

A.G.- 59/2020

INFC-2024/2013

S.G.C.- 180/2024

S.J.- 175/2024

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 declaran las zonas vulnerables a la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias en la Comunidad de Madrid»**.

Al amparo de lo dispuesto en el 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 Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid aprobado por el Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, se emite el siguiente

## **INFORME**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

#### **ÚNICO. – SOLICITUD DE INFORME.**

La Secretaria General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior (en lo sucesivo, CMAAI) ha instado el informe de este Servicio Jurídico sobre el proyecto de decreto identificado en el encabezamiento de este informe. A la solicitud se le acompaña la siguiente documentación:

- a) Orden 2320/2024, de 25 de junio, por la que se acuerda la tramitación urgente del procedimiento de elaboración del proyecto de reglamento.

- b) Primera Memoria del Análisis de Impacto Normativo, suscrita por la Directora General de Transición Energética y Economía Circular el 18 de julio de 2024.
- c) Versión inicial del proyecto de decreto, de 22 de julio de 2024.
- d) Informe 60/2024, de 8 de agosto, de Coordinación y Calidad Normativa, firmado por la Asesora Técnica de la Oficina de Calidad Normativa y por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.
- e) Informe de la Subdirectora General de Igualdad, por delegación de la Directora General, de 26 de julio de 2024, de impacto por razón de género.
- f) Informe de la misma fecha, de la Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.
- g) Escritos de las secretarías generales técnicas de las consejerías de Presidencia, Justicia y Administración Local (24 de julio 2024); Cultura, Turismo y Deportes (ídem); Vivienda, Transportes e Infraestructuras (26 de julio); Economía, Hacienda y Empleo (30 de julio); Educación, Ciencia y Universidades (ídem); Familia, Juventud y Asuntos Sociales (ídem); Digitalización (31 de julio), y Sanidad (ídem), por los que no se formulan observaciones.
- h) Segunda memoria del análisis de impacto normativo, firmada por la Directora General de Transición Energética y Economía Circular el 29 de agosto de 2024.
- i) Resolución de la Directora General de Transición Energética y Economía Circular, de 17 de septiembre de 2024, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública.
- j) Versión del proyecto de decreto sometido a dicho trámite.
- k) Tercera memoria del análisis de impacto normativo y ficha del resumen ejecutivo, suscrita por la Directora General de Transición Energética y Economía Circular el 11 de octubre de 2024.

- l) Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 14 de octubre de 2024.
- m) Versión del proyecto de decreto que se somete al parecer de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Examinados tales antecedentes, procede formular las siguientes:

### **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

#### **PRIMERA-. FINALIDAD Y CONTENIDO.**

1. El proyecto de decreto sometido a consulta tiene por objeto derogar y sustituir la regulación establecida en el Decreto 27/2020, de 15 de abril, 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 27/2020).

Al respecto, se ha de decir que el Decreto 27/2020 fue dictado con el objeto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 4 del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias (Real Decreto 261/1996, en lo sucesivo), que impuso a las comunidades autónomas la designación de las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario. Conforme a la regulación de dicho reglamento estatal, esas áreas debían ser evaluadas y en su caso, modificadas o ampliadas, como mínimo cada cuatro años, a fin de tener en cuenta los cambios o evolución que en las mismas se produzcan.

En el Decreto 27/2020, la Comunidad de Madrid procedió a declarar cinco zonas vulnerables: Zona 1, La Alcarria; Zona 2, Sectores sur de las Masas de Agua Subterránea «Madrid: Guadarrama Manzanares» y «Madrid: Guadarrama-Aldea del Fresno»; Zona 3,

Sur de Loranca; Zona 4, Sector sureste del arroyo de la Marcuera-Valdeavero, y Zona 5, Bajo Algodor.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), en Sentencia de 14 de marzo de 2024 (asunto C-576/22), ha condenado al Reino de España, a instancia de la Comisión Europea, por no haber declarado como zona vulnerable, entre otras radicadas en suelo patrio, la TA 53306008, en la Comunidad de Madrid.

De esta forma, el proyecto de decreto sometido a informe pretende proceder a la declaración de una nueva zona vulnerable para dar satisfacción al fallo del tribunal comunitario y, además, incluye una nueva regulación en cuanto a la revisión de las zonas vulnerables para adaptar la normativa autonómica madrileña al 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 (Real Decreto 47/2022), que ha introducido ciertas innovaciones en la materia en relación con el régimen previsto en el Real Decreto 261/1996.

