



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

N.º 182/2025

Excma. Sra.:

D. Francisco Javier de Irizar Ortega,
Presidente

D. Sebastián Fuentes Guzmán,
Consejero

D. José Miguel Mendiola García,
Consejero

D. Francisco Damián Montoro Carrión,
Consejero

D.^a Araceli Muñoz de Pedro,
Consejera

D. Juan Luis Ramos Mendoza,
Secretario General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 30 de julio de 2025, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V. E. de 10 de julio de 2025, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente relativo al 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.

Resulta de los **ANTECEDENTES**



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Primero. Consulta pública previa.- Comienza el expediente con un informe emitido por el Director General de Calidad Ambiental con fecha 18 de diciembre de 2023, sobre la consulta pública previa del proyecto de Decreto, en el que se evidenciaba que dicho trámite se sustanció mediante su publicación en el Portal de Participación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en el período comprendido entre los días 27 de octubre y 27 de noviembre de 2023, a fin de recabar la opinión de las personas y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma. Habiéndose recibido 32 opiniones o aportaciones de personas jurídicas y de personas físicas de diferentes edades, sexo y vecindad civil, que se pronunciaban sobre los problemas que se pretendían solucionar con la futura norma, su necesidad y oportunidad, sus objetivos y las posibles soluciones alternativas regulatorias.

Segundo. Memoria justificativa.- En fecha 10 de mayo de 2024, la citada autoridad suscribió memoria justificativa y de análisis de impacto normativo del proyecto, en la que se analiza el marco competencial y normativo en el que se ampara la iniciativa reglamentaria planteada, constituido por los títulos competenciales de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente y de los ecosistemas, y la competencia específica en materia de agricultura y ganadería de acuerdo con la ordenación general de la economía, que ostenta la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en virtud de los artículos 32.7 y 31.6 del Estatuto de Autonomía.

Asimismo, se alude a las competencias del Estado en la materia, constituidas por la competencia exclusiva tanto para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, como para dictar la legislación básica en materia de protección del medio ambiente, cuya atribución se contiene, respectivamente, en el artículo 149.1.13 y 23 de la Constitución; igualmente, la competencia exclusiva, ex artículo 149.1.22.^a de la Constitución, en materia de legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma. En ejercicio de las competencias que comprenden los títulos competenciales referidos fue aprobado el Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, que contiene las normas necesarias para la transposición al Derecho español de la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos de origen agrícola. Atendiendo a las obligaciones de los Estados miembros de la Unión Europea que devienen de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

Explicaba la memoria que el Reino de España ha sido condenado en cuatro ocasiones por incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de distintos artículos de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias, y atendiendo al orden competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, corresponde a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha la obligación de asegurar el cumplimiento de las declaraciones del fallo de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 14 de marzo de 2024 (Asunto C-576/22), que afectan a su ámbito territorial. Para dar cumplimiento al fallo de la referida sentencia en cuanto a la adopción de las medidas adicionales o acciones reforzadas necesarias previstas en el artículo 5.5 de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre, en relación con la contaminación por nitratos, se indica la pertinencia de la elaboración de un decreto por el que, además de aprobar el nuevo 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, se adopten, en su contexto, las medidas adicionales o acciones reforzadas exigidas.

En cuanto al rango de norma, se indicaba que el proyecto se incluía en el Plan Anual Normativo 2024 de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, aprobado por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de diciembre de 2023, y que debía tramitarse con rango de Decreto al existir afectación a los derechos de los ciudadanos.

Como objetivos de la futura norma señalaba, el primero, elevar el rango del programa de actuación aplicable a las zonas vulnerables designadas



**CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA**

en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, aprobando el nuevo programa que sustituirá al aprobado por 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; el segundo objetivo perseguido por la norma proyectada es el cumplimiento del fallo de la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de marzo de 2024, mediante la adopción, en el contexto del nuevo programa de actuación, de las medidas adicionales o acciones reforzadas que se consideran necesarias para reducir la contaminación causada o provocada por los nitratos de origen agrario, partiendo de los resultados de los programas de muestreo y seguimiento de la calidad de las aguas llevados a cabo durante el período 2020-2023 por los organismos de cuenca que ejercen sus funciones en las cuencas hidrográficas que atraviesan el territorio de Castilla-La Mancha; finalmente, se expone la pretensión de que la norma contenga los mecanismos de coordinación interadministrativa necesarios para optimizar la eficacia de los controles y asegurar un intercambio de información entre las unidades con competencias en materia de contaminación de las aguas por nitratos de origen agrario u otras procedencias, nutrición sostenible de suelos agrarios, condicionalidad agraria y planes sanitarios del agua.

En cuanto a la tramitación del Programa de Actuación, se indica que ha sido sometido al procedimiento de evaluación ambiental, emitiéndose declaración ambiental estratégica por Resolución de la Dirección General de Economía Circular de fecha 11 de octubre de 2021.

Asimismo, la memoria contiene una previsión de medios necesarios para atender el cumplimiento de las medidas contenidas en el Decreto, apuntando al apoyo técnico de la empresa pública TRAGSATEC, en su condición de medio propio de la Administración Regional, además, de la aprobación de programas específicos para la dotación de personal funcionario a las unidades administrativas para la tramitación de los procedimientos administrativos.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Finalmente, se expone la tramitación necesaria para la aprobación de la norma y se acompaña un cronograma.

Tercero. Autorización de la iniciativa reglamentaria.- A la vista de la mencionada memoria, en fecha 10 de mayo de 2024, la titular de la Consejería de Desarrollo Sostenible acordó autorizar el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto.

Cuarto. Declaración ambiental.- En el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de fecha 4 de junio de 2024, se publica la Resolución de 27/05/2024, de la Dirección General de Calidad Ambiental, por la que se considera vigente la declaración ambiental estratégica del programa de actuación aplicable a las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos designadas en Castilla-La Mancha.

Quinto. Primer borrador.- Seguidamente, se integra en el expediente un primer borrador del proyecto reglamentario, fechado el 8 de abril de 2025, compuesto de parte expositiva, cuatro artículos, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y dos anexos.

