



INFORME JURÍDICO

Se ha remitido a este Servicio de Asuntos Jurídicos el expediente relativo al *“Borrador de Decreto por el que se aprueba el Programa de Actuación aplicable en las Zonas Vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y se establece el listado de medidas adicionales y acciones reforzadas de lucha contra la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias”*.

Este Servicio de Asuntos Jurídicos, en ejercicio de las funciones atribuidas por el artículo 11 de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, emite el presente informe, conforme a las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. Régimen Jurídico. Competencia.

La contaminación difusa de las masas de agua, tanto superficiales como subterráneas, generada por nitratos de origen agrario constituye un problema ampliamente reconocido en los ámbitos ambiental y agrario.

El marco normativo básico arranca con la Directiva 91/676/CEE, del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, cuyo objetivo es proteger las aguas frente a los nitratos agrícolas. Dicha Directiva obliga a los Estados miembros a identificar las aguas afectadas, establecer estaciones de muestreo, designar las superficies cuyas escorrentías causen contaminación como «zonas vulnerables» y, finalmente, aprobar programas de actuación capaces de reducir o eliminar los impactos detectados.

La primera transposición de esta Directiva al ordenamiento español se llevó a cabo mediante el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero. Posteriormente, el Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, actualizó la adaptación e introdujo un régimen homogéneo para todo el territorio estatal. En el artículo 6 del Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, se regula la necesidad de establecer, por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, programas de actuación en las zonas designadas como vulnerables con objeto de prevenir



y reducir la contaminación causada por los nitratos de origen agrario. Los programas de actuación deberán tomar en consideración los objetivos ambientales de las masas de agua establecidos en los planes hidrológicos correspondientes y los estudios sobre las repercusiones de la actividad humana sobre el estado de las aguas que actualicen los Organismos de cuenca y las administraciones hidráulicas de las comunidades autónomas, en el marco del proceso de revisión de los planes hidrológicos de cuenca a que se refiere el artículo 41 del texto refundido de la Ley de Aguas aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. Por otra parte, también deberá tomarse en consideración el programa nacional de control de la contaminación atmosférica y los objetivos de reducción de emisiones atmosféricas adoptados por España. Las autoridades de las comunidades autónomas competentes en la aplicación y control de los programas de actuación elaborarán un plan de control al objeto de verificar su cumplimiento, que será revisado anualmente, y cuyos resultados se integrarán en el informe de situación sobre la contaminación causada por los nitratos.

El artículo 7 del citado Real Decreto establece medidas a incorporar en los programas de actuación y en el artículo 8 medidas adicionales y acciones reforzadas, que consideren necesarias si, a raíz de la experiencia al aplicar los programas de actuación, se observase que las medidas adoptadas no son suficientes para reducir la contaminación de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas.

Este Real Decreto posee carácter de legislación básica en materia de planificación económica y protección medioambiental (artículos 149.1.13.^a, 22.^a y 23.^a de la Constitución española) y atribuye a las comunidades autónomas la responsabilidad de aprobar programas de actuación para sus áreas vulnerables, coordinados con los objetivos de los planes hidrológicos vigentes y con el programa nacional de control de la contaminación atmosférica. Asimismo, dicho real decreto contempla la posibilidad de adoptar medidas adicionales o reforzadas si las inicialmente previstas resultan insuficientes.

En el plano competencial, al Estado le corresponde la legislación básica citada, la coordinación de la actividad económica, la regulación sobre recursos hidráulicos en cuencas intercomunitarias y las relaciones internacionales (arts. 149.1.3.^a, 13.^a, 22.^a y 23.^a CE). Por su parte, las comunidades autónomas ostentan competencias propias en agricultura y ganadería (art. 148.1.7.^a CE) y en gestión de la protección ambiental (art. 148.1.9.^a CE).



En este sentido, en Castilla-La Mancha, el artículo 32.7 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de protección del medio ambiente y de los ecosistemas, así como la potestad para dictar normas adicionales de protección, dentro del marco de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación básica del Estado sobre protección del medio ambiente. Asimismo el artículo 31.1.6ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de agricultura e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía, cuya competencia atribuye al Estado el artículo 149.1.13ª de la Constitución Española.

