Subdirección General de Régimen Jurídico
y Desarrollo Normativo
Secretaría General Técnica
VICEPRESIDENCIA, CONSEJERÍA DE DEPORTES,
TRANSPARENCIA Y PORTAVOCÍA DEL GOBIERNO

INFORME

De conformidad con lo establecido en el artículo 35.2 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, se ha remitido el proyecto de **Decreto por el que se modifica el Decreto 278/2019 de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad.**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Decreto 281/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, se informa lo siguiente:

Primero. En cuanto al proyecto de decreto se realizan las siguientes observaciones:

El proyecto remitido, según se explica en la parte expositiva, tiene por objeto «la creación de una Oficina, con rango de Dirección General residenciada en la Consejería con competencias en materia medio ambiental y de ordenación territorial, y a la que se le confieren mediante el presente Decreto las competencias en materia de coordinación, gestión y comunicación de las actuaciones que se vayan desarrollando en Madrid Nuevo Norte».

La regulación de los órganos administrativos encuentra su regulación, sin perjuicio de lo establecido en la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en el artículo 5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que tiene carácter básico, el cual señala lo siguiente:

> 1. Tendrán la consideración de órganos administrativos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo.
>
> 2. Corresponde a cada Administración Pública delimitar, en su respectivo ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización.
>
> 3. La creación de cualquier órgano administrativo exigirá, al menos, el cumplimiento de los siguientes requisitos:
>
> a) Determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica.
>
> b) Delimitación de sus funciones y competencias.
>
> c) Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento.
>
> 4. No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos. A este objeto, la creación de un nuevo órgano sólo tendrá lugar previa comprobación de que no existe otro en la misma Administración Pública que desarrolle igual función sobre el mismo territorio y población.

Vista la documentación remitida, se comprueba que se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 5.3.a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre. En cuanto al requisito del 5.3.c), se verificación queda supeditada a lo que informe la Dirección General de Recursos Humanos. En relación con la delimitación de sus funciones y competencias, la propuesta se plantea de una forma confusa, en tanto que, de su análisis, no se colige con claridad cuáles son sus funciones, más allá de un

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 09273950848594919593343

enunciado ambiguo, que contraviene el principio de seguridad jurídica que debe primar en toda norma.

En el segundo párrafo de la parte expositiva del proyecto, se señala lo siguiente: «Conforme a las competencias de urbanismo, estrategia territorial y suelo, a esta Consejería le corresponde la realización de las tramitaciones necesarias para la aprobación del desarrollo urbanístico Madrid Nuevo Norte, sin perjuicio del apoyo y supervisión en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad de dicho desarrollo a lo largo del proceso de ejecución».

De la lectura del citado párrafo se infiere que la Consejería es el órgano instructor del desarrollo urbanístico Madrid Nuevo Norte, cuestión que no se compadece con la regulación contenida en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, pues la Administración regional, a través de sus órganos y entidades dependientes, participa en la tramitación de los instrumentos de desarrollo mediante la emisión de los informes que son preceptivos. Es lo que se aprecia, salvo error nuestro. En todo caso, debería modificarse la redacción de modo que, por seguridad jurídica, quede clarificado a qué competencias y funciones se refiere.

Asimismo, dentro del preámbulo, se recoge:

> Este desarrollo urbanístico se ha diseñado como un proyecto de regeneración urbana que va a suponer la reconfiguración del norte de la capital y una nueva oportunidad que trasciende del ámbito municipal y que extenderá su influencia por todo el territorio de la Comunidad de Madrid.
>
> La complejidad de la gestión de este proyecto urbanístico radica en el modelo de ordenación definido en la modificación del plan general, la heterogeneidad de las redes públicas que la estructuran y en el fraccionamiento del territorio ordenado en cuatro ámbitos de actuación. Ello unido a la intervención de múltiples actores, tanto públicos como privados, lleva a la necesidad de contar con una coordinación en todas las actuaciones a desarrollar, por lo que se considera necesaria la creación de una Oficina, con rango de Dirección General residenciada en la Consejería con competencias en materia medio ambiental y de ordenación territorial, y a la que se le confieren mediante el presente Decreto las competencias en materia de coordinación, gestión y comunicación de las actuaciones que se vayan desarrollando en Madrid Nuevo Norte.