Sexto. Información pública.- En el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 15 de abril de 2025 se publicó la resolución de 09/04/2025, del Director General de Calidad Ambiental, por la que se abrió un periodo de información pública en relación con el proyecto de Decreto en proceso de elaboración, por un plazo de 20 días, informando a todas las personas interesadas de la puesta a disposición del texto redactado en el tablón de anuncios electrónico de la sede electrónica de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Del inicio de dicho proceso dio conocimiento la Secretaria General de la Consejería de Desarrollo Sostenible a los demás departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, el 22 de abril posterior, habiendo formulado alegaciones la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha y la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Séptimo. Proceso participativo.- Paralelamente, el mismo 9 de abril de 2025, el Director General de Calidad Ambiental resuelve el inicio del proceso participativo sobre el proyecto de Decreto.

Octavo. Intervención de la Comisión Permanente del Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha.- Consta por certificación de su Secretario que, el 29 de abril de 2025 se ha sometido a la consideración de la Comisión Permanente del Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha el texto del Decreto proyectado.

Noveno. Intervención del Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha.- El 15 de mayo de 2025 se sometió a la consideración de dicho Consejo el proyecto de Decreto, habiendo sido informado favorablemente, lo que queda acreditado en el expediente mediante certificación de su secretaria.

Décimo. Informe de impacto demográfico.- Se ha incorporado al expediente el informe de impacto demográfico, emitido por la autoridad impulsora de la iniciativa el 20 de mayo de 2025, para dejar constancia que, dado que *“no se prevé que las medidas que se incorporan en la norma tengan una incidencia en las políticas de lucha frente a la despoblación, pues se aplican de igual forma en todo el territorio designado como zona vulnerable a la contaminación por nitratos”*, la norma tiene un impacto demográfico neutro.

Undécimo. Segundo borrador.- Figura a continuación nuevo borrador del Decreto fechado el 21 de mayo de 2025.

Duodécimo. Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla-La Mancha.- Mediante certificación expedida por la Secretaria del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla-La Mancha, se ha acreditado que el proyecto fue sometido a la consideración del Pleno de dicho órgano en sesión celebrada el 23 de mayo de 2025, siendo informado favorablemente. Acompañándose del acta de la sesión donde se recogen las valoraciones y opiniones manifestadas por los miembros del Consejo, así como el resultado de la votación.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Decimotercero. Fin del proceso participativo.- Habiendo finalizado el plazo de aportación ciudadana del proceso participativo, en fecha 4 de junio de 2025, el Director General de Calidad Ambiental emitió informe de retorno de resultados, en el que especificaba que se habían recibido trece opiniones o participaciones a través del Portal de Participación y siete opiniones o aportaciones por registro único. Las alegaciones y aportaciones efectuadas fueron recogidas y extractadas en el anexo al informe.

El informe final fue suscrito por la referida autoridad el mismo 4 de junio, recogiendo en anexo al mismo las alegaciones o aportaciones y la valoración y tratamiento de las mismas, haciéndose público en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 114 de 16 de junio posterior.

En atención a las mencionadas aportaciones, se redactó un tercer borrador de la norma fechado el 9 de junio de 2025.

Decimocuarto. Informe sobre racionalización de procedimientos y simplificación administrativa.- El 12 de junio de 2025, la Responsable de Calidad e Innovación de la Consejería de Desarrollo Sostenible emitió informe sobre racionalización de procedimientos y cargas administrativas, indicando que *“dicho proyecto normativo no contiene cargas administrativas que hayan de ser objeto de evaluación, por no contemplar normas de carácter procedimental”*.

Decimoquinto. Memoria final.- Llegados a este punto de la tramitación, en fecha 12 de junio de 2025, el Director General de Calidad Ambiental suscribió memoria ampliada en la que se incorpora una descripción del contenido del proyecto de Decreto; se corrige la valoración recogida en el memoria inicial en cuanto a los medios necesarios para el cumplimiento de las obligaciones administrativas contenidas en el proyecto, concretándose el número y características de los puestos de trabajo cuya creación resultaría necesaria; se completa el apartado relativo al análisis del procedimiento con los diferentes trámites que se habían ido sustanciando; contiene un resumen sobre las principales aportaciones recibidas a lo largo del procedimiento, su valoración y tratamiento, indicando su inclusión o no en el texto del Decreto; en último término, en cuanto al impacto de la norma se indica que no se prevé incidencia alguna en las cargas administrativas de los destinatarios de la



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

regulación, en la modificación o alteración del mercado, en el impacto demográfico, ausencia de impacto, también, en las personas con discapacidad, en la perspectiva del impacto de género, en la infancia y la familia; en cuanto al impacto económico-presupuestario del Decreto propuesto, se remite a la futura valoración económica que se realizará en el expediente de gestión de personal.

Como anexo a la memoria se incorporan los escritos de alegaciones o aportaciones presentadas por distintas personas y entidades en los trámites de exposición pública o proceso participativo, así como, las respuestas dadas por el órgano impulsor de la iniciativa normativa, motivando su aceptación o rechazo, debidamente notificadas a las personas interesadas.

Decimosexto. Informe de impacto de género.- Se incluye a continuación el informe emitido el 13 de junio de 2025 por la Responsable de la Unidad de Igualdad de Género, con el visto bueno de la Secretaria General, en el que concluía con una valoración de impacto de género positiva, afirmando que *“previsiblemente la aprobación de esta norma podría favorecer la igualdad de género en tanto en cuanto tiende a mejorar la salud, el bienestar, la autonomía económica y la participación social de las mujeres”*.

Decimoséptimo. Informe de la Inspección General de Servicios.- El proyecto fue examinado por la Inspección General de Servicios, comunicando ésta, mediante correo electrónico de fecha 13 de junio de 2025, la no procedencia de emisión de informe respecto al cumplimiento de la normativa en materia de simplificación y racionalización de procedimientos, puesto que el citado borrador no desarrolla normas de carácter procedimental.

Decimooctavo. Informe del Servicio Jurídico.- En fecha 18 de junio de 2025, el Jefe del Servicio Jurídico de la Consejería de Desarrollo Sostenible emitió informe en el que examinaba la competencia ejercitada, el objeto y contenido de la iniciativa reglamentaria y el procedimiento a seguir. En este último punto expresaba la necesidad de la emisión de informe por 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, atendiendo a la previsión de



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

gastos recogida en la memoria del proyecto normativo. Asimismo, se propone la emisión de dictamen del Consejo Consultivo Castilla-La Mancha, argumentando que *“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”*.