Por último, el Decreto 112/2023, de 25 de julio, que establece la estructura y competencias de la Consejería de Desarrollo Sostenible, conforme a lo dispuesto en el artículo 8.2 k), atribuye expresamente a la Dirección General de Calidad Ambiental las competencias autonómicas en materia de zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario y la elaboración de los programas de actuación e informes de situación, la adopción de medidas adicionales y reforzadas y el cumplimiento de las obligaciones de comunicación e información en materia de zonas vulnerables.

Asimismo, resulta obligado recordar la reciente Sentencia del TJUE de *14 de marzo de 2024 (C-576/22)*, que declaró el incumplimiento del Reino de España por no haber adoptado los programas y medidas necesarios en determinadas cuencas hidrográficas. La presente iniciativa reglamentaria constituye la respuesta normativa específica de la Comunidad Autónoma para asegurar la ejecución efectiva del fallo y evitar la imposición de sanciones pecuniarias.

En consecuencia, se concluye que la Dirección General de Calidad Ambiental es el órgano competente para impulsar la tramitación del proyecto de Decreto, en ejercicio de las competencias autonómicas relativas a las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario, que abarcan la elaboración de programas de actuación e informes de situación, la adopción de medidas adicionales o acciones reforzadas y el cumplimiento de las obligaciones de comunicación e información correspondientes.

Segunda. Rango normativo.



La memoria justificativa final establece convenientemente la motivación al amparo de la cual sustenta el rango necesario de la norma proyectada como decreto. Indica expresamente los objetivos y conveniencia de la norma que se pretende aprobar debiéndose destacar los siguientes objetivos:

1. La elevación de rango y aprobación de nuevo Programa de Actuación. El Decreto persigue, en primer lugar, elevar el rango jurídico del Programa de Actuación aplicable a las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos designadas en Castilla-La Mancha, aprobando un nuevo texto que sustituirá al anexo de la Orden de 07/02/2011, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, por la que se modifica la Orden de 04/02/2010, de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente, por la que se aprueba el programa de actuación aplicable a las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario, designadas en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Con ello se dota al instrumento programático de la seguridad jurídica propia de una norma reglamentaria de rango decreto.
2. Cumplimiento de la sentencia TJUE de 14 de marzo de 2024 (asunto C-576/22). En segundo término, el Decreto atiende al fallo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que declaró el incumplimiento del Reino de España por insuficiente protección frente a los nitratos de origen agrario. Para cerrar dicho procedimiento de infracción, se incorpora un listado de medidas adicionales y acciones reforzadas (anexo II), de aplicación gradual en función de los resultados de los programas oficiales de muestreo de aguas subterráneas y superficiales.

Por otro lado, cabe indicar que el Programa de actuación aplicable a las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos designadas en Castilla-La Mancha, fue sometido a evaluación ambiental estratégica, resultando en la declaración Ambiental Estratégica de la Dirección General de Economía Circular de 11 de octubre de 2021 (expediente PLA-SC-19-0433). Dicha evaluación es objeto de prórroga de su vigencia, mediante Resolución de la Dirección General de Calidad Ambiental de 27/05/2024, publicada en el DOCM de 4 de junio de 2024, que confirma la plena validez de dicha Declaración Ambiental.

Tercera. Objeto y Contenido.

La parte dispositiva del proyecto está integrada por cuatro artículos, una disposición derogatoria única y cinco disposiciones finales.



Los artículos 1 y 2 definen el objeto del Decreto, que se concreta en dos aspectos:

- 1.º la aprobación del Programa de Actuación aplicable a las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario designadas en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, incorporado como anexo I; y
- 2.º la aprobación del listado de medidas adicionales y acciones reforzadas que podrán adoptarse en dichas zonas.

El artículo 3 impone a la Administración competente la obligación de elaborar y ejecutar un programa de control específico que permita verificar la eficacia tanto de las medidas incluidas en el Programa de Actuación como de aquellas que se aprueben con carácter de medidas adicionales o acciones reforzadas.

