Comunidad de Madrid

A.G.- 32/2026 **INFC-2026/1390**

S.G.C.- 67/2026 **S.J.- 115/2026**

Se ha recibido en el Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, petición de informe preceptivo en relación con el «**proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la revisión del Plan de Ordenación del Embalse de La Jarosa**».

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

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO.

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, el día 5 de junio de 2026 ha instado el informe de este Servicio Jurídico sobre el proyecto de Decreto identificado en el encabezamiento de este informe. A la solicitud se acompaña la siguiente documentación:

a) Proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, objeto de informe.

b) Memoria ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN), firmada por la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal el 29 de mayo de 2026.

c) En cuanto al trámite de consulta pública:

- Resolución de la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública previa a la elaboración del proyecto de decreto, firmada el 15 de marzo de 2025.
- Memoria de necesidad, firmada el 15 de marzo de 2025 por la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal, y el 17 de marzo de 2025 por el viceconsejero de Medio Ambiente, Agricultura y Ordenación del Territorio.
- Certificado firmado por la secretaria general del Consejo de Gobierno el 26 de marzo de 2025, en relación con el acuerdo adoptado en la sesión del 26 de marzo de 2025, mediante el que se autoriza a la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior a la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid de la consulta pública relativa al proyecto de decreto.
- Informe firmado por la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior el 22 de abril de 2025.
- Informe de participación en el proyecto de decreto que nos ocupa.

d) Documentación para informes:

- Proyecto de decreto, de fecha 29 de julio de 2025.
- Anexo único del proyecto de decreto.
- MAIN firmada el 29 de julio de 2025 por la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal.

e) Solicitud de informe sobre el proyecto de decreto dirigida a la Dirección General de Economía e Industria, firmada el 31 de julio de 2025 por la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal.

f) Informe firmado el 4 de agosto de 2025 por el subdirector general de Planificación, Ordenación y Coordinación, por suplencia del director general de Tributos, en el que se hace constar que no procede la emisión de informe preceptivo en materia de precios y tributos, ni sobre impacto presupuestario.

g) Informe de impacto por razón de género, firmado el 4 de agosto de 2025 por la subdirectora general de Prevención de la Violencia contra la Mujer y Atención Integral a las Víctimas, por delegación de la directora general de la Mujer.

h) Informe favorable al proyecto firmado el 5 de agosto de 2025 por el director general de Presupuestos.

i) Informe favorable al proyecto firmado el 6 de agosto de 2025 por la directora general de Recursos Humanos.

j) Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, firmado el 8 de agosto de 2025 por la directora general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad.

k) Informe 43/2025 de coordinación y calidad normativa, firmado el 11 de agosto de 2025 por la asesora técnica de la Oficina de Calidad Normativa y la secretaria general técnica.

l) Informe en materia de calidad hídrica firmado el 6 de noviembre de 2025 por la directora general de Transición Energética y Economía Circular.

m) Informe firmado el 19 de noviembre de 2025 por la directora general de Transición Energética y Economía Circular, respecto al impacto por razón de cambio climático.

n) Informe firmado el 24 de noviembre de 2025 por el jefe del Área de Caza y Pesca.

ñ) Escritos formulados por:

- La Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, firmado el 7 de agosto de 2025 por el subdirector general de Gestión Económico-Administrativa, por delegación de la secretaria general técnica, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.

- La Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, firmado el 12 de agosto de 2025 por la subdirectora general de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo, por suplencia de la secretaria general técnica, adjuntando escrito de observaciones formuladas por la Dirección General de Economía e Industria, firmado el 5 de agosto de 2025 por su director general.

- La Consejería de Digitalización, firmado el 13 de agosto de 2025 por la secretaria general técnica, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.

- La Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, firmado el 5 de agosto de 2025 por la secretaria general técnica, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.
- La Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, firmado el 8 de agosto de 2025 por la secretaria general técnica, acompañando escrito de observaciones formuladas por la Dirección General de Carreteras, firmado el 6 de agosto de 2025 por su directora general.
- La Consejería de Sanidad, firmado el 8 de agosto de 2025 por el secretario general técnico, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.
- La Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, firmado el 7 de agosto de 2025 por la secretaria general técnica, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.
- La Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, firmado el 11 de agosto de 2025 por la subdirectora general de Análisis y Organización, por delegación del secretario general técnico, adjuntando escrito de observaciones formuladas por la Dirección General de Patrimonio Cultural y Oficina del Español, firmado el 8 de agosto de 2025 por su director general.

o) En cuanto a los trámites de audiencia e información pública:

- Resolución de la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública sobre el proyecto de decreto, firmada el 30 de enero de 2026.
- Proyecto de decreto, de fecha 23 de enero de 2026.
- MAIN firmada el 23 de enero de 2026 por la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal.
- Publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (en adelante, B.O.C.M.) de la Resolución de 30 de enero de 2026, de la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública sobre el proyecto de decreto (B.O.C.M. núm. 43 de 20 de febrero de 2026).
- Publicación en el Boletín Oficial del Estado, (en adelante, B.O.E.) de la Resolución de la Dirección General de Biodiversidad y Gestión Forestal por la

que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública sobre el proyecto de decreto (B.O.E. núm. 46 de 20 de febrero de 2026).

- Informe de la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, firmado el 23 de marzo de 2026.

- Alegaciones recibidas durante los trámites de audiencia e información pública:

  - Asociación Nacional de Empresarios Fabricantes de Áridos (ANEFA): escrito de alegaciones firmado por el director general de ANEFA el 19 de marzo de 2026 y con justificante de presentación en registro de esa misma fecha.
  - Asociación para la Recuperación del Bosque Autóctono (ARBA): escrito de alegaciones firmado por el presidente de ARBA el 16 de marzo de 2026, con justificante de presentación en registro de esa misma fecha y justificante de confirmación del 17 de marzo de 2026.
  - Asociación Ecología y Libertad: escrito de alegaciones firmado por su representante el 20 de marzo de 2026, con justificante de presentación en registro de esa misma fecha y justificante de confirmación del 23 de marzo de 2026. Se incorpora escritura de poder general para pleitos y especial para otras facultades, autorizada el 22 de abril de 2025 por el notario del Ilustre Colegio Notarial de Madrid don Ignacio García-Noblejas Santa-Olalla, con el número 1.472 de su protocolo.
  - Asociación Ecologista del Jarama "El Soto": escrito de alegaciones firmado por su representante el 16 de marzo de 2026, presentado en registro en esa misma fecha y con justificante de confirmación del 18 de marzo de 2026.
  - Asociación Liberum Natura: escrito de alegaciones firmado por la presidenta de dicha asociación el 19 de marzo de 2026, con justificante de presentación en registro de ese mismo día. Se incorpora certificado de la jefa de Área de Asociaciones en relación con la inscripción de datos registrales.
  - Escrito dirigido a la Federación Madrileña de Pesca y Casting en relación con la audiencia en el procedimiento de elaboración del proyecto de

decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la revisión del Plan de Ordenación del Embalse de La Jarosa, firmado por la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal el 20 de febrero de 2026. Se incorpora justificante de envío de esa misma fecha y tres solicitudes presentadas en el registro el día 20 de marzo de 2026 a las 15:25, 15:33 y 15:43 horas, respectivamente. Dos de las solicitudes hacen referencia al proyecto de decreto por el que se aprueba la revisión del Plan de Ordenación del Embalse de La Jarosa y la otra al proyecto de decreto por el que se aprueba la revisión del Plan de Ordenación del Embalse de Valmayor. Asimismo, se incorpora escrito de alegaciones presentado por la Federación Madrileña de Pesa y Casting, firmado el 20 de marzo de 2026 por la presidenta de la misma.

- Escrito dirigido al Canal de Isabel II en relación con la audiencia en el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto, firmado por la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal el 20 de febrero de 2026. Se incorpora escrito de alegaciones del Canal de Isabel II, firmado el 26 de marzo de 2026 por el subdirector de Patrimonio.

- Escrito dirigido al Ayuntamiento de Alpedrete en relación con la audiencia en el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto, firmado por la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal el 20 de febrero de 2026. Se incorpora justificante de envío de la misma fecha.

- Escrito dirigido al Ayuntamiento de El Escorial en relación con la audiencia en el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto, firmado por la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal el 20 de febrero de 2026. Se incorpora justificante de envío de la misma fecha.

- Escrito dirigido al Ayuntamiento de Guadarrama en relación con la audiencia en el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto, firmado por la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal el 20 de febrero de 2026. Se incorpora justificante de envío de la misma fecha.

- Escrito dirigido al Ayuntamiento de San Lorenzo de El Escorial en relación con la audiencia en el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto, firmado

por la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal el 20 de febrero de 2026. Se incorpora justificante de envío de la misma fecha.

- Escrito dirigido a la Asociación de Pesca La Jarosa en relación con la audiencia en el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto, firmado por la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal el 20 de febrero de 2026. Se incorpora justificante de envío de la misma fecha.
- Escrito dirigido a la Confederación Hidrográfica del Tajo en relación con el trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto, firmado por la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal el 24 de febrero de 2026. Se incorpora justificante de presentación del siguiente 25 de febrero.
- Escrito dirigido a la Federación Madrileña de Caza en relación con la audiencia en el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto, firmado por la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal el 20 de febrero de 2026. Se incorpora justificante de envío de la misma fecha.
- Escrito dirigido a la Federación de Municipios de Madrid en relación con la audiencia en el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto, firmado por la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal el 20 de febrero de 2026. Se incorpora justificante de presentación de la misma fecha.
- Escrito dirigido al Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico en relación con la audiencia en el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto, firmado por la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal el 20 de febrero de 2026. Se incorpora justificante de presentación de la misma fecha.

p) Proyecto de decreto, de fecha 19 de mayo de 2026.

q) MAIN, firmada por la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal el 19 de mayo de 2026.

r) Certificado firmado el 27 de mayo de 2026 por el secretario del Pleno del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, referido a que en la reunión celebrada el mismo día se han informado favorablemente los distintos proyectos de decreto por los que se aprueba la revisión de los Planes de Ordenación de los embalses de La Jarosa, Los Arroyos, Navacerrada y Valmayor.

s) Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior relativo al proyecto de decreto, firmado el 27 de mayo de 2026 por el secretario general técnico.