En la parte dispositiva se recoge lo siguiente:

> Corresponden a la Oficina para Madrid Nuevo Norte, y sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos de la Comunidad de Madrid, las siguientes funciones:
>
> a) Poner a disposición de los múltiples actores, tanto públicos como privados, el conocimiento global del proyecto.
> b) Facilitar la coordinación sobre el modelo de ordenación territorial y ambiental a desarrollar por las entidades urbanísticas que se constituyan.
> c) Colaborar en la coordinación de actuaciones que en el ámbito de sus competencias realicen las distintas Consejerías de la Comunidad de Madrid que tengan relevancia en relación con el desarrollo urbanístico de Madrid Nuevo Norte.
> d) Desarrollar actuaciones de coordinación en ámbitos tanto públicos como privados en Madrid Nuevo Norte con el objetivo de alcanzar de forma eficiente el interés general.
> e) Impulsar iniciativas de carácter jurídico, medioambiental, económico y de comunicación que coadyuven al óptimo desarrollo de Madrid Nuevo Norte.
> f) Representar a la Comunidad de Madrid en los foros y órganos que se creen por los distintos agentes públicos y privados para coordinación de actuaciones relacionadas con las infraestructuras o desarrollo de los cuatro ámbitos de los que se compone Madrid Nuevo Norte.

A estos efectos, debemos traer a colación el informe de la Dirección General de Urbanismo de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, de 10 de marzo de 2020, emitido en el marco del procedimiento de la «Modificación del Plan General de Ordenación Urbana

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 092739508485949195934 3

de Madrid de 1997 en los ámbitos del Área de Planeamiento Remitido 08.03 “Prolongación de la Castellana” y del Área de Planeamiento Específico 05.27 “Colonia Campamento”, para la definición de las determinaciones y parámetros de ordenación de la operación urbanística “Madrid Nuevo Norte” con la creación de un Área de Planeamiento Remitido 05.10 “Estación de Chamartín” y tres Áreas de Planeamiento Específico denominadas Área de Planeamiento Específico 08.20 “Malmea-San Roque-Tres Olivos”, Área de Planeamiento Específico 08.21 “Las Tablas-Oeste” y Área de Planeamiento Específico 05.31 “Centro de Negocios Chamartín”». El citado informe señala lo siguiente:

> «La MPG opta por la Compensación como sistema de ejecución para tres de los Ámbitos de Actuación (APE 05.31 “Centro de Negocios de Chamartín”; APE 08.20 “Malmea-San Roque-Tres Olivos” y APE 08.21 “Las Tablas Oeste”). Para el APR 05.10 “Estación de Chamartín” se define que la elección del Sistema de Actuación tendrá lugar por el instrumento de planeamiento de ordenación pormenorizada que lo desarrolle.
>
> (…)
>
> La MPG manifiesta que se ha considerado la efectiva capacidad de gestión de la iniciativa privada a fin de hacer frente al conjunto de obligaciones derivadas de la aplicación del sistema de compensación, mediante la integración de los propietarios en las correspondientes Juntas de Compensación, las cuales habrán de actuar, conforme dispone la legislación urbanística, **bajo la tutela, fiscalización y control del Ayuntamiento de Madrid según su condición de Administración actuante**». (El énfasis es nuestro).

En otro punto, recoge lo siguiente:

> A este respecto, la MPG incorpora criterios para las Juntas de Compensación que hayan de constituirse, susceptibles de ser aplicados en la fase de ejecución, así como la posible constitución de una Entidad Urbanística Colaboradora (EUC) llamada a coordinar aquellas cuestiones que por afectar al conjunto de los ámbitos de actuación que la integran trascendieran de ellos individualmente considerados (apartado 14.1.5.6 de la Memoria General). Asimismo, **se establece la posibilidad de constituir un marco de colaboración y coordinación impulsado por el Ayuntamiento de Madrid, entre las Administraciones y empresas públicas implicadas, en el que se aborde el conjunto de actuaciones e inversiones público-privadas requeridas.**
>
> No obstante, aunque en el documento se considera conveniente la creación de la EUC, no se establece como condición vinculante con el objetivo de organizar la gestión de las obras y cargas compartidas. La ausencia del establecimiento de esta obligación en el documento, queda reflejada cuando posteriormente en la página 221 de la Memoria General, se indica la posibilidad (tras un plazo sin constituirse la EUC) de que cada uno de los respectivos proyectos de urbanización sean los que procedan a resolver la vinculación entre las obras de urbanización de los diferentes ámbitos y, de éstas con las obras singulares a ejecutar por las administraciones.
>
> A este respecto cabe indicar que los proyectos de urbanización, de acuerdo con lo estipulado en el art. 80.2 de la LSCM, **son proyectos técnicos de ejecución material cuyas competencias son muy limitadas y, por tanto no pueden asumir la función de establecer la organización de un marco de colaboración entre ámbitos, ni entre éstos y administraciones**. (El énfasis es nuestro).

Es decir, el director del nuevo órgano va a asumir funciones que ya parece que tenga atribuidas otra Administración, como es el Ayuntamiento de Madrid, o bien, que pudiera tener dentro de la fase de ejecución, pero que no cabe dudas que corresponde a dicha Administración local. Este hecho implica la consideración de que la regulación planteada pueda entrar en conflicto con las competencias de la entidad local, pues no se aprecia que exista o se esgrima un título jurídico adecuado para establecer al nuevo órgano como coordinador de otras Administraciones y agentes o personas privadas.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: **09273950848594919593 43**

La Sala Tercera del Tribunal Supremo, en su sentencia de 18 de julio de 1997, analiza el concepto de coordinación, señalando:

> Ciertamente, presenta alguna dificultad, por su propia ambigüedad, determinar el sentido que tiene el carácter de órgano de coordinación frente al de órgano de cooperación o de colaboración. Se distingue, incluso, una doble acepción [de órgano de coordinación]; en primer lugar, una concepción formal que alude a un determinado método de actuación de las partes [de las Administraciones] en el ejercicio de sus respectivas competencias, aunque preservando en todo momento la independencia y autonomía de las distintas Administraciones en el momento de la decisión; se facilita de este modo la participación en la fijación de los objetivos y en la elaboración de planes o programas comunes. Desde esta perspectiva, la potestad de coordinación no delimita las competencias legalmente atribuidas, sino que es un modo de desenvolvimiento de estas, sin que suponga una redistribución competencial con una limitación o condicionamiento de los poderes legalmente atribuidos. Pero, en segundo término, existe una concepción material que atribuye al órgano de coordinación una cierta posición de superioridad respecto de los entes coordinados, que permite orientar su comportamiento de forma decisoria a través de directrices de criterio de actuación obligatoria».

Así, el Tribunal Constitucional, en su sentencia 27/1987, de 28 de febrero, reconoce que la coordinación es un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las corporaciones locales:

> Entre tales fórmulas de relación interadministrativa y de conformidad, en su caso, con los correspondientes Estatutos de Autonomía, el legislador puede disponer la coordinación de la actividad de las Corporaciones Locales por el Estado o por las Comunidades Autónomas, según el régimen de distribución de competencias entre aquél y éstas. Como ha tenido ocasión de declarar este Tribunal en anteriores decisiones (SSTC 32/1983, de 28 de abril, y 42/1983, de 20 de mayo, entre otras), tal coordinación no supone, sin embargo, una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada. La coordinación implica «la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta» de las administraciones coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema», integración que la coordinación persigue para evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo. **Así entendida, la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales y como tal, en cuanto que afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley.**
>
> Finalmente, es preciso reiterar que el principio de autonomía de las Corporaciones Locales es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de sus competencias realizado, en los casos y formas predeterminados por el legislador, por el Estado o por las Comunidades Autónomas, habida cuenta de la posición de superioridad de uno y otras sobre las entidades locales. Bien entendido que nunca podrá tratarse de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica respecto de la Administración estatal o autonómica, sino de controles de carácter concreto, que habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los de aquéllas (STC 4/1981, fundamento jurídico 3.°). (El énfasis es nuestro).