Decimonoveno. Memoria económica.- Prosiguiendo la tramitación, se incorporó al expediente una memoria económica sobre el proyecto normativo, suscrita por la Secretaria General de la Consejería de Desarrollo Sostenible el 1 de julio de 2025, en la que, tras efectuar una estimación de gasto para la financiación de las necesidades de personal que surjan tras la aprobación del Decreto, se concluye que *“[...] el Decreto propuesto no tiene impacto económico directo, puesto que las medidas incluidas en el programa de actuación son similares a las ya establecidas en el programa de actuación vigente desde 2010 que se deroga con la entrada en vigor del Decreto que se está tramitando”*. Añadiendo que *“No obstante, cuando se concreten las actuaciones incluidas en el programa de control, se elaborará una memoria justificativa para la autorización de un plan de ordenación de los recursos humanos específico”*.

Vigésimo. Informe del Director General de Presupuestos.- Atendiendo a lo expresado en la memoria económica, con fecha 8 de julio de 2025, el Director General de Presupuestos emitió informe favorable al proyecto normativo planteado, conforme a lo exigido en el artículo 22 de la Ley 6/2024, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2025, toda vez que *“no supondrá créditos suplementarios de la Consejería de Desarrollo Sostenible, además para el desarrollo del Decreto posteriormente se estudiará, si los efectivos necesarios serán con incorporación de nuevo personal o ya existente”*.

Vigésimoprimer. Informe del Gabinete Jurídico.- Remitido el texto del proyecto y el expediente del que trae causa al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, un Letrado habilitado, con el visto bueno de la Directora de los Servicios Jurídicos, emitió informe sobre el mismo el 8 de julio de 2025 en sentido favorable, sin perjuicio de formularse dos objeciones o recomendaciones concretas, atinentes a la inclusión de los títulos



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

competenciales en la parte expositiva de la norma y en la fusión en una sola disposición final de las disposiciones finales segunda y tercera.

Dichas observaciones han sido aceptadas por la Consejería e incorporadas al texto del borrador de Decreto.

Vigésimosegundo. Informe de la Secretaría General.- Figura a continuación el informe emitido en fecha 9 de julio de 2025 por la Secretaría General de la Consejería impulsora de la iniciativa, en el que, tras aludir a la competencia ejercitada con la norma, realiza el tratamiento de las observaciones planteadas por el Gabinete Jurídico en su informe, indicando su aceptación e incorporación al borrador de Decreto.

Vigésimotercero. Proyecto de Decreto.- Se incorpora a continuación una cuarta y última versión del proyecto de Decreto sometido a dictamen, fechada el 9 de julio de 2025, titulado: *“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”*, que se compone de una parte expositiva, cuatro artículos, una disposición derogatoria única, tres disposiciones finales y dos anexos.

En la parte expositiva se expresa el marco normativo y competencial en el que se inserta la disposición y se justifica tanto la necesidad como los fines de la iniciativa normativa, expresando que, la Directiva del Consejo 91/676/CEE, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, exige el establecimiento de un programa de actuación aplicable en las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias, así como el establecimiento de códigos de buenas prácticas agrarias. Asimismo, la Directiva exige la adopción de medidas adicionales o acciones reforzadas cuando se observare que la aplicación de los programas de acción no es suficiente para alcanzar los objetivos recogidos en su artículo 1, esto es, reducir la contaminación causada o provocada por los nitratos de



**CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA**

origen agrario, y actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de dicha clase.

En cuanto al objeto de la norma proyectada, se indica que, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la citada Directiva, atendiendo al reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas previsto en la Constitución y en el Estado de Autonomía de Castilla-La Mancha, compete a esta Comunidad Autónoma la aprobación del Programa de actuación aplicable a las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario designadas en su territorio y el establecimiento de las medidas adicionales y acciones reforzadas exigibles.

Asimismo, se describe el contenido del Decreto, se justifica el cumplimiento de los principios de buena regulación y la sustanciación de algunos trámites esenciales del procedimiento de elaboración.

El artículo 1 de 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.

El artículo 2 de la aprobación del listado de medidas adicionales y acciones reforzadas de posible aplicación en las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario designadas en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

El artículo 3 de seguimiento y control de las medidas contenidas en el Programa de Actuaciones y las adicionales o reforzadas, en su caso.

El artículo 4 referido al régimen sancionador aplicable a los incumplimientos derivados de la aplicación del Decreto.

La disposición derogatoria única deroga el programa de actuación aprobado por la Orden de 7 de febrero de 2011, de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente.

La disposición final primera referida al Código de Buenas Prácticas Agrarias de Castilla-La Mancha.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

La disposición final segunda contiene la habilitación para el desarrollo de la norma.

La disposición final tercera de la entrada en vigor, quedando fijada al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 10 de julio de 2025.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete al dictamen del Consejo Consultivo 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.

Se funda tal solicitud en lo previsto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, según el cual dicho órgano deberá ser consultado sobre los *“Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes”*.

Expresa, al efecto, la Consejería consultante en la memoria justificativa -trasladándolo a la parte expositiva del proyecto- que *“El decreto es el instrumento más adecuado para garantizar su consecución puesto que*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

mediante los programas de actuación y las medidas adicionales y acciones reforzadas se imponen restricciones obligatorias a las actividades de los agricultores y ganaderos, a fin de alcanzar los objetivos de la Directiva y poner fin al incumplimiento declarado en el fallo de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 14 de marzo de 2024, en el asunto C-576/22”. Justificando la naturaleza normativa de la materia objeto de regulación, aludiendo a los pronunciamientos contenidos en la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de abril de 2017 (recurso de casación para unificación de doctrina n.º 2201/2015), en la que aplicando la doctrina jurisprudencial fijada en la sentencia de 2 de junio de 1999 (recurso n.º 4727/1993) que sistematiza las notas que caracterizan las disposiciones generales, llega, además, a las siguientes conclusiones: “En esta clase de procedimientos complejos, como el que prevé la Directiva 91/676/CEE, no cabe atribuir carácter normativo solamente al instrumento que determina el régimen del programa de actuación que se aplicará a las zonas vulnerables, sino que la designación de las denominadas zonas vulnerables forma parte del conjunto de lo normativo. Es cierto que el programa de acción es la norma que establece un régimen de prohibiciones, limitaciones y autorizaciones. Pero la delimitación del ámbito geográfico en que se aplicará constituye el presupuesto indispensable para la aplicación de la norma, y forma parte integrante de la misma. Sin la determinación del ámbito geográfico, el programa carece de toda efectividad. La disociación en dos normas no responde más que al objetivo de facilitar la dinámica de aplicación. Las zonas vulnerables pueden cambiar y de hecho tienen que ser revisadas cada cuatro años, y los programas de acción, aunque en principio tienen un contenido más estable, también deben ser revisados y, si fuere necesario, modificados, al menos cada cuatro años (art. 5.7 de la Directiva). Lo relevante es que la designación de zonas se hace para un conjunto de destinatarios indeterminado pero determinable por razón de determinadas actividades que se desarrollen en las áreas designadas como zonas vulnerables. Por tanto, es susceptible de aplicarse y producir efectos jurídicos reiteradamente, y no se trata de un acto que agote sus efectos en la propia declaración, sino que se incorpora como un elemento determinante de la aplicabilidad de los programas de actuación. En consecuencia, contiene un mandato de naturaleza normativa, que se incorpora al ordenamiento y permanece en el mismo desplegando sus efectos en tanto no sea revisado. Que la revisión se deba producir cada cuatro años