Por su parte, el artículo 4, ante la ausencia de una tipificación autonómica con rango de ley, dispone que, a falta de un régimen sancionador específico, será de aplicación lo previsto en el artículo 27 de la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, reguladora del sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas, salvo que resulten de aplicación preferente los tipos infractores previstos en materia de sanidad animal, protección de las aguas, salud o medio ambiente.

El Programa de Actuación contenido en el Anexo 1 tiene un marcado contenido técnico. Incluye, entre otros extremos, disposiciones relativas a las prácticas agrícolas (dosis y métodos de aplicación de fertilizantes), a la gestión de estiércoles y a la implantación de medidas específicas para la actividad ganadera; prevé asimismo acciones de información, divulgación e investigación, así como los criterios para la evaluación periódica de su eficacia, todo ello acompañado de los correspondientes anexos.

El listado de medidas adicionales y acciones reforzadas contenido en el Anexo 2 contempla, entre otras cuestiones, ajustes en las dosis máximas de nitrógeno y fósforo aplicables a los cultivos; requisitos sobre la forma de aplicación del purín; la utilización de inhibidores de la nitrificación; obligaciones de comunicación sobre la valorización de estiércoles en las parcelas; la actualización del plan de producción y gestión de estiércoles; y el refuerzo de las labores de supervisión, seguimiento y control.



En definitiva, el borrador de Decreto reúne los requisitos exigidos por la normativa europea y la legislación básica estatal para regular, en el ámbito de Castilla-La Mancha, el Programa de Actuación y las medidas adicionales o acciones reforzadas en las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario, con el fin de prevenir y reducir la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas y de proteger adecuadamente el medio ambiente.

Tercera. Tramitación.

El procedimiento de elaboración de la norma ha de ajustarse a lo previsto en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, regulador del ejercicio de la iniciativa legislativa por el Consejo de Gobierno.

1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros para dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias.

2. El ejercicio de dicha potestad requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o el Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar.

3. En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes.

Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite. Se entenderá cumplido el trámite de información pública cuando las asociaciones y organizaciones representativas hayan participado en la elaboración de la norma a través de los órganos Consultivos de la Administración Regional.

4. De no solicitarse dictamen del Consejo Consultivo, por no resultar preceptivo ni estimarse conveniente, se solicitará informe de los servicios jurídicos de la Administración sobre la conformidad de la norma con el ordenamiento jurídico.

5. El Consejo de Gobierno remitirá a la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha los dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo en relación con los Reglamentos o



disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En cuanto a la tramitación llevada a cabo hasta el momento, se detallan a continuación los principales trámites:

- a) Consulta pública previa en el portal de participación de Castilla-La Mancha entre el 27 de octubre de 2023 y el 27 de noviembre de 2023. Se ha incorporado el informe de resultados de la consulta pública de la Dirección General de Calidad Ambiental de 14 de diciembre de 2023 y su anexo.
- b) Memoria justificativa y de análisis de impacto normativo del proyecto de decreto de 10 de mayo de 2024.
- c) Resolución de la Consejera de Desarrollo Sostenible, de 10 de mayo de 2024, por la que se autoriza la tramitación del *“proyecto de decreto por el que se aprueba el Programa de actuación aplicable a las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario designadas en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y se adoptan en su contexto medidas adicionales y acciones reforzadas”*.
- d) Primer borrador de Decreto fechado el 8 de abril de 2025.
- e) Resolución de 09/04/2025, de la Dirección General de Calidad Ambiental, por la que se dispone la apertura de un periodo de información pública sobre el proyecto de decreto por el que se aprueba el programa de actuación aplicable en las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias en la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha y se establece el listado de medidas adicionales y acciones reforzadas de lucha contra la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias, y se da publicidad al acuerdo de inicio del proceso participativo.
- f) Audiencia a las consejerías de la Administración Regional, mediante correo electrónico remitido el 22 de abril de 2025 a las Secretarías Generales de todas las consejerías.
- g) Certificado del Consejo Regional de Municipios de 19 de mayo de 2025, con emisión informe favorable del Decreto por el que se aprueba el Programa de Actuación aplicable en las Zonas Vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y se establece el listado de medidas adicionales y acciones reforzadas de lucha contra la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias.
- h) Certificado del Consejo de Diálogo Social de Castilla-La Mancha, y sometimiento al Consejo Regional de Municipios de fecha de 15 de mayo de 2025.