2. El proyecto consta de una parte expositiva, de otra dispositiva conformada por tres artículos y de una parte final conformada por una disposición transitoria, una derogatoria y otra final.

## **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 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 «[p]rotección 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 «[e]spacios naturales protegidos» (apartado 9).

No debe ofrecer controversia, por otra parte, la declaración por la Comunidad de Madrid de las zonas vulnerables por riesgo de contaminación por nitratos, toda vez que el artículo 4 del Real Decreto 47/2022, que constituye normativa básica del Estado a tenor de su disposición final tercera, 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 (mapas con la localización de las aguas afectadas por la contaminación ocasionada por los nitratos) y que contribuyan, aunque sea mínimamente, a su contaminación.

2. Como resulta obvio, el marco jurídico en el que desenvolver la iniciativa reglamentaria que da pie al actual informe viene configurado principalmente por el 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.

### **TERCERA-. NATURALEZA JURÍDICA Y RANGO NORMATIVO.**

1. El proyecto de decreto sometido a consulta se configura como una norma con vocación de permanencia, que innova el ordenamiento jurídico. Participa, por tanto, de la naturaleza jurídica propia del reglamento en su condición de disposición jurídica de carácter general, dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra jurisprudencia (por todas, la STS<sup>1</sup> de 15 de octubre de 2001, Rec. 397/1999, y otras que cita).

Tal y como fuera advertido en el Informe A.G. 5/20, de 10 de marzo de 2020, la aplicación del artículo 4 del Real Decreto 261/1996 dio lugar inicialmente al dictado de determinadas órdenes, e incluso simples resoluciones, por las que se declararon ciertas zonas como vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de

---

<sup>1</sup> En adelante, se utilizará la abreviatura STS como equivalente a sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Asimismo, en las citas de jurisprudencia, y a los efectos del presente informe, Rec. equivale a recurso contencioso-administrativo, RC a recurso de casación y RCUD a recurso de casación para la unificación de doctrina.

fuentes agrarias. Sin embargo, las SSTS de 3 de abril de 2017 (RCUD 2201/2015) y de 4 de abril de 2017 (RC 2067/2015), a propósito de la revisión y designación de ciertas zonas vulnerables mediante un acuerdo del Gobierno de la Generalidad de Cataluña de revisión y designación de nuevas zonas vulnerables en relación con la contaminación por nitratos de origen agrario, precisó que tal declaración no constituye simplemente un acto administrativo, sino que reviste carácter normativo.

2. La articulación jurídica del proyecto de disposición general pretende realizarse por medio de un decreto, al tratarse de una disposición de carácter general emanada del Consejo de Gobierno *ex* artículo 50.2 de la LGACM.

Nada cabe oponer al rango de la norma proyectada.

#### **CUARTA-. TRAMITACIÓN.**

1. Ha de recordarse que, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional en la STC 55/2018, de 24 de mayo, 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 (LPAC), 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 autoorganización y a la regulación de la elaboración de sus normas.

En consecuencia, en esta materia ha de atenderse a lo previsto en la normativa interna 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 (LTPCM) 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 (DPEDGCM). 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 o a cualquiera de sus miembros (art. 1.2).

2. Desde el punto de vista competencial interno, el artículo 31 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (LGACM) 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, atribuye a su titular las competencias en materia de «*medio ambiente*» y de «*sostenibilidad ambiental*».

Dentro de la CMAAI, es razonable atribuir la elaboración e impulso del proyecto normativo a la Dirección General de Transición Energética y Economía Circular, que es la promotora de la actual iniciativa normativa. En dicho sentido, conviene tener en cuenta que, conforme al artículo 10 del precitado Decreto 235/2023 le corresponde «*[l]a programación, coordinación y ejecución de las líneas de actuación y la elaboración de los proyectos y anteproyectos normativos relativos al ámbito competencial de la dirección general*», y que entra dentro de este último «*[e]l control ambiental, designación y actualización de las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias previsto en la legislación*» (apartados 1.a y 6.g, respectivamente).

A su vez, la competencia para aprobar el futuro decreto correspondería al Consejo de Gobierno de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la LGACM.

3. El artículo 3.1 del DPEDGCM 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 Memoria de Análisis de Impacto Normativo (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 previsto en el Plan Normativo para la XIII Legislatura aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 20 de diciembre de 2023. Por ello, la MAIN ha incluido la justificación pertinente, apelando al dictado de la Sentencia del TJUE de 14 de marzo de 2024, asunto C-576/22, desconocida en el momento de la aprobación de aquel instrumento.