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

no altera en absoluto esta conclusión, ni afecta a la naturaleza normativa. Las normas pueden tener una vigencia temporal y no por ello dejan de serlo y, además, el transcurso de plazo no priva de vigencia a la designación de zonas vulnerables, simplemente determina un hito temporal para su revisión y actualización”.

A ello procede añadir que el contenido del proyecto normativo afecta a ámbitos competenciales de varias Consejerías del Gobierno regional - agricultura, ganadería y medio ambiente-, lo que abstrae de las facultades normativas atribuidas a los miembros del Consejo de Gobierno de manera individual, ya que el artículo 23.2.c) de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, exige que la potestad reglamentaria ejercida por éstos debe ceñirse a las materias propias de su competencia.

En cuanto al rango del proyecto normativo, la iniciativa se dicta para dar cumplimiento a la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos de origen agrícola, que estableció un marco de acción orientado a lograr la reducción y prevención de la contaminación de las masas de agua por nitratos. La transposición al derecho interno español de la Directiva tuvo lugar mediante el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias. No obstante, con el fin de instrumentar mecanismos más eficaces que permitieran lograr los fines perseguidos por la Directiva de reducir y prevenir la contaminación de las masas de aguas por nitratos, se aprueba el Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, que deroga el anterior. Este Real Decreto tiene el carácter de legislación básica dictada por el Estado en ejercicio de sus competencias en materia de planificación general de la economía y sobre protección del medio ambiente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.13.^a y 23.^a de la Constitución, y se dicta, además, de conformidad con la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.22.^a en materia de legislación sobre recursos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una comunidad autónoma, así como al amparo del artículo 149.1.3.^a de la Constitución, que



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales.

Por otra parte, la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas, en su artículo 27, regula el régimen sancionador en materia de nutrición sostenible en los suelos agrarios.

Por todo ello, atendiendo al elenco competencial de esta Comunidad Autónoma previsto en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, corresponde a ésta la responsabilidad de adoptar las medidas dirigidas a prevenir y reducir la contaminación de las aguas que deviene de la normativa comunitaria referida, y dictar las normas de aplicación y desarrollo de la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, debiendo para ello establecer el elenco de obligaciones exigible al sector agropecuario en materia de nutrición sostenible en los suelos agrarios, que, tal y como se expone en el preámbulo de la referida Ley en referencia al régimen sancionador en materia de nutrición sostenible en los suelos agrarios establecido en el artículo 27, *“entronca directamente con el bienestar animal y la sanidad animal y vegetal o la protección del medio ambiente o la salud pública, en el marco de actuaciones para dar cumplimiento a los objetivos de la PAC, tales como la conservación de la biodiversidad, o los objetivos establecidos en la Estrategia Europea «De la granja a la mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y que responda a los compromisos existentes en materias ambientales y climáticas, como es, por ejemplo, el uso sostenible de los suelos agrícolas y, como se ha expuesto, la reducción de nutrientes y fitosanitarios, así como a la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad para 2030”*. En consecuencia, el Decreto proyectado se dicta en ejercicio de las competencias que ostenta esta Comunidad Autónoma, con el carácter de exclusivas en materia de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía (artículo 31.1.6^a); y, en el marco de la legislación básica del Estado, la competencia de desarrollo legislativo en materia de protección del medio ambiente y de los ecosistemas.

En definitiva, considerando el concreto fundamento elegido por la Consejería gestora para justificar el rango de la disposición proyectada y la conexión material que guarda ésta tanto con la Ley 30/2022, de 23 de



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

diciembre, por lo anteriormente expuesto, como con el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, ya que los fines del plan de actuación y de las medidas adicionales y reforzadas que se aprueban por el Decreto son la prevención y reducción de la contaminación de las aguas por nitratos de origen agrario, puede afirmarse que, en efecto, la norma proyectada se configura como desarrollo parcial de las citadas Leyes.

De este modo, aun cuando la futura norma no pueda catalogarse como reglamento de ejecución en el sentido clásico del término, en cuanto no viene a dar respuesta a una llamada de desarrollo concreta prevista en la norma legal, opera, no obstante, en el ámbito de las relaciones que se establecen entre ley y reglamento requiriendo, de este modo, el control de legalidad que de manera preceptiva lleva a cabo este órgano consultivo, emitiéndose en consecuencia con tal carácter el presente dictamen.

II

Procedimiento de elaboración de la norma.- El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se regula en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), denominado “*De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*”, que atiende en los artículos 128 y siguientes a la potestad reglamentaria, a los principios de buena regulación, a la evaluación normativa, a la publicidad de las normas, a la planificación normativa y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas; si bien su contenido ha quedado atemperado tras la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/2018, de 24 de mayo, dictada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la totalidad del Título VI del referido cuerpo legal.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad reglamentaria es contemplado en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha,



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

en el que, tras atribuir la competencia reglamentaria al Consejo de Gobierno sin perjuicio de la facultad de sus miembros de dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias, establece en su apartado 2 que el ejercicio de dicha potestad *“requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o 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”*; añadiéndose en el apartado 3 que *“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”*.

Como ya se ha indicado, el expediente de elaboración de la norma se inició mediante consulta pública previa acreditada con informe emitido por el Director General de Calidad Ambiental, al que sigue la memoria justificativa del proyecto de Decreto, comprensiva de las razones que justifican la elaboración de la norma; del marco y antecedentes normativos; los objetivos y finalidad que se persiguen; los aspectos más significativos de la nueva regulación; y, se efectúa el análisis del impacto presupuestario.