Examinados tales antecedentes, procede formular las siguientes:

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO.

El proyecto de decreto tiene por objeto, de conformidad con su artículo 1, aprobar la revisión del Plan de Ordenación del Embalse de La Jarosa, cuyo texto se inserta como anexo al proyecto remitido.

De conformidad con la MAIN el objetivo que se persigue con el proyecto es "*adecuar los contenidos del Plan aprobado por Decreto 113/2002, de 5 de julio, por el que se aprueba la Revisión del Plan de Ordenación del Embalse de La Jarosa, a la situación actual, incluyéndose aspectos que han cobrado protagonismo como la consideración del cambio global, el avance las especies exóticas invasoras y la mayor demanda de algunas actividades de uso público. Todo ello favorece la gestión de forma más equilibrada para el conjunto de los embalses catalogados y sus zonas de influencia*". Se señala igualmente que con esta nueva revisión "*se adecuan a la situación actual un conjunto de medidas y condiciones de uso tendentes a fomentar los valores naturales en su ámbito de regulación, dirigiéndose a proteger los recursos hidráulicos afectados, y señalándose también una serie de limitaciones a las actividades que pueden poner en peligro tales valores*" (pág.5).

Se compone el decreto proyectado de un preámbulo o parte expositiva, una parte dispositiva integrada por dieciséis artículos, y de una parte final conformada por una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales; el proyecto se completa con anexo que contiene el Plan de Ordenación del Embalse de La Jarosa (en adelante, el Plan de Ordenación).

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL Y NORMATIVO.

1. La Constitución Española (en adelante, CE) contempla la protección del medio ambiente como un principio rector de la política social y económica.

El artículo 45.1 de la CE dispone que *"todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo"*. Al tiempo, el apartado segundo del citado precepto indica que *"los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva"*.

En el marco de la distribución de competencias, el artículo 149.1 de la CE, en su regla 23ª, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *"legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección"*.

El Tribunal Constitucional (en adelante, TC), en Sentencia 69/2013, de 14 de marzo de 2013, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 2124-2008, con cita de la STC 101/2005, de 20 de abril de 2005, dictada en el conflicto positivo de competencia 2287-2000, ha indicado que *"la competencia que al Estado atribuye el art. 149.1.23 CE para dictar la legislación básica de protección del medio ambiente implica, de acuerdo con la tendencia general actual, la necesidad de que el Estado fije las normas que impongan un encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente, dado el alcance no ya nacional, sino internacional que tiene la regulación de esta materia, así como la exigencia de la 'indispensable solidaridad colectiva' a que se refiere el art. 45.2 CE"*. A continuación, precisa: *"(...) en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991, de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido"* (el subrayado es nuestro).

Con fundamento en tales premisas, y en relación con el específico alcance de las competencias legislativas estatales y autonómicas en lo referente a la protección del medio ambiente, el TC ha señalado de modo reiterado -entre otras, en Sentencias 102/1995, de 26 de junio, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 1238-1989; Sentencia 156/1995, de 26 de octubre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 2145-1989; Sentencia 15/1998, de 22 de enero, dictada en el recurso de inconstitucionalidad y Sentencia 69/2013, de 14 de marzo, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 2124-2008 -:

> *"(...) lo básico, por una parte y desde una perspectiva constitucional consiste en el común denominador normativo para todos en un sector determinado (...) Lo dicho nos lleva a concluir que lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos (...)*
>
> *(...) 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, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de ese entero grupo normativo"* (el subrayado es nuestro).

De igual modo, el TC -en Sentencias 101/2005, de 20 de abril, dictada en conflicto positivo de competencia 2287-2000; Sentencia 69/2013, de 14 de marzo, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 2124-2008 y Sentencia 138/2013, de 6 de junio, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 2155-2008, entre otras- también alude al *"alcance de la 'afectación transversal' que las directrices básicas medioambientales pueden tener, no ya sobre las normas de desarrollo legislativo y la ejecución en la propia materia de medio ambiente, sino sobre las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas con las que se entrecruzan y que están directamente implicadas (ordenación del territorio, caza, pesca fluvial y lacustre, pesca en aguas interiores, marisqueo, turismo, ocio y tiempo libre, desarrollo comunitario e investigación, entre otras)"*.

Por lo que respecta específicamente a la Comunidad de Madrid, el Estatuto de Autonomía aprobado mediante la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EACM), en su artículo 27, atribuye competencias a dicha Administración, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, en orden al desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de "*protección del medio ambiente, sin perjuicio de la facultad de la Comunidad de Madrid de establecer normas adicionales de protección*" (apartado 7), así como en relación con los "*espacios naturales protegidos*" (apartado 9).

Del precepto transcrito se colige, por tanto, que la Comunidad de Madrid ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente.

En este marco competencial se aprobó la Ley 7/1990, de 28 de junio, de Protección de Embalses y Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma de Madrid (en lo sucesivo, Ley 7/1990).

La norma citada establece en su artículo 4 que:

> "*Por la Agencia de Medio Ambiente se redactará el Catálogo de Embalses y Humedales de la Comunidad de Madrid, a efectos del establecimiento del régimen de protección procedentes, el cual tendrá carácter de registro público de naturaleza administrativa.*
>
> *Corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid aprobar y revisar el Catálogo de Embalses y Humedales, que será previamente sometido a información pública por un período de un mes mediante anuncio publicado en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».*"

A su vez, cada uno de los embalses catalogados deberá contar con un Plan de Ordenación aprobado por el mismo procedimiento previsto para la catalogación (artículo 6, segundo párrafo de la Ley 7/1990). Esta exigencia configura el Plan de Ordenación de los embalses

catalogados como una norma reglamentaria con un contenido normativamente predeterminado, ya que el artículo 5. 2 de la misma Ley 7/1990 prevé que:

> "*Cada embalse incluido en el Catálogo dispondrá de su correspondiente Plan de Ordenación que deberá contener, al menos, las siguientes determinaciones:*
>
> *a) Análisis de las oportunidades ecológicas, naturales y recreativas, compatibles con el uso primario a que se destina o ha de destinarse de acuerdo con las prioridades que establezca el Plan Hidrológico de la Cuenca del Tajo.*
>
> *b) Características actuales de la zona considerada, incluyendo las comunidades biológicas que en su caso lo habiten.*
>
> *c) Análisis detallado de las amenazas a la cantidad y la calidad del agua y al ecosistema, y en particular las derivadas del uso de pesticidas o abonos.*
>
> *d) Delimitación del embalse y de su zona de influencia que respetará, en todo caso, las zonas de policía y servidumbre, así como modificación o supresión de los tramos de vías públicas o cañadas que hayan dejado de cumplir su función.*
>
> *e) Programa de explotación, en el marco del Plan Hidrológico de cuenca.*
>
> *f) Propuesta de zonas donde se permitirán actividades de las enumeradas en el artículo 64 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico.*
>
> *g) Normas y actuaciones adecuadas a los fines generales de esta ley.*
>
> *h) Propuesta de infraestructura de servicios con los correspondientes programas de inversiones, así como determinación de las Entidades u Organismos que han de sufragarlos*."

El embalse de La Jarosa se encuentra incluido en el Catálogo de Embalses y Humedales de la Comunidad de Madrid, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la

Comunidad de Madrid de 10 de octubre de 1991 que, a su vez, ha sido objeto de revisión mediante sendos Acuerdos de 2 de septiembre de 2004 y de 17 de mayo de 2023.

2. Así pues, el marco jurídico en el que se desenvuelve la iniciativa reglamentaria que nos ocupa viene configurado, principalmente, por la precitada Ley 7/1990, así como la legislación estatal constituida, en esencia, por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (en adelante, Ley 42/2007). Asimismo, el texto proyectado menciona, como marco normativo tenido en cuenta en la redacción de la revisión del Plan de Ordenación -en el apartado 7 del anexo intitulado *"Directrices de ordenación según el marco legislativo y normativo"*- además de la citada Ley 7/1990, el Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio y su Reglamento de desarrollo -Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986-, el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica, 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 y las normas del vigente Plan Hidrológico de la Cuenca del Tajo[1].

Cabe apuntar, por otra parte, que el Plan de Ordenación del Embalse La Jarosa, se aprobó por el Decreto 18/1994, de 24 de febrero, el cual fue objeto de una primera revisión mediante Decreto 113/2002, de 5 de julio.

3. En cuando a la competencia para aprobar la disposición general proyectada, recae en el Consejo de Gobierno, pues conforme al citado artículo 6, apartado 2, de la Ley 7/1990: "*La tramitación, aprobación y revisión de los Planes se ajustará al procedimiento previsto en el artículo 4.º de la presente ley*" y el precepto y párrafo al que se remite atribuye al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid la competencia para la aprobación de los planes de ordenación para cada zona catalogada.

[1] Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.

Tal atribución específica refrenda su condición de titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 1/1983), que atribuye al Consejo de Gobierno la competencia para *"aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado, cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros."*

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

TERCERA. - NATURALEZA JURÍDICA Y TRAMITACIÓN.

1. *Prima facie*, conviene advertir que el instrumento sometido a informe presenta una naturaleza jurídica compleja que permite distinguir entre aquellos aspectos que se configuran como disposición general con efectos *ad extra* y aquellos otros contenidos de carácter más interno, propios de un instrumento de planificación, que se incorporan al texto en cumplimiento del mandato establecido por el artículo 5.2 de la Ley 7/1990, entre los que encontramos numerosos documentos de carácter técnico, cartográfico, programático o justificativo.

