberá someterse al procedimiento de evaluación ambiental estratégica regulado por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Así mismo, dichos programas o sus modificaciones deberán ser informados por los organismos de cuenca en el marco de lo previsto por el artículo 25.4 del texto Refundido de la Ley de Aguas.”

Tal y como recoge el apartado quinto, letra c) de la MAIN: “(...) Durante la tramitación de la evaluación ambiental del programa la Dirección General de Transición Energética

y Economía Circular de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior ha emitido, con fecha 19 de febrero de 2025, Documento de Alcance del Estudio Ambiental Estratégico y, con fecha 19 de diciembre de 2025, la Declaración Ambiental Estratégica, habiéndose procedido a incorporar todas las condiciones establecidas”. Se acredita, asimismo, que el expediente de evaluación ambiental ha sido aportado al expediente de elaboración de la norma.

Por otro lado, el artículo 25.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (en adelante, RDL 1/2001), previene que:

“Las Confederaciones Hidrográficas emitirán informe previo, en el plazo y supuestos que reglamentariamente se determinen, sobre los actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional, siempre que tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía, teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno” (los subrayados son nuestros).

Como puede observarse, el artículo 6.5 del Real Decreto 47/2022 somete los programas de actuación en zonas vulnerables al régimen del artículo 25.4 del RDL 1/2001, por lo que, aunque este último precepto solo se refiera a “actos y planes”, resulta también aplicable a este tipo de “programas” por remisión expresa de aquel precepto. Al mismo tiempo, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (en adelante, Ley 21/2013), define de forma conjunta en su artículo 5.2.b) los «planes y programas» como “el conjunto de estrategias, directrices y propuestas destinadas a satisfacer necesidades sociales, no ejecutables directamente, sino a través de su desarrollo por medio de uno o varios proyectos”, debiendo someterse los mismos a evaluación ambiental como así ha sucedido en el caso que nos ocupa.

Sentada la necesidad de informe previo por parte de los organismos de cuenca, se observa, a este respecto, que en el expediente figura un escrito procedente de Confederación Hidrográfica del Tajo, firmado por su jefe de Área el 29 de septiembre de 2025, emitido en el curso del procedimiento de evaluación ambiental estratégica sustanciado. Y ello, en la medida en que el artículo 22 de la Ley 21/2013 exige la consulta a las Administraciones públicas afectadas, que, según el artículo 5.1.h) de la misma ley, se definen como *“aquellas Administraciones Públicas que tienen competencias específicas en las siguientes materias: población, salud humana, biodiversidad, geodiversidad, fauna, flora, suelo, subsuelo, agua, aire, ruido, factores climáticos, paisaje, bienes materiales, patrimonio cultural, ordenación del territorio y urbanismo”*. En cuanto al contenido del informe previo contemplado en el artículo 25.4 del RDL 1/2001, se desarrolla en el artículo 14 quater del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos Preliminar, I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril.

Habida cuenta del carácter eminentemente técnico del contenido de este tipo de informes, que escapan, por ello, a nuestro análisis y consideración, resultará necesario que se valore y justifique -explicitándolo en la MAIN- si con dicho informe pudiera entenderse cumplimentado el trámite transcrito o, por el contrario, no puede considerarse suficiente, por tener que analizarse extremos o aspectos diferentes o adicionales a los ya examinados.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En último término, y a propósito de la intervención del Consejo de Medio Ambiente, se hace constar, en esta sede, que la MAIN aduce que *“se ha considerado innecesario solicitar informe del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, en base al artículo 2.c) del Decreto 103/1996, de 4 de julio, por el que se crea el Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, al considerarse que se trata de un proyecto de decreto que no tiene una especial relevancia puesto que, únicamente se limita a aprobar el programa de actuación sobre las zonas vulnerables ya declaradas, no obstante, se dará traslado del mismo al Consejo de Medio Ambiente a efectos de su conocimiento”*. Y ello, teniendo en cuenta que el artículo 2 e) del Decreto 103/1996, de

4 de julio, por el que se crea este órgano, le atribuye, entre sus funciones, la de *“Actuar como órgano de consulta y asesoramiento en las cuestiones medioambientales, de desarrollo rural y de carácter agrario”*.

CUARTA. - ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PROYECTO DE DECRETO.

Se estudiará, a continuación, el articulado del proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “directrices”) que *“(…) sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa”*, como señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 18/2023, de 12 de enero.

De forma más específica, en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, alude a su aplicabilidad en la Comunidad de Madrid *“(…) por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno”*.

1. El **título** del proyecto, que correctamente se identifica como *“proyecto de decreto”*, alude al objeto y finalidad de la norma de un modo completo, claro y conciso, reflejando con exactitud y precisión la materia reglada, permitiendo hacerse una idea de su contenido. Todo ello conforme a las directrices 6 y 7.

2. La **parte expositiva** del proyecto responde, en líneas generales, a la directriz 12, pues cumple la función de describir su contenido, indicando sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

También se contemplan los aspectos más relevantes de su tramitación en consonancia con lo prevenido en la directriz 13.

Por otro lado, se pone de manifiesto que la norma que se ha elaborado cumple con los principios de buena regulación recogidos en los artículos 129 de la Ley 39/2015 y 2 del Decreto 52/2021, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sentada, entre otros, en el Dictamen 220/2021, de 11 de mayo, en el que, en relación con lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, se apela a que: *“(...) el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos.”*

3. En cuanto a la **parte dispositiva** del proyecto de decreto, consta de cuatro artículos, una disposición derogatoria única y tres disposiciones finales.