A la vista de tales documentos y conforme a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, la Consejera de Desarrollo Sostenible, como competente en la materia, autorizó la iniciativa reglamentaria, acordando el comienzo de los trámites precisos para su elaboración.

Redactado un primer borrador de la norma, se acredita la sustanciación del proceso participativo en cuyo informe final se indica que se realizaron 13 comentarios con 719 visitas, las aportaciones realizadas han sido valoradas, incorporando el tratamiento concedido a las mismas.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Igualmente, se ha llevado a cabo el trámite de información pública y, también, se ha informado a las Consejerías a través de las Secretarías Generales sobre el proyecto normativo, habiendo presentado alegaciones la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha. En cuanto a la participación en la elaboración de la norma de los diferentes sectores interesados, figura el Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha, el Consejo Regional de Municipios y el Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla-La Mancha.

En lo que respecta a los informes que han de ser recabados en la tramitación, contemplados en el artículo 36.3 párrafo primero de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, constan los emitidos por el Gabinete Jurídico y por los Servicios Jurídicos de la Consejería; impacto demográfico e impacto por razón de género; el informe de la Secretaría General de Desarrollo Sostenible; y, el informe favorable de la Dirección General de Presupuestos, al considerar que el Decreto no supondrá créditos suplementarios.

Entre la documentación remitida figuran cuatro borradores de la norma redactados durante la sustanciación del procedimiento, debidamente fechados.

A la vista de la documentación que integra el expediente remitido, este Consejo considera pertinente destacar la insuficiente justificación en la memoria definitiva del impacto económico de las medidas que se aprueban orientadas a reducir y prevenir la contaminación por nitratos de origen agrario, únicamente, se realiza la valoración económica desde la perspectiva de los gastos de gestión que para la Administración conlleva la puesta en funcionamiento del nuevo sistema. Por el contrario, no consta valoración alguna del impacto económico que tendrá en la productividad y rentabilidad de las explotaciones agropecuarias la adopción de las medidas a que vienen obligadas tras la aprobación del Decreto. Además, la base territorial de estas explotaciones son un elemento fundamental para la fijación de población en zonas con problemas de despoblación, sin que en el informe de impacto demográfico se haya analizado el posible impacto económico y social que pudiera conllevar la aplicación de las medidas en estas zonas, en consideración al impacto económico y de viabilidad de las explotaciones agropecuarias, únicamente, en la memoria se alude a que, *“En relación con*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

el impacto demográfico, indicar que la propuesta, pretende reducir la contaminación de las aguas causada o inducida por nitratos de fuentes agrarias y de prevenir su extensión, en aquellas zonas vulnerables declaradas en la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha". Por ello, resultaría adecuado evaluar este tipo de impactos, tanto el económico que pueda tener la norma en los sectores agrícola y ganadero, como el impacto social en materia de reto demográfico, lo que permitiría realizar a futuro una evaluación integradora del cumplimiento de los objetivos de reducción y prevención de la contaminación por nitratos junto con el impacto que en los sectores haya tenido el cumplimiento de las medidas aprobadas. Esta observación cobra especial importancia en lo relativo a las medidas adicionales y acciones reforzadas, cuya valoración de su impacto económico facilitaría en el futuro el análisis de coste-eficacia que requiere su puesta en marcha a los efectos de elegir aquellas medidas que resulten en mayor medida eficientes para el cumplimiento de los objetivos, este juicio de proporcionalidad resulta exigible en virtud del artículo 5.5 de la Directiva del Consejo 91/676/CEE, de 12 de diciembre, al establecer que *"Al seleccionar estas medidas o acciones, los Estados miembros tendrán en cuenta su eficacia y su coste en comparación con otras posibles medidas de prevención"*.

El expediente así configurado y el proyecto de Decreto resultante han sido remitidos finalmente a este Consejo Consultivo a los efectos de emisión del preceptivo dictamen, previsto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Efectuando la petición con carácter de urgencia, justificada en informe adjunto emitido por el Director General de Calidad Ambiental, en el que se expone la necesidad de cumplir íntegramente el fallo de la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 14 de marzo de 2024 en el plazo comunicado por el reino de España a la Comisión Europea, con el fin de impedir la imposición de sanción pecuniaria por incumplimiento de las obligaciones a que viene obligada la Comunidad Autónoma.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, en cuanto a las deficiencias advertidas en la memoria justificativa que obra en el expediente, cabe concluir afirmando que en la tramitación del proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a los requisitos esenciales exigidos en la normativa de



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

aplicación, procediendo acometer el examen de su contenido, si bien previamente se hace preciso plasmar algunas consideraciones atinentes al marco normativo y competencial en el que se insertará la norma propuesta.

III

Marco normativo y competencial en el que se inserta la iniciativa reglamentaria.- El proyecto de Decreto que se dictamina tiene por objeto la aprobación del programa de actuación aplicable en las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias y se establece el listado de medidas adicionales y acciones reforzadas de lucha contra dicha contaminación en Castilla-La Mancha.

Los títulos competenciales que habilitan a la Comunidad Autónoma para abordar este proyecto normativo se encuentran reconocidos, por un lado, en el artículo 32.7 del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Junta de Comunidades, en el marco de la legislación básica del Estado, la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de *“Protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Normas adicionales de protección”*; y, por otro, en el artículo 31.1.6ª que contempla la competencia exclusiva en los ámbitos de *“Agricultura, ganadería e industrias agro alimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía”*.

Dichos títulos se cohonestan directamente con las competencias exclusivas del Estado reconocidas por la Constitución Española tanto, en el artículo 149.1.13ª, que incluye la competencia en materia de *“Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”*, como, en el artículo 149.1.23ª, relativo a la *“Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”*.

En cuanto a la delimitación de competencias concurrentes del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente, la sentencia del Tribunal Constitucional 15/1998, de 22 de enero, ya declaró que *“la unicidad del territorio o espacio físico no impide el ejercicio simultáneo de una pluralidad de potestades-competencias por los diversos poderes públicos”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

territoriales, es decir, la coexistencia de instancias y títulos de poder públicos diferentes”. En cuanto al ámbito de desarrollo autonómico de los mínimos de protección, frente a una inicial interpretación extensiva de la competencia estatal, la sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, declara que *“El recíproco engranaje de la competencia estatal y de las autonómicas en la materia, visto así, lleva a la convicción de que lo básico tiene aquí simultáneamente carácter mínimo (...). Se trata pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma. Esta es, también, la articulación de la normativa supranacional de la Unión Europea respecto de la que corresponde a los Estados miembros por virtud del principio de subsidiariedad. En definitiva, la distribución de competencias, más allá de la exclusividad, se polariza en la atribución de concretas potestades y funciones sobre la materia”* (fundamento jurídico 9º).