Esta configuración no impide considerar el texto proyectado como disposición de carácter general, en tanto se dicta con vocación de permanencia, innova el ordenamiento jurídico y se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, de suerte que participa de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo, 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 Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001,

Comunidad de Madrid

con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

A propósito de esta cuestión, resulta ilustrativa la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 2024, FJ 4, (rec. casación 324/2023)[2], al referirse a la naturaleza jurídica de los Planes de Gestión del Riesgo de Inundaciones, cuyas consideraciones son aplicables, por analogía, al caso que nos ocupa:

> *"Nuestra reiterada jurisprudencia, -valga por todas, STS n.º 1153/2022, de 19 de septiembre (RC 937/2021)-, se sirve de los clásicos criterios formalista, generalidad y ordinamental para distinguir un acto plúrimo de una disposición de carácter general. En la mayor parte de los supuestos, la distinción entre acto y reglamento se resuelve desde el criterio de la generalidad. El reglamento es siempre general, no caben en nuestro ordenamiento jurídico reglamentos singulares dictados para una sola persona y, de hecho, además está prohibida la derogación singular de un reglamento por un acto administrativo, inderogabilidad singular de los reglamentos presente en el artículo 37.1 de la ley 39/2015. Puede haber leyes singulares, pero no reglamentos singulares, porque estos han de tener siempre alcance general. Por el contrario, lo normal es que el acto administrativo sea singular, esto es, que se dirija a una persona concreta. No obstante, este criterio no siempre resulta suficientemente clarificador porque a veces, por excepción, hay actos administrativos dirigidos a una pluralidad indeterminada de personas, los que se denominan actos administrativos generales o plúrimo. En estos supuestos, hay que acudir al denominado por la doctrina criterio ordinamental. El reglamento tiene siempre contenido normativo al contemplar auténticas normas jurídicas. Los preceptos reglamentarios se caracterizan por establecer mandatos o prohibiciones de alcance general y abstracto: no se dirigen a una o varias personas determinadas, sino a todos aquéllos que se encuentren en el supuesto de hecho de la norma (generalidad); y no regulan un único caso o situación, sino que se aplican a todos aquellos casos que en el futuro puedan producirse (abstracción). Los reglamentos se instalan establemente en el ordenamiento jurídico y lo innovan. Mientras que los actos administrativos generales, aun estando dirigidos a una pluralidad indeterminada de*

[2] En el mismo sentido la STS de 26 de octubre de 2024 que resuelve los recursos de casación 325/2026 y 326/2026.

personas, se refieren a un caso concreto y agotan su eficacia una vez aplicados al mismo. Si vuelve a producirse una situación similar, será necesario dictar un nuevo acto administrativo general. El acto administrativo no pretende innovar ni modificar el ordenamiento jurídico, entendido como el conjunto de normas vigentes en un momento dado. El reglamento se integra en el ordenamiento jurídico no se agota con su aplicación subsiste y tiene vocación de permanencia mientras no sea derogado y sustituido por otro. En cambio, el acto administrativo, por el contrario, no se integra en el ordenamiento y se agota con su cumplimiento.

Los Planes de Gestión del Riesgo de Inundaciones (PGRI) y sus sucesivas revisiones se configuran como el instrumento que define las medidas sobre la evaluación y gestión del riesgo de inundación elaboradas por los diversos entes con competencias en la materia, y que tiene como objetivo principal conseguir que no se incremente el riesgo de inundación existente en la actualidad, teniendo en cuenta el estado y los objetivos ambientales de las masas de agua y los principios generales de solidaridad, coordinación entre las diferentes Administraciones y con las diferentes políticas sectoriales, respeto al medio ambiente y el planeamiento estratégico con criterios de sostenibilidad a largo plazo. El Plan de Gestión del Riesgo de Inundación es un instrumento fundamental para la gestión de las crecidas de los ríos y de los temporales costeros. Un instrumento de referencia para todas las Administraciones y para la sociedad en general.

En cuanto a la naturaleza jurídica del Plan, visto su contenido, determinaciones y alcance, especialmente, al incluir las previsiones establecidas en las partes A y B del Anexo del RD 903/2010, ente las que se encuentran las llamadas medidas de ordenación territorial y urbanismo, que incluyen al menos las limitaciones a los usos del suelo planteadas para la zona inundable en sus diferentes escenarios de peligrosidad, los criterios empleados para considerar el territorio como no urbanizable, y los criterios constructivos exigidos a las edificaciones situadas en zona inundable y las medidas previstas para adaptar el planeamiento urbanístico vigente a los criterios planteados en el plan de gestión del riesgo de inundación, incluida la posibilidad de retirar construcciones o instalaciones existentes que supongan un grave riesgo, para lo cual su expropiación tendrá la consideración de utilidad pública, no cabe duda de que los planes de gestión de riesgo de inundación y sus revisiones ostentan naturaleza de disposiciones de carácter general. Y ello debido, tanto por su alcance de generalidad, como por su

vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico el cual innova (...)" (el destacado es propio).

A la vista de lo anterior, resulta claro que el Plan de Ordenación proyectado, examinado su contenido, alcance y previsiones -entre las que se encuentran la determinación de usos y actuaciones permitidos y las limitaciones y prohibiciones en cada una de las zonas que delimita- participa, como hemos anticipado *ut supra,* de la naturaleza propia de disposición de carácter general dado su carácter innovador del ordenamiento jurídico, su alcance de generalidad y su vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico el cual innova, procediendo, de hecho, a la derogación expresa del Decreto 113/2002, de 5 de julio, por el que aprueba la revisión del Plan de Ordenación del Embalse de La Jarosa.

La MAIN, en su página 7, señala, a propósito de esta cuestión, que, atendido el informe 44/2018[3], de 5 de diciembre *"se han distinguido aquellos aspectos que por regularse usos y actuaciones de carácter general, tienen efectos ad extra, al establecer limitaciones y prohibiciones a las propiedades colindantes con los embalses y que tienen un contenido normativo de desarrollo y ejecución de las previsiones establecidas en esta materia en la Ley 7/1990, de 28 de junio, y que se han incorporado al texto del proyecto de decreto, y aquellos otros aspectos que deben figurar en el anexo como como contenido propio de la función de planificación"* (el destacado es propio).

2. Llegados a este punto, procede examinar ahora si se ha seguido el procedimiento previsto legalmente para la elaboración del texto proyectado.

Sobre esta cuestión, conviene recordar que, en esta materia ha de atenderse a lo previsto en la normativa propia de la Comunidad de Madrid[4], que viene constituida

[3] Informe 44/2018 de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia de la Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno sobre el proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el Plan de Actuación sobre Humedales Catalogados de la Comunidad de Madrid.

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

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

No obstante, en atención a la particularidad de este tipo de instrumentos de planificación, debe tomarse en consideración la normativa especial que a los mismos les resulta aplicable; en particular, ha de cumplimentarse lo preceptuado en el artículo 4 de la Ley 7/1990, por remisión de lo dispuesto, a su vez, en su artículo 6, a cuyo tenor: "*La tramitación, aprobación y revisión de los Planes se ajustará al procedimiento previsto en el artículo 4.º de la presente ley,* disponiendo el precitado artículo 4 que: *"Corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid aprobar y revisar el Catálogo de Embalses y Humedales, que será previamente sometido a información pública por un período de un mes mediante anuncio publicado en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid"*.

Señalado lo anterior, procederemos al análisis de la tramitación seguida en el proyecto que nos ocupa, adelantando ya que, según resulta de la documentación aportada, se ha atendido a la normativa especial y también a la tramitación prevista en el Decreto 52/2021 (en particular, en lo relativo a los principios de buena regulación, elaboración de MAIN, trámites de consulta pública, solicitud de informes o evaluación ex post), lo cual no merece reproche, al no suponer contravención de las previsiones normativas.

2.1. Desde el punto de vista competencial interno, el artículo 31 de la Ley 1/1983 atribuye a los consejeros la proposición y presentación al Consejo de Gobierno de los proyectos de decreto relativos a las cuestiones atribuidas a la consejería que encabezan. El Decreto 235/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la

Comunidad de Madrid

estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior (en lo sucesivo, Decreto 235/2023), atribuye a su titular las competencias en las materias objeto del presente proyecto (artículo 1.1; a su vez, el artículo 6. 1 de la Ley 7/1990 establece que: "*Los Planes de Ordenación serán elaborados por la Agencia de Medio Ambiente, de oficio o a propuesta de quien sea titular de la concesión o explotación del recurso hidráulico*."

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

A estos efectos, interesa recordar que el artículo 8. 2 m) del Decreto 235/2023 determina que corresponden a la citada dirección general las competencias en materia de: *"La planificación, gestión, seguimiento y protección de los espacios naturales protegidos y de embalses y humedales catalogados, así como el fomento de su conectividad."*

El impulso y tramitación del proyecto normativo compete, no obstante, a la Secretaría General Técnica de la meritada consejería, a la cual corresponde, según previene el artículo 17. d) del referido Decreto 235/2023: *"el estudio, impulso y coordinación de la tramitación de los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales en materias propias de la consejería, así como la emisión del informe preceptivo (...)".*

Tal y como se ha expuesto en la consideración anterior, la competencia para aprobar el proyecto de decreto corresponde al Consejo de Gobierno de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21. g) de la Ley 1/1983 y el artículo 6, párrafo segundo, de la Ley 7/1990, que remite al artículo 4.

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

Comunidad de Madrid

conformidad con la normativa expuesta el presente proyecto está incluido en el Anexo del Plan Normativo de la Comunidad de Madrid para la XIII Legislatura (2023-2027), aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno con fecha 20 de diciembre de 2023.

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

Sobre este particular, el apartado 7 de la MAIN recoge que el proyecto se ha sometido al trámite de consulta pública "*(…) en el Portal de Transparencia y en el Portal de Participación de la Comunidad de Madrid desde el 28 de marzo hasta 21 de abril de 2025, no habiéndose recibido aportaciones.*" En idéntico sentido se pronuncia el informe de la Oficina de Transparencia incorporado al expediente administrativo, de fecha 22 de abril de 2026.

2.4. De conformidad con el artículo 6 del Decreto 52/2021, se han aportado al expediente administrativo cuatro MAIN, de fechas 29 de julio de 2025, y de 23 de enero, 19 de mayo y 29 de mayo de 2026, firmadas por la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal.

De esta manera, como tiene señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la MAIN: "*(…) responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva*" (así, en sus recientes dictámenes 223/2024, de 25 de abril, 385/2024, de 27 de junio, y 734/2024, de 21 de noviembre, 30/2026, de 21 de enero, y 368/226, de 17 de junio, entre otros).