4. El artículo 60 de la LTPCM 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.

Sin perjuicio de dicha regla general, el apartado 4 del referido artículo 60, al igual que el artículo 5.4 del DPEDGCM, dispensa la celebración de la consulta pública, entre otros supuestos, cuando la futura disposición aborde la regulación de aspectos parciales de determinada materia, aspecto aducido, junto a la urgencia del procedimiento, por la MAIN. Otra causa de exoneración de la consulta prevista expresamente en el artículo 60, aunque no se haya hecho valer de modo expreso, reside en la falta de impacto significativo de la norma en la actividad económica.

5. Conviene significar que el expediente administrativo remitido al Servicio Jurídico en la CMAAI integra tres versiones de la MAIN, firmadas por la Directora General de Transición Energética y Economía Circular, respectivamente, el 18 de julio, el 29 de agosto y el 11 de octubre de 2024. 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 (art. 7.5 DPEDGCM).

En concreto, la MAIN responde a la modalidad de versión ejecutiva, y no a la de extendida prevista en el artículo 7 del DPEDGCM.

Con respecto a esa cuestión, el artículo 6.1 de la norma reglamentaria permite la elaboración de una MAIN ejecutiva cuando el centro directivo promotor de la iniciativa reglamentaria estime que la aplicación, en su caso, de la propuesta normativa, no generará impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo, apreciables, o que estos no serán significativos. De la evaluación de posibles impactos que contiene la MAIN resulta que, en efecto, solo se prevén de carácter positivo, en relación con la protección del medio ambiente y el derecho a la salud.

El referido artículo 6.1 detalla el contenido preceptivo de la MAIN ejecutiva:

- «a) Identificación clara de los fines, objetivos perseguidos, oportunidad y legalidad de la norma.*
- b) Adecuación a los principios de buena regulación.*
- c) Identificación del título competencial prevalente.*
- d) Listado de las normas que quedan derogadas.*
- e) Impacto presupuestario y los sociales exigidos por norma con rango de ley.*
- f) Descripción de la tramitación y consultas realizadas.*
- g) Justificación, si la propuesta no estuviera incluida en el Plan Anual Normativo.*
- h) Análisis económico que evalúe las consecuencias de su aplicación, aunque su impacto sobre la actividad económica no sea relevante.*
- i) En su caso, se incluirá una descripción de la forma en la que se realizará su evaluación ex post».*

Examinado el contenido de la versión más reciente de la MAIN se observa que, en general, y con las excepciones que más adelante se dirán, esos aspectos son abordados en ella.

No obstante, conviene significar la insuficiencia con que la memoria trata al proyecto de reglamento, ya que restringe su virtualidad a la inclusión de una nueva zona vulnerable, el embalse de Aulencia, a consecuencia de la Sentencia del TJUE de 14 de marzo de 2024, cuando, en realidad, los cambios producidos con respecto a la regulación anterior van más allá, al adaptar la regulación autonómica al vigente Real Decreto 47/2022, tanto en lo que respecta a las remisiones normativas como a los plazos contemplados en el artículo

3 proyectado. Ello obliga a ampliar dicha MAIN de forma que se aborden en ella la totalidad de aspectos a los que se refiere el proyecto de reglamento.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, se analizan, entre otros, los que se producen en el ámbito económico, sobre la competencia y la unidad de mercado; presupuestario; en forma de cargas administrativas; en materia de familia, infancia y adolescencia, y por razón de género. También se ha hecho referencia, aunque de forma sucinta, a los posibles impactos desde la perspectiva de la salud y el medio ambiente, poniendo de manifiesto la afectación positiva que producirá su aplicación desde ambas perspectivas.

En cuanto a la descripción de la tramitación y de las consultas recabadas a lo largo del procedimiento se sugiere que, con posterioridad al informe de esta Abogacía General y con carácter previo al impulso de nuevos trámites del procedimiento, se actualice la versión más reciente de la MAIN, aparte de los contenidos cuya omisión ha sido advertida anteriormente, mediante la incorporación de la referencia al informe de la Secretaría General Técnica de la CMAAI y al resto de trámites posteriores.

En lo relativo a la evaluación *ex post* de la aplicación del proyecto reglamentario, la MAIN no establece ningún sistema para su realización, al considerarla innecesaria con base en lo dispuesto en el artículo 3.3, 3.4, 6.1 y 13.2 del DPEDGCM. En particular, el artículo 3.3 dispone que *«En el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN). Asimismo, la MAIN indicará si la norma debe someterse a evaluación "ex post" por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo»*.