En lo que se refiere a la competencia específica en materia agropecuaria, el Tribunal Constitucional le ha reconocido al Estado un amplio margen de intervención en la materia de agricultura a través de la competencia para fijar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13 CE). Esa competencia estatal para la fijación de bases comprende tanto una potestad normativa amplia, que conlleva incluso normas de rango reglamentario, como facultades de ejecución en determinados casos. Sin embargo, esa competencia estatal ha sido matizada por la STC 14/1989, de 26 de enero, que fija las pautas interpretativas necesarias para no dejar sin virtualidad las competencias autonómicas, a cuyo efecto señala que *“no puede interpretarse en el sentido de que toda medida autonómica de contenido económico que incida en el mercado agropecuario vulnera la competencia estatal de ordenación y regulación del mismo, pues ello conduciría a la negación de la competencia que, en esa materia, atribuye a la Comunidad Balear el citado precepto estatutario, sino que debe entenderse en el significado de que corresponde al Estado, en virtud de su competencia de ordenación general de la economía, establecer las directrices globales de ordenación y regulación del mercado agropecuario nacional y, entre ellas, las que definan la política general de precios y abastecimientos, así como las que dispongan la orientación que debe presidir las medidas de*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

intervención, dirigidas a lograr la estabilización de dicho mercado, quedando reservada a la Comunidad Autónoma la competencia para adoptar, dentro del mercado de esas directrices generales, todas aquellas medidas que no resulten contrarias a las mismas, sino complementarias, concurrentes o neutras de tal forma que estando encaminadas a mejorar las estructuras de la agricultura y ganadería propias no supongan interferencia negativa o distorsión de la ordenación general establecida por el Estado, sino más bien que sean coadyuvantes o inocuas para esta ordenación estatal”.

En este marco competencial, la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre, contiene una serie de obligaciones que deberán asumir los Estados miembros para cumplir con el objetivo de reducir la contaminación causada o provocada por los nitratos de origen agrario, y actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de dicha clase. Asimismo, hay que destacar las exigencias que condicionan la utilización de estos productos con el fin de reducir la posibilidad de contaminación del agua susceptible de ser utilizada como potable, que derivan de la Directiva 2020/2184, de 16 de diciembre, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano.

Igualmente conviene citar la denominada Estrategia “*De la granja a la mesa*”, presentada por la Comisión Europea el 20 de mayo de 2020, en la que se establecen como objetivos, para su cumplimiento en el año 2030, la reducción del 50% de las pérdidas de nutrientes de los suelos con la consiguiente reducción del 20% del uso de los fertilizantes y el denominado principio de “contaminación cero”, destinado a disminuir los impactos de la agricultura en el agua, el aire y el suelo.

Actualmente, la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre, se encuentra incorporada al ordenamiento español mediante el Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, el cual, aparte de fundamentarse en las competencias exclusivas del Estado sobre bases y coordinación general de la actividad económica y legislación medioambiental, invoca adicionalmente los títulos competenciales de las reglas 3ª y 22ª del artículo 149.1 de la Constitución, sobre relaciones internacionales y legislación sobre recursos hidráulicos cuando las aguas



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

discurran por más de una comunidad autónoma. Esta norma modifica los criterios para la identificación de aguas afectadas por la contaminación por nitratos, que constituyen la base para la designación de las zonas vulnerables, con la pretensión de que la superficie de zonas protegidas se incremente alrededor de un 50%. En las zonas declaradas como vulnerables a la contaminación por nitratos, los órganos competentes de las comunidades autónomas deberán establecer y poner en práctica de programas de actuación con el objetivo de prevenir y reducir la contaminación causada por los nitratos de origen agrario, disponiendo las medidas a incorporar en dichos programas de actuación. Además, se exige a las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas la adopción de medidas adicionales y acciones reforzadas que resultaran necesarias, además de las contempladas en el programa de actuación, cuando las previstas en dichos programas se manifiesten insuficientes para el logro de los objetivos perseguidos.

Asimismo, la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas, en su artículo 27, regula el régimen sancionador en materia de nutrición sostenible en los suelos agrarios. Dicha regulación responde a la necesidad de dar cumplimiento a los objetivos de la PAC, concretamente, en materia de nutrición sostenible en los suelos agrarios y en lo relativo a la reducción del uso de productos fitosanitarios, legislación que entronca directamente con la protección del medio ambiente o la salud pública; a los objetivos establecidos en la Estrategia Europea “*De la granja a la mesa*” para un sistema alimentario justo, saludable y que responda a los compromisos existentes en materias ambientales y climáticas; así como, a los contenidos en la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad para 2030.

El régimen sancionador regulado por el Estado en la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, es un mínimo común para todo el ámbito territorial del Estado, que persigue garantizar la efectividad del régimen en esta materia, lo que no impide a la Comunidad Autónoma el establecimiento de un régimen sancionador propio en ejercicio de sus competencias, que garantice el cumplimiento de las obligaciones contenidas en su plan de actuación y, en su caso, de las medidas adicionales y acciones reforzadas.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En definitiva, dentro del marco normativo establecido por el Estado, en el que se ampara la iniciativa reglamentaria propuesta, corresponde a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha la adopción, puesta en práctica y control de cumplimiento de las medidas dirigidas a reducir y prevenir la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de usos agrarios, mediante la aprobación de planes de actuación y a través del establecimiento de las medidas adicionales y acciones reforzadas cuando aquel no es suficiente, ello en el ejercicio de las competencias que ostenta la comunidad autónoma en virtud de los títulos competenciales recogidos en los artículos 31.1.6ª y 32.7 del Estatuto de Autonomía.

IV

Observaciones al contenido del proyecto.- Prosiguiendo con el examen de la norma proyectada, se hace preciso plasmar en la presente consideración algunas observaciones que, sin carácter esencial, pretenden contribuir a la mejor comprensión, interpretación y aplicación de la norma proyectada, así como a mejorar y depurar la técnica normativa empleada.

Título.- 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.