En concreto, las MAIN remitidas responden a la modalidad de versión ejecutiva. conforme a lo establecido en el artículo 6.1 del Decreto 52/2021, a cuyo tenor: *"cuando*

el centro directivo competente estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo, apreciables, o estos no sean significativos". La MAIN incluye esta justificación acerca del formato elegido en su apartado primero, acomodándose a estas previsiones.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, se analizan, entre otros, los que se producen en el ámbito económico y presupuestario, de género y en materia de familia, infancia y adolescencia, con fundamento en los informes recibidos de los centros directivos competentes, que obran en el expediente. De igual forma se han recabado informes de impacto del cambio climático y en materia de calidad hídrica a la Dirección General de Transición Energética y Economía Circular.

En lo relativo a la evaluación *ex post* de la aplicación del proyecto reglamentario, la MAIN señala, en su apartado 8, que se realizará analizando en todo caso:

> "*(...) a) La eficacia de la norma, entendiendo por tal, la medida en que se han logrado los fines pretendidos con su aprobación.*
>
> *b) La eficiencia de la norma, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias o haberlo sido en menor grado.*
>
> *c) La sostenibilidad de la disposición, considerando los efectos de la norma no previstos directamente por ella que pudieran llegar a comprometer su viabilidad futura.*
>
> *d) Los resultados de la aplicación de la norma, en función de los criterios señalados anteriormente, en virtud de los cuales fue sometida a evaluación.*
>
> *En los términos establecidos, dicha evaluación se realizará por la dirección general competente en materia de medio ambiente de manera cuatrienal.*"

Debe traerse a colación, en esta sede, lo prevenido en la disposición transitoria primera del reciente Decreto 58/2026, de 10 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 52/2021, para desarrollar la evaluación ex post e incorporar un

procedimiento especial para la tramitación de determinados anteproyectos de ley, que, bajo la rúbrica "*Aplicación de la evaluación ex post a las normas en tramitación a la entrada en vigor del decreto",* dispone:

> *"Las normas que se encuentren en tramitación a la entrada en vigor de este decreto deberán someterse necesariamente a evaluación ex post cada cuatro años a contar desde su entrada en vigor, para lo cual deberá actualizarse la MAIN a efectos de incluir la forma y términos en que se llevará a cabo, con sujeción a lo señalado en los apartados 4 y 5 del artículo 3"* (el subrayado es nuestro).

Recordamos, en este punto, que el precitado artículo 3, en sus apartados 4 y 5 -precepto que también ha sido objeto de modificación a través del Decreto 58/2026- dispone cuanto sigue:

> *"4. Las consejerías deberán evaluar los resultados de aplicación de las disposiciones normativas de su ámbito de competencias, en coordinación con la consejería competente en materia de Coordinación Normativa y con los criterios que fije la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid.*
>
> *A estos efectos, cada cuatro años a contar desde su entrada en vigor, las consejerías deberán realizar, como mínimo, una evaluación ex post de las normas de su competencia, salvo que en las disposiciones con rango de ley se establezca otro plazo (...)*
>
> *5. La evaluación ex post se iniciará con un trámite de consulta pública que se publicará en el Portal de Transparencia por un período mínimo de quince días hábiles (...).*
>
> *Cada consejería podrá acumular varias normas, aunque tengan distinto rango normativo, en un único procedimiento de evaluación.*
>
> *El resultado de la evaluación ex post se concretará en un informe elaborado por la consejería competente, que determinará el mantenimiento la norma o la necesidad de su modificación o derogación"* (el destacado es propio).

Esto sentado, se observa que la previsión de revisión cuatrienal que contiene la MAIN se alinea con lo preceptuado en el precepto *ut supra* transcrito, además de ajustarse a la

Comunidad de Madrid

determinación establecida en el artículo 13 de la Ley 7/1990, según la cual: *"Los Planes de Ordenación y el Plan de Actuación se revisarán cada cuatro años".*

También se contemplan los criterios que serán tomados en consideración a los efectos de efectuar la evaluación ex post, si bien se prescinde de mencionar en la MAIN los nuevos aspectos que contempla la actual redacción del artículo 3, apartados 4 y 5, del precitado Decreto 52/2021 cuya observancia, como hemos advertido previamente, se exige en su disposición transitoria primera ("*deberá actualizarse la MAIN a efectos de incluir la forma y términos en que se llevará a cabo, con sujeción a lo señalado en los apartados 4 y 5 del artículo 3").*

Resultará necesario, en consecuencia, que la MAIN se acomode a esta nueva regulación.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por último, debemos recordar que el artículo 14 de la Ley 7/1990 impone que, con carácter simultáneo a la elaboración y aprobación de un Plan de Ordenación en cualquier de los embalses catalogados, deberá formularse el Plan de Gestión correspondiente. Cabe decir que la MAIN no hace mención alguna al respecto; por ello, resultaría conveniente que la misma incorporara alguna mención acerca del estado de tramitación del Plan de Gestión referido.

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

- Informe de fecha 4 de agosto de 2025, del subdirector general de Planificación, Ordenación y Coordinación, por suplencia del Director General de Tributos.

- Informe de impacto por razón de género, de fecha 4 de agosto de 2025 de la subdirectora general de Prevención de la Violencia contra la Mujer y Atención Integral a las Víctimas, por delegación de la Directora General de la Mujer.

- Informe de fecha 5 de agosto de 2025 de la Dirección General de Presupuestos.

- Informe, de 5 de agosto de 2025, de la Dirección General de Economía e Industria.

- Informe de fecha 6 de agosto de 2025 de la Dirección General de Recursos Humanos.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de fecha 8 de agosto de 2025 de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad.

- Informe 43/2025 de coordinación y calidad normativa, de fecha 11 de agosto de 2025 de la Oficina de Calidad Normativa.

- Informes de fechas 6 y 19 de noviembre de 2025, ambos de la Dirección General de Transición Energética y Economía Circular.

- Informe de fecha 24 de noviembre de 2025 del Área de Caza y Pesca de la Dirección General de Biodiversidad y Gestión Forestal.

2.6. El proyecto ha sido sometido a los trámites de audiencia e información pública conforme a lo previsto en el artículo 105 c) de la CE en relación con el artículo 60.2 de la Ley 10/2019 y en los artículos 4 y 6 de la Ley 7/1990, que determinan la perentoriedad de que este período se prolongue por plazo de un mes, incorporándose al expediente las alegaciones presentadas.

A tal efecto, consta unida al expediente la resolución de la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública, de fecha 30 de enero de 2026. Asimismo, se incorpora informe de la Oficina de Transparencia de la Consejería, de fecha 23 de marzo de 2026, en el que se

recoge que el proyecto estuvo publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, desde el 20 de febrero al 20 de marzo de 2026, ambos incluidos. Así se recoge, también, en el apartado séptimo, ordinal 2, de la MAIN aportada.

El apartado 7.2 de la MAIN recoge que se ha dado audiencia por requerimiento de la legislación sectorial específica o resultar afectados por el proyecto de decreto a la Federación de Municipios de Madrid, al Canal de Isabel II, al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a los Ayuntamientos de Guadarrama, Alpedrete, El Escorial, y San Lorenzo de El Escorial, a la Federación Madrileña de Caza, a la Federación Madrileña de Pesca y Casting, a la Asociación de Pesca La Jarosa, al titular del coto de caza M-10.905, y a la Confederación Hidrográfica del Tajo. El mismo documento recoge el resultado del trámite y las diferentes observaciones han sido incorporadas al expediente.

De conformidad con el artículo 2 e) del Decreto 103/1996, de 4 de julio, por el que se crea el Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, se ha solicitado informe de este órgano. Así mismo, se ha incorporado al expediente certificación, expedida por el Secretario del Pleno del organismo, de fecha 27 de mayo de 2026, en el que se hace constar que se han informado favorablemente los proyectos de Decreto del Consejo de Gobierno por los que se aprueba la revisión de los Planes de Ordenación de los embalses de La Jarosa, Los Arroyos, Navacerrada y Valmayor.

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

2.8. Por razón del contenido específico del Plan de Ordenación, procede analizar su eventual sujeción a evaluación ambiental estratégica, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (en adelante, Ley 21/2013) -aplicable en la Comunidad de Madrid en virtud de la disposición transitoria

Comunidad de Madrid

primera de la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas [5]- a cuyo tenor:

"*1. Serán objeto de una evaluación ambiental estratégica ordinaria los planes y programas, así como sus modificaciones, que se adopten o aprueben por una Administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma, cuando:*

a) Establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran a la agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo; o bien,

b) Requieran una evaluación por afectar a espacios Red Natura 2000 en los términos previstos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

c) Los comprendidos en el apartado 2 cuando así lo decida caso por caso el órgano ambiental en el informe ambiental estratégico de acuerdo con los criterios del anexo V.

d) Los planes y programas incluidos en el apartado 2, cuando así lo determine el órgano ambiental, a solicitud del promotor.

2. Serán objeto de una evaluación ambiental estratégica simplificada:

a) Las modificaciones menores de los planes y programas mencionados en el apartado anterior.

b) Los planes y programas mencionados en el apartado anterior que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión.

[5] La disposición derogatoria única, ordinal tercero, de la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, derogó de forma expresa el Título II, artículos 12 a 21, de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid. La disposición transitoria primera de la Ley 4/2014, al regular el régimen transitorio en materia de evaluación ambiental, establece una remisión expresa a la normativa estatal constituida por la Ley 21/2013, mientras no se apruebe normativa autonómica que regule estas materias.

c) Los planes y programas que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan los demás requisitos mencionados en el apartado anterior."