- i) Informe sobre Impacto Demográfico, emitido por la Dirección General de Calidad Ambiental el 20 de mayo de 2025 de conformidad con el artículo 8.1 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha.
- j) Sometimiento del segundo borrador de Decreto fechado el 21 de mayo de 2025 al Consejo Asesor de Medio Ambiente, en sesión ordinaria 23 de mayo de 2025, habiéndose informado favorablemente según certificado emitido con fecha 29 de mayo de 2025.
- k) Informe retorno resultados e informe final de 4 de junio de 2025. en el seno del proceso participativo.
- l) Otras alegaciones recibidas.
- m) Informe de la Secretaría General de 12 de junio de 2025, de adecuación a la normativa sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 34.1.a) del Decreto 69/2012, de 29 de marzo, por el que se regulan las actuaciones sobre calidad de los servicios públicos en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- n) Memoria ampliada de la Dirección General de Calidad Ambiental de 12 de junio de 2025 y sus anexos, con tratamiento sobre las alegaciones recibidas y examen de las actuaciones llevadas a cabo desde la memoria inicial.
- o) Borrador nº 3, de 9 de junio de 2025 del Decreto por el que se aprueba el Programa de Actuación aplicable en las Zonas Vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y se establece el listado de medidas adicionales y acciones reforzadas de lucha contra la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias.
- p) Informe de la Secretaría General de 13 de junio de 2025 sobre impacto de género del borrador de decreto.
- q) Informe de la Inspección General de Servicios de 13 de junio de 2025.

En cuanto a los trámites posteriores, deben obrar en el expediente:

1. Informe de la Dirección General de Presupuestos, exigido por el artículo 22.1 de la Ley 6/2024, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2025, dado que la memoria económica del proyecto prevé la asunción de determinados gastos en ejercicios futuros: las necesidades de personal serán de al menos un puesto de Técnico/a Superior de Inspección A1 nivel 22 en cada una de las Delegaciones Provinciales, con un coste anual de 269.036,3€, para realizar funciones de inspección, control y seguimiento necesarias.



2. **Informe del Gabinete Jurídico**, conforme al artículo 10.1 a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

3. **Informe de la Secretaría General de la Consejería de Desarrollo Sostenible**, al amparo del artículo 5 c) del Decreto 112/2023, de 25 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y las competencias de dicha Consejería, así como de las Instrucciones sobre Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno, con tratamiento a las observaciones del informe del Gabinete Jurídico.

4. **Se propone emisión de Informe del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha**, de conformidad con el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Aunque el futuro Decreto no constituye un reglamento de ejecución en sentido estricto, al no desarrollar un mandato legal concreto, actúa dentro del marco de relaciones entre la ley y el reglamento. La elevación de rango para aprobación de nuevo Programa de Actuación y el adecuado cumplimiento de la sentencia TJUE de 14 de marzo de 2024 (asunto C-576/22), puede aconsejar la emisión del informe por el superior órgano consultivo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Concluida la obtención de los informes citados, el proyecto será elevado al **Consejo de Gobierno** para su aprobación definitiva, acompañado de todos los antecedentes y documentos que obren en el expediente.

En virtud de lo expuesto, y una vez analizado el contenido del expediente y el procedimiento seguido, este Servicio de Asuntos Jurídicos informa favorablemente el proyecto de Decreto por el que se aprueba el programa de actuación aplicable en las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Firmado electrónicamente en el lugar y fecha indicados,

EL JEFE DEL SERVICIO JURÍDICO

Firmado digitalmente el 18/06/2025 18:53
AMALIO MENENDEZ ORTIZ DE ZARATE
Jefe de Servicio
Servicio Jurídico