Si bien el **nombre** de la disposición que forma parte del título del Decreto cumple con las exigencias de las directrices de técnica normativa en cuando indica el contenido y objeto de aquella permitiendo su identificación, su tenor es redundante, dado que alude en dos ocasiones a “*la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias*”, siendo suficiente con hacer una sola referencia a dicho extremo, para lo cual se propone suprimir la parte final del nombre “*de lucha contra la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias*”, supresión que conferirá



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

mayor claridad al nombre de la disposición y facilitará su cita con posterioridad.

Parte expositiva.-

En primer lugar, en cuanto a la división en **apartados** de la parte expositiva, se advierte que los apartados III, IV, V y VI versan sobre el contenido de la disposición, por lo que se sugiere integrar en un solo apartado la descripción de la totalidad del contenido, con el fin de mejorar la estructura e imprimir claridad al desarrollo de la exposición.

Artículo 1. 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.

Este artículo tiene la siguiente redacción: *“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, que se inserta como anexo 1 al presente decreto”*.

La **rúbrica** del artículo se considera extensa, ya que por concepto el título de un artículo es la palabra o frase que indica el contenido o la materia a la que se refiere. En este sentido, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, aprobatorio de las Directrices de Técnica Normativa del Estado -de generalizada aplicación por la Administración de la Junta de Comunidades-, en cuya regla 28ª referida a la titulación de los artículos, expresa que *“Los artículos deberán llevar un título que indique el contenido o la materia a la que se refieren”*. En este caso, el nombre del artículo carece de la necesaria concisión, debido a su extensión más propia del contenido del artículo el cual reproduce, por ello, se propone la siguiente rúbrica del artículo: *“Aprobación del Programa de Actuación”*.

En cuanto a la referencia al **anexo** contenida en este artículo, procede efectuar dos observaciones, la primera, en cuanto a la economía de cita, en cumplimiento de la Directriz 69 en la que se dice que *“Cuando se cite un precepto de la misma disposición, no deberán utilizarse expresiones tales como “de la presente ley”, “de este real decreto”, excepto cuando se citen*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

conjuntamente preceptos de la misma disposición y de otra diferente”, se propone suprimir “al presente decreto”. Y, la segunda, en cuanto que la regla contenida en la Directriz 44ª indica que los anexos “Deberán ir numerados con romanos [...]”, debe sustituirse la numeración arábica (1) por la numeración romana (I).

Artículo 2. Aprobación del listado de medidas adicionales y acciones reforzadas de posible aplicación en las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario designadas en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Este precepto dispone que “Se aprueba el listado de acciones reforzadas y medidas adicionales de posible aplicación en las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario designadas en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que se inserta como anexo 2 al presente decreto”.

En lo referido a la rúbrica del artículo y a la referencia al anexo cabe remitirse a lo expuesto anteriormente sobre el artículo 1, sugiriendo, en este caso, como título del artículo: *“Aprobación de medidas adicionales y acciones reforzadas”.*

Por otra parte, de la redacción del artículo no se infiere en qué momento pueden resultar de aplicación dichas medidas y acciones, lo que no resulta acorde con el principio de seguridad jurídica, ya que el contenido obligacional del precepto resulta incompleto al omitir los fines y circunstancias cuya concurrencia determinarán la adopción de las concretas medidas adicionales y acciones reforzadas. Sobre este particular, el artículo 8 del Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, determina que las medidas adicionales o acciones reforzadas para la protección de las aguas se adoptarán cuando las medidas contenidas en el Plan de Actuaciones resulten insuficientes, para lo cual se tendrá en cuenta su eficacia y coste en comparación con otras posibles. Por ello, se sugiere completar la regulación contenida en este artículo, concretando las circunstancias que determinarán la adopción de estas medidas adicionales y acciones reforzadas y los criterios de selección entre las posibles.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Artículo 4. Régimen sancionador.

El objeto de este artículo es la identificación del régimen sancionador que resultará de aplicación a los incumplimientos de las medidas y acciones que son objeto de aprobación en el Decreto, con el fin de que las personas destinatarias de la norma puedan conocer el elenco de infracciones y sanciones que les resultarán de aplicación y de ese modo prever las consecuencias jurídicas de carácter sancionador derivadas de la inobservancia de la regulación. No obstante, la redacción del artículo no cumple el fin pretendido, ya que, en primer término, se alude al régimen sancionador en materia de nutrición sostenible en los suelos agrarios establecido en el artículo 27 de la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, para después, en términos imprecisos, remitirse a *“los tipos infractores previstos en materia de sanidad animal, protección de las aguas, de la salud o del medio ambiente”*.

Entre los principios de la potestad sancionadora, el principio de tipicidad supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, mediante preceptos jurídicos que permitan predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y las sanciones aplicables, así como las normas tipificadoras de las infracciones y reguladoras de las sanciones que tengan rango legal. Así la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en numerosas sentencias, entre otras, en la sentencia 61/1990 de 29 de marzo, mantiene que *“[...] dado que el principio de legalidad del art. 25.1 se traduce en un derecho subjetivo de carácter fundamental, SSTC 77/1983 y 3/1988- que dicho principio comprende una doble garantía: la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto referida al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial transcendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (lex previa) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (lex certa) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción; la segunda de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango y que este Tribunal ha identificado como ley en sentido formal, interpretando*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

así los términos «legislación vigente» del art. 25.1 de la C.E., sin admitir, salvo casos o hipótesis de normas preconstitucionales, la remisión al Reglamento (SSTC 8/1981, 159/1986, 2/1987, 42/1987, 133/1987, 3/1988, 101/1988, 29/1989, 69/1989, 150/1989 y 219/1989)».

Asimismo, el principio *non bis in idem* en su aplicación a la potestad sancionadora, contemplado implícitamente en el artículo 25 de la Constitución Española y, actualmente, regulado en el artículo 31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, impide sancionar los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento, esto es, evitar la duplicidad de sanciones por los mismos hechos.

En lo referido al contenido de este precepto, el cumplimiento de los principios de la potestad sancionadora exige que la identificación del régimen de sancionador, que sirva de garantía de cumplimiento de las actuaciones y acciones aprobadas, se realice de manera precisa para de ese modo permitir a las personas destinatarias de la norma conocer con suficiente grado de certeza las conductas que son consideradas infracciones y las sanciones que se les pueden aplicar asociadas a los incumplimientos, satisfaciendo de ese modo la exigencia de certidumbre inherente a la potestad sancionadora y dando cumplimiento al principio de seguridad jurídica recogido en el artículo 9.3 de la Constitución Española. Además, la mención en el texto de hasta cinco regímenes sancionadores puede inducir a error, en cuanto a la concurrencia de sanciones proscrita por el principio *non bis in idem*.