La evaluación ambiental estratégica (en lo sucesivo, EAE) constituye un instrumento de tutela ambiental preventiva que pretende cohonestar el desarrollo económico con el deber de protección del medio ambiente que tienen todos los poderes públicos, conforme al artículo 45 de la CE, en aras de un desarrollo sostenible. Tal y como estableció la Sentencia del Tribunal Constitucional 53/2017, de 11 de mayo -Recurso de inconstitucionalidad 1410-2014-, podemos resumir las notas características o elementos definitorios como técnica de control ambiental en las siguientes:

a) Es un instrumento de integración de la variable ambiental en el proceso de toma de decisiones por lo que debe ser previo a estas, y con un carácter integrador.

b) Tiene un carácter instrumental; se trata de un procedimiento propio y con sustantividad propia al sustantivo o de aprobación del plan respectivo. Se trata de un trámite accesorio, o complementario, pero a la vez, necesario y esencial.

c) Se limita inicialmente única y exclusivamente a las cuestiones ambientales propias sin invadir ámbitos de decisión que corresponden al órgano sustantivo.

La MAIN (pág. 35) justifica la ausencia de este trámite en la doctrina dimanante de la Sentencia de Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2014 -recurso n.º 4573/2012-. Señala que "*la sentencia establece en el fundamento de derecho primero que la exigencia de evaluación ambiental estratégica de planes y programas impuesta por el ordenamiento comunitario europeo e interno español excluye precisamente aquellos planes que tienen como genuina finalidad la protección ambiental de un lugar o zona concretos, ya que, como es lógico, estos planes colman las exigencias de evaluación ambiental que para otros planes y programas exige tanto nuestro ordenamiento interno como el comunitario europeo".*

La explicación que al respecto contiene la MAIN resulta así sumamente concisa sin que se aprecie la inclusión de referencia alguna a las previsiones que sobre el obligado

sometimiento a evaluación ambiental estratégica de determinados planes contiene la vigente Ley 21/2013.

Por todo ello, la motivación de la MAIN debe reforzarse en cuanto a la no sujeción del Plan de Ordenación proyectado a evaluación ambiental estratégica, con un análisis en relación con los supuestos previstos en el artículo 6 de la Ley 21/2013, pues solo se invoca el carácter protector del Plan. En particular, se estima necesario justificar expresamente que sus previsiones y determinaciones no establecen por sí mismas el marco para la autorización futura de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental -art. 6.1 a)- o que no producen afecciones apreciables negativas sobre algunas de las Zonas de Especial Conservación en que se integra en la Red Natura 2000.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otro lado, la MAIN, ante ciertas alegaciones vertidas sobre el menor énfasis explícito en el proyecto sobre la necesidad de evaluación de impacto ambiental, a diferencia de los Decretos vigentes que prevén *"en su articulado de manera explícita la necesidad de someter a evaluación de impacto ambiental determinadas actuaciones en el embalse, algo que el Decreto de 2026 no contiene de manera directa o expresa, sino únicamente de manera implícita")* advierte que (pág. 35): *"las actuaciones sometidas a evaluación ambiental se rigen actualmente por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que dispone en su disposición final octava, apartado 1, el carácter básico de la ley y sus anexos, salvo determinados preceptos, y en consecuencia es preceptivo el procedimiento de evaluación ambiental de aquellas actuaciones previstas en los anexos. La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, es de aplicación con independencia de su mención en el plan de ordenación"*. Por tanto, no se excluye que los concretos usos y actuaciones, en su caso, deban someterse a la correspondiente evaluación de impacto ambiental.

2.9. Finalmente, en aplicación de los artículos 4.2 e) y 8.5 del Decreto 52/2021, se ha recabado el informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, de fecha 27 de mayo de 2026, después de realizado el trámite de audiencia e

información pública y con carácter previo a la solicitud de informe a esta Abogacía General.

CUARTA. - ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PROYECTO DE DECRETO.

Se estudiará, a continuación, el articulado del proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de 18 de febrero de 2026, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa de la Comunidad de Madrid (en adelante, las "*directrices*") que *"son de aplicación a los anteproyectos de ley y a los proyectos de decretos legislativos y de disposiciones reglamentarias, pudiendo ser también aplicables a los actos administrativos"*. Dichas directrices, según destaca el meritado acuerdo, *"adquieren una gran relevancia como pautas para el desarrollo de la producción normativa"*, además de permitir, entre otros fines, *"homogeneizar la estructura de las normas y armonizar aspectos formales de su contenido"*.

Con carácter previo, conviene señalar que la estructura adoptada en el proyecto no se acomoda a la prevista en la directriz 95 y siguientes para las normas aprobatorias, como es el caso que nos ocupa, por lo que se sugiere su revisión y adaptación[6].

La MAIN, en su página 7, justifica la estructura adoptada en un afán de deslindar los aspectos del texto normativo que tienen efectos *ad extra* de los propios de la función de la planificación. Sin embargo, aun resultando loable la intención clarificadora del prenormador, lo cierto es que la estructura adoptada, además de apartarse de la recomendación apuntada, presenta notables disfunciones que recomendamos corregir, pues, por ejemplo, se advierte que en el punto 12 del anexo se reproduce el contenido de los artículos 4 a 13 del articulado del proyecto de decreto, lo cual genera confusión.

[6] A título ejemplificativo podemos traer a colación el Decreto 18/2020, de 11 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, cuya estructura se asemeja a la propuesta en las citadas directrices.

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

2. La **parte expositiva o preámbulo** del proyecto responde, en líneas generales, a la directriz 16, pues cumple la función de describir su contenido, indicando sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Se sugiere, no obstante, mencionar el respeto del texto proyectado a las competencias estatales en materia de aguas y dominio público hidráulico puesto que el artículo 6 de la Ley 7/1990 determina que *"Una vez publicada su aprobación los Planes serán plenamente ejecutivos, salvo sus previsiones en el dominio público hidráulico del Estado, que requerirán la conformidad de la Confederación Hidrográfica del Tajo"*.

También se contemplan los aspectos más relevantes de su tramitación en consonancia con lo prevenido en la directriz 18, si bien, se sugiere eliminar la concreta referencia a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, pues se encontraría incluida en la genérica previsión: "*las secretarías generales técnicas de las consejerías*".

Por otro lado, se pone de manifiesto que la norma que se ha elaborado cumple con los principios de buena regulación recogidos en los artículos 129 de la Ley 39/2015 y 2 del Decreto 52/2021, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sentada, entre otros, en el Dictamen 220/2021, de 11 de mayo, en el que, en relación con lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, se apela a que: "*(...) el mandato del legislador estatal ("quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios") va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos.*", estela que ha sido seguida por la directriz 16 cuando apunta que "*en la parte expositiva quedará suficientemente justificada la adecuación de la norma a los principios de buena*

regulación en párrafos independientes. Dicha justificación no debe ser meramente retórica y reproductora de la definición legal".

Se sugiere reformular el párrafo undécimo justificativo de la adecuación de la norma al principio de seguridad jurídica, a fin de acomodarse a lo preceptuado en el artículo 2.4 del Decreto 52/2021, a cuyo tenor: *"A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas".*

En el párrafo duodécimo se sugiere indicar que *"La norma se publica en el Portal de Transparencia"*, en vez de *"una vez aprobada será objeto de publicación en el Portal de Transparencia"*, al ser esta una expresión más propia de la MAIN.

3. En cuanto a la **parte dispositiva** del proyecto de decreto, consta de dieciséis artículos, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales; se incluye a continuación el Plan de Ordenación del Embalse de La Jarosa y una serie de anexos (Fichas Unidades Ambientales Homogéneas y Anexo cartográfico. Planos).

El **artículo 1** delimita el objeto del decreto, siendo éste: "*(...) aprobar la revisión del Plan de Ordenación del Embalse de La Jarosa (en adelante, Plan de Ordenación), cuyo texto se inserta como anexo único.*"

Al respecto, siguiendo la directriz 97, debería reformularse y señalar que tiene por objeto "*aprobar la revisión del Plan de Ordenación del Embalse de La Jarosa (en adelante, Plan de Ordenación), que se incluye a continuación".* En este punto, se ha de tener en cuenta lo dispuesto en la directriz 95 que señala que "*la norma aprobada no deberá considerarse ni denominarse anexo, aunque aparezca en el mismo lugar de este*". Así deberá suprimirse la referencia al "*anexo único*".

Comunidad de Madrid

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

El mismo remite al ámbito territorial que se define en los planos adjuntados a los anexos cartográficos del Plan de Ordenación. Este Plan de Ordenación se aplica en el ámbito delimitado en el plano n.º 1, que afecta al término municipal de Guadarrama.

Por otro lado, se enumeran las diferentes zonas en las que el Plan de Ordenación delimita el embalse catalogado a los efectos de aplicar normas de carácter específico.

El **artículo 3** se titula "*documentación e interpretación*".

Este precepto enumera los diferentes documentos integrados en el contenido del Plan de Ordenación.

Convendría aclarar el alcance del documento denominado "*Memoria*" -apartado 1 a)-, pues no aparece individualizado como tal en el anexo.

Su segundo apartado establece una serie de normas interpretativas dirigidas a salvar eventuales lagunas y contradicciones entre las diferentes prescripciones contenidas en el Plan de Ordenación. Establece, para ello, que primará, en todo caso, aquella interpretación que resulte más favorable para la consecución de los fines enumerados en el artículo 1.2 de la Ley 7/1990, para seguidamente advertir que *"en caso de discrepancia entre los documentos del Plan de Ordenación primará el contenido de las normas de protección sobre el de los planos, salvo cuando los mismos coincidieran con los argumentos expuestos en otras partes del Plan de Ordenación".*

El inciso resaltado adolece de la necesaria concreción. La expresión *"los argumentos expuestos"* no resulta suficientemente clarificadora, aun cuando se contemple en el vigente Decreto 113/2002, por lo que se insta a su reformulación por ineludibles razones de seguridad jurídica. Se recuerda, en esta sede, que el artículo 2.4 del Decreto 52/2021 advierte que el principio de seguridad jurídica exige que toda iniciativa normativa "*se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de*

Comunidad de Madrid

certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas".

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 4** enumera los usos y actuaciones permitidos en todo el ámbito del Plan.

El apartado 1 permite *"los usos y actuaciones orientados a la conservación y mejora de la cubierta vegetal, de la fauna, de los suelos, del paisaje y de la calidad de las aguas y de las infraestructuras para la gestión y explotación del embalse para el abastecimiento de poblaciones (...)"* y si bien se presume que se trata de infraestructuras ya existentes, convendría indicarlo con claridad.