Por lo tanto, la atribución a un órgano de la Comunidad de Madrid de competencias o el ejercicio de funciones de coordinación con una entidad local y con particulares debe estar sujeta a las máximas cautelas, observando que se dispone de título jurídico suficiente y bastante para su atribución, hecho que, salvo error nuestro, no concurre en el presente caso.

Además, debemos tener en cuenta que el instrumento jurídico elegido para realizar tal atribución es un reglamento organizativo, cuestión que no es baladí, pues los llamados reglamentos organizativos internos están reservados para aquellas disposiciones normativas que operan sobre la propia

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 092739508485949195934 3

organización administrativa *ad intra* con una proyección predominantemente interna. Como hemos visto, la regulación planteada afecta a terceros, por lo que tiene la consideración de un proyecto *ad extra.*

A este respecto, es necesario atender a las consideraciones que se realizan en el Dictamen 202/19 de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, del que extraemos lo siguiente*:*

> El dictamen de este órgano consultivo resulta preceptivo en la medida que estamos en presencia de un reglamento que no se limita a regular un órgano de la Comunidad de Madrid con efectos meramente internos que afecten a la estructura orgánica de la Comunidad de Madrid sino que se trata de un órgano de participación, en el que se integran representantes del llamado Tercer Sector de Acción Social, formado por "*organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las personas o grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social*", conforme al concepto que del Tercer Sector de Acción Social recoge el artículo 2.2 de la norma proyectada, produciendo así efectos *ad extra* que hacen necesario el dictamen de este órgano consultivo.
>
> Sobre esta cuestión hemos tenido ocasión de pronunciarnos en anteriores dictámenes de esta Comisión Jurídica Asesora (así el Dictamen 124/16, de 26 de mayo, entre otros) en los que nos hemos hecho eco de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 3 de octubre de 2014(recurso 151/2013) en la que se recoge un resumen de la doctrina jurisprudencial en relación con las disposiciones reglamentarias señalando que:
>
> > "*Conforme a la citada doctrina jurisprudencial, lo esencial para reputar un reglamento como ejecutivo y no como meramente orgánico, ha de ser la producción de efectos ad extra de la esfera administrativa, fuera del seno o ámbito de las llamadas relaciones de supremacía especial o del esquema organizativo a que se refiere.*
> >
> > *En concreto, la sentencia del Tribunal Supremo de 25/05/2004, recogiendo las previas de 05/06/2001 y reproducida ésta en las posteriores de 16/06/2006 y 15/10/2008, afirma, que la consideración de reglamento ejecutivo, se configura desde una perspectiva sustantiva o material, comprendiendo aquellos reglamentos que total o parcial «completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan» una o varias leyes (entendido como instrumento normativa con rango formal de ley), lo que presupondría la preexistencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia. No obsta a ello, la configuración formal, relativa a aquellos reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material.*
> >
> > *Ya en su pretérita sentencia de 19/07/1993 (RJ 1993, 5594) , el Tribunal Supremo, delimita el concepto de los denominados Reglamentos Independientes de la Ley, que configura como los que "son propios de la materia organizativa en cuanto competencia típicamente administrativa, y que, por ello, sólo pueden dictarse ad intra, en el campo propio de la organización administrativa y en el de relaciones de especial sujeción [Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de Abril de 1981, 27 de Marzo de 1985 (RJ 1985, 1668), 19 de Junio de 1985 (RJ 1985, 3146) y 31 de Octubre de 1986 (RJ 1986, 5823)]*".
>
> *Sin embargo, la condición organizativa o doméstica no excluye sin más la naturaleza Ejecutiva del Reglamento. La Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de Diciembre de 2.003 se pronuncia sobre ello al sostener: «Tampoco puede estimarse que el Reglamento dictado no sea ejecutivo por el hecho de contener disposiciones organizativas o domésticas. Esta Sala ha considerado exentos del dictamen del Consejo de Estado tales disposiciones cuando se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley. La Sentencia de 14 de Octubre de 1.997 resume la Jurisprudencia en la materia declarando que se entiende por disposición organizativa aquella que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia*

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 092739508485949195934 3

de los órganos de la Administración competentes para prestar el servicio que pretende mejorarse. En el mismo sentido, la Sentencia de 27 de Mayo de 2.002 , recurso de casación número 666/1.996 , afirma que los Reglamentos Organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., Sentencia 18/1.982) pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un Reglamento pueda ser considerado como un Reglamento interno de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados»".