A juicio de este Servicio Jurídico, en términos generales, contemplar la forma de hacer dicha evaluación es lo más conforme al principio de control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas incorporado al artículo 3.1.g) de la Ley 40/2015,

de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que se puede considerar integrado dentro del más amplio de buen gobierno emergente en el Derecho administrativo español contemporáneo.

Precisamente en este caso la normativa estatal y comunitaria en que descansa el proyecto de reglamento apela a la necesidad de revisar y ampliar, en su caso, las zonas declaradas vulnerables, lo que puede manifestarse no solo en la adición de nuevas zonas, sino en la ampliación de las ya protegidas. No parece, por consiguiente, que se puedan dejar de evaluar los resultados que deriven de la aplicación del reglamento, sin perjuicio de las fórmulas de revisión fijadas en el Real Decreto 47/2022, que, atendiendo a razones de eficacia, no deberán ser reproducidas.

6. El DPEDGCM, en su artículo 8.1, 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 informes aludidos en los antecedentes.

Se observa que en el expediente administrativo no figura ningún informe, estudio o análisis de carácter técnico ni una remisión a su contenido. Conforme el artículo 8.1 del DPEDGCM, *«[d]urante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes»*. Esta disposición supone un correlato, a nivel autonómico madrileño, de lo establecido en la legislación estatal. Así, el artículo 26.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en lo atinente al procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley, de los proyectos de real decreto legislativo y de normas reglamentarias, preceptúa que *«[s]u redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma»*.

El proyecto de disposición sometido a informe cumple con una función protectora del medio ambiente que requiere la emisión de un juicio técnico, consistente en la necesidad de designar, ampliar o revisar las zonas vulnerables por contaminación de nitratos. Según

su parte expositiva, «con la información disponible respecto a los niveles de contaminación por nitratos en las cinco zonas vulnerables ya designadas en la Comunidad de Madrid, procede el mantenimiento de dichas zonas como zonas vulnerables». No resulta comprensible, por consiguiente, que los documentos en que esté recogido ese análisis previo no formen parte del expediente administrativo, en el que deberán ser incluidos.

En relación con esta cuestión, el artículo 2 del Decreto 103/1996, de 4 de julio, por el que se crea el Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, relaciona entre las funciones de este órgano, en su letra c), la de «[c]onocer, y en su caso informar, de los anteproyectos de especial relevancia relativos a normativa ambiental». Al mismo tiempo, su letra e) le atribuye la función de «[a]ctuar como órgano de consulta y asesoramiento en las cuestiones medioambientales, de desarrollo rural y de carácter agrario».

Es por ello por lo que, en virtud de dicho precepto, se solicitó informe al Consejo de Medio Ambiente sobre el proyecto del vigente Decreto 27/2020, que fue evacuado en su reunión de 4 de diciembre de 2019, incorporándose al expediente de elaboración de dicha disposición general.

Al mismo tiempo, la versión más actual de la MAIN refleja la intención de someter el actual proyecto de decreto al informe del Consejo de Medio Ambiente. Sin embargo, se ha de recordar que, de conformidad con el artículo 15.3 del Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, «[l]os informes sobre los anteproyectos de ley y proyectos reglamentarios deberán recabarse una vez cumplimentados los trámites de consulta, audiencia e información pública, en su caso, y emitidos todos los demás informes preceptivos o facultativos, salvo el informe del Consejo de Estado o de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid».

Esta consideración tiene carácter esencial.

7. El proyecto ha sido sometido al trámite de audiencia e información pública conforme a lo previsto en el artículo 105 c) de la Constitución en relación con los artículos 60.2 de la LTPCM y 9.2 del DPEDGCM.

Según la MAIN, no se han recibido alegaciones. No obstante, convendría incluir en el expediente administrativo una diligencia, suscrita por el responsable de la oficina correspondiente, relativa a la sustanciación del trámite de audiencia en la que se indique el plazo y lugar en que ha sido publicado el proyecto y se deje constancia de su resultado. Solo de esta forma se consigue dotar de la condición de fehaciente al hecho (negativo) de no haberse presentado más alegaciones durante dicho trámite.

8. Conforme al artículo 4.3 del DPEDGCM, 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.

9. Finalmente, en aplicación del artículo 8.5 del DPEDGCM, se ha recabado el informe de la secretaría general técnica de la consejería proponente, después de realizado el trámite de audiencia e información pública y con carácter previo a la solicitud de informe a esta Abogacía General.