El apartado 6 señala "*La consejería competente en materia de medio ambiente informará las actividades indispensables para el establecimiento, el funcionamiento, la conservación o el mantenimiento y la mejora de infraestructuras o servicios públicos, estatales, autonómicos o locales, así como las derivadas, en su caso, de las autorizaciones concedidas por el órgano de cuenca previstas en este Plan de Ordenación. Deberán diseñarse de modo que se minimicen los impactos negativos sobre las características territoriales y paisajísticas, los valores a conservar y los aprovechamientos mencionados en el apartado 4 de la zona de influencia del embalse*".

Pues bien, deberá justificarse debidamente el cambio normativo -de régimen autorizatorio a informe preceptivo- respecto de la redacción dada en el Plan de Ordenación vigente que señala: "*Con carácter excepcional, la consejería competente en materia de medio ambiente podrá autorizar las actividades indispensables para el establecimiento, el funcionamiento, la conservación o el mantenimiento y la mejora de infraestructuras o servicios públicos, estatales, autonómicos o locales, así como las derivadas, en su caso, de las autorizaciones concedidas por el órgano de cuenca previstas en este Plan de Ordenación. Deberán diseñarse de modo que se minimicen los impactos negativos sobre las características territoriales y paisajísticas, los valores a conservar y los aprovechamientos silvopastorales de la zona de influencia del embalse"* (artículo 6.6 del Decreto 113/2002).

Se advierte, en esta sede, de la confusa redacción que contiene la MAIN sobre este extremo (página 17), pues si bien, a propósito de las observaciones formuladas por la Dirección General de Carreteras, alude a la inclusión del último inciso del apartado 6 en que se hace referencia a los supuestos de inexigibilidad del *"informe"*, reproduce previamente el tenor del apartado 6 con la redacción que actualmente mantiene el precitado artículo 6.6 del Decreto 113/2002, que hace referencia, como hemos señalado, a un régimen autorizatorio.

Además, el texto proyectado no indica el alcance del citado informe. De la redacción propuesta se deduce que se trata de un informe preceptivo -informará- si bien nada se dice sobre su carácter vinculante; cabe advertir que, al no indicarlo de forma expresa, el informe no revestirá tal carácter según preceptúa el artículo 80.1 de la Ley 39/2015, a cuyo tenor: *"Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes"*.

A fin de despejar las dudas que al respecto pudieran plantearse en aplicación de la norma proyectada, y además de motivar adecuadamente el cambio apuntado (de régimen autorizatorio a informe preceptivo), se insta a clarificar el alcance de este informe, por imprescindibles razones de seguridad jurídica.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Respecto al apartado 8, convendría especificar de forma clara que la normativa técnica de aplicación se ceñirá al ámbito de actuación de Canal de Isabel II, sin que pueda considerarse que esta normativa es de obligado cumplimiento general por una remisión reglamentaria.

Como cuestiones formales, procede corregir el primer inciso del apartado 8 dado que no está redactado de forma completa, lo que dificulta su comprensión.

Teniendo en cuenta que el artículo 4 se dedica a los usos y actuaciones permitidos en todo el ámbito, se sugiere, atendiendo a lo dispuesto en la directriz 27 -titulación de los

Comunidad de Madrid

artículos-, reformular el apartado 9, a fin de hacer referencia a los usos y actuaciones en materia de protección civil, emergencia y riesgo de inundaciones.

El **artículo 5** detalla las limitaciones y prohibiciones en todo el ámbito.

El apartado 1. d) recoge entre las limitaciones y prohibiciones *"la introducción de especies o vegetales exóticas o atípicas en la zona (...)",* si bien al referirse este artículo a "*todo el ámbito*", y no obstante mantener la redacción propuesta la vigente redacción del Plan de Ordenación, sería más adecuado suprimir la referencia a "*en la zona*" y referirse al "*ámbito territorial*", que engloba todas las zonas definidas en el artículo 2.

Su apartado 1. h) prohíbe: "*la apertura de nuevas infraestructuras viarias, caminos y vías de acceso que alteren las características territoriales o paisajísticas del ámbito del Plan de Ordenación y no estén previstos en los proyectos de ordenación de montes, planes dasocráticos o instrumentos de gestión equivalentes que estén vigentes, en cuyo caso solo será necesaria la presentación de una declaración responsable*" (el subrayado es nuestro).

De su lectura se desprende que la presentación de la declaración responsable se exigirá en el supuesto de que las actuaciones referidas figuren contempladas en los proyectos de ordenación de montes, planes dasocráticos o instrumentos de gestión equivalentes.

En todo caso, resultará necesario justificar debidamente en la MAIN el motivo por el que se considera suficiente presentar, en estos casos, una mera declaración responsable. Debe advertirse, a tal efecto, que, en ningún caso, tal declaración podrá sustituir a otro medio de intervención administrativa que resulte exigible conforme a la normativa que resulte aplicable. Deberá, por ello, completarse la redacción ofrecida de tal forma que no albergue dudas sobre la necesidad de obtener cualquier otra autorización o comprobación prevista en la legislación sectorial o urbanística que resultara exigible y que no pueden entenderse desplazadas por la declaración responsable exigida para su adecuación al Plan de Ordenación.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta cuestionable la incorporación de esta acotación relativa a la presentación de declaración responsable en el precepto examinado, toda vez que ésta parece concebirse como instrumento que habilitaría a realizar determinada actuación, mientras que este artículo 5 relaciona las *"limitaciones y prohibiciones en todo el ámbito".*

El apartado 1. i) prohíbe "*las actividades extractivas, así como la investigación y explotaciones mineras*". Al respecto de la prohibición general, la Asociación Nacional de Empresarios Fabricantes de Áridos, en trámite de información pública, (pág. 27 de la MAIN), presenta alegaciones al entender que la redacción propuesta, pese a mantener la redacción vigente, infringe el artículo 122 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (en adelante, Ley 22/1973).

El artículo 122 de la Ley 22/1973, de carácter básico, señala que "*cualquier prohibición contenida en los instrumentos de ordenación sobre actividades incluidas en la Ley de Minas deberá ser motivada y no podrá ser de carácter genérico*".

La MAIN, en la página 28, recoge las alegaciones formuladas señalando "*El artículo 5.1.i) prohíbe con carácter general "las actividades extractivas, así como la investigación y exploraciones mineras" en todo el ámbito del Plan, sin distinguir zonas, sin graduación de intensidades, sin concretar riesgos reales, sin considerar tecnologías, medidas preventivas, correctoras o de restauración, ni incorporar un régimen de compatibilidad condicionada.*

La estructura y alcance de la prohibición revelan su carácter genérico, pues se proyecta sobre cualquier actuación extractiva, con independencia de su ubicación efectiva, de la distancia al dominio público hidráulico, de su potencial afección a la calidad de las aguas o de su capacidad de garantizar el cumplimiento del objetivo ambiental mediante condiciones técnicas y controles.

Esta formulación no se acompaña, además, de una motivación normativa específica que conecte la prohibición total con una imposibilidad real de compatibilización mediante medidas de gestión, prevención y restauración.

Precisamente, el propio plan contiene una cláusula general (artículo 5.2) para la valoración de otros usos y actividades no previstos, mediante informe favorable y condicionado para evitar o minimizar efectos negativos. Ese esquema revela que el instrumento dispone de herramientas idóneas para regular por compatibilidad condicionada. Sin embargo, el uso extractivo se excluye apriorísticamente, sin explicación suficiente de por qué no puede someterse, al menos en determinados ámbitos y supuestos, a esa misma lógica de evaluación y condicionado".

De igual forma, se formularon observaciones por la Dirección General de Economía e Industria, que la MAIN (página 18) recoge en lo siguiente términos: *"Considera que al menos las actividades de investigación y exploraciones mineras sí se deberían permitir, máxime en el marco actual impulsado por la Unión Europea para conseguir la tan necesaria autonomía estratégica de Europa respecto de materias primas fundamentales. En cualquier caso, siempre que haya afección del algún tipo al terreno, como por ejemplo la ejecución de sondeos, estos permisos de exploración o investigación deben someterse a evaluación medio ambiental con participación de todos los organismos afectados que pueden establecer los condicionantes que consideren oportunos.*

Por lo que estima necesario que se excluya del articulado la prohibición expresa a la realización actividades extractivas y especialmente a la posibilidad de realizar actividades de investigación y exploraciones mineras en el caso de minerales considerados estratégicos, toda vez que tal y como se ha indicado, el inicio de estas actividades precisa, en todo caso, evaluación medioambiental previa con consulta a los organismos interesados" (énfasis añadido).

Explica la MAIN (página 18) que no se acepta la propuesta formulada, al afirmar que "*el entorno de todos los embalses protegidos de la Comunidad de Madrid ocupa una superficie mínima respecto a su superficie total (2,06%). La actividad extractiva en esta pequeña superficie podría comprometer su objetivo principal de abastecimiento y conservación de la biodiversidad. Por otro lado, actualmente la norma en vigor no permite este uso, contemplando en los mismos términos tanto la prohibición de actividades extractivas como la investigación y exploraciones mineras, por lo que se estaría incurriendo en un proceso de regresión ambiental de este entorno protegido si se modifica la norma en el sentido solicitado en la observación".*

Aun cuando la justificación basada en la finalidad protectora del embalse y la conservación de la biodiversidad pudieran fundamentar restricciones y prohibiciones en

este tipo de actividades, la motivación ofrecida en la MAIN debería reforzarse a la vista del artículo 122 de la precitada Ley 22/1973, conforme al cual cualquier prohibición contenida en instrumentos de ordenación sobre actividades incluidas en dicha Ley debe ser motivada y no puede tener carácter genérico. Además, el hecho de que se mantenga la redacción vigente, no se conforma como motivación suficiente capaz de enervar la prohibición prevista en el artículo 122 de la Ley 22/1973, añadido por la disposición adicional 1 de la Ley 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, con el fin de adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de gas natural.

