

Ref. Informe 44/2019

Artículo 26 LG

INFORME 44/2019 DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA ALIMENTACIÓN DE DETERMINADAS ESPECIES DE FAUNA SILVESTRE CON SUBPRODUCTOS ANIMALES NO DESTINADOS A CONSUMO HUMANO EN LA COMUNIDAD DE MADRID Y SE ESTABLECEN ZONAS DE PROTECCIÓN PARA LA ALIMENTACIÓN DE ESPECIES NECRÓFAGAS DE INTERÉS COMUNITARIO.

El Secretario General Técnico de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad ha remitido proyecto de decreto por el que se regula la alimentación de determinadas especies de fauna silvestre con subproductos animales no destinados a consumo humano en la Comunidad de Madrid y se establecen zonas de protección para la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario, que, junto con su correspondiente memoria de análisis de impacto normativo (en adelante MAIN), somete, con fecha de 28 de noviembre de 2019, a informe de calidad normativa de esta Secretaría General Técnica, conforme a lo previsto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, LG), en relación con el artículo 2 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa y el artículo 15.3.a) del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia.

Efectivamente, el artículo 15.3.a) del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, atribuye a la Secretaría General Técnica de esta consejería la competencia para la emisión del informe de calidad normativa, con la finalidad de garantizar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno de la Comunidad de Madrid.





Conviene advertir que, en materia de procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid se aplica, con carácter supletorio, conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, la regulación estatal contenida en la LG y sus disposiciones de desarrollo en materia de coordinación y calidad normativa, en particular, el Real Decreto 1081/2017 citado arriba, el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y su Guía Metodológica aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009 y el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 5 de marzo de 2019, por el que se aprueban instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general. Todo ello sin perjuicio de las disposiciones específicas adoptadas por la Comunidad de Madrid.

Examinado el contenido del proyecto normativo referido y su correspondiente memoria, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 26.9 de la LG, se emite el siguiente informe de coordinación y calidad normativa:

1. OBJETO

El apartado II.2. de la MAIN resume el principal objeto de la norma propuesta:

Los objetivos principales que se persiguen con la aprobación de este decreto son:

- Establecer las normas y condiciones de autorización para la utilización de subproductos animales no destinados a consumo humano para la alimentación de determinadas especies de la fauna silvestre en la Comunidad de Madrid, así como delimitar las Zonas de Protección para la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario.
- Mejora de la alimentación de las especies necrófagas, en especial las especies de Interés Comunitario que muestran un estado de conservación desfavorable, por lo que se encuentran incluidas en diversos catálogos de especies amenazadas.

2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

2.1 Estructura

El proyecto que se recibe para informe consta de trece artículos, dos disposiciones finales y cuatro anexos.





2.2 Contenido

El contenido del proyecto de decreto se resume en el apartado III.1 de la MAIN:

En los artículos 1 y 2 se procede a regular el objeto, ámbito de aplicación y las definiciones, especificando como definiciones las contenidas en la normativa estatal. En el artículo 3 se remite al anexo IV donde se incluyen las zonas de protección y se especifican los requisitos de ubicación de los muladares, incluyendo en el artículo 4 los requisitos específicos de diseño y mantenimiento que deben cumplir los muladares. En el artículo 5 se regulan las condiciones de los cadáveres y restos para tener entrada en el comedor o muladar y en el artículo 6 se incluye las obligaciones del gestor o responsable del muladar de registro e información ya incluidos en el Real Decreto 1632/2011. En el artículo 7 se especifica la información que debe contener las solicitudes de autorización del comedero o muladar. Respecto al sentido negativo del silencio, los artículos 4 y 5 del 1632/2011 establecen respectivamente en los casos de muladares y alimentación en zonas de protección: “El plazo máximo para dictar y notificar la resolución que ponga fin al procedimiento será el previsto en cada caso en la normativa del órgano competente, o en su defecto, de seis meses. Transcurrido el mismo sin haberse dictado y notificado resolución expresa, los interesados podrán entender estimadas sus solicitudes, salvo que la normativa de la comunidad autónoma establezca el sentido desestimarlos del silencio administrativo.”

La justificación del silencio negativo se basa en el artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que regula el silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado, al recoger que el silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, cuya estimación implique el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente.

El silencio positivo supondría con toda seguridad un daño al medio ambiente, dado que la creación sin control de muladares, así como el abandono de ganado en zonas de protección produciría perjuicios a fauna silvestre y doméstica por el riesgo de transmisión de enfermedades gravísimas. Tal es la importancia de los hechos, que la creación y mantenimiento de muladares y el abandono de ganado muerto en el medio natural en estuvo prohibido muchos años por normativa comunitaria, hasta hace escasos años en los que dicha normativa fue suavizada, siempre que hubiera suficientes medios de control de transmisión de enfermedades.

El artículo 8 remite al Anexo IV las Zonas de protección para la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario en la Comunidad de Madrid, especificando el artículo 9 los requisitos sanitarios de los subproductos animales no destinados al consumo humano para la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario en las zonas de protección. En el artículo 10 se regulan las solicitudes de autorización de explotaciones ganaderas para alimentación de especies necrófagas de interés comunitario y los tres últimos artículos recogen los aspectos relativos a la suspensión o



retirada de la autorización de la alimentación de animales salvajes, el Registro e información y el Régimen sancionador.

A continuación, se incluyen **4 anexos**:

Anexo I. Solicitud de Autorización de comederos o muladares para alimentación de animales silvestres.

Anexo II. Solicitud de Autorización de explotaciones ganaderas para la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario en zonas de protección sin previa recogida de animales muertos.

Anexo III. Material autorizado para la alimentación de determinadas especies de fauna silvestre. Anexo IV. Zonas de protección para la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario en la Comunidad de Madrid.

3. ANÁLISIS DEL PROYECTO

3.1 Rango de la propuesta normativa, congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico nacional y de la Unión Europea y con otras que se estén elaborando en la Comunidad de Madrid

3.1.a) Rango de la propuesta normativa

El Real Decreto 1632/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la alimentación de determinadas especies de fauna silvestre con subproductos animales no destinados a consumo humano (en adelante Real Decreto 1632/2011), recoge las normas básicas relativas a los supuestos y condiciones en que se permitirá la utilización de subproductos animales no destinados a consumo humano para la alimentación de determinadas especies de la fauna silvestre, estableciendo su disposición final primera que esa regulación “se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1, reglas 16.^a y 23.^a de la Constitución, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación general de la sanidad, y legislación básica sobre protección del medio ambiente, respectivamente”.

Regulan también aspectos conexos al tema regulado el Real Decreto 1528/2012, de 8 de noviembre, por el que se establecen las normas aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados a consumo humano (en adelante Real decreto 1528/2012), y el Real Decreto 50/2018, de 2 de febrero, por el que se



desarrollan las normas de control de subproductos animales no destinados al consumo humano y de la sanidad animal, en la práctica cinegética de caza mayor (en adelante Real decreto 50/2018).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 del Estatuto de Autonomía, corresponde a la Comunidad de Madrid, “en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución” en materia de “[s]anidad e higiene” (apartado 4) y de “[p]rotección del medio ambiente, sin perjuicio de la facultad de la Comunidad de Madrid de establecer normas adicionales de protección. Contaminación biótica y abiótica. Vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad” (apartado 7).

En virtud de esas competencias, corresponde a la Comunidad de Madrid proceder a desarrollar la mencionada normativa básica estatal, ya que la norma propuesta es un reglamento ejecutivo dictado en desarrollo de lo establecido, principalmente, en el Real Decreto 1632/2011. Para la aprobación de este desarrollo reglamentario es competente el Consejo de Gobierno, en función de lo establecido en el artículo 21.g) de la Ley 17/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

En consecuencia, puede afirmarse que el rango y naturaleza de la norma propuesta se adecúa al objeto regulado y a lo establecido en el ordenamiento jurídico, estatal y autonómico, vigente.

3.1.b) Congruencia con el ordenamiento jurídico

Sin perjuicio de las apreciaciones técnicas contenidas en el apartado 3.2.b) de este informe, la norma propuesta es congruente con las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid el artículo 27 (apartados 4 y 7) del Estatuto de Autonomía para el desarrollo de la legislación básica del Estado en materia de “[s]anidad e higiene” y de “[p]rotección del medio ambiente, sin perjuicio de la facultad de la Comunidad de Madrid de establecer normas adicionales de protección. [...]”, así como en particular, con lo establecido en los Reales Decretos 1632/2011, 1528/2012 y 50/2018.



No se observan contradicciones con lo establecido en el resto de la normativa de la Unión Europea, nacional y de la Comunidad de Madrid.

3.2. Principios de buena regulación y calidad técnica

3.2.a) Principios de buena regulación

En los párrafos ocho a trece del preámbulo se hace una justificación sucinta y adecuada, dada la naturaleza y características de la norma propuesta, de su adecuación a los principios de buena regulación conforme a lo exigido en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LPAC).

3.2.b) Calidad técnica

En relación con la calidad técnica de la propuesta, entendida como correcto uso del lenguaje y el cumplimiento de las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, de aplicación supletoria a la Comunidad de Madrid, se formulan las observaciones que se exponen seguidamente:

(i) La regla 7 de la Directrices de técnica normativa establece que:

El nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición [...].

Se sugiere, por ello, ajustar el nombre del proyecto a su contenido, ya que el actual no se ajusta plenamente a este. Así, la primera frase del título, “[...] por el que se regula la alimentación de determinadas especies de fauna silvestre con subproductos animales no destinados a consumo humano”, no es completamente precisa, ya que el decreto recoge también la posibilidad de alimentar a estos animales con “animales matados, en el caso de animales de caza, que sean aptos para el consumo humano de acuerdo a la legislación comunitaria pero no se destinen a ese fin por motivos comerciales” (ver artículo 5.1 y anexo III). La segunda frase del título, por su parte, solo



recoge parcialmente el contenido del decreto, porque este no se limita a “establece[r] zonas de protección para la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario”, sino que también regula el régimen jurídico y el procedimiento para poder proceder a dicha alimentación.

Por todo ello se sugiere, por si pudiera ser de utilidad, un posible título alternativo:

Proyecto de decreto por el que se regula la alimentación de determinadas especies necrófagas de interés comunitario con subproductos animales ganaderos y de caza mayor en las zonas de protección establecidas al efecto.

(ii) Conforme a lo prescrito por la regla 12 de las Directrices de técnica normativa “[l]a parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta”. Por ello deben mencionarse las competencias en virtud de las cuales la Comunidad de Madrid ejerce su potestad normativa en el ámbito material objeto de regulación en la propuesta objeto del presente informe. Deben citarse no solo las asumidas en el artículo 27.7 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid referidas al desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de la normativa básica del Estado en materia de “[p]rotección del medio ambiente, sin perjuicio de la facultad de la Comunidad de Madrid de establecer normas adicionales de protección. Contaminación biótica y abiótica. Vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad”. Deben citarse también (ver la disposición final primera del Real decreto 1632/2011) las competencias de la Comunidad de Madrid en desarrollo de la normativa básica en materia de “[s]anidad e higiene” recogidas en el artículo 27.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, y ello con independencia de que las competencias en materia de sanidad animal estén asignadas también en la Comunidad de Madrid a la consejería competente en temas de medio ambiente (ver artículo 6.1.b) del 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).

(iii) Las menciones a las directivas y reglamentos comunitarios en el preámbulo, parecen, quizás, demasiado numerosas y detalladas, dado que su contenido ya se ha



traspuesto íntegramente, como efectivamente se describe, en los Reales Decretos 1632/2011, 1528/2012 y 50/2018. Estos Reales Decretos, especialmente el 1632/2011, deben de ser la norma de referencia en el preámbulo, sin perjuicio de la mención que corresponda a la normativa europea que desarrollan.

(iv) Se sugiere valorar la supresión del decimocuarto párrafo del preámbulo (“Tras la publicación del decreto [...]”, ya que no añade ninguna información relevante respecto a la motivación, contenido o tramitación del decreto. En su lugar se sugiere, la introducción de un resumen sucinto del contenido de la disposición a efectos de lograr una mejor comprensión del texto.

(v) En el párrafo siguiente, en el que se cita por primera vez el Decreto 278/2019, de 29 de octubre, es necesario, conforme al regla 81 de la Directrices, incluir el título del decreto.

(vi) Inmediatamente antes de la fórmula promulgatoria, en un párrafo independiente, debe incluirse una mención a “los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las comunidades autónomas y entidades locales [...]” (regla 13 de las Directrices de técnica normativa).

(vii) Respecto a la estructura del proyecto normativo, y por razones sistemáticas (regla 23 de las Directrices de técnica normativa) se sugiere su división en cuatro capítulos, con el objetivo de resaltar, en mayor medida que en la redacción actual, donde aparecen poco diferenciados, los dos procedimientos que regula el decreto: en primer lugar, la autorización para el establecimiento y el régimen jurídico de comederos y muladares, y en segundo, la autorización y régimen jurídico para la alimentación de especies necrófagas fuera de los comederos y muladares y sin previa retirada de animales muertos.

Así, el primer capítulo contendría las disposiciones comunes a ambos procedimientos (objeto y ámbito de aplicación, definiciones, delimitación de las zonas de protección). El segundo y el tercer capítulo se referirían, como ya se ha comentado,





respectivamente, a la autorización para el establecimiento y el régimen jurídico de comederos y muladares, y a la autorización y régimen jurídico para la alimentación de especies necrófagas sin previa retirada de animales muertos.

El capítulo cuarto recogería las disposiciones finales, también comunes a ambos procedimientos, como las relativas a la suspensión o retirada de las autorizaciones, a la inspección, al registro e información o al régimen sancionador.

(viii) Respecto al artículo 1, y en consonancia a lo ya sugerido respecto al título del decreto, se sugiere matizar su contenido, ajustándolo en mayor medida a su contenido real.

(ix) En el artículo 2, referido a las definiciones, se sugiere eliminar las referencias al Reglamento 1069/2009 y a la Ley 42/2007, pues las definiciones de ambas normas se encuentran ya citadas en el artículo 2 del Real Decreto 1632/2011 al que se remite dicho artículo.

Se sugiere en todo caso incluir un apartado segundo en ese artículo 2, que incluya las definiciones más relevantes, para aumentar así la precisión e inteligibilidad del decreto.

Se sugiere también incluir en el decreto un nuevo artículo en el que se recojan clara y expresamente, más allá de la remisión a distintas normas comunitarias, qué especies necrófagas son objeto de la regulación.

En el proyecto presentado, por ejemplo, no queda claro si el lobo está dentro del ámbito de la norma propuesta. Esto es así porque, por un lado, se afirma en la MAIN (página 14) que “se considera no conveniente incluir al lobo (*Canis Lupis Signatus*) como especie de interés comunitario en el Decreto”, y por otro se remite expresamente al anejo II de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, donde se incluye expresamente al “*Canis lupus* (respecto a las poblaciones españolas, solamente las del sur del Duero; respecto a las poblaciones griegas solamente las del sur del paralelo 39)”.

(x) En el artículo 3.1 se establece que “[l]os comederos o muladares sólo podrán autorizarse en las zonas de protección definidas en el Anexo IV para la alimentación



de especies necrófagas de interés comunitario en la Comunidad de Madrid”. Esta restricción no aparece en el Real Decreto 1632/2011, que establece en su artículo 2.d) que en las Zonas de Protección para la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario” se autoriza la alimentación fuera de los comederos o muladares con cuerpos enteros o partes de animales muertos que contengan material especificado de riesgo procedentes de determinadas explotaciones animales ubicadas en dichas zonas”. Por ello la introducción de esta restricción debería justificarse en el apartado correspondiente de la MAIN.

Se sugiere también introducir una nueva redacción al apartado g) del artículo 3.2, pues su contenido actual parece poco claro.

(xi) El artículo 4.1.a), exige que los comederos o muladares “[s]e localizarán en espacios abiertos, prácticamente sin vegetación arbórea [...]”. Este no es un requisito de “diseño o mantenimiento”, que son los regulados en el artículo 4, sino de localización, por lo que encontraría un acomodo más lógico en el artículo 3.

En el artículo 4.1.c) debe sustituirse “El comedero o muladar tendrán un único acceso [...]” por “El comedero o muladar tendrá un único acceso [...]”.

(xii) En el artículo 5, con carácter general, debería sustituirse, al referirse a los distintos alimentos que se pueden introducir en los muladares, la utilización del verbo “entrar”, que tiene carácter intransitivo, por el verbo “introducir”. Así, por ejemplo, habría que sustituir, en el artículo 5.6, “Está prohibida la entrada en los muladares de ejemplares de especies cinegéticas de caza menor” por ““Queda prohibido introducir en los comederos o muladares ejemplares de especies cinegéticas de caza menor”.

La misma observación se realiza sobre apartados 5.1 y 5.2.

En el artículo 5.6 se sugiere sustituir “enviar” por “remitir” y eliminar, por reiterativa, la expresión “de determinadas especies”.

En el artículo 5.7 se sugiere sustituir “los animales que causen baja” por “los animales que mueran”.



(xiii) En el artículo 6.3 se sugiere, por innecesaria, la eliminación de la coma ahora situada entre “Madrid” y “para”.

(xiv) En el artículo 7.3 se establece que “[u]na vez recepcionadas las solicitudes por el órgano competente en gestión de fauna silvestre y con carácter previo a la resolución de los expedientes por este órgano, las trasladará al órgano competente en materia de sanidad animal, a fin de que emitan informe vinculante en dicha materia”.

Se sugiere que se incluya expresamente el plazo máximo establecido para la emisión de dicho informe, así como sustituir “recepcionar” por “recibir”.

(<https://www.fundeu.es/recomendacion/recepcionar-y-recibir-no-son-sinonimos-1586/>).

(xv) En el artículo 7.5 se revierte el régimen general de silencio positivo establecido en el artículo 5.6 el Real Decreto 1632/2011. Aunque el establecimiento de un silencio positivo se ajusta al ordenamiento jurídico en virtud de la habilitación establecida en ese mismo artículo del Real Decreto 1632/2011 y en el artículo 4.1 LPAC, se sugiere que, en los términos que se indican en el apartado 4.1. (v) de este informe, se motive especialmente en la MAIN el establecimiento de un sentido del silencio diferente al establecido con carácter básico.

Este comentario se extiende al artículo 10.2.

(xvi) El artículo 4.2 del Real decreto 1632/2011 establece, con carácter básico, que:

En el caso de que los establecimientos de procedencia de los productos no se encuentren en la comunidad autónoma o ciudad de Ceuta o Melilla en donde se encuentre el comedero, el órgano competente de autorización donde se ubique el comedero dará traslado de la solicitud a la comunidad autónoma o ciudad de referencia para su conocimiento.

Se sugiere, por el carácter indisponible de este mandato, incluir, en el artículo 7 o en un artículo específico, el establecimiento de un sistema de colaboración con las comunidades autónomas limítrofes, así como valorar la revisión de la afirmación, realizada en la página 15 de la MAIN, de que “no se considera necesario la colaboración con otras Comunidades Autónomas”.



(xvii) Tal y como ya se ha apuntado, se sugiere trasladar el contenido del artículo 8, que delimita las zonas de protección para la alimentación de especies necrófagas mediante su remisión al anexo IV, a la parte inicial del decreto, por ser su contenido esencial para los dos procedimientos que se regulan en el decreto.

(xviii) Se sugiere adaptar el título del artículo 9 (“Requisitos sanitarios de los subproductos animales no destinados al consumo humano para la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario en las Zonas de Protección”), a su contenido real. Por un lado, no solo el artículo 9 regula los requisitos de los materiales que pueden emplearse para alimentar especies necrófagas en Zonas de Protección, sino que también lo hace en el artículo 5. Por lado, en esta disposición se hace mucho más que regular estos requisitos sanitarios: se regula un procedimiento de alimentación de especies necrófagas distinto al realizado en comederos y muladares.

Se sugiere, por si pudiera ser de utilidad una posible redacción alternativa:

Artículo 9. Alimentación de especies necrófagas de interés comunitario en Zonas de Protección fuera de comederos o muladares sin previa recogida de los animales muertos.

Respecto al contenido del artículo 9, se sugiere una mención expresa a algunos aspectos que ahora se omiten o quedan simplemente implícitos. Así, se sugiere valorar introducir expresamente el objeto de la autorización: la posibilidad de los ganaderos de alimentar a especies necrófagas fuera de los comederos o muladares sin previa recogida de los animales muertos. Se sugiere también especificar si la ubicación de los restos de los animales ha de situarse dentro de la explotación del ganadero autorizado, así como los requisitos del transporte de animales muertos a las ubicaciones que se ajusten a lo exigido en el artículo 9.3.

Respecto a esos requisitos de las ubicaciones en las que está permitido abandonar animales muertos se sugiere, en beneficio de la seguridad de las aves necrófagas, valorar la inclusión de la exigencia de una distancia mínima a aerogeneradores, restricción que se omite en la redacción actual.

(xix) En el artículo 10, en consonancia con lo sugerido en el artículo 9 se propone un posible título alternativo.



Artículo 10. *Autorización a explotaciones ganaderas para la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario en Zonas de Protección fuera de comederos o muladares sin previa recogida de los animales muertos.*

(xx) La disposición final segunda precisa que la entrada en vigor del decreto se producirá el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Ello es compatible con lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983, de 10 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que precisa que las disposiciones de carácter general entrarán en vigor “a los veinte días siguientes de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, salvo que en ellas se disponga otra cosa”.

(xxi) Todos los anexos, y no solo el tercero y el cuarto, deben titularse y numerarse conforme a los criterios establecidos en la regla 44 de las Directrices de técnica normativa.

4. ANÁLISIS DE LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

4.1 Contenido

Se trata de una MAIN de tipo ordinaria y su contenido se ajusta al modelo tipo adoptado por esta Secretaría General Técnica en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y en su Guía Metodológica de 2009. Se ha remitido cumplimentada la ficha de resumen ejecutivo.

No obstante, respecto de su contenido conviene realizar las siguientes observaciones:

(i) El proyecto de decreto no está previsto en el Plan Normativo de la Comunidad Madrid para 2019, justificando la MAIN, conforme con lo exigido en el artículo 25.3 LG, que esto se debe a que se procedió a tramitar a consecuencia de la proposición No de Ley 104/2017 RGEP.5308, siendo conveniente incluir una explicación más concreta del modo en que esta circunstancia no ha permitido la inclusión de la norma en el Plan mencionado.



(ii) De conformidad, con el artículo 2.1.a). 2º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, debe incluirse un apartado dedicado al cumplimiento de los principios de buena regulación previstos en el artículo 129.1 LPAC, pudiéndose utilizar como referencia lo establecido en el preámbulo.

(iii) En el apartado III.1, que analiza el contenido del decreto, se incluye un resumen del mismo, destacando la referencia al uso de la habilitación contenida en el Real Decreto 1632/2011 para revertir el sentido del silencio administrativo, siendo necesaria una explicación más concreta de la justificación. Así, se sugiere una mayor precisión respecto a la justificación actual, que utiliza términos quizás poco claros al referirse a la prohibición de “muchos años” por la “normativa europea”, y al hecho de que a pesar de que esta normativa está “suavizada” la Comunidad de Madrid opta por establecer un silencio negativo, frente al positivo del Real Decreto 1632/2011, especialmente dado que el plazo máximo para resolver, seis meses, no es especialmente breve.

(iv) Respecto al análisis de la adecuación de la norma al orden de distribución de competencias, del apartado IV.1, se sugiere completarlo en los mismos términos que se han mencionado respecto al preámbulo en el apartado 3.2.b). (ii) de este informe.

En este mismo apartado de la MAIN es necesario actualizar la denominación de la Consejería y la referencia al decreto que establece su estructura orgánica.

(v) En lo que se refiere al impacto presupuestario del proyecto se sugiere introducir una somera estimación que tenga en cuenta si el incremento de las tareas de gestión y tramitación que el decreto asigna a la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad supondrá un incremento en sus necesidades de personal.

(vi) El apartado IV.3 de la MAIN se dedica a la detección y medición de las cargas, indicando que las tres cargas analizadas tienen su origen en el proyecto que se somete a informe no en el Real Decreto 1632/2011, de 14 de noviembre.

Pese a que el análisis de las cargas analizadas se considera correcto, se observa, sin embargo, que algunas obligaciones o actuaciones que no están incluidas en el análisis



se pueden considerar nuevas cargas, ya que no fueron establecidas previamente por el Real Decreto 1632/2011 ni por ninguna otra norma vigente. Así, se puede considerar, por ejemplo, la contenida en el artículo 7.1. e), relativa a la obligación de describir las especies de rapaces catalogadas en la normativa nacional y de la Comunidad de Madrid como en peligro de extinción, vulnerables o sensibles a la alteración del hábitat que crían habitualmente en el entorno del muladar, o la establecida en el artículo 10.1.d), donde se establece la obligación de remitir junto a la solicitud un compromiso del titular de la explotación de comunicar los animales que causen baja y vayan a ser destinados a la alimentación de determinadas especies de fauna silvestre en los muladares o en las zonas de protección, así como la de enviar periódicamente los documentos de identificación y en su caso los documentos que acrediten la toma de muestras oficial para la determinación de la EET). Debe por todo ello completarse el análisis de las cargas administrativas contenidas en el proyecto.

4.2 Tramitación

El procedimiento para la aprobación de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el artículo 26 LG, de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33 de su Estatuto de Autonomía y sin perjuicio de las especialidades establecidas en su legislación.

En primer lugar es necesario observar que el apartado III.3 de la MAIN, que contiene la tramitación del proyecto normativo, recoge tan solo los trámites ya realizados, y no los aún pendientes de realizar, que deben ser incorporados según lo exigido por el artículo 2.1.i) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

No obstante, ha de apuntarse que la en la ficha de resumen ejecutivo de la MAIN se recogen un apartado en el que se citan los siguientes “Informes a recabar”:

Informes necesarios pendientes de solicitar:

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad.



- Informe favorable del Consejo de Medio Ambiente.
- Informe de las Secretarías Generales Técnicas.
- Informe de la Dirección General de Gobierno Abierto y Atención al ciudadano.
- Informe de Coordinación y Calidad Normativa.
- Informes de impactos: género, familia, infancia, adolescencia, orientación sexual, identidad o expresión de género y no discriminación.
- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Todos los trámites propuestos son adecuados y preceptivos conforme al contenido y naturaleza de la norma propuesta y deben incorporarse al cuerpo principal del informe de la MAIN.

En la misma fecha resumen se hace referencia al trámite de consulta pública ya realizado y se menciona que se realizará, también, el trámite de audiencia e información pública.

Pese al carácter ejecutivo del proyecto de decreto, no es preceptiva la consulta a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid. Efectivamente, en virtud del artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo, dispone que la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada solo en relación con los “[p]royectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”. Al desarrollar el texto propuesto una norma de carácter reglamentario y no legislativo (el Real Decreto 1632/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la alimentación de determinadas especies de fauna silvestre con subproductos animales no destinados a consumo humano) no resulta preceptiva la solicitud de dicho informe. Sobre el carácter no preceptivo el informe del Consejo de Estado en reglamentos que desarrollan reglamentos, se ha pronunciado el Tribunal Supremo, entre otras muchas, en la Sentencia 129/2013, de 7 de enero, Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) y la Sentencia 3109/2010, de 1 de junio, (Sala de lo Contencioso, Sección 3ª), donde se establece:



“[...] El tercer motivo de impugnación, de carácter procedimental, fundado en la infracción del artículo 22 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, que denuncia la omisión del informe preceptivo del Consejo de Estado, debe desestimarse, pues cabe partir de la naturaleza de la Orden que es objeto de impugnación, que no puede caracterizarse de «reglamento o disposición general que se dicta en ejecución de las leyes», a que se anuda, entre otros supuestos, la intervención del alto órgano consultivo de Gobierno, al adoptarse en ejecución del Real Decreto 949/2001, de 3 de agosto, por el que se regula el acceso de terceros a las instalaciones gasistas y se establece un sistema económico integrado del sector de gas natural, y tener por objeto la revisión y actualización del sistema de cálculo de las actividades de regasificación, que reviste un evidente contenido económico”. (FJ 3.)

El alto tribunal se ha pronunciado también sobre el carácter no preceptivo de ese mismo dictamen en los Planes de Ordenación de Recursos Naturales y Planes Rectores de Uso y Gestión, instrumentos normativos que se pueden considerar análogos en muchos aspectos a la declaración Zonas de Protección para la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario [ver la Sentencia del Tribunal supremo 211/2019, de 28 de enero (Sala de lo Contencioso, Sección 5ª) y la Sentencia del Tribunal supremo 4151/2017, de 20 de noviembre (Sala de lo Contencioso, Sección 5ª)].

Se recuerda que conforme a lo dispuesto en el artículo 2.1 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la MAIN debe contener las oportunas referencias a los informes o dictámenes preceptivos o facultativos, evacuados durante la tramitación. Y quedará reflejado el modo en que las observaciones contenidas en estos hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente en la redacción de la propuesta normativa.

Ha de destacarse también que la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN señala que se deben reflejar los informes acompañados por una breve síntesis de su contenido.

Finalmente, conviene recordar que el presente informe no es vinculante conforme a lo establecido en el artículo 3 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, si bien el centro directivo proponente deberá incluirlo entre la documentación que acompañe a la iniciativa normativa sometida a la aprobación del Consejo de Gobierno. En el caso





de que las recomendaciones u observaciones contenidas en el presente informe no hayan sido aceptadas, deberán justificarse las razones de este rechazo de manera específica en la MAIN (artículo 3.7).

EL TÉCNICO DE APOYO DE LA OFICINA
DE CALIDAD NORMATIVA

Fdo.: Juan Quereda Sabater.

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Fdo.: Elena Hernáez Salguero.