#### **CUARTA-. ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PROYECTO DE DECRETO.**

1. La parte expositiva del proyecto satisface, en líneas generales, y sin perjuicio de lo que a continuación se expondrá, la función que le atribuye el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, que, a falta de un documento equivalente en el ámbito de nuestra Administración, constituye un referente de indudable utilidad en la elaboración de disposiciones de carácter general. En este sentido se ha pronunciado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, en el que incita a la aplicación de tales directrices *«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»*.

No obstante, conviene observar, en la misma línea ya apuntada con respecto a la MAIN, que las explicaciones conferidas en la parte expositiva se limitan a poner de manifiesto la necesidad de ampliar la relación de zonas vulnerables establecidas en el Decreto 27/2020 como consecuencia del fallo contenido en la Sentencia del TJUE de 14 de marzo de 2024, anteriormente citada. Sin embargo, el proyecto reglamentario también contiene un aspecto significativo del que conviene dar cuenta al destinatario de la norma, cual es la adaptación de los plazos de revisión y modificación o ampliación de las zonas a la regulación actualmente establecida en el Real Decreto 47/2022. Dicha normativa ha sustituido a la anteriormente establecida en el Real Decreto 261/1996, bajo cuyo paraguas se dictó el Decreto 27/2020, y, lógicamente, supone la necesidad de adaptar la normativa autonómica madrileña a su marco regulatorio.

Por otro lado, en la parte expositiva del texto que es objeto de informe se razona que el decreto cumple con los principios de buena regulación recogidos en los artículos 129 de la LPAC y 2 del DPEDGCM, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sentada, entre otros, en el Dictamen 220/21, de 11 de mayo, en el que, en relación con lo dispuesto en el artículo 129 de la LPAC, 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»*.

**2.** En cuanto a la parte dispositiva del proyecto de reglamento, la conforman tres artículos, seguidos de una parte final integrada por sendas disposiciones transitoria, derogatoria y final.

**2.1.** Comenzando el análisis por el artículo 1, este precepto relaciona las zonas vulnerables por contaminación por nitratos en la Comunidad de Madrid. Comparándolo con el precepto homólogo del Decreto 27/2020, se observan dos únicos cambios:

- a) se ha actualizado la referencia a la normativa estatal que sustenta el proyecto reglamentario, toda vez que, en el ámbito de la Administración del Estado, se ha sustituido el Real Decreto 261/1996 por el Real Decreto 47/2022; y

- b) se amplía la relación de acuíferos protegidos, añadiendo a los cinco recogidos en el Decreto 27/2020, cuya vulnerabilidad y consiguiente deber de protección se mantiene, una sexta zona, que es el Embalse de Auliencia.

Ambos cambios parecen insoslayables, uno a consecuencia de la evolución del ordenamiento jurídico y otro motivado por la Sentencia del TJUE de 14 de marzo de 2024.

**2.2.** Por su parte, el artículo 2 del reglamento proyectado contiene una redacción cabalmente idéntica a la del precepto con la misma numeración del Decreto 27/2020, salvo una acertada corrección desde el punto de vista de la técnica normativa, consistente en escribir el término «decreto», utilizado de forma genérica, todo él en minúscula y no con mayúscula inicial.

**2.3.** Llegando al examen del artículo 3, en este se incluye la modificación sustantiva de mayor calado en relación con el decreto que se pretende derogar a consecuencia de la ya comentada sustitución, como norma de cobertura directa, del Real Decreto 261/1996 por el Real Decreto 47/2022, toda vez que los plazos para la revisión de las zonas vulnerables difieren en ambos textos.

En concreto, y limitando nuestras observaciones a la perspectiva sustantiva, se introduce, en primer lugar, una referencia a los «*mapas de aguas*» que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico «*hará públicos cada cuatro años*».

Conforme a la deseable técnica normativa, las alusiones a determinados órganos de una Administración, conviene sean realizadas de una forma genérica en relación con sus atribuciones o competencias y no por su denominación oficial, con el objeto de que un cambio producido en esta no lleve consigo el desfase de la norma que lo incluye.

Por lo que se refiere al plazo máximo para la revisión y modificación o ampliación, según los casos, de las zonas vulnerables, se recoge el de tres años conforme a lo establecido en

el artículo 3.1 del Real Decreto 47/2022. La consecuencia indeseable de recoger de forma concreta dicha periodicidad reside en que, en el caso de producirse una ulterior modificación del reglamento estatal que le afecte, la normativa autonómica madrileña quedaría incurso en una innecesaria obsolescencia, que quedaría salvada mediante una remisión simple e inconcreta a los plazos recogidos en aquella normativa.