Así pues, deberá realizarse un esfuerzo a fin de motivar en mayor medida la prohibición general establecida.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El apartado 1. l) prohíbe la utilización de todo tipo de embarcaciones motorizadas, salvo para el servicio de explotación del embalse, salvamento y emergencias y trabajos de gestión e investigación que autorice el organismo de cuenca. Asimismo, permite solicitar autorización al organismo de cuenca para usos deportivos náuticos no motorizados y para el establecimiento de instalaciones precisas o complementarias de dicho uso. Y prevé que *"la administración competente"* pueda suspender, limitar o condicionar dicha actividad por razones de seguridad o de protección. Se sugiere concretar la mención a la administración competente por razones de seguridad jurídica y, en este sentido, el apartado 7.1 del anexo -que reproduce las limitaciones de este artículo- en su apartado l), incardinado, a su vez, en el apartado 12 relativo a las *"normas de protección normativa",* se refiere expresamente a "*la Administración competente de la Comunidad de Madrid".*

La redacción del apartado 3 2 de este artículo 5 resulta un tanto confusa y suscita dudas interpretativas sobre su alcance y efectos, por lo que se conmina a su clarificación.

En efecto, de su tenor literal parece inferirse la intención de ampliar los supuestos de limitaciones y prohibiciones establecidas en todo el ámbito, condicionando su aplicación a una previa valoración y a la emisión de un informe favorable de la consejería competente en materia de medio ambiente. Ahora bien, no queda claramente definido el supuesto de hecho que determina la necesidad de someter los usos y actividades no contemplados en el apartado 1 a informe de valoración pues la expresión "*podrán ser objeto de valoración*" resulta excesivamente genérica. Además, debería aclararse el alcance del informe favorable de la consejería competente en materia de medio ambiente y, en particular, la naturaleza y límites del condicionado que pueda incorporar.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otro lado, el apartado 2, último inciso, no parece tener encaje en este artículo dedicado a las limitaciones y prohibiciones. Al referirse a "*actuaciones que, de manera ordinaria, sean necesarias, para el mantenimiento de los servicios públicos (...)",* parece tener mejor acomodo en el artículo 4.6, referido a usos y actuaciones permitidos en todo el territorio, como de hecho se recoge. Así pues, se sugiere valorar la supresión de este último inciso.

Los **artículos 6 a 13** enumeran y detallan, respectivamente, los usos, actuaciones permitidas y las limitaciones y prohibiciones correspondientes en la Zona de Especial Protección, de Conservación del Paisaje y los Recursos Naturales, en la de Mejora o Regeneración de la Vegetación, y, por último, en la Zona de Usos Recreativos Ordenados.

En general, se mantienen los usos y actuaciones permitidas, y las limitaciones y prohibiciones recogidos en el vigente Plan de Ordenación, si bien, adaptándose a las distintas zonas que se definen en el ámbito territorial del Plan de Ordenación proyectado.

El **artículo 6** enumera los usos y actuaciones permitidos en la Zona de Especial Protección y la letra a) permite *"Actividades de restauración del ecosistema natural o tratamientos selvícolas con la finalidad de conservación y mejora, siempre que sean autorizadas previamente, o estén incluidos dentro de planes técnicos aprobados por la consejería competente en materia de medio ambiente, en cuyo caso solo será necesaria la presentación de una*

declaración responsable" (el subrayado es nuestro). Procede reiterar la observación formulada a propósito del artículo 5.1. h) y conminar a que se complete la redacción para evitar dudas sobre la necesidad de obtener cualquier otra autorización o comprobación prevista en la legislación sectorial o urbanística que resultara exigible y que no pueden entenderse desplazadas por la declaración responsable exigida para su adecuación al Plan de Ordenación.

Esta misma apreciación es extensible al **artículo 8,** letra a), sobre los aprovechamientos forestales como uso permitido en la Zona de Conservación del Paisaje y Recursos Naturales.

Se sugiere revisar la redacción de la letra d) del artículo 6 cuando indica como uso permitido "*el pastoreo de ganado en régimen extensivo según los usos tradicionales de la zona y que la carga ganadera por superficie nunca alcance (...)"* a fin de dotarle de mayor claridad.

El **artículo 10** se ocupa de los usos y actuaciones permitidos en la Zona de Mejora o Regeneración de la Vegetación. Su letra a), al permitir la construcción de instalaciones destinadas a explotaciones agrarias o forestales estrictamente necesarias, la supedita *"en todo caso"* al informe favorable de la consejería competente en materia de medio ambiente, sin precisar su naturaleza ni su alcance. Procede aclarar el carácter de dicho informe —en particular, su carácter preceptivo y, en su caso, vinculante—, así como la naturaleza y los límites del condicionado que pueda incorporar, en coherencia con la observación ya formulada respecto del informe previsto en el artículo 4.6 y por las mismas razones de seguridad jurídica. Debe recordarse que, conforme al artículo 80.1 de la Ley 39/2015, salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes.

Por otra parte, la admisión en esta zona de nuevas construcciones e instalaciones y el mantenimiento de aprovechamientos ganaderos, aconseja reforzar la motivación en la MAIN, para justificar la compatibilidad de dichos usos con la finalidad regeneradora de la zona, máxime a la vista del principio de no regresión ambiental.

En relación con las limitaciones y prohibiciones en la Zona de Mejora o Regeneración, el **artículo 11**, en su apartado 2, permite que la consejería competente en materia de medio ambiente establezca en la Zona de Mejora o Regeneración de la Vegetación *"de forma temporal las limitaciones de actuaciones que sean precisas"*, expresión excesivamente genérica que convendría acotar, al no concretar cómo se adoptará la medida ni su alcance, limitándose a enumerar seguidamente, a título meramente ejemplificativo, una serie de actuaciones que pueden prohibirse.

Por otro lado, el inciso final del artículo 11.2, conforme al cual "*dicha consejería establecerá las normas necesarias para la ordenación de los aprovechamientos ganaderos en función de la incidencia del pastoreo en la vegetación"*, configura una habilitación o remisión normativa a favor de la consejería competente que debe ponerse en conexión con la observación que se formulará a propósito de la disposición final primera. En coherencia con el criterio de esta Abogacía General, tales habilitaciones solo resultan admisibles cuando se limitan a la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación. Por ello, conviene precisar el rango e instrumento a través del cual se ejercerá dicha habilitación —orden del titular de la consejería competente— y delimitar su alcance material, a fin de evitar que por esta vía se regulen aspectos sustantivos del régimen de usos cuya determinación corresponde al propio Plan de Ordenación.

El **artículo 12**, respecto de los usos y actuaciones permitidos en la Zona de Usos Recreativos Ordenados, su apartado b), permite la construcción o ampliación de instalaciones relacionadas con el *"uso recreativo actual"*, expresión que convendría aclarar dada la ambigüedad del término "*actual*" en una norma con vocación de permanencia.

El **artículo 13**, en su apartado 2, prohíbe el vertido de aguas residuales al embalse *"por lo que todas las instalaciones deberán disponer de sistemas de depuración adecuados"*. Esta prohibición específica para la Zona de Usos Recreativos Ordenados puede encontrar acomodo en diversas letras del artículo 5.1 (vid. letras a) y b), por lo que se sugiere valorar la conveniencia de mantener su contenido. Por otra parte, la exigencia de que todas las instalaciones dispongan de sistemas de depuración adecuados parece más propia del

precepto dedicado a los usos y actuaciones permitidos que al de limitaciones y prohibiciones.

Los **artículos 14 a 16** regulan los derechos de tanteo, retracto y el procedimiento para ejercer este último.

Estos preceptos desarrollan la facultad reconocida en la disposición adicional quinta de la Ley 7/1990, a cuyo tenor:

> "*La Comunidad de Madrid gozará de los derechos de tanteo y retracto en las transmisiones onerosas ínter vivos que tuviesen por objeto la enajenación total o parcial de embalses y humedales, así como los de sus zonas de influencia, en la forma prevista en la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres*."

Esta última referencia a la derogada Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, debe entenderse sustituida por una remisión al artículo 40 de la Ley 42/2007, el cual establece que:

> "*1. La declaración de un espacio natural protegido lleva aparejada la declaración de utilidad pública, a efectos expropiatorios de los bienes y derechos afectados, así como la facultad de la Comunidad autónoma para el ejercicio de los derechos de tanteo y de retracto respecto de los actos o negocios jurídicos de carácter oneroso y celebrados intervivos que comporten la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos reales que recaigan sobre bienes inmuebles situados en su interior.*
>
> *2. Para facilitar el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, el transmitente notificará fehacientemente a la Comunidad autónoma el precio y las condiciones esenciales de la transmisión pretendida y, en su caso, copia fehaciente de la escritura pública en la que haya sido instrumentada la citada transmisión. Dentro del plazo que establezca la legislación de las Comunidades autónomas desde dicha notificación, la administración podrá ejercer el derecho de tanteo obligándose al pago del precio convenido en un período no superior a un ejercicio económico.*

La Comunidad autónoma podrá ejercer, en los mismos términos previstos para el derecho de tanteo, el de retracto en el plazo que fije su legislación, a partir de la notificación o de la fecha en que tenga conocimiento fehaciente de la transmisión.

Los Registradores de la Propiedad y Mercantiles no inscribirán documento alguno por el que se transmita cualquier derecho real sobre los bienes referidos sin que se acredite haber cumplido con los requisitos señalados en este apartado.

Los plazos a los que se refiere este apartado serán lo suficientemente amplios para permitir que puedan ejercitarse los derechos de tanteo y de retracto."

A la vista de los preceptos transcritos, procede considerar que la Ley 7/1990 establece el supuesto de hecho sustantivo que dará lugar a los derechos de tanteo y retracto –*"transmisiones onerosas inter vivos que tengan por objeto la enajenación total o parcial"* - en tanto que el artículo 40 de la Ley 42/2007 es el parámetro procedimental para llevar a cabo el ejercicio de tales derechos –"*en la forma prevista*".

No obstante, es preciso tener en cuenta que la aplicación del artículo 40 de la Ley 42/2007 tendrá diferente alcance si el negocio jurídico se refiriera a terrenos declarados como espacio natural protegido, pues en tal caso el contenido del precepto operaría como norma básica estatal de obligado cumplimiento, tanto en los aspectos sustantivos como procedimentales. Por ello, si bien la MAIN no refleja con claridad si concurre algún régimen de protección ambiental de los terrenos afectados por el Plan de Ordenación y su alcance, procede tener en cuenta el diferente régimen jurídico aplicable según la naturaleza de los terrenos y, en su caso, convendría adicionar alguna referencia al respecto para clarificar la normativa aplicable.