También el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su sentencia de 26 de abril de 2016 (recurso 1034/2014) ha considerado que (F.J. 5º):

"*Los reglamentos organizativos son aquellas disposiciones normativas que operan sobre la propia organización administrativa ad intra con una proyección predominantemente interna y sujeta a las facultades dispositivas de las cuales la administración no puede prescindir para el cumplimiento de sus finalidades. Por otra parte, los llamados reglamentos ejecutivos se caracterizan por desarrollar de forma directa e inmediata una norma de rango de ley que contempla la regulación básica de una materia*".

La norma proyectada es un reglamento organizativo que establece la creación de un órgano para el ejercicio de funciones *ex novo* y cuyos efectos y vinculaciones jurídicas se proyectan fuera de su organización. Se establecen funciones como la de «[d]esarrollar actuaciones de coordinación en ámbitos tanto públicos como privados en Madrid Nuevo Norte con el objetivo de alcanzar de forma eficiente el interés general», que como hemos visto, puede suponer que se conculque el principio de autonomía local.

En resumen, el nuevo órgano asume el ejercicio de unas funciones propias del Ayuntamiento de Madrid, lo que obligaría, para el caso de que se considere continuar con la tramitación, que debería, al menos, concederse un trámite de audiencia al Ayuntamiento de Madrid.

En cuanto a la aplicación de las **Directrices de técnica normativa, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005** (en adelante, se hará referencia a la directriz), se señala lo siguiente:

1.- Título.

De acuerdo con el apéndice a) 3º de las **directrices** «Como regla general, se propone que los títulos de las distintas disposiciones se escriban en minúscula».

2. Preámbulo.

- (Cuarto párrafo)

    - Se sugiere que la referencia a la «consejería competente en materia medioambiental y de ordenación territorial» debe sustituirse por «la consejería competente en materia de Medio Ambiente, Urbanismo y Estrategia Territorial», ya que sería conveniente utilizar la terminología empleada en el Decreto 278/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad y que la referencia a la materia, debe escribirse con mayúscula inicial.
    - Se debe sustituir «presente Decreto» por «presente decreto», en atención al apartado 2º del apéndice a) de las directrices.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 092739508485949195934 3

3. Articulado.

- Artículo único.
  - «Artículo único» debe ir en negrita, de acuerdo con la directriz 54, y se debe modificar en el sentido indicado en la directriz 57.b).
  - Según la RAE deberán utilizarse las comillas españolas para resaltar alguna palabra o expresión, es decir, « », así, se debe recoger: «Simplificación normativa en el ámbito de la Comunidad de Madrid y reducción de los trámites burocráticos».

- Parte final. El título de la disposición debe ir en cursiva, según establece la directriz 37.

Segundo. En cuanto a la memoria del análisis de impacto informativo, se realizan las siguientes observaciones:

- De acuerdo con lo expuesto en el apartado anterior, se debería reconsiderar la justificación que se ofrece, pues, como se ha señalado, los términos de la regulación parece que excede del ámbito del reglamento organizativo interno.
- Se reiteran las observaciones realizadas en relación con el título, la utilización de mayúsculas y comillas
- La referencia al trámite de «audiencia e información pública» en la ficha del resumen ejecutivo debe ser sustituida por «audiencia e información públicas».
- En el apartado IV.c) hay una errata, al citar la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, se recoge la palabra «Infancias».

En Madrid, a la fecha de firma
El Subdirector General de Régimen Jurídico
y Desarrollo Normativo

Firmado digitalmente por: GUISADO FUENTES MANUEL
Fecha: 2021.02.02 11:34

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv
mediante el siguiente código seguro de verificación: **092739508485949195934 3**