



Comunidad de Madrid

S.J.: 97/ 2018

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una petición de Informe, cursada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, en relación con un Proyecto de “**Decreto por el que se aprueba el Reglamento de vías pecuarias de la Comunidad de Madrid**”.

A la luz de los antecedentes remitidos, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- El 26 de julio de 2018, ha tenido entrada en este Servicio Jurídico la referida petición de Informe, acompañada de la siguiente documentación:

- a) El señalado Proyecto de Decreto.
- b) Certificado de 29 de junio de 2017 de la responsable de la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio según el cual, la documentación asociada al asunto de referencia, ha estado publicada en el Portal de Transparencia desde el martes 13 de junio hasta el miércoles 28 de junio, a efectos de realizar la consulta pública.
- c) Memoria del análisis de impacto normativo de 24 de julio de 2018, de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, que incorpora las observaciones de las Secretarías Generales Técnicas.
- d) Documentación acreditativa del cumplimiento de trámite de audiencia e información pública, consistente en: certificación de la responsable de la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 19 de marzo de 2018- atendiendo a la fecha de la firma





Comunidad de Madrid

electrónica-, acreditando que el Proyecto referenciado ha estado publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid desde el jueves 22 de febrero hasta el viernes 16 de marzo; Resolución del Director General de Agricultura y Ganadería de fecha 21 de febrero de 2018, por la que se somete a este trámite el texto proyectado; observaciones presentadas el 15 de marzo de 2018, por Don José María Blázquez Pérez; observaciones presentadas el 7 de marzo de 2018 por don Hilario Villalvilla Asenjo; observaciones presentadas el 12 de marzo de 2018, por Podemos Collado Villalba; observaciones del 15 de marzo de 2018, presentadas por Don Juan Pablo Lecocoq Pérez en representación de la Sociedad Anónima Belga de los Pinares del Paular; observaciones presentadas al día siguiente, por la persona anteriormente citada, pero en representación de los propietarios de terrenos afectados, como vocal en Consejo de Medio Ambiente de la CAM, Sección Vías Pecuarias; observaciones del Partido Equo presentadas el 16 de marzo de 2018; alegaciones de Ecologistas en Acción Madrid- ADENAT de la misma fecha; alegaciones presentadas el día 13 de marzo por Don Luis de Andrés del Pozo; observaciones de la Cámara Agraria de fecha 8 de marzo; alegaciones del Ayuntamiento de Alcalá de Henares de 16 de marzo de 2018; Informe del Director General de Urbanismo de 6 de marzo; Informe del Director General de Medio Ambiente de 14 de marzo; Informe del Secretario General Técnico del Ministerio de Agricultura, y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente de 16 de mayo de 2018, no formulando ninguna observación.

- e) Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de fecha 25 de julio de 2018.
- f) Observaciones de las Secretarías Generales Técnicas de las distintas Consejerías. Así, figuran el Informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes de 5 de abril de 2018, incorporando el Informe de la Dirección General de Patrimonio Cultural del mismo día; Informe del Secretario General Técnico de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de 20 de marzo de 2018; Informe de 12 de marzo de 2018 del Secretario General Técnico de la Consejería de Educación e Investigación; Informe de 27 de febrero de 2018, del Secretario General Técnico de la Consejería de Políticas Sociales y Familia; Informe de 9 de marzo de 2018 del Secretario General Técnico de la Consejería de





Comunidad de Madrid

Sanidad, incorporando la observación efectuada por el Viceconsejero de Humanización de la Asistencia Sanitaria del 7 de marzo anterior; Informe del Secretario General Técnico de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de 8 de marzo de 2018, incorporando Informe del Director General de Contratación, Patrimonio, y Tesorería de 12 de marzo de 2018. Por último, figura el Informe del Secretario General Técnico de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de 7 de marzo de 2018, incorporando Informes de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano de 1 de marzo de 2018 y de la Dirección General de Emergencias de 2 de marzo de 2018.

- g) Informe de la Dirección General de la Mujer de 28 de febrero de 2018.
- h) Informe de la Dirección General de la Familia y el Menor de 1 de marzo de 2018.
- i) Informe de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social de 23 de febrero de 2018.
- j) Informes del Director General de Presupuestos y Recursos Humanos de 28 de febrero y 23 de marzo de 2018.

Segundo.- Con fecha 27 de julio han sido remitidos los siguientes documentos:

- a) Proyecto de Decreto inicial, remitido para audiencia e información pública y para la formulación de observaciones por parte de las Secretarías Generales Técnicas de las distintas Consejerías.
- b) Memoria del análisis de impacto normativo inicial de 21 de febrero de 2018.
- c) Informe del Secretario General Técnico del Ministerio de Agricultura, y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente de 18 de mayo de 2018, no formulando ninguna observación, el cual ya había sido previamente enviado.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Contenido y finalidad.

Comunidad de Madrid

El Proyecto normativo sometido a Dictamen consta de una parte expositiva dividida en dos apartados y de otra articulada, distinguiéndose en ésta un artículo único por el que se aprueba el Reglamento de vías pecuarias de la Comunidad de Madrid, cuyo texto se inserta después de una Disposición Derogatoria y de dos Disposiciones Finales.

La primera Disposición Final modifica el Decreto 65/1989, de 11 de mayo, por el que se establecen las unidades mínimas de cultivo para el territorio de la Comunidad de Madrid (Decreto 65/1989, en lo sucesivo); consta de siete apartados, tantos como artículos son modificados. La segunda se refiere a la entrada en vigor del texto proyectado.

El Reglamento de vías pecuarias consta de sesenta y cinco artículos, dos Disposiciones Transitorias, dos Disposiciones Finales, relativas, respectivamente, al Derecho supletorio y a la habilitación de desarrollo, y tres Anexos.