El **artículo 1** delimita el objeto del decreto, siendo éste: *“(...) aprobar el Programa de actuación sobre las zonas vulnerables a la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias en la Comunidad de Madrid.”*

El **artículo 2** define su ámbito de aplicación.

Su contenido es coherente con el ámbito territorial previamente delimitado en el artículo 1 del Decreto 106/2024, anteriormente citado, y con el mandato contenido en el artículo 2 de la misma norma.

El **artículo 3** regula las obligaciones.

El precepto establece las disposiciones adecuadas para el cumplimiento obligatorio del Programa de actuación que: *“(...) los agricultores aplicarán obligatoriamente sobre las zonas vulnerables”* (artículo 5.1 del Real Decreto 47/2022). Se recomienda reformular la rúbrica del precepto en el sentido de recoger, o bien los destinatarios sujetos a estas obligaciones o, por otro lado, el carácter obligatorio del Programa aprobado.

Al mismo tiempo, y en consonancia con la forma abreviada de designar al Programa establecida en el paréntesis del artículo 1, debe sustituirse la referencia contenida en este artículo 3 al *“programa de actuación”* por la del *“Programa”*.

El **artículo 4** se refiere a la vigencia del Programa.

Sin perjuicio de su revisión cada cuatro años, tal y como establece el artículo 6.4º del Real Decreto 47/2022, el Programa tendrá una vigencia indefinida, a la vez que se reitera el carácter obligatorio de sus disposiciones señalado anteriormente.

En aras a una mayor corrección, se sugiere modificar el tiempo verbal empleado en el verbo ser, sustituyendo el presente “son” por el futuro “serán”, puesto que igualmente viene referido a las zonas vulnerables que puedan declararse en ulteriores revisiones normativas.

La **disposición derogatoria única**, en consonancia con las previsiones de la disposición transitoria única del Decreto 106/2024, deroga expresamente la Orden 2070/2012, de 17 de julio, por la que se aprueba el I Programa de Actuación sobre las zonas vulnerables a la contaminación producida por los nitratos, procedentes de fuentes agrarias designadas en la Comunidad de Madrid.

La **disposición final primera** regula la supletoriedad, remitiendo al efecto. a la regulación contenida en el Real Decreto 47/2022.

Sin embargo, el Real Decreto 47/2022 tiene carácter básico, habiéndose dictado al amparo de los títulos competenciales consignados en su disposición final tercera. En consecuencia, sus previsiones no pueden resultar de aplicación supletoria, sino que son de aplicación directa en el ámbito autonómico y deben ser observadas en todo caso por las comunidades autónomas, sin perjuicio de que estas puedan desarrollarlas, como ahora se pretende mediante el decreto proyectado, que en todo caso habrá de serlo “*En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca*” (artículo 27 del EACM).

En consecuencia, no es correcto referirse a la aplicación supletoria del Real Decreto 47/2022 ni resulta necesaria la disposición analizada para posibilitar la aplicación de sus previsiones, por lo que debe procederse a su supresión.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La **disposición final segunda** contiene una habilitación normativa en favor del titular de la consejería competente en materia de agricultura para *“regular las cuestiones secundarias y operativas que sean necesarias para la ejecución y desarrollo de este decreto”*.

Nada cabe objetar puesto que tal previsión se acomoda al criterio que viene sosteniendo esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid desde los dictámenes de 26 de abril y de 21 de mayo de 2012, o de 11 de junio de 2013 -y reiterado en otros posteriores de 14 de abril de 2015, 25 de febrero de 2019, o de 28 de octubre de 2024, entre otros- en los que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias en tanto se limiten a *“la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar”*.

Por otro lado, y desde un punto de vista formal, se recomienda que, al referirse a una materia regulatoria, se empleen las minúsculas para la palabra *“agricultura.”*

Finalmente, la **disposición final tercera** prevé la entrada en vigor del decreto el día de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Se sugiere, a fin de acomodarse a lo determinado en la directriz 43, que la cita al referido boletín se realice únicamente con mayúscula inicial y con entrecomillado.

Para culminar, el proyecto de decreto incorpora un anexo que contiene el *“Programa de actuación sobre las zonas vulnerables a la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias en la Comunidad de Madrid.”*

A la vista de que su contenido resulta de carácter eminentemente técnico, su examen excede del que compete a esta Abogacía General, por lo que no es objeto de pronunciamiento en el presente informe. Simplemente se recuerda la necesidad de respetar la normativa sectorial aplicable tanto a nivel europeo, como básica estatal, en particular, la necesidad de que se incluyan las determinaciones establecidas en el Real Decreto 47/2022 (artículo 7).

En virtud de lo expuesto, se procede a formular la siguiente:

CONCLUSIÓN

Se emite informe favorable en relación con el proyecto de **«Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Programa de actuación sobre las zonas vulnerables a la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias en la Comunidad de Madrid»**, condicionado al cumplimiento de las consideraciones de carácter esencial realizadas y sin perjuicio de las restantes observaciones formuladas en el presente dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar. No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma.

El Letrado-Jefe adjunto del Servicio
Jurídico en la Consejería de Medio
Ambiente, Agricultura e Interior

CONFORME
El Abogado General de la
Comunidad de Madrid

Fdo.: Salvador Sanz Iglesia

Fdo.: Fernando Muñoz Ezquerro

ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE MEDIO AMBIENTE,
AGRICULTURA E INTERIOR.