

**A.G.- 67/2022**

**S.G.C. 135/2022**

**S.J.- 66/2022**

**NFC- 2022/1099**

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una petición de informe, cursada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, en relación con el **“Proyecto de Orden por la que se crea la Sección de Biodiversidad del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid”**.

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 referida petición de informe, recibida el 24 de junio de 2022, viene acompañada de la siguiente documentación:

- a) Proyecto de Orden por la que se crea la Sección de Biodiversidad del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid.
- b) Memoria final del análisis de impacto normativo del citado Proyecto, suscrita por el Director General de Biodiversidad y Recursos Naturales, el 9 de junio de 2022.
- c) Proyecto de Orden y Memoria del análisis del impacto normativo iniciales, firmada esta última por el Director General de Biodiversidad y Recursos Naturales, el 3 de agosto de 2020.

d) En relación con el trámite de consulta pública: resolución por la que se somete a trámite de consulta pública este Proyecto de Orden, firmada por el Director General de Biodiversidad y Recursos Naturales el 14 de mayo de 2020; memoria también referente a la consulta pública del referido Proyecto de Orden, firmada por el mismo Director General y el Viceconsejero de Presidencia y Transformación Digital, los días 17 de abril de 2020 y 5 de junio de 2020, respectivamente, y certificado emitido por la responsable de la oficina de transparencia de la Consejería el 1 de julio de 2020, acreditando el cumplimiento del trámite de consulta pública desde el día 8 al 23 de junio de 2020, ambos inclusive.

e) Alegaciones realizadas por la Federación Madrileña de Caza mediante correo electrónico de fecha 23 de junio de 2020, proponiendo y justificando la presencia de la Federación en la Sección de la Biodiversidad del Consejo de Medio Ambiente.

f) En relación con el trámite de audiencia e información públicas: resolución del Director General de Biodiversidad y Recursos Naturales de 22 de octubre de 2020, por la que se somete el Proyecto de Orden al trámite de audiencia e información públicas, y certificado emitido por la responsable de la oficina de transparencia de la Consejería el 20 de noviembre de 2020, acreditando el cumplimiento del trámite de audiencia e información pública desde el miércoles 28 de octubre de 2020 hasta el jueves 19 de noviembre de 2020. Asimismo, se ha aportado un nuevo Proyecto de Orden y una Memoria del Análisis de impacto normativo de 22 de octubre de 2020, firmada ésta, por el Director General de Biodiversidad y Recursos Naturales.

g) Alegaciones correspondientes al trámite de audiencia e información pública:

- Alegación presentada por el Colegio Profesional de la Ciencia Política, la Sociología y las Relaciones Internacionales de la Comunidad de Madrid mediante escrito presentado en el Registro de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, ref. 10/512390.9/20 y fecha 19 de noviembre de 2020.

- Alegación presentada por Ecologistas en Acción Madrid-AEDENAT, con fecha 19 de noviembre de 2020.

- Alegación presentada el 12 de noviembre de 2020 por D. José María Blázquez Pérez.

h) Dos informes de La Dirección General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad) de 29 de octubre de 2020; uno relativo al impacto por razón de género y otro respecto al impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género; y un informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), sobre el impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de 30 de octubre de 2020.

i) Informe 47/2020, de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia sobre la petición de informe relativa al Proyecto de Orden, firmado por el Jefe de la Oficina de Calidad Normativa y la Secretaria General Técnica de la referida Consejería, el 18 de agosto de 2020.

j) Certificado del Secretario del Pleno del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, de fecha 1 de marzo de 2021, con la conformidad de su Presidenta, acreditando que en la reunión del Consejo de Medio Ambiente de 19 de enero se ha informado favorablemente, por unanimidad, el Proyecto de Orden objeto del presente informe.

k) Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica, firmado por el Secretario General Técnico y por la Subdirectora General de Régimen Jurídico, el 22 de junio de 2022.

Examinados tales antecedentes, procede formular las siguientes:

### **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **Primera. - Finalidad y contenido.**

El Proyecto de Orden sometido a consulta tiene por objeto, según se indica en el expositivo, en el informe de legalidad y en la Memoria, crear la Sección de Biodiversidad del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid.

En cuanto a la estructura, la norma proyectada consta de una parte expositiva y de otra dispositiva, conformada por cuatro artículos y una Disposición final referente a la entrada en vigor.

### **Segunda. - Marco competencial y cobertura legal**

En relación con el marco competencial, hemos de tener en cuenta que la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE) contempla la protección del medio ambiente como un principio rector de la política social y económica.

El artículo 45.1 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 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."*

Para comprender este precepto hemos de atender a la interpretación que del mismo hace el Tribunal Constitucional.

La Sentencia del referido Tribunal 100/2020 de 22 de julio de 2020 (recurso 1893/2019) resume su doctrina sobre la distribución competencial en esta materia, del siguiente modo:

“El Tribunal ha destacado que, en materia de medio ambiente, "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 (SSTC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5 y 15/2018, de 22 de febrero, FJ 5, entre otras muchas). De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, lo genérico o lo detallado, lo abstracto o lo concreto de cada norma no es el criterio decisivo para calificar como básica una norma de protección del medio ambiente, sino su propia finalidad tuitiva [SSTC 102/1995, FJ 9, y 69/2013, de 14 de marzo, FJ 6 b)].