Los artículos están agrupados en títulos:

El Título Preliminar, dedicado a las disposiciones generales, consta de tres artículos.

El Título I, referente a las potestades de conservación y defensa de las vías pecuarias, está dividido en dos Capítulos. El primero sobre investigación, recuperación posesoria y desahucio contiene tres artículos y el segundo, relativo a la clasificación, deslinde, amojonamiento y delimitación provisional comprende los artículos 7 a 14.

El Título II, bajo la rúbrica “creación, desafectación y modificación del trazado de vía pecuarias”, se divide en tres Capítulos. El primero, con cuatro artículos, sobre creación, ampliación y restablecimiento; el segundo relativo a la desafectación también con cuatro artículos, y el tercero, dedicado a las modificaciones del trazado, con ~~cinco~~ seis preceptos, hasta alcanzar el artículo 28.

El Título III, rubricado “usos y aprovechamiento de las vías pecuarias”, cuenta con cinco Capítulos, dedicados al Plan de Uso y Gestión de las Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid- tres artículos- a las disposiciones generales sobre usos y





Comunidad de Madrid

aprovechamiento de vías pecuarias- artículos 32 a 34- a los usos comunes generales y especiales, a los usos especiales y por último a los usos singulares y privativos. El tercer Capítulo, a su vez está dividido en dos secciones, la primera relativa a los usos comunes generales, de tres artículos y la segunda dedicada a los usos comunes especiales, formada por los artículos 38 y 39. El Capítulo quinto, de diez artículos, también se divide en secciones bajo las siguientes rúbricas: de las ocupaciones temporales para la realización de obras en terrenos contiguos a las vías pecuarias; otras ocupaciones temporales; procedimientos de autorización y concesión de ocupaciones temporales de las vías pecuarias, uso privativo de terrenos de vías pecuarias mediante instalaciones desmontables; y por último, aprovechamiento de las vías pecuarias.

El Título IV, dedicado a la protección de la legalidad y régimen sancionador cuenta con diez artículos divididos en dos Capítulos titulados: inspección y protección de la legalidad y procedimiento sancionador (artículos 55-65).

La finalidad declarada del Proyecto reside en aprobar, en primer lugar, el Reglamento de desarrollo de la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 8/1998), como instrumento eficaz y adecuado para la conservación del patrimonio natural y cultural que representan las vías pecuarias, mediante la ordenación y clarificación de los procedimientos a aplicar en el ejercicio de las potestades administrativas relativas a la protección y gestión de estas propiedades administrativas especiales. En segundo lugar, se modifica parcialmente el Decreto 65/1989, de 11 de mayo por el que se establecen las unidades mínimas de cultivo para el territorio de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Decreto 65/1989), clarificando conceptos y adaptando la normativa a la nueva realidad del mundo agropecuario madrileño.

Segunda.- Marco competencial y cobertura legal

El artículo 149.1.23ª de la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE) atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar "La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias" (el subrayado es nuestro).



Comunidad de Madrid

Como viene señalando la Abogacía General de la Comunidad de Madrid -entre otros, en Informes de 23 de diciembre de 2015 y 23 de febrero de 2016- las bases han de ser, en cuanto a su contenido, un común denominador normativo para el conjunto del Estado. Deben fijar los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, como expresión de la unidad de éste y con especial atención a aspectos más estructurales que coyunturales. Asimismo, es consustancial a las bases la idea de estabilidad, sin que, por lo demás, puedan descender a regulaciones de detalle. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha declarado que *“el ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector materia”* (por todas, STC 223/2000, de 21 de septiembre).

Al socaire de lo anterior, las bases no pueden agotar el entero espacio normativo del ámbito regulado. Han de permitir la introducción de las peculiaridades que cada Comunidad Autónoma estime oportunas, dentro del ámbito de competencias estatutariamente asumido. No resulta posible, pues, que las bases estatales vacíen de contenido las competencias autonómicas en una determinada materia, mediante la imposición de un régimen uniforme que no permita, a partir de lo considerado por el Estado como básico, la instrumentación de opciones diversas. En sentido contrario, tampoco las Comunidades Autónomas, al dictar sus disposiciones de desarrollo de la normativa básica estatal, pueden invadir el ámbito previamente reservado al Estado por ésta.

Con el fin de adoptar esa regulación mínima común a nivel estatal, se aprobó la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias (en lo sucesivo, Ley 3/1995), cuyo artículo 1 específicamente determina que es objeto de la misma *“el establecimiento de la normativa básica aplicable a las vías pecuarias”*, conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución. Su Disposición Final tercera, bajo la rúbrica *“Desarrollo de la Ley”*, señala que corresponde al Gobierno y a las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo de esta Ley.





Comunidad de Madrid

El artículo 27.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EA), establece que, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de *“régimen de los montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia a los montes vecinales en mano común, montes comunales, vías pecuarias y pastos”*-redacción similar a la originaria del EA, así como a la vigente con anterioridad a la modificación operada mediante Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio.

En este contexto, se dictó la ya citada Ley 8/1998, de 15 de junio, respetando la legislación básica en la materia contenida en la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias referida *ut supra*.

La propia Ley 8/1998 remitía al complemento de sus previsiones por vía reglamentaria en la Disposición Final segunda, así como a lo largo de su articulado - cabe citar los artículos 5.3, 13.2, 19.2, 20.1, 23.4, 31.1 c), 31.3, 32.2, 41 entre otros-. El presente Proyecto, por tanto, tiene como finalidad dar respuesta a tales previsiones.