El **artículo 14** reconoce que la Comunidad de Madrid gozará de los derechos de tanteo y retracto en las transmisiones onerosas inter vivos que tengan por objeto la enajenación total o parcial de terrenos situados dentro del ámbito de aplicación del Plan que tengan la consideración de suelo no urbanizable. La disposición adicional quinta de la Ley 7/1990 no contiene expresamente dicha referencia urbanística, por lo que sería conveniente

explicar en la MAIN esta opción normativa y verificar su coherencia con la terminología actualmente empleada por la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

Los **artículos 15 y 16** recogen respectivamente, el procedimiento de tanteo y retracto, si bien no se ajusta plenamente al procedimiento establecido en el artículo 40 de la Ley 42/2007.

En el **artículo 15** se especifica que la notificación del particular interesado debe dirigirse a la consejería competente en materia de medio ambiente, estableciendo un plazo de tres meses para el ejercicio del derecho de tanteo.

La redacción propuesta debería ajustar su redacción a los términos del artículo 40.2 de la Ley 42/2007 y adicionar que *"la administración podrá ejercer el derecho de tanteo obligándose al pago del precio convenido en un período no superior a un ejercicio económico"*, a fin de respetar la remisión efectuada por la ley 7/1990.

El **artículo 16** establece el procedimiento específico para ejercitar el derecho de retracto cuando se tenga conocimiento de la transmisión sin que haya tenido lugar la notificación de la copia fehaciente de la escritura en la que haya sido instrumentalizada la citada transmisión. Por error de transcripción, se hace referencia al apartado 2 del artículo 15, cuando la notificación se establece en el primero de sus apartados. Esta remisión debe corregirse.

Se observa, no obstante, que el artículo 40.2 de la Ley 42/2007 permite ejercer el derecho de retracto a partir de la notificación o de la fecha de conocimiento fehaciente de la transmisión. Por tanto, sería conveniente adecuar el supuesto de hecho que se describe de modo que se contemplen ambas opciones con claridad.

Se fija el plazo de un año computado a partir de la recepción de la copia fehaciente de la escritura pública de transmisión para el ejercicio de este derecho.

Comunidad de Madrid

Se debería adicionar que *"la administración podrá ejercer el derecho de retracto obligándose al pago del precio convenido en un período no superior a un ejercicio económico",* para una completa adecuación del procedimiento de retracto a las garantías del artículo 40 precitado.

La **disposición transitoria única** se refiere a la modificación o adaptación del planeamiento urbanístico, que habrá de producirse de acuerdo con las determinaciones contenidas en el Plan de Ordenación. Se precisa, asimismo, que en tanto no se lleve a cabo dicha modificación o adaptación, quedan en suspenso cuantas previsiones del planeamiento urbanístico se opongan al mencionado plan, además de que no podrán autorizarse ni realizarse actuaciones contrarias al mismo.

El contenido de esta disposición no hace sino reiterar la prioridad del Plan de Ordenación sobre la normativa urbanística municipal que pudiera aprobarse. Todo ello en consonancia con lo previsto en la disposición adicional cuarta de la Ley 7/1990, la cual previene que:

> "*Las prescripciones generales establecidas por esta Ley vincularán el planeamiento urbanístico municipal, que no podrá incluir determinaciones contrarias a ellas*."

La **disposición derogatoria única,** deroga expresamente Decreto 113/2002, de 5 de julio, por el que se aprueba la Revisión del Plan de Ordenación del Embalse de La Jarosa, de conformidad con las normas generales del artículo 2 del Código Civil.

La **disposición final primera** contiene una habilitación normativa.

La misma se otorga a favor del titular de la consejería competente "*(...) para regular las cuestiones secundarias y operativas que sean necesarias para la ejecución y desarrollo de lo dispuesto en la presente norma (...)*", además de las que específicamente se mencionan a continuación en el mismo pasaje. Dado que el Plan de Ordenación supone un detalle pormenorizado que desarrolla los contenidos previstos en el artículo 5 de la Ley 7/1990 y que derivan de la catalogación del embalse referido, convendría delimitar

adecuadamente el ámbito material de la habilitación proyectada con el fin de evitar supuestos de colisión en el ejercicio de ambas potestades normativas. Mantenida dentro de este restringido ámbito, nada cabe objetar puesto que tal previsión se acomoda al criterio que viene sosteniendo esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid desde los dictámenes de 26 de abril y de 21 de mayo de 2012, o de 11 de junio de 2013 -y reiterado en otros posteriores de 14 de abril de 2015, 25 de febrero de 2019, o de 28 de octubre de 2024, entre otros- en los que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias en tanto se limiten a "*la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar.*"

La **disposición final segunda** prevé la entrada en vigor del decreto a los veinte días naturales desde su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, si bien sería más adecuado, indicar que "*Este Decreto entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid"*, en sintonía con la terminología empleada en el artículo 2.1 del Código Civil y en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983.

A continuación, el proyecto de decreto incorpora un anexo que contiene el **Plan de Ordenación**, bajo la rúbrica "*revisión del Plan de Ordenación del Embalse de La Jarosa*."

Tal y como hemos apuntado anteriormente, los planes de ordenación previstos en la Ley 7/1990 se configuran como un instrumento normativo singular con un contenido marcado normativamente por razón de especialidad de la materia que aspiran a reglamentar y que detalla el artículo 5. 2º de la Ley 7/1990.

Desde este punto de vista, una parte sustancial del contenido del Plan responde a criterios de naturaleza eminentemente técnica y ambiental, ajenos, en principio, al objeto del presente informe. En este sentido, la mayoría de su contenido se limita a la zonificación de las diferentes áreas de actuación y la concreción técnica de los usos y actuaciones permitidos y prohibidos. Por otro lado, el Plan también incorpora una cita de la legislación

aplicable sin incluir innovación en relación con el diferente contenido normativo que se limita a identificar.

En consecuencia, no corresponde a esta Abogacía valorar el acierto técnico de las determinaciones contenidas en el Plan, sino únicamente examinar aquellas que, por su contenido o efectos, presenten relevancia jurídica. Por tanto, quedan extramuros del presente análisis las opciones de planificación, zonificación y gestión que respondan a criterios estrictamente técnicos, salvo cuando de ellas se derive una incidencia directa sobre el régimen jurídico aplicable o sobre los derechos y obligaciones de los destinatarios del Plan.

Al hilo de lo anterior y dado su carácter eminentemente técnico, se considera conveniente que la MAIN incorpore una justificación detallada de la forma en que el Plan de Ordenación proyectado da cumplimiento al contenido mínimo exigido por el artículo 5.2 de la Ley 7/1990, permitiendo identificar de manera expresa las determinaciones del Plan que responden a cada una de las exigencias legalmente establecidas.

El **punto 12.1.4.3 del Plan de Ordenación**, bajo la rúbrica "*eficacia jurídica*", señala que:

> "*El planeamiento territorial y urbanístico en vigor en el momento de comenzar la vigencia del Plan de Ordenación deberá adaptarse a las previsiones del mismo, quedando desde dicho momento suspendida la aplicación de aquellas previsiones urbanísticas que resulten incompatibles con las disposiciones del Plan de Ordenación del Embalse de La Jarosa*."

Debe ponerse de manifiesto que el pasaje transcrito no supone una derogación tácita de los instrumentos municipales ni elimina la competencia municipal de planeamiento y, en consecuencia, no determina una invasión competencial sobre las potestades exclusivas de los municipios afectados que les reconocen el artículo 25. 2º a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en lo sucesivo, Ley 7/1985).

En este sentido, conviene también recordar que, de conformidad con lo dispuesto entre otras en la STC n.º 64/2025, de 13 de marzo -recurso n.º 798/2024-, la competencia municipal en materia de ordenación urbanística debe ejercitarse "*en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas*", por dicción literal del propio precepto que las atribuye.

En el caso informado, el Plan de Ordenación dimana del mandato atribuido al Consejo de Gobierno para ejercitar la planificación que, en el ámbito de los embalses, permite ejercitar la competencia de establecer normas adicionales de protección del medio ambiente en el marco de los artículos 27. 7º y 9º del EACM, desarrollada en el artículo 6. 2 de la Ley 7/1990.

Este carácter adicional tiene como consecuencia que se aplique de forma complementaria al planeamiento municipal previamente aprobado cuando ambos sean compatibles. En caso de no serlo o existir discordancias o contradicciones entre ellos, entra en juego el apartado informado, en virtud del cual el contenido del Plan de Ordenación del embalse desplaza a las normas urbanísticas locales al plasmar un interés dotado legal y competencialmente de un mayor grado de protección conforme a la legislación y principios expresados.

Este apartado se alinea con el contenido de la disposición transitoria única del proyecto sometido a consulta a la que hemos hecho referencia *ut supra*. Se observa, asimismo, que mantiene el tenor de la disposición transitoria del todavía vigente Plan de Ordenación aprobado por Decreto 113/2002.

Los posteriores **ordinales 6 a 15 del mismo punto 12.1.** reproducen, literalmente, el contenido de los artículos 4 a 13 del decreto propuesto. Como se indicó *ut supra*, atendiendo a las directrices, procedería modificar la estructura del texto proyectado y, en caso de mantener el formato actual, respecto a estos ordinales, dado que ya figura en el proyecto reglamentario, se somete a la consideración del órgano proponente la conveniencia de reiterar su contenido en el Plan de Ordenación.

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

CONCLUSIÓN

Se emite informe favorable en relación con el proyecto de **«proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la revisión del Plan de Ordenación del Embalse de La Jarosa»**, condicionado al cumplimiento de las consideraciones de carácter esencial realizadas y sin perjuicio de las restantes observaciones formuladas en el presente dictamen.

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

Madrid, a fecha de firma.

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

Fdo.: Salvador Sanz Iglesia

CONFORME
El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Fdo.: Fernando Muñoz Ezquerra

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