En dicho sentido, ya fue recordada en el Informe A.G. 5/2020 la doctrina constante de los órganos consultivos que, aun reconociendo la posible incorporación de preceptos estatales básicos en normas autonómicas a los efectos de mejorar su comprensión, postula la necesidad de que la transcripción de estos preceptos se realice de forma literal a fin de que la seguridad jurídica no se resienta (entre otros, dictámenes 991/2011, de 21 de julio, del Consejo de Estado y Dictamen 399/2018, de 13 de septiembre, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid).

**2.4.** No cabe finalizar el examen del articulado sin traer a colación, nuevamente, una advertencia hecha en el Informe A.G. 5/2020. En él se ponía de manifiesto la conveniencia de incluir en el proyecto de reglamento que constituía su objeto (el futuro Decreto 27/2020) la regulación de los programas de actuación contemplados en aquel momento en el artículo 6 del Real Decreto 261/1996 y actualmente en el artículo con el mismo número del Real Decreto 47/2022. Con ello, se afirmaba en nuestro informe, se evitarían futuros problemas interpretativos y se atendería a la importancia de estos instrumentos en el contexto de la protección de las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos, así como a la necesaria seguridad jurídica. En especial, se apelaba a la designación del órgano competente para su aprobación. A pesar de que el referido artículo 6 contiene una regulación extensa de dicho instrumento, hay aspectos de posible concreción del procedimiento, aparte de los ya señalados en aquel informe, que podrían haber sido traídos al actual proyecto de reglamento. En dicha línea se sitúa, verbigracia, en el derecho autonómico comparado, el Decreto 5/2020, de 25 de junio, por el que se designan las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero, y se aprueba el Código de Buenas Prácticas Agrarias (Castilla y León).

2.5. En cuanto a la disposición transitoria única, contiene una redacción análoga a la recogida en el apartado 2 de la actual disposición derogatoria del Decreto 27/2020, en relación con la revisión del 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, aprobado mediante la Orden 2070/2012, de 17 de julio, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

En relación con la necesidad de proceder a la revisión del programa, debe recordarse que el apartado 1 del artículo 6 del Real Decreto 47/2022 previene que *«Estos programas de actuación serán elaborados en el plazo de dos años a partir de la designación inicial de zonas vulnerables, o de un año a partir de cada ampliación o modificación complementaria»*, añadiendo su apartado 4 que *«Los programas de actuación se revisarán, al menos, cada cuatro años, y se modificarán, si fuera necesario, para incluir en ellos aquellas medidas adicionales y acciones reforzadas que se consideren oportunas (...)»*.

2.6. La disposición derogatoria única recoge de forma adecuada la normativa que, en su caso y momento, abrogará la entrada en vigor del proyecto de reglamento que es objeto de informe.

2.7. La disposición final única prevé la entrada en vigor de la norma al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, como excepción al plazo general de veinte días previsto en el artículo 51.3 de la LGACM que, sin embargo, este mismo precepto permite si la disposición en cuestión así lo establece.

2.8. Con respecto a los anexos, consisten todos ellos en cartografía cuya valoración, por su carácter técnico, escapa a la pericia de esta Abogacía General. No obstante, ha de exhortarse al centro directivo promotor de la iniciativa reglamentaria el mayor celo posible en su inclusión, toda vez que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo recaída en el ámbito urbanísticos, los planos pueden participar del carácter normativo de la disposición en la que se integran cuando sean un elemento esencial para su comprensión (STS de 15 de febrero de 2012, RC 2134/2009) y, en un ámbito más cercano al que nos concierne, se ha afirmado el carácter normativo de los planos recogidos en los

anexos que contienen el Catálogo de zonas húmedas del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Illes Balears (STS de 2/3/2022, Rec. 142/2019, FJ 9)

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

### **CONCLUSIÓN**

Se emite informe favorable a la elevación al Consejo de Gobierno del **«Proyecto de decreto, 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»**, condicionado al cumplimiento de las consideraciones de carácter esencial señaladas en el presente dictamen, y sin perjuicio de las observaciones formuladas.

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

**Madrid, a fecha de firma**

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

**Fdo.: Tomás Navalpotro Ballesteros**

**CONFORME**

**El Abogado General de la Comunidad de Madrid**

**Fdo.: Fernando Muñoz Ezquerra**

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