En cumplimiento de tal objetivo, el Proyecto presenta una conexión directa y general con normativa de diversa índole. En primer lugar, se ha de tener en cuenta la normativa estatal y autonómica reguladora del patrimonio. En particular, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, (Ley 33/2003, en lo sucesivo) que ha venido a definir el marco estatal de referencia en materia de bienes públicos, definiendo las bases del régimen patrimonial de las Administraciones Públicas y regulando su administración, defensa y conservación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 132 de la CE, el Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (RD 13737/2009, en adelante) y la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid (Ley 3/2001, en adelante). También se deben tener presentes las normas de procedimiento administrativo común, esto es, Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015, en lo sucesivo) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015).





Comunidad de Madrid

Sentado lo anterior, es preciso atender a la segunda norma modificada a través del texto proyectado, cual es el Decreto 65/1989, por el que se establecen las unidades mínimas de cultivo para el territorio de la Comunidad de Madrid. Las competencias en cuya virtud actúa la Comunidad de Madrid, no son las indicadas sino que se debe partir del artículo 148.1.3 CE, que permite que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias en materia de *“agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía”*, así como en materia de *“ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”* (el subrayado es nuestro).

En desarrollo de esta previsión constitucional, el artículo 26.3.1 del EA indica que, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Comunidad de Madrid, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en las materias 11ª y 13ª del apartado 1 del artículo 149 de la CE, la competencia exclusiva en materia de agricultura.

Al tiempo, la Comunidad de Madrid asumió, en virtud del artículo 26.1.4 de EA la competencia exclusiva en materia de *“ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*.

Ahora bien, en el reconocimiento de esta competencia autonómica, no se pueden desconocer los títulos competenciales estatales que guardan una estrecha relación con la materia urbanística y de ordenación del territorio, como son los previstos en los siguientes artículos: artículo 149.1.1.CE: *“regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”*; en el artículo 149.1.13 CE: *“bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”* y en el artículo 149.1.18 *“las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”* y *“procedimiento administrativo común”*.

En esta línea, se pueden citar las Sentencias del Tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre, (recurso 5493/2013) y la más reciente 42/2018, de 26 de abril (recurso 6711/2016).

Sobre estas consideraciones, la modificación del Decreto 65/1989 tiene por finalidad adaptarlo a las clasificaciones del suelo que se desprenden de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, (en adelante, Ley 9/2001), en la





Comunidad de Madrid

medida que según se indica en el expositivo del texto proyectado “*se modifica el decreto para que todas las referencias que aparecen en el texto relativas al suelo rústico se entiendan hechas al suelo urbanizable no sectorizado*”.

En virtud de lo precedentemente expuesto, puede considerarse que la Comunidad de Madrid ostenta competencia suficiente para abordar la regulación pretendida.

Tercera.- Tramitación.

El Proyecto sometido a Informe se configura como una disposición de carácter general, en tanto se dicta con vocación de permanencia, innova el ordenamiento jurídico y se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios. Reviste forma de Decreto.

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, no se encuentra regulado, de una manera completa y cerrada, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades del Derecho autonómico en la materia.

El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se contiene actualmente en el Título VI -artículos 128, 129, 131 y 133- de la Ley 39/2015, cuyos preceptos si bien no constituyen legislación básica, de conformidad con la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), son aplicables en la Comunidad de Madrid, tal como se desprende del Dictamen 263/2018, de 7 de junio de la Comisión Jurídica Asesora, 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.”





Comunidad de Madrid

También se debe tener presente el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en lo sucesivo, Ley del Gobierno) -precepto incluido en el Título V, modificado por la Disposición Final tercera de la Ley 40/2015-, que resulta de aplicación supletoria, a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y en la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, debe atenderse a lo dispuesto en el Acuerdo de 31 de octubre de 2016, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se establecen instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria previsto en la Ley del Gobierno, indica en su punto 2: *“Las presentes instrucciones serán de aplicación a los procedimientos de tramitación de los anteproyectos de Ley, proyectos de decretos legislativos y proyectos de reglamentos de la Administración de la Comunidad de Madrid y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, iniciados a partir del 2 de octubre de 2016”*. El objeto de estas instrucciones es doble: por una parte, adaptar los nuevos trámites y prescripciones legales a la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad de Madrid y en segundo lugar, establecer criterios uniformes de funcionamiento a los centros directivos implicados en la elaboración y tramitación de disposiciones normativas en algunos aspectos del procedimiento que lo precisen.

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 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, consta un certificado de la responsable de la oficina de transparencia de la Consejería de 29 de junio de 2017, según el cual, la documentación asociada al asunto de referencia ha estado publicada en el Portal de Transparencia desde el martes 13 de junio hasta el miércoles 28 de junio de 2017.

Se aprecia que se ha elaborado, por el Director General de Agricultura y Ganadería, una Memoria del análisis de impacto normativo, al amparo del Real Decreto





Comunidad de Madrid

1083/2009, de 3 de julio, (RD 1083/2009, en adelante), por el que se regula la indicada Memoria, porque según se indica, en el punto primero de esta, la tramitación del Proyecto normativo que nos ocupa se ha iniciado con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que actualmente se rige la citada Memoria; así, se comprueba que el trámite de consulta pública se realizó en junio de 2017. La referida Memoria se adecúa a lo dispuesto en el artículo 2 del citado RD 1083/2009.

Consta el Informe de impacto por razón de género, confeccionado por la Dirección General de la Mujer el 28 de febrero de 2018, 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, 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, de 1 de marzo de 2018; 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 23 de febrero de 2018.

Figura asimismo, el Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos, exigido por la Disposición Adicional primera de la Ley 20/2017, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2018. El 28 de febrero de 2018 fue emitido un primer Informe exigiendo que en la Memoria se incluyeran determinados extremos y el 23 de marzo siguiente, se emitió un nuevo Informe favorable *“al entender que la aprobación del proyecto de decreto informado no supondrá incremento del gasto público o disminución de los ingresos de la Comunidad de Madrid, respecto a los autorizados para el ejercicio 2018”*.