En consecuencia, se propone la identificación del concreto régimen sancionador que resulta de aplicación a la materia objeto de regulación, que atendiendo al principio de tipicidad incluya infracciones en cuya base fáctica se describan conductas que permitan sancionar los incumplimientos de las medidas y acciones aprobadas en el Decreto, a saber, el régimen sancionador en materia de nutrición sostenible en los suelos agrarios establecido en el artículo 27 de la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas, estableciendo la salvedad del futuro régimen sancionador específico que en ejercicio de sus competencias pueda regular la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

“Queda derogado el programa 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 aprobado como anexo de la Orden de 7 de febrero de 2011, de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente, por la que se aprueba el mismo”.

En las Directrices de Técnica Normativa del Estado, en cuya regla 41^a se define el contenido propio de las disposiciones derogatorias, se expresa que “[...] contendrán únicamente las cláusulas de derogación del derecho vigente, [...]”. Ello pone de manifiesto que la fórmula de derogación utilizada en esta disposición no resulta correcta ya que indica como objeto de la derogación el Plan y no la norma, además, de no ser correcta la cita de la Orden, por lo que se propone la siguiente redacción: *“Con la entrada en vigor de esta norma queda derogada 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”.*

Disposición final primera. Código de Buenas Prácticas Agrarias de Castilla-La Mancha.

Esta disposición contiene un mandato a la Consejería competente en materia de agricultura y ganadería para la revisión del código de buenas prácticas agrarias de Castilla-La Mancha para la protección de aguas contra la contaminación producida por nitratos de origen agrario. Consultado el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, se advierte que dicho código se hizo público por Resolución de 24-09-98, de la Dirección General de la Producción Agraria, publicada el 1 de octubre de 1998.

A este respecto el Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, en su artículo 5, dispone que *“Los órganos competentes de las comunidades autónomas elaborarán, de acuerdo con las determinaciones que se especifican en el anexo 1, uno o varios códigos de buenas prácticas agrarias que los agricultores aplicarán obligatoriamente sobre las zonas vulnerables en los*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

términos previstos en el artículo 6 y podrán poner en práctica sobre el resto del territorio, con la finalidad de reducir la contaminación producida por los nitratos de origen agrario”.

En consecuencia, considerando que no consta la aprobación del código de buenas prácticas agrarias en Castilla-La Mancha en cumplimiento de la obligación recogida en la norma básica transcrita, no resulta correcta la descripción del mandato contenido en la disposición final primera del Decreto, al estar referido a la “revisión” del Código que no consta que haya sido aprobado. Por tanto, se sugiere sustituir el verbo “revisar” por el verbo “aprobar”. No obstante, si el fin perseguido por esta previsión normativa es garantizar la adecuación del código de buenas prácticas agrarias a las prescripciones contenidas en el Plan de Actuaciones, resulta pertinente definir el mandato en esos términos, más si cabe, teniendo en cuenta la previsión de revisión periódica contenida en el artículo 6 del Real Decreto 47/2022, de 18 de enero.

Disposición final segunda. Habilitación de desarrollo.

La regla contenida en la Directriz 69 indica que, *“Cuando se cite un precepto de la misma disposición, no deberán utilizarse expresiones tales como “de la presente ley”, “de este real decreto”, excepto cuando se citen conjuntamente preceptos de la misma disposición y de otra diferente”,* por lo que se sugiere suprimir la referencia en el apartado 2 de la disposición *“del presente Decreto”.*

Anexos.-

La Directriz 44^a, referida a la ubicación y composición de los anexos, indica que *“Si la disposición lleva anexos, estos deberán figurar a continuación de la fecha y de las firmas correspondientes. Deberán ir numerados con romanos, salvo que haya uno solo, y titulados, con la siguiente composición: «ANEXO IV {centrado, mayúscula, sin punto}. Guía para la elaboración de fichas de datos de seguridad {centrado, minúscula, negrita, sin punto}»”.*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En el texto remitido a este Consejo Consultivo no figura identificado ni titulado el anexo I, constando en el texto de manera indebida la palabra “*BORRADOR*”.

En cuanto al anexo II, la identificación es incorrecta debiéndose sustituir la numeración arábica (2) por la numeración romana (II) y eliminar la palabra “*BORRADOR*”, además, la rúbrica del anexo debe ser en minúscula.

El contenido de ambos anexos es de carácter eminentemente técnico, lo que escapa a las facultades de este Consejo, por lo que simplemente se recuerda la necesidad de respeto de la normativa sectorial aplicable tanto a nivel europeo, como básica estatal, en particular, la necesidad de que incluyan las determinaciones establecidas en el Real Decreto 47/2022, de 18 de enero.

Extremos de redacción.-

Finalmente, se sugiere una revisión sosegada del texto reglamentario proyectado a fin de evitar incorrecciones en su redacción, como sucede en los supuestos que, sin ánimo exhaustivo, se relacionan a continuación:

En el apartado II, párrafo segundo, de la parte expositiva, introducir la referencia a “*el cumplimiento de*” con el fin de mejorar la redacción en la oración gramatical “*Esta Directiva trata de garantizar el cumplimiento de los objetivos de reducir [...]*”, a continuación, incorporar el adjetivo “*provenientes*” o similar, resultando “[...] *por nitratos provenientes de fuentes agrarias [...]*”.

En el apartado III, párrafo segundo, de la parte expositiva, se refiere que “*En su elaboración, ha sido sometido al procedimiento de evaluación [...]*”, teniendo en cuenta el contexto, se puede entender erróneamente que ha sido el Decreto el sometido al procedimiento de evaluación ambiental, cuando dicha evaluación viene referida al Programa de Actuación, por lo que se debería concretar este extremo. Asimismo, considerando que en el procedimiento de evaluación ambiental han participado numerosos organismos y entidades, en la referencia a los organismos de cuenca se debería precisar que ha sido “*entre otros*”.



**CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA**

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas en el presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, 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.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Firmado digitalmente el 31/07/2025 08:55
JUAN LUIS RAMOS MENDOZA
Secretario/a General Consejo Consultivo
Conforme

Firmado digitalmente el 31/07/2025 10:02
FRANCISCO JAVIER DE IRIZAR ORTEGA
Presidente/a Consejo Consultivo

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE DESARROLLO SOSTENIBLE