Ha de tenerse en cuenta también que la integración de las exigencias de protección del medio ambiente en todos los ámbitos de acción de los poderes públicos -que es inexcusable para hacer efectivo un desarrollo sostenible y jurídicamente vinculante como expresión del principio rector de la política social y económica consagrado en el art. 45 CE-, implica "que no toda actividad que atienda a dicho factor recae necesariamente en el ámbito del título competencial de medio ambiente, sino que habrá que ponderar en cada caso cuál sea el ámbito material con el que la norma en cuestión tenga una vinculación más estrecha y específica" (entre otras, STC 15/2018, de 22 de febrero, FJ 5, y STC 87/2019, de 25 de julio, FJ 4)".

El mismo Tribunal en Sentencia 331/2005 de 15 de diciembre de 2005 (recurso 368/2000), al resolver un recurso interpuesto contra una ley andaluza cuyo objeto es la declaración y establecimiento del denominado espacio natural Doñana, consideró que la competencia estatal en la materia se encuentra limitada en una doble perspectiva material y formal:

“En cualquier caso, la competencia estatal propia en materia de medio ambiente se encuentra limitada en una doble perspectiva, material y formal, de acuerdo con la doctrina constitucional. Desde la perspectiva material, se trata de que el Estado establezca unos mínimos de protección que pueden ser ampliados y adoptados a sus circunstancias por las Comunidades Autónomas (STC 102/1995, FJ 8 y a). Desde la perspectiva formal, las bases deben incluirse en las Leyes formales y, excepcionalmente, en reglamentos o en actos de ejecución y esto último sólo cuando, además del carácter supraautonómico del fenómeno, no sea posible evitar el

fraccionamiento que podría producir la intervención autonómica (SSTC 102/1995, FJ 8, y 21/1999, FJ 5).

En definitiva, las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía (arts. 13.7 y 15.17 EA) le permiten ejercer todas las potestades públicas en la materia, normativas y de ejecución, y también articular el régimen de organización y funcionamiento de estos espacios, puesto que el Estado ni siquiera ostenta potestades de ejecución en materia de «medio ambiente» (STC 102/1995, FJ 18)". (El subrayado es nuestro).

La Sentencia del pleno del Tribunal Constitucional 53/2016, de 17 de marzo de 2016 (recurso 2900/2011) reconoce que la distribución de competencias en materia medioambiental resulta compleja, debiendo distinguirse dos perspectivas: sustantiva y dinámica:

“El Estado en virtud del art. 149.1.23 CE ostenta competencia para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente y a las Comunidades Autónomas corresponde, de acuerdo con sus Estatutos, dictar normas adicionales de protección, así como la gestión.

La materia medio ambiente, ha dicho este Tribunal, ha de entenderse desde una doble perspectiva: sustantiva y dinámica. Desde una perspectiva sustantiva, el concepto de medio ambiente se identifica con el de ecosistema [conjunto de recursos naturales (aire, agua, atmósfera, flora, fauna) que constituyen el medio en el que se desenvuelve la vida del hombre], pero se extiende también a otros elementos que no son naturaleza, como es el caso del paisaje (STC 102/1995, FJ 6). Por otra parte, desde una perspectiva dinámica o funcional, el concepto hace referencia a una realidad que precisa conservación, protección e incluso, eventualmente, mejora. Sólo —ha dicho el Tribunal (STC 102/1995, FJ 7)— factores tales como la erosión del suelo, su deforestación y desertización, la contaminación de las aguas marítimas y fluviales, la contaminación de la atmósfera o la extinción de especies enteras, la contaminación acústica y otras manifestaciones similares explican la aparición del concepto de medio ambiente “nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro” (FJ 7).

Por su parte, la Comunidad de Madrid, en virtud del artículo 27 del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, (en adelante, EA) ostenta, 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 de (...) “7. *Protección del medio ambiente, sin perjuicio de la facultad de la Comunidad de Madrid de establecer normas adicionales de protección. (...) 9. (...) Espacios naturales protegidos*”.

De dicho precepto, y atendiendo a la interpretación de medio ambiente ofrecida por el Tribunal Constitucional, se colige que la Comunidad de Madrid ostenta competencias relacionadas con el contenido del Proyecto de Orden objeto del presente informe, en tanto mediante el mismo se prevé la creación de una nueva Sección del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, con objeto de garantizar “*la participación y el asesoramiento de las entidades locales, instituciones, organismos y agentes locales, en el desarrollo de las estrategias de conservación, recuperación y fomento de la diversidad biológica en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, procediendo a la divulgación y el conocimiento de buenas prácticas en el medio físico rural*”, a tenor de lo textualmente señalado en el artículo 3 del texto proyectado.

Expuesto el marco competencial, y con objeto de determinar la competencia específica que se ejercita, es preciso conocer la normativa sectorial- estatal y autonómica- que resulta aplicable.

El marco jurídico estatal lo constituye, principalmente, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (Ley 42/2007, en lo sucesivo), cuyo artículo 3, apartado 3, define la biodiversidad como “*variabilidad de los organismos vivos de cualquier fuente, incluidos entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas*”. En su artículo 4, apartado 1, reconoce que el patrimonio natural y la biodiversidad “*desempeñan una función social relevante por su estrecha vinculación con el desarrollo, la salud y el bienestar de las personas y por su aportación al desarrollo social y económico*”.

En este contexto, el apartado 2 del artículo 5 de la Ley 42/2007 reconoce que las Administraciones públicas en su respectivo ámbito competencial:

- “a) Promoverán la participación y las actividades que contribuyan a alcanzar los objetivos de la presente ley.
- b) Desarrollarán y aplicarán incentivos positivos para la conservación y uso sostenible del patrimonio natural y la biodiversidad e identificarán y, en la medida de lo posible, eliminarán los incentivos contrarios a su conservación.
- c) Promoverán la utilización de medidas fiscales y otros incentivos económicos para la realización de iniciativas privadas de conservación de la naturaleza, y para la desincentivación de aquéllas con incidencia negativa sobre la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible del patrimonio natural.
- d) Fomentarán, a través de programas de formación, la educación e información general, con especial atención a los usuarios del territorio nacional y del medio marino, sobre la necesidad de proteger el patrimonio natural y la biodiversidad.
- e) Se dotarán de herramientas que permitan conocer el estado de conservación del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y las causas que determinan sus cambios, para diseñar las medidas que proceda adoptar, incluyendo las de adaptación y mitigación para minimizar los riesgos e impactos del cambio climático sobre la biodiversidad y para asegurar la persistencia de las especies en un contexto de cambio climático.
- f) Integrarán en las políticas sectoriales los objetivos y las previsiones necesarios para la conservación y valoración del Patrimonio Natural, la protección de la Biodiversidad y la Geodiversidad, la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la prevención de la fragmentación de los hábitats y el mantenimiento y, en su caso, la restauración de la integridad de los ecosistemas.
- g) Fomentarán el aumento de los conocimientos, la base científica y las tecnologías referidas a la diversidad biológica, sus valores y funcionamiento, su estado y tendencias y las consecuencias de su pérdida”.

Así, en el Título I de la Ley se regulan los “*Instrumentos para el conocimiento y la planificación del patrimonio natural y de la biodiversidad*” y el Título III, se ocupa de la “*Conservación de la biodiversidad*”, diferenciando la conservación in situ de la biodiversidad autóctona silvestre, de la conservación ex situ, de la prevención y control de las especies exóticas invasoras, y finalmente, de la protección de las especies en relación con la caza y la pesca continental. En todos los capítulos, se reconocen las competencias de las diferentes Administraciones para adoptar las medidas necesarias

en aras a garantizar la conservación de la biodiversidad, o específicamente se atribuye a las comunidades autónomas competencias específicas, como la elaboración y aprobación de los planes de conservación y de recuperación para las especies amenazadas terrestres (artículo 59) o el mantenimiento de un registro de los bancos de material biológico y genético de especies silvestres sitios en su territorio, con información actualizada sobre las colecciones conservadas (artículo 63).

En este contexto, ha de interpretarse la normativa específica de la Comunidad de Madrid, constituida principalmente por la Ley 2/1991, de 14 de febrero, para la protección y regulación de la fauna y flora silvestres en la Comunidad de Madrid (Ley 2/1991 en lo sucesivo), la cual, aunque no alude específicamente a la biodiversidad, tiene por objeto de acuerdo con su artículo 1, *“el establecimiento de las medidas necesarias para garantizar la conservación y protección de la fauna y flora silvestres en el territorio de la Comunidad de Madrid”*. Igualmente ha de tenerse en cuenta la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid (Ley 16/1995, en adelante), cuya finalidad es *“la adecuación de los montes de la Comunidad de Madrid para el cumplimiento de la función de servicio a la colectividad social, de forma sostenida y en el marco general de la protección de la naturaleza y del medio ambiente en general. Por ello, la Ley tiene como objetivos fundamentales, la conservación y mejora de los ecosistemas forestales, potenciar su crecimiento y ordenar sus usos”*.

De conformidad con el expositivo del Proyecto, *“la Comunidad de Madrid está apostando de forma decidida por la conservación de la biodiversidad dentro de su territorio siendo muchas las iniciativas realizadas con este objetivo”*. Tras detallar algunas de estas actuaciones reconoce que es *“importante en una región tan densamente poblada como la de Madrid, promover la biodiversidad como herramienta de salud y prevención de las enfermedades en las personas, fomentando el enfoque de “Una sola Salud” (One Health) que reconoce la conexión intrínseca entre la salud humana, la salud animal y unos ecosistemas saludables, resistentes y resilientes”*. Por ello, *“se crea la Sección de la Biodiversidad del Consejo de Medio Ambiente, como cauce de participación, consulta y asesoramiento en las estrategias de conservación de la diversidad biológica y la sostenibilidad de los ecosistemas naturales en el ámbito territorial de la Comunidad”*. La Memoria del análisis de impacto normativo se pronuncia en términos análogos, en cuanto define la referida sección como *“órgano de*

*consulta y asesoramiento, con la finalidad de impulsar la participación de las organizaciones interesadas en la defensa del medio ambiente dirigida a la conservación de la diversidad biológica y la sostenibilidad de los ecosistemas naturales en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid”.*

Asimismo, hemos de tener presente el Decreto 103/1996, de 4 de julio por el que se crea el Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid (Decreto 103/1996, en lo sucesivo), el cual determina la estructura y funciones del mencionado órgano, que es definido en su artículo primero como “*órgano de consulta y asesoramiento, con la finalidad de impulsar la participación de las organizaciones interesadas en la defensa del medio ambiente y de personas de reconocido prestigio en la elaboración y seguimiento de la política medioambiental*”. Continúa el mencionado precepto especificando que “*el Consejo de Medio Ambiente queda adscrito a efectos administrativos a la Consejería competente en materia de medio ambiente*” y que “*la condición de miembro del Consejo no dará derecho a percibir retribución económica alguna por parte de la Comunidad de Madrid*”. Cuenta entre sus miembros tanto con personal de la Comunidad de Madrid, como con representantes de organizaciones e instituciones externas a la misma que figuran relacionadas en el artículo cuarto. Sin ánimo exhaustivo, se puede mencionar a los representantes del Ayuntamiento de Madrid, de las organizaciones no gubernamentales cuyo objeto es la defensa del medio ambiente y el desarrollo sostenible, de las universidades madrileñas, de las centrales sindicales más representativas de la Comunidad de Madrid, así como expertos designados entre personas de reconocido prestigio, cuya actividad tenga relación directa con los temas medioambientales.

El apartado 3 del artículo 3 permite que por Orden del titular de la Consejería competente en materia de medio ambiente se creen nuevas Secciones, lo cual es objeto del texto proyectado, como hemos referido *ut supra*.

### **Tercera. - Naturaleza jurídica, habilitación y tramitación.**

I. El Proyecto de Orden sometido a informe se configura como una norma con vocación de permanencia, que innova el ordenamiento jurídico. Participa, por tanto, 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 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001 (recurso 397/1999)).

Esto sentado, y en atención a la regulación que incorpora, se hace preciso analizar el instrumento proyectado desde la perspectiva de los efectos que el mismo pueda generar frente a terceros, todo ello a fin de determinar si puede calificarse como un reglamento meramente organizativo por desplegar efectos internos *-ad intra-* o, si por el contrario, sus efectos trascienden del ámbito interno *-ad extra-*.

A propósito de los reglamentos organizativos, y a título meramente ejemplificativo, podemos traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002, que los define en los siguientes términos:

“Son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios. Sólo alcanzan a normar las relaciones de la Administración con los ciudadanos en la medida en que éstos se integran en la estructura administrativa. Los reglamentos de organización que no tienen como función la ejecución de la ley, han sido encuadrados por el Tribunal Constitucional, a efectos de delimitación competencial, en la función o potestad ejecutiva, en la medida en que aquella delimitación exige incluir en ésta toda actividad que no sea normación con efectos *ad extra* (hacia el exterior). (Sentencias del Tribunal Constitucional 208/1999, 103/1999, 21/1999, 196/1997, 243/1994, 360/1993, 198/1991, 249/1988, 7/1985, 81/1984, 57/1982, 39/1982, 35/1982, 18/1982, 1/1982 y 33/1981)”.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de abril de 2004, por su parte, declara que:

“(…) 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 1997 resume la jurisprudencia en la materia declarando que se entiende por disposición organizativa aquélla que, entre otros

requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competente para prestar el servicio que pretende mejorarse. En el mismo sentido, la sentencia de 27 de mayo de 2002, recurso de casación número 666/1996, afirma que los reglamentos organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., sentencia 18/1982, fundamento jurídico 4), 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 (...).

Por otro lado, y ahondando en la trascendencia *ad extra* que puede revestir una disposición organizativa, podemos citar el Dictamen 153/2013, de 17 de septiembre, del Consejo Consultivo de Aragón, en tanto señala:

“Así pues, en el presente caso no es tanto que los artículos 14 a 16 de la Ley 1/2013, de 7 de marzo, de Regulación y Coordinación de Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, remitan al desarrollo reglamentario la regulación de la composición y funciones de la Comisión de Coordinación -dato puramente formal, pues es innecesario el dictamen del correspondiente Órgano consultivo cuando se trate de proyectos normativos que, aunque desarrollen una Ley, su contenido no trasciende de la mera organización de servicios administrativos (S. del T.S de 30 de noviembre de 1996, citada en el dictamen 1/2001 de la Comisión Jurídica Asesora)-, sino que el reglamento proyectado, si bien tiene carácter esencialmente organizativo, contiene determinaciones que trascienden del ámbito interno de la Administración, como lo son las normas que aseguran la participación de entidades o instituciones externas a la Administración autonómica. De este modo, “si bien es cierto que la mayoría de los preceptos reglamentarios hacen referencia a cuestiones puramente organizativas o de orden interno como lo es el régimen de funcionamiento..., sin embargo, no lo es menos que el proyecto de norma integra a numerosas instituciones, entidades y asociaciones..., alteridad que de algún modo excede de los aspectos meramente orgánicos, por lo que es adecuado considerar preceptiva la intervención de este Consejo Consultivo” (el subrayado es nuestro).

En esta línea, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en el Dictamen 374/13, de 18 de septiembre, y frente al criterio de algún órgano que no informó el Proyecto de decreto examinado al considerarlo organizativo, entendió que:

“El proyecto de decreto que se somete a informe modifica lo dispuesto en el Decreto 8/1998, de 15 de enero, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de Deporte de la Comunidad de Madrid.

Dicho Decreto se dicta, en palabras del Dictamen del Consejo de Estado 1221/1997, de 13 de marzo, “desarrollando en este aspecto lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 15/1994, de 28 de diciembre, del Deporte de la Comunidad de Madrid.

De ahí que sea preciso el dictamen de este órgano consultivo ya 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, previsto en un norma legal que se remite al reglamento para su desarrollo, en el que se integran representantes de las Federaciones Deportivas y de las entidades locales, produciendo así efectos ad extra que hacen necesario el dictamen de este órgano consultivo para asegurar la adecuación de la norma reglamentaria al texto legal que desarrolla...” (el subrayado es nuestro).

Este criterio ha sido reiterado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus Dictámenes 124/2016, de 26 de mayo, a propósito del Proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico del Consejo de la Mujer y 104/17, de 9 de marzo, relativo al Proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid.

También en el Dictamen 263/2018, de 7 de junio, que, al analizar un Proyecto de modificación del Decreto que regula la composición y funcionamiento del Consejo de Deporte, señala:

“En este caso, si consideramos que el Consejo del Deporte es un órgano de participación y que su composición recoge por imperativo legal miembros que son designados por entidades ajenas a la Administración de la Comunidad de Madrid como son la Asamblea de Madrid, las Federaciones deportivas madrileñas y la Federación Madrileña de Municipios es claro que su regulación trasciende lo meramente organizativo, llegando a tener efectos ad extra como se recogió en el citado Dictamen

374/13 del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (...)” (el subrayado es nuestro).

Por ser más reciente, puede citarse el Dictamen 176/2020, de 2 de junio, sobre el Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 58/2016, de 7 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Observatorio para la Convivencia Escolar en los centros docentes de la Comunidad de Madrid y se regula su composición, organización y funcionamiento, el cual señala:

“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, produciendo así efectos *ad extra* que hacen necesario el dictamen de este órgano consultivo”.

Sentado lo anterior, observamos que el Proyecto sometido a consulta, si bien regula cuestiones puramente organizativas o de orden interno, también integra, en la nueva Sección que se crea, a personas ajenas a la Administración (representantes de entidades locales, universidades, asociaciones...). Se trata, por tanto, y según lo expuesto, de una regulación que trasciende lo meramente organizativo, llegando a tener efectos *ad extra*.

II. A continuación, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo -Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura- para el ejercicio de la potestad reglamentaria mediante Orden.

Sobre dicha cuestión, ha de asumirse el criterio que viene sosteniendo la Abogacía General de la Comunidad de Madrid desde los Dictámenes de 26 de abril de 2012 y 21 de mayo de 2012 -entre otros-, en los que se nos ilustra sobre la necesidad de que la potestad reglamentaria de órganos distintos al titular originario de la misma (el Consejo de Gobierno) se sustente en una habilitación expresa para la regulación de materias concretas y singulares.

En el presente supuesto, no cabe duda de la concurrencia de una habilitación concreta suficiente en atención a lo prevenido en el artículo 3.3 del Decreto 103/1996, según el cual: *“Se podrán crear nuevas Secciones por Orden del titular de la Consejería competente en materia de medio ambiente”*.

Las competencias en materia de medio ambiente corresponden en la actualidad a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, tal como se desprende del Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, y del Decreto 237/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura (Decreto 237/2021, en adelante), cuyo artículo 1, en su apartado 1 dispone:

“1. El titular de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura tiene atribuidas las competencias establecidas en el artículo 41 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, y restantes disposiciones en vigor, correspondiéndole como órgano superior de la administración de la Comunidad de Madrid, en particular las competencias autonómicas en materia de medio ambiente, biodiversidad, economía circular, descarbonización, energía y transición energética, calidad del aire, evaluación ambiental, sostenibilidad ambiental, agricultura, ganadería, alimentación, desarrollo rural, urbanismo, ordenación del territorio, suelo y vivienda” (el subrayado es nuestro).

III. En lo referente a su tramitación, la Comunidad de Madrid ha aprobado 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, (Decreto 52/2021, en lo sucesivo) si bien no es de aplicación a este expediente en virtud de lo establecido en su Disposición transitoria única, conforme a la cual: *“Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior”*.

Por tanto, hemos de atender al procedimiento de elaboración de normas reglamentarias que se contiene en el Título VI -artículos 128, 129, 131 y 133- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en lo sucesivo, Ley del Gobierno), que resultan de aplicación supletoria, a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del EA y en la Disposición final segunda de la Ley 1/1983 de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid. Así se ha reconocido en diversos dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, con carácter previo a la aprobación del referido Decreto 52/2021. A título ilustrativo cabe citar el Dictamen 263/2018, de 7 de junio, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, según el cual:

“En este sentido, han de tenerse presentes las normas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, si bien la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 declara que vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas, lo cual no plantea problemas de aplicación a la Comunidad de Madrid precisamente por esa falta de normativa propia lo cual determina que sean aplicables como derecho supletorio”. (El subrayado es nuestro).

En el mismo sentido, el Dictamen 290/2018, de 21 de junio, señala:

“No obstante, cabe destacar que el Tribunal Constitucional en su reciente STC 55/2018, de 24 de mayo,(recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), pendiente de publicación en el BOE, ha declarado que algunas previsiones de la LPAC relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales (los artículos 129 -salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero-, 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4) vulneran el orden de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, conviene precisar que estos preceptos no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia, por lo que son de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia, al igual que la Ley de Gobierno, que refleja también la tramitación de disposiciones generales”. (El subrayado es nuestro).

Este criterio fue reiterado, entre otros, en los Dictámenes 465/2018, de 24 de octubre, 487/2018, de 15 de noviembre o en otros más recientes como en el Dictamen 51/2020 de 6 de febrero y en el Dictamen 59/2020 de 13 de febrero.

Por consiguiente, han de tenerse en cuenta las Instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria, aprobadas por el Consejo de Gobierno mediante Acuerdo de 5 de marzo de 2019.

Finalmente, también debemos tener en consideración la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), cuyo artículo 60 dispone:

- “1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.
2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.
3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.
4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

De este modo, examinada la documentación remitida, procede considerar en cuanto al procedimiento tramitado lo siguiente:

El artículo 26.2 de la Ley del Gobierno -y en términos análogos el artículo 60 de la Ley 10/2019- exige la sustanciación de una consulta pública, con carácter previo a la elaboración del texto, a través del portal web, recabando la opinión de los sujetos

potencialmente afectados por la norma que se pretende aprobar y de las organizaciones más representativas. A tal efecto, según se indica en el informe de legalidad de la Secretaría General Técnica -y así se comprueba en el expediente- consta un certificado de la responsable de la oficina de transparencia de la Consejería de 1 de julio de 2020, acreditando el cumplimiento del trámite de consulta pública desde el día 8 al 23 de junio. En la MAIN se indica, no obstante, que dicho trámite se prorrogó hasta el día 24 de junio, aspecto que convendría revisar a fin de hacer constar la fecha correcta.

En este trámite, consta la remisión de alegaciones, el último día de plazo por parte de la Federación Madrileña de Caza, mediante correo electrónico, proponiendo y justificando la presencia de la Federación en la Sección de la Biodiversidad del Consejo de Medio Ambiente.

Por otro lado, se aprecia que se ha elaborado, por el Director General de Biodiversidad y Recursos Naturales, una Memoria del análisis de impacto normativo exigida por el artículo 26, apartado 3, de la Ley del Gobierno, tanto inicial, el 3 de agosto de 2020, como definitiva, el 9 de junio de 2022. También figura una intermedia de fecha de 22 de octubre de 2022.

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias que informa, la actualización de la Memoria del Análisis del Impacto normativo permitirá comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”*. Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero.

La estructura y contenido de la referida Memoria están recogidos en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula ésta (en lo sucesivo, Real Decreto 931/2017).

Es de observar que, en la última MAIN aportada, no se incluye un apartado específico relativo a la evaluación ex post de la norma en los términos señalados en el artículo 2, apartado 1, letra j), del Real Decreto 931/2017.

En consecuencia, debe revisarse tal aspecto.

Por otro lado, resultaría conveniente que la Memoria -en el apartado relativo a la oportunidad de la propuesta- ahondara en los motivos que determinan la pertinencia de crear la Sección de Biodiversidad en el seno del Consejo de Medio Ambiente.

En particular, debiera justificarse que la creación de la nueva Sección no entraña una duplicidad en el desarrollo de las funciones que correspondería llevar a cabo a las demás Secciones. Asimismo, debiera explicitarse el motivo por el que la estructura actual del Consejo no se considera idónea para llevar a cabo la actuación que se atribuye a la Sección cuya nueva creación se proyecta.

Finalmente, en relación con la Memoria, conviene indicar que el apartado IV, referido al análisis de impactos, incluye en su índice un subapartado sobre el “*análisis del impacto medioambiental, de salud y accesibilidad y otros*” que posteriormente no se dota de contenido. Tal discordancia deberá ser, en consecuencia, subsanada.

En cuanto a los informes preceptivos exigibles, consta el informe de impacto por razón de género, confeccionado por la Dirección General de Igualdad el 29 de octubre de 2020, en aplicación del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres; el informe de impacto de la norma en la familia, la infancia y la adolescencia, emitido el 30 de octubre de 2020, por la Dirección General de Infancia, Familia y Natalidad, exigido por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y por la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas; y el informe de impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género, de conformidad con el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y el artículo 21 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación

por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, de 29 de octubre de 2020, elaborado por la Dirección General de Igualdad.

Asimismo, se hace referencia en la Memoria a que el Proyecto de Orden ha sido informado favorablemente por el Pleno del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid en su reunión de 19 de enero de 2021. Consta en el expediente, el certificado del secretario del referido Consejo de 1 de marzo de 2021, con la conformidad de su presidenta, acreditando tal extremo.

Figura igualmente Informe 47/2020, de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería, de fecha 18 de agosto de 2020.

Dado que el Proyecto carece de impacto económico no ha sido solicitado informe de la Dirección General de Presupuestos, al que se refiere el artículo 13.1 k) del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, si bien en la memoria sólo se indica que el Proyecto carece de tal impacto.

De acuerdo con el artículo 26.6 de la Ley de Gobierno, el Proyecto se ha sometido al trámite de información pública y audiencia de los interesados, desde el 28 de octubre al 19 de noviembre de 2020, tal como se ha certificado el 20 de noviembre de 2020, por parte de la oficina de transparencia de la antes denominada Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad.

Consta que en este período han presentado alegaciones: el Colegio Profesional de la Ciencia Política, la Sociología y las Relaciones Internacionales de la Comunidad de Madrid, Ecologistas en Acción Madrid-AEDENAT y D. José María Blázquez Pérez.

En cumplimiento del artículo 26, apartado 5, de la Ley del Gobierno, ha emitido informe la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, con fecha 22 de junio de 2022.

Una vez analizada la tramitación del Proyecto sometido a consulta, procede a continuación analizar el contenido del mismo.

#### **Cuarta. - Contenido del Proyecto de Orden.**

Se estudiará a continuación el Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro, su forma, teniendo en cuenta, en este segundo aspecto, las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”), que son aplicables en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad, al carecer de normativa propia al respecto (artículo 33 del EA).

El Proyecto normativo sometido a Dictamen, tal como se ha indicado, consta de una parte expositiva, cuatro artículos y, una Disposición final referente a la entrada en vigor. Al respecto cabe realizar las siguientes observaciones:

La parte expositiva del Proyecto cumple, en líneas generales, la función que le atribuyen las Directrices 12 y 13 del meritado Acuerdo del Consejo de Ministros, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, ya que describe el contenido de la norma, indica su finalidad y antecedentes, cita la competencia en cuya virtud se dicta y describe los aspectos más relevantes de su tramitación.

En cualquier caso, y conforme a la Directriz 15, no parece precisa la división de la parte expositiva en apartados pues no resulta muy extensa.

Asimismo, se cita el artículo 129 de la Ley 39/2015, justificando, de forma somera, el respeto a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, transparencia y seguridad jurídica. Se omite, no obstante, toda referencia al principio de eficiencia. Por otra parte, se han mencionado conjuntamente los principios de necesidad y la eficacia. Entendemos que debería desarrollarse con mayor detalle este último, ya que la justificación ofrecida responde en mayor medida al principio de necesidad.

En relación con el principio de proporcionalidad se justifica en el hecho de que el artículo 3 del Decreto 10/2011, de 17 de febrero, permite crear nuevas Secciones en el Consejo de Medio Ambiente por orden del titular de la Consejería competente en materia de medio ambiente. Ahora bien, dicho Decreto no contiene en puridad un artículo 3 sino que se refiere a la redacción que confiere al artículo 3 del Decreto 103/1996, el cual es el que debería citarse. Por ello, habría de modificarse la redacción proyectada.

En la fórmula promulgatoria, además de la cita al artículo 41 de la Ley 1/1983, debería incluirse una mención al precitado artículo 3.3 del Decreto 103/1996.

La parte dispositiva, consta de cuatro artículos:

El artículo 1 se refiere al objeto de la Orden (creación de la Sección de Biodiversidad del Consejo de Medio Ambiente).

El artículo 2 detalla la composición de la Sección.

El artículo 7, apartado 2, del Decreto 103/1996 dispone que *“los miembros de las Secciones serán nombrados por Orden del titular de la Consejería competente en materia de medio ambiente a iniciativa de las organizaciones e instituciones que se detallen en cada Sección. En caso de que una institución nombre representante para el Pleno, este podrá formar parte en las Secciones siempre que no exista otro nombramiento expreso para los segundos. Aquellos que fueran nombrados para una Sección no podrán asistir a las sesiones del Pleno sin nombramiento expreso”*.

Se relacionan, de este modo, los vocales que integrarán la Sección, siendo *“nombrados por el titular de la Consejería competente en medio ambiente a propuesta de los órganos y entidades que se relacionan (...)”*.

También se identifica quién actuará como Presidente (el titular de la viceconsejería competente en materia de medio ambiente) y Vicepresidente (el titular de la dirección general competente en materia de biodiversidad). Respecto al primero, se prevé que sea sustituido por el Vicepresidente, en caso de vacante, ausencia o

enfermedad, y este a su vez, por *“el titular de la Subdirección General competente en fauna y flora”*.

Convendría especificar este término, dado que, en la actualidad, no existe propiamente una Subdirección General competente en fauna y flora, sino que, de acuerdo con el artículo 5 del Decreto 237/2021, la Dirección General de Biodiversidad y Recursos Naturales se estructura en las siguientes subdirecciones generales: Subdirección General de Planificación, Subdirección General de Recursos Naturales y Subdirección General de Espacios Protegidos. Todas ellas, de acuerdo con las competencias que a la referida Dirección General atribuye en apartado 2 del artículo 4 del citado reglamento organizativo, ostentan competencias en materia de flora y fauna.

Por consiguiente, convendría determinar con mayor precisión el Subdirector que podría ser sustituto del Vicepresidente de la Sección proyectada.

Entre los miembros de la Sección, se incluye en el apartado 3, letra i), *“un vocal experto en investigación forestal que haya participado en proyectos ambientales en la Comunidad de Madrid, a propuesta del titular de la dirección general que ejerza las funciones en materia de política forestal de la Comunidad de Madrid”*. Se sugiere una mayor determinación en cuanto, tal como está redactado, este experto podría pertenecer o no a la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, el Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA, en adelante), organismo autónomo adscrito a la Consejería, tiene entre sus fines previstos en el artículo 2 de Ley 26/1997, de 26 de diciembre, de Creación del Instituto Madrileño de Investigación Agraria y Alimentaria (IMIA) de la Comunidad de Madrid (Ley 26/1997, en adelante): *“1. Impulsar y fomentar la investigación e innovación tecnológica en el ámbito del sector primario y de su industria asociada, facilitando la transferencia rápida y eficaz de los adelantos científicos y tecnológicos, tanto en los aspectos de la producción y la transformación como en lo referente al desarrollo rural, a la conservación del medio ambiente y al uso racional y sostenible de los recursos naturales. 2. Promover el desarrollo integral del medio rural facilitando la realización, ejecución y gestión de cuantos estudios, proyectos, servicios y colaboraciones sean necesarios para la mejora del nivel*

*socioeconómico y la incorporación del medio rural a las nuevas tecnologías, así como todos aquellos aspectos relativos a la formación, divulgación y asistencia técnicoeconómica al medio rural y al sector agrario y agroalimentario”.*

En el marco de sus funciones, puede citarse, a título de ejemplo, que el IMIDRA ha creado el primer banco de semillas forestales para preservar ejemplares que se encuentran en riesgo de extinción en la Comunidad de Madrid.

Se advierte, por otro lado, que el artículo 3 del Proyecto contempla, entre las funciones de la Sección que se proyecta crear, la de *“Promover medidas de mejora del manejo del medio agrícola, forestal hídrico y de los parques y jardines en beneficio de la biodiversidad urbana mediante la implementación de buenas prácticas en la agricultura, ganadería, gestión forestal, jardinería, caza y pesca y cualesquiera otras actividades de manejo de recursos naturales”*, lo que guarda cierta conexión con las funciones del IMIDRA que se contemplan en el artículo 3 de la referida Ley 26/1997.

Podría plantearse, por ello, la participación de alguno de sus miembros en la Sección del Consejo de Medio Ambiente, lo que se indica a los efectos de su posible consideración.

En el apartado 1) se prevé la participación de un *“sociólogo experto en el conocimiento y análisis de las interacciones sociales del hombre con su entorno natural a propuesta del Colegio Oficial de Sociólogos de la Comunidad de Madrid”*.

Cabe sobreentender que se está haciendo referencia al Colegio Profesional de Politólogos y Sociólogos de la Comunidad de Madrid, que fuera constituido por Decreto 59/2016, de 14 de junio, del Consejo de Gobierno, por lo que debiera adaptarse la denominación empleada.

En el apartado 4, entre las funciones del Secretario, se incluye la coordinación de los grupos de trabajo con la propia Sección. Habiéndose previsto la posibilidad de crear varios grupos de trabajo convendría prever también la coordinación entre ellos. No obstante, conviene no olvidar que según el artículo 6.3 del Decreto 103/1996: *“El*

*Pleno del Consejo de Medio Ambiente y las Secciones aprobarán sus propias normas de funcionamiento”.*

El artículo 3, según su título, se refiere a las funciones de la Sección de Biodiversidad, especificando que, como “*órgano*” de consulta “*garantiza la participación y el asesoramiento de las entidades locales, instituciones, organismos y agentes locales, en el desarrollo de las estrategias de conservación, recuperación y fomento de la diversidad biológica en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid*”.

A propósito de la calificación de esta Sección como “*órgano*”, resulta perentorio advertir que tal consideración en verdad resulta predicable del Consejo de Medio Ambiente ex artículo 1.1 y 2 e) del Decreto 103/1996, por lo que se conmina a evitar tal denominación.

Esta misma observación resulta extensible a la parte expositiva de la norma proyectada, que también emplea tal calificativo en el párrafo segundo de su apartado III.

Entre las funciones descritas, se incluye la de “*promover medidas de mejora del manejo del medio agrícola, forestal hídrico y de los parques y jardines en beneficio de la biodiversidad urbana mediante la implementación de buenas prácticas en la agricultura, ganadería, gestión forestal, jardinería, caza y pesca y cualesquiera otras actividades de manejo de recursos naturales*”. Es de advertir que algunas de estas medidas no podrían ser implementadas por la Dirección General impulsora de la Orden, ya que corresponden a competencias de otras Direcciones Generales de la Consejería.

El apartado 2 de este artículo alude a los cometidos en los que pueden participar los grupos de trabajo, por lo que convendría incluir su contenido en el siguiente precepto, dedicado propiamente a los grupos de trabajo. En otro caso, el título del artículo no respetaría la Directriz 28 según la cual: “*los artículos deberán llevar un título que indique el contenido o la materia a la que se refieren*”.

En cualquier caso, la relación de materias/cometidos que contiene el precitado apartado 2 de este precepto habrá de entenderse como un eventual marco en el que

los grupos de trabajo pueden desarrollar su actividad que, como bien indica el artículo 7.4 del Decreto 103/1996, consistirá en la elaboración de propuestas o informes sobre temas concretos o especializados que se elevarán a los órganos competentes. Convendría, en consecuencia, precisar tal extremo.

El artículo 4 se refiere a los grupos de trabajo.

En el primer apartado se definen. Se debe destacar que podrán constituirse para la elaboración de propuestas o informes sobre temas concretos o especializados, que se elevarán a los órganos competentes, con la composición que acuerde la Sección, especificando las funciones que se le encomiendan y en su caso, plazo para su consecución.

El artículo 7.4 del Decreto 103/1996 ampara su constitución al disponer: *“las Secciones podrán constituir grupos de trabajo para la elaboración de propuestas o informes sobre temas concretos o especializados que se elevarán a los órganos competentes”*, por lo que nada cabe objetar.

Nos remitimos, en cualquier caso, a las observaciones que, con relación a estos grupos de trabajo, hemos formulado con ocasión del examen del artículo 3 de la Orden proyectada.

La Disposición final se ocupa de la entrada en vigor de la norma, ajustándose a la Directriz 43.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se formula la siguiente:

## CONCLUSIÓN

**Única.** - El Proyecto de Orden sometido a consulta merece el parecer favorable de esta Abogacía General, sin perjuicio de las observaciones consignadas en el presente Informe.

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

Madrid, a fecha de firma.

**La letrada Jefe del Servicio Jurídico en la Consejería  
de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura.**

**M<sup>a</sup> Elena López de Ayala Casado**

**CONFORME**

**El Abogado General de la Comunidad de Madrid**

**Luis Banciella Rodríguez-Miñón**

**SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE,  
VIVIENDA Y AGRICULTURA.**