También obra en el expediente, el Informe de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano – Subdirección General de Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano-, de la anteriormente denominada Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, en aplicación del artículo 4 del Decreto 85/2002, de



Comunidad de Madrid

23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid.

De conformidad con lo previsto en el artículo 35 del Decreto 210/2003, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y sus Comisiones, el texto proyectado ha sido remitido a las Secretarías Generales Técnicas de las distintas Consejerías, las cuales han efectuado las observaciones que han estimado pertinentes, figurando en la Memoria un detallado análisis de éstas.

Así mismo, teniendo en cuenta la materia sobre la que versa este Proyecto de Decreto, se ha solicitado Informe al Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, el cual no ha formulado observaciones al Proyecto remitido, tal como se constata en el oficio de 16 de mayo de 2018.

También procede señalar que, de conformidad con el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, el Proyecto se ha sometido al trámite de información pública y audiencia de los interesados, tal como se ha certificado con fecha 19 de marzo de 2018.

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, y Ordenación del Territorio, con fecha 25 de julio de 2018

Por tanto, procede concluir que, hasta la fecha, la tramitación del Proyecto sujeto a Informe es ajustada a derecho, analizando a continuación el contenido del mismo.

Cuarta.- Contenido del Proyecto de Decreto.

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 ese 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

Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad, al carecer de normativa propia al respecto (art. 33 del EA).

El Proyecto normativo sometido a Dictamen consta de una parte expositiva, dividida en dos apartados, y de otra articulada, distinguiéndose en ésta un artículo único por el que se aprueba el Reglamento de vías pecuarias de la Comunidad de Madrid, cuyo texto se inserta a continuación de la Disposición Derogatoria única y de las dos Disposiciones Finales. La primera Disposición Final modifica el Decreto 65/1989, de 11 de mayo, y la segunda se refiere a la entrada en vigor de la norma.

El Reglamento de vías pecuarias consta, como ya hemos indicado *ut supra*, de sesenta y cinco artículos, dos Disposiciones Transitorias, dos Disposiciones Finales, relativas al Derecho supletorio y a la habilitación de desarrollo, y tres Anexos.

En primer lugar, procede realizar unas observaciones de carácter formal.

El texto proyectado es una disposición de carácter no propiamente modificativa que incluye además, modificaciones de otra disposición. Al amparo de la directrices 42 a) y 59, esta circunstancia sólo se dará de manera excepcional.

Según el apartado II 3) de la Memoria, se ha descartado la elaboración de un nuevo decreto específico de modificación del Decreto 65/1989, y de una orden de desarrollo, optando por incluir la modificación en el texto proyectado dado que “*no es muy extensa, y con la finalidad de agilizar y simplificar los trámites administrativos*”. Sin embargo, cabe apuntar que la norma modificada consta de quince artículos, de los cuales son modificados cuatro, además de las disposiciones finales, por lo que en términos relativos la modificación no parece tan baladí.

Por otro lado, la competencia en cuya virtud se modifica esta norma es diferente de la que permite dictar el Reglamento que da nombre al texto proyectado. También cabe apuntar que el hecho de que la modificación del Decreto 65/1989 se ubique en una Disposición Final de la norma proyectada puede perjudicar su conocimiento y localización.





Comunidad de Madrid

Tales aspectos debieran ser tenidos en cuenta a efectos de valorar la aprobación de la modificación del Decreto 65/1989 de forma independiente, sin perjuicio de no apreciar obstáculo jurídico alguno para su tramitación en la forma prevista.

Una vez indicado lo anterior, analizaremos el contenido del texto sometido a Informe.

La **parte expositiva** consta de dos partes diferenciadas:

La primera versa sobre las competencias para dictar el presente texto, y el objeto del texto proyectado, justificándolo en tres ejes fundamentales: la incorporación de los principios de buena regulación, la adaptación de los procedimientos en materia de vías pecuarias a la normativa posterior a la publicación de la Ley 8/1998 y por último, en la necesidad de conservar el medio ambiente. En este primer apartado, también se alude a la modificación del Decreto 65/1989. No obstante, no se hace referencia a las competencias en cuya virtud se modifica éste último. Dada la relevancia de esta modificación, se considera necesario introducir alguna referencia al respecto, al amparo de la directriz 12 y de lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, que exige justificar los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En concreto, destacamos la necesidad de *“generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas”*.

La segunda parte del expositivo, contiene una breve exposición del contenido del Reglamento de vías pecuarias, además de detallar los aspectos más relevantes de la tramitación, tal como exige la directriz 13.

A continuación se introduce una fórmula promulgatoria en los términos previstos en la directriz 16.

El **artículo único** se refiere a la aprobación del Reglamento de vías pecuarias, que se inserta a continuación, de conformidad con lo dispuesto en la directriz 93.





Comunidad de Madrid

La **Disposición Derogatoria única**, prevé la derogación de “*cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente decreto*”, Conviene advertir al respecto que la directriz 41 indica que las disposiciones derogatorias deben ser precisas y expresas y que, por ello, habrán de indicar tanto las normas o partes de ellas que se derogan, como las que se mantienen en vigor.

La **Disposición Final primera** se refiere a la modificación del Decreto 65/1989. De acuerdo con la directriz 57 se divide en siete apartados, tantos como preceptos se modifican.

Antes de iniciar un análisis pormenorizado del texto, debemos partir de la finalidad de la modificación, que según se ha indicado, consiste en sustituir las referencias al suelo rústico por la de suelo urbanizable no sectorizado. A tal efecto, no debemos olvidar que según el expositivo de dicho Decreto, este se aplica exclusivamente al suelo no urbanizable común, teniendo en cuenta que “*cuando no exista Plan General Municipal todo el suelo rústico se considerará como suelo no urbanizable común*”. Por otro lado, “*el suelo rústico se registrará por las normas de carácter general contenidas en la Ley 4/1984, por lo dispuesto en este Decreto y por las disposiciones que pueda dictar la Consejería de Agricultura y Cooperación, sin perjuicio de las disposiciones de carácter general que le son aplicables y las que se dicten en materia medioambiental*”.

Cabe advertir, en este punto, que la citada 4/1984 fue derogada por la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. Según la Disposición Transitoria primera c) de ésta, al suelo no urbanizable común se le aplicará el régimen establecido en la presente Ley para el suelo urbanizable no sectorizado. En consecuencia, habría de atenderse a esta previsión para interpretar el Decreto 65/1989.

Así las cosas, la finalidad del Proyecto, según se indica en su parte expositiva, es sustituir las referencias al suelo rústico por el término “suelo urbanizable no sectorizado”. Ahora bien, es de advertir que el suelo rústico pudiera ser calificado como no urbanizable de protección, no habiéndose tenido en cuenta esta circunstancia. Por otro lado, la previsión del expositivo no ha sido satisfecha en su totalidad; así, el artículo 1 del Decreto 65/1989 mantiene el término “suelo rústico” y lo mismo se puede predicar de los artículos 13, 14 y 15, sin que se haya justificado la razón de estas omisiones.



Comunidad de Madrid

También es destacable que el término rústico ha sido sustituido por el de “no urbanizable” en la modificación proyectada del artículo 6, lo que no concuerda con la explicación del expositivo del texto proyectado, incumpliendo, de este modo, la finalidad de este, a que se refiere la directriz 12.

Todos estos aspectos resultan sumamente confusos, con una innegable trascendencia en lo que se refiere a la correcta clasificación del suelo, por lo que se insta a su revisión y oportuna clarificación, por necesarias razones de seguridad jurídica y coherencia normativa.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Fijado anterior, analizaremos cada uno de los artículos modificados.

La modificación del artículo 4 aporta una nueva definición de los terrenos de secano, para los que se exigen dos requisitos: que catastralmente tengan la consideración de labor o labradío secano y que al menos durante los dos últimos años vengán siendo objeto de cultivos agrícolas.

El artículo 5 define los terrenos forestales por remisión a la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid.

No obstante, a estos efectos, también habría de tenerse en cuenta la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, de carácter básico. Urge precisar que el término terreno forestal es equivalente al de montes, de acuerdo con el artículo 3 de la citada Ley 16/1995. Por ello, se sugiere hacer referencia también a la legislación estatal.

El artículo 6 se refiere a las actividades compatibles con el suelo no urbanizable.

Además de lo ya indicado anteriormente, cabe señalar que esta clasificación de suelo no existe en el ordenamiento autonómico. El artículo 13 de la Ley 9/2001, distingue el suelo urbano, urbanizable y no urbanizable de protección. Tampoco en la legislación estatal. De hecho, el artículo 21 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana dispone que “*todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta ley, en una de*





Comunidad de Madrid

las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado". En consecuencia, la modificación proyectada conduciría a problemas interpretativos- incumpliendo los principios del artículo 129 de la Ley 39/2015- debiendo adaptarse a las clasificaciones existentes del suelo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En todo caso, corresponde advertir que el régimen urbanístico de las distintas clases de suelo, así como las actuaciones que cabe realizar sobre los mismos, se contempla actualmente en la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid; en particular, el régimen del suelo no urbanizable de protección se regula en los artículos 28 y 29, por lo que toda regulación de estos aspectos requiere la plena observancia de tales previsiones legales, por exigencias del principio de jerarquía normativa.

Por otro lado, en el proyectado apartado c) de este artículo se hace una remisión a *"los suelos a lo que se les aplica este decreto"*.

Urge concretar este término, porque el ámbito de aplicación del Decreto se contiene en el expositivo, que no ha sido actualizado conforme a la normativa vigente. La redacción propuesta, puede originar de nuevo, problemas interpretativos. Esta advertencia es igualmente válida para la redacción propuesta del artículo 11.

El artículo 11 establece la necesidad de informe favorable del Ayuntamiento correspondiente para el caso de construcciones e instalaciones compatibles con los tipos de suelos a los que les es de aplicación del Decreto cuya modificación se proyecta.

Tal genérica previsión no hace sino generar incertidumbre. Ya hemos anticipado que el régimen del suelo y las actuaciones que caben sobre el mismo vienen determinadas en la Ley 9/2001; así, por ejemplo, el artículo 29 del referido texto legal establece los trámites que habrían de seguirse para legitimar ciertos usos en suelo no urbanizable de protección.

Los trámites enunciados en la Ley deben ser observados en todo caso, sin que ninguna previsión reglamentaria pueda eludir su aplicación, por lo que debe reformularse este precepto a fin de clarificar tal extremo. Al tiempo, debe determinarse





Comunidad de Madrid

con precisión el sentido y alcance del Informe municipal a que se alude y cómo se articularía su exigencia en el marco legal vigente.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Se añade una Disposición Final primera consistente en un título habilitante a la Consejería en materia de agricultura “*para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en este decreto*”.

En tal sentido, cabe señalar, como tiene reiteradamente declarado la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, que la potestad reglamentaria se ejerce hoy, en España, por una pluralidad de órganos de los distintos entes territoriales. Sin embargo, nuestro sistema normativo atribuye sólo a algunos de estos órganos la titularidad originaria de esta potestad; la de los restantes es, pues, una competencia de atribución.

La titularidad de la potestad reglamentaria originaria corresponde, en el caso de la Comunidad de Madrid, al Consejo de Gobierno – artículo 22.1 EA y artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración (en adelante, Ley 1/1983).

Determinado que es al Gobierno de la Comunidad de Madrid, al que le corresponde la potestad reglamentaria originaria, no existe obstáculo, dentro de los límites de la materia, para que dicha potestad reglamentaria pueda ser ulteriormente conferida a los Consejeros, por lo que la potestad reglamentaria que ostentan los mismos debe calificarse como derivada o por atribución.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988, de 4 de febrero -referida al ámbito estatal pero que puede igualmente ser aplicada al ámbito autonómico- manifiesta que “(...) es de rechazar el argumento según el cual la potestad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que éste pueda a su vez conferirla válidamente a otros órganos diferentes, toda vez que la potestad reglamentaria de ser originaria (art. 97 CE), no excluye la posibilidad de delegaciones singulares”.



Comunidad de Madrid

A los Consejeros, además de ostentar una potestad reglamentaria derivada o por atribución, el artículo 41, letra d), de la citada Ley 1/1983, les reconoce el ejercicio de la potestad reglamentaria *“en la esfera de sus atribuciones”* así como la potestad de *“dictar circulares e instrucciones”*, pero sólo pueden ejercer esa potestad reglamentaria cuando otra disposición se la atribuya con carácter singular y para materias concretas, constitutivas de una simple competencia de atribución (STC 185/1995, de 14 de diciembre), no pudiendo ejercerla con base exclusivamente en dicha norma legal –el art. 41 de la Ley 1/1983-.

Las atribuciones normativas de potestad reglamentaria a autoridades distintas del Gobierno tienen, por tanto, límites rigurosos que deben respetarse: debe tratarse de una habilitación expresa y para la regulación de materias concretas y singulares.

Toda vez, como vemos, que la potestad reglamentaria originaria compete al Gobierno, interesa finalmente traer a colación la doctrina que viene sosteniendo la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril y 21 de mayo de 2012, en los que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias en favor de los Consejeros cuando se limiten a *“la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar”*.

En la Disposición Final segunda se concreta que el informe previsto en el artículo 11 se entenderá evacuado en sentido negativo *“una vez transcurrido los 3 meses desde la recepción de la petición de su emisión”*.

Sin perjuicio de lo ya apuntado a propósito de este Informe, advertimos que esta previsión no es propia del contenido de una disposición final, de acuerdo con la directriz 42.

Por último se prevé que la Disposición Final segunda del Decreto 65/1989 pase a ser la Disposición Final tercera. Esta modificación obedece a razones puramente sistemáticas, por lo que ninguna objeción que formular.

La **Disposición Final segunda** del texto proyectado se refiere a su entrada en vigor, de conformidad con las directrices 42 f) y 43.



Comunidad de Madrid

Analizado lo expuesto, procedemos al análisis del proyectado Reglamento de vías pecuarias.

El **Título Preliminar**, dedicado a las disposiciones generales, consta de tres artículos.

El **artículo 1** se refiere al objeto y al ámbito de aplicación.

El **artículo 2** detalla los órganos competentes en materia de Vías Pecuarias, sistematizando lo ya expresado en la Ley 8/1998. Así, indica que corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid la resolución de los procedimientos siguientes:

- a) De creación y ampliación de vías pecuarias, lo cual ya se preveía en el artículo 18.1 de la citada Ley.
- b) De desafectación de terrenos pertenecientes a vías pecuarias, tal como se preveía en el artículo 20.1 de la Ley 8/1998.
- c) De enajenación, cesión o permuta de los terrenos desafectados de las vías pecuarias, cuando dicha competencia esté atribuida al Consejo de Gobierno en la Ley reguladora del Patrimonio de la Comunidad de Madrid, que lo hace depender del importe de la operación.
- d) De aprobación del Plan de Uso y Gestión de las Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, así como sus revisiones y modificaciones, tal como se establece en el artículo 29, apartados 1 y 9 de la Ley 8/1998.

En el segundo apartado se detallan las competencias del titular de la Consejería, lo cual responde igualmente a un intento compilatorio y a una reiteración de las normas ya establecidas en la Ley 8/1998.

El tercer apartado define las competencias de la dirección general competente, con carácter residual. Para mayor claridad, debería añadirse que será la *“dirección general competente por razón de la materia”* u otra expresión equivalente.





Comunidad de Madrid

Expuesto cuanto antecede, debemos reparar en lo dispuesto en los apartados 1.c) y 2.c) de este artículo; en éstos se determina a quien corresponde la competencia para resolver los procedimientos de enajenación, cesión o permuta de los terrenos desafectados de las vías pecuarias, atribuyendo ésta al Consejo de Gobierno cuando dicha competencia esté atribuida al mismo en la Ley reguladora del Patrimonio de la Comunidad de Madrid; en otro caso, esto es, cuando la competencia para resolver dichos procedimientos no corresponda al Consejo de Gobierno -según dicción literal del apartado 2.c)-, corresponderá al titular de la Consejería competente en materia de vías pecuarias.

Pues bien, tales previsiones no se acomodan a lo dispuesto en los artículos 5 y 22 de la Ley 8/1998, que contemplan una regla específica en relación con la competencia para enajenar, ceder y permutar los terrenos desafectados de las vías pecuarias.

Así, el artículo 5 de la precitada Ley 8/1998 señala:

“1. El ejercicio de las competencias que la presente Ley atribuye a la Comunidad de Madrid en materia de vías pecuarias corresponderá a la Consejería que por razón de la materia las tenga atribuidas, salvo las actuaciones que expresamente se atribuyen al Consejo de Gobierno y, en razón de las competencias que tengan asumidas, al resto de las Consejerías. La competencia de la Consejería se extiende también a los actos de administración y disposición de carácter patrimonial sobre los terrenos resultantes de la desafectación de las vías pecuarias, así como al otorgamiento de los documentos que requieran los actos jurídicos que sobre las mismas puedan celebrarse” (el subrayado es nuestro).

A su vez, el artículo 22 del referido texto legal indica:

“1. La Consejería competente en materia de vías pecuarias podrá enajenar, permutar o ceder gratuitamente los terrenos desafectados de las mismas, de acuerdo con lo previsto en la Ley del Patrimonio de la Comunidad.

No obstante, será necesaria autorización del Consejo de Gobierno y comunicación a la Asamblea de la decisión adoptada para proceder a la enajenación directa de aquellos, siempre que concurra alguna de las circunstancias previstas en la legislación reguladora del patrimonio de la Comunidad” (el subrayado es nuestro).



Comunidad de Madrid

La lectura conjunta de ambos preceptos revela que la Ley 8/1998 ha previsto un régimen especial, en cuya virtud se atribuye a la Consejería competente en materia de vías pecuarias la competencia para enajenar, ceder o permutar los terrenos desafectados de las mismas, con la única particularidad de recabar la necesaria autorización del Consejo de Gobierno, además de la pertinente comunicación a la Asamblea, en los supuestos de enajenación directa, según dispone el artículo 22 previamente transcrito. La remisión que este último precepto realiza a la Ley de Patrimonio debe entenderse referida, por tanto, al cauce procedimental.

En consecuencia, no resulta adecuada la remisión a la Ley de Patrimonio de la Comunidad de Madrid que contiene el apartado 1.c) a efectos de atribuir tal competencia al Consejo de Gobierno cuando así lo establezca la citada Ley, lo que, a su vez, tiene su lógica repercusión en lo dispuesto en el apartado 2.c).

Así pues, resultará necesario reformular la redacción de tales apartados del artículo 2.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 3** está dedicado a la declaración de interés natural y/o cultural.

La Ley 3/1995, de carácter básico, no fija tal distinción. Es el artículo 9 de la ley 9/1998, quien distingue entre las vías de interés natural y cultural, como un plus al concepto de vía pecuaria, que impide su desafectación.

El texto proyectado desarrolla el cuarto apartado del citado artículo 9.

Destaca la intervención del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, creado por Decreto 103/1996 de 4 de julio, 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, orientada al desarrollo sostenible.





Comunidad de Madrid

A este respecto, cabe aludir al artículo 5.3 de la Ley 8/1998, según el cual: *“durante la tramitación de los procedimientos administrativos regulados en los Títulos Primero y Segundo de la presente Ley, se requerirá, en los términos y en los supuestos previstos reglamentariamente, informe previo del Patronato de la Red de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid”*. Suprimido este por Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, se establece la necesidad de participación en el procedimiento del referido Consejo de Medio Ambiente.

Se advierte que no se concreta cuándo ha de procederse a tal declaración; simultánea o posteriormente a la declaración de una vía como pecuaria, al amparo del artículo 11 proyectado.

Concluido el Título Preliminar, abordaremos el examen del **Título I**, que está dedicado a las potestades de conservación y defensa de las vías pecuarias. A su vez, se divide en Capítulos, de conformidad con la directriz 20. El primero, se refiere a la *“Investigación, recuperación posesoria y desahucio”* (art. 4-6).

El **artículo 4** se refiere a la potestad de investigación, sin aportar novedades significativas con respecto a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 8/1998.

El **artículo 5** contempla el procedimiento de recuperación posesoria, en cumplimiento de la previsión recogida en el artículo 11.1 de la Ley 11/1998, a cuyo tenor: *“La Comunidad de Madrid podrá recuperar por sí misma, en cualquier momento, la posesión indebidamente perdida de las vías pecuarias, a cuyo fin desarrollará reglamentariamente el procedimiento a seguir”*.

A tal efecto, debe tenerse en cuenta que el apartado 2 del artículo 68 del Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas - referente al ejercicio de la recuperación de la posesión- tiene carácter básico, por lo que sus previsiones habrán de ser necesariamente observadas. Su tenor literal es el siguiente:

“2. Conocido el hecho de la usurpación, se dispondrán las medidas necesarias para su comprobación y para la determinación de la fecha de inicio, a cuyo efecto se podrá



Comunidad de Madrid

solicitar la colaboración del personal al servicio de las administraciones públicas o de los ciudadanos, de acuerdo con los artículos 61 y 62 de la Ley.

Comprobado el hecho denunciado, se acordará el inicio de la recuperación posesoria, lo que se notificará al ocupante, con el fin de que alegue lo que estime conveniente en el plazo de diez días, o en plazo inferior, si así se hubiera señalado motivadamente (...)."

Sin perjuicio de su directa aplicabilidad en atención a su carácter de norma básica, convendría revisar el artículo 5 del Proyecto que examinamos a fin de adecuar su redacción a las previsiones del mismo.

Merece observar, en este punto, que junto con el procedimiento de recuperación posesoria y pese al título del artículo, este precepto parece introducir realmente, en sus apartados 1 a 3, un procedimiento de investigación de los bienes. En otro caso, no se comprende la referencia al plazo de tres meses con el fin de conocer las circunstancias de la ocupación, trámite que es más propio de la investigación que del procedimiento que nos ocupa, ni las medidas cautelares previstas en el apartado 2, ni el trámite de audiencia del apartado 3. Tal aspecto deber ser, pues, revisado y clarificado.

El **artículo 6** está dedicado al desahucio administrativo, al que no se refieren ni la Ley 8/1998, ni la Ley 3/1995. No obstante, el artículo 41 de la Ley 33/2003, básico, configura el desahucio como una potestad de la Administración en aras a la defensa de su patrimonio. También se contempla en el artículo 11 de la Ley 3/2001 de Patrimonio de la Comunidad de Madrid.

El texto proyectado constituye una copia casi literal del artículo 59 de la Ley 33/2003, si bien las omisiones no contribuyen a la mejor comprensión de la norma, por lo que se sugiere sea completado.

Al tiempo, debería reconsiderarse, por razones de coherencia, que la declaración de extinción o caducidad del título sea realizada mediante "resolución de la dirección general competente en materia de vías pecuarias" como dispone el apartado 3 de este precepto, toda vez que, en el caso de la recuperación posesoria prevista en el artículo precedente (art. 5), se prevé que sea aprobada por Orden del Consejero competente.





Comunidad de Madrid

El Capítulo II del Título I del Proyecto sometido a Informe se refiere a la clasificación, deslinde, amojonamiento y delimitación provisional.

Consta de ocho artículos. Los artículos 7 a 10, de carácter conceptual, incluyen especialidades respecto del procedimiento que se regula en el artículo 11, apreciación que debería indicarse con mayor claridad en cada uno de ellos.

Antes de proceder al análisis individualizado de cada uno artículo, también es de observar que algunos aspectos comunes del procedimiento se detallan innecesariamente en estos artículos, como es el caso de las notificaciones – en los artículos 7.4, 9.5 y 10.4 se menciona expresamente que la resolución que se adopte se notificará a las personas y entidades a que se refiere el artículo 11.1.

En cambio, otros aspectos que deberían ser objeto de análisis individualizado no se mencionan. Así, por ejemplo, no se prevé el deslinde abreviado a que se refiere el artículo 15.2 c) de la Ley 8/1998, ni tampoco la relación de ocupaciones e intrusiones que obligatoriamente ha de incluir el deslinde por imposición del artículo 8.2 de la Ley 3/1995, y el artículo 15.2 a) de la Ley 8/1998, según analizaremos más adelante.

Expuesto lo anterior, procedemos al análisis individualizado de cada uno de los preceptos que integran el presente Capítulo:

El **artículo 7** se refiere a la potestad de clasificación, si bien el artículo 7 de la Ley 3/1995, define la clasificación como un acto administrativo. En aras a mantener una adecuada coherencia, se sugiere modificar tal aspecto en la norma proyectada.

El **artículo 8** se ocupa de la corrección y actualización de la clasificación.

En su apartado 1, reproduce de forma incompleta lo dispuesto en el artículo 13.3 de la Ley 8/1998, pues se omite la expresión “*y en las que se precise la revisión de la descripción*”, aspecto que, por tanto, deberá revisarse.

En cualquier caso, urge recordar que la directriz 4, a propósito de la reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias, señala que “*no es correcta la mera reproducción de preceptos legales (...) en normas reglamentarias o su inclusión con*



Comunidad de Madrid

algunas modificaciones concretas que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma. Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal)”.

La redacción del apartado 3 –donde se indica que “podrán” ser objeto de clasificación, mediante la tramitación ordinaria del procedimiento establecido en este Capítulo, las vías pecuarias que no hubieran sido incluidas en la clasificación correspondiente por error, desconocimiento o por cualquier otra causa”- no se compadece con lo previsto en la Disposición Adicional primera de la Ley 3/1995, de carácter básico, a cuyo tenor: “las vías pecuarias no clasificadas conservarán su condición originaria y deberán ser objeto de clasificación con carácter de urgencia” (el subrayado es nuestro).

Tal aspecto deberá ser revisado, en orden a evitar que pueda entenderse conculcada la normativa estatal básica.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En el último apartado -ap. 4- se alude a los errores materiales, de hecho o aritméticos en contraposición a los errores de clasificación, previamente indicados, los cuales se sustanciarán de “*acuerdo con lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común*”. Urge advertir, en este punto, que no resulta procedente que el citado apartado 4 señale que tal rectificación se realizará mediante “*resolución de la dirección general competente en materia de Vías Pecuarias*”, puesto que la clasificación se aprueba por Orden de la Consejería.

Recordamos al respecto que, según dispone el artículo 53.5 de la Ley 1/1983, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, “*la rectificación de los errores materiales, de hecho o aritméticos corresponderá al propio órgano administrativo que haya dictado el acto*”.

Tal extremo deberá ser, por tanto, oportunamente corregido.





Comunidad de Madrid

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 9** define el deslinde en consonancia con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 8/1998.

Se observa, no obstante, que el apartado 5, al referirse a las inscripciones que deben practicarse en el Registro de la Propiedad, incide en un ámbito de competencia exclusiva estatal, pues corresponde al Estado la “ordenación de los registros e instrumentos públicos” ex artículo 149.1.8ª CE. En consecuencia, tal previsión deberá suprimirse.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Esta observación resulta extensible al artículo 22.7 del texto proyectado, redactado en términos similares.

El **artículo 10** de la norma proyectada vuelve a incurrir en el vicio previamente advertido de reproducir lo dispuesto en la Ley 8/1998.

En el caso de su apartado 3, reproduciendo en su literalidad lo prevenido en el artículo 16.2 del referido texto legal, lo que revela su innecesariedad.

El apartado 1, por su parte, reproduce de forma incompleta la definición del “amojonamiento” que ya contiene la Ley 8/1998 en su artículo 16.1. Por necesarias razones de seguridad jurídica, deberá revisarse tal aspecto.

El **artículo 11** está dedicado al procedimiento de clasificación, deslinde y amojonamiento.

Desde una perspectiva formal, y al amparo de la directriz 30, se considera que es un artículo excesivamente largo, en la medida que contiene más de cuatro apartados.

Por otro lado, y en cuanto al deslinde, de conformidad con la directriz 4, se aconseja copiar literalmente los preceptos básicos. Así, se debería sustituir la expresión



Comunidad de Madrid

“*defensa de la naturaleza*” por el de “*defensa del medio ambiente*”, empleado por el artículo 8.7 de la Ley 3/1995.

Esta observación es predicable de los artículos 19.3 y 23.3 del texto proyectado.

Atendiendo a su contenido, advertimos que este precepto regula, como hemos indicado, el procedimiento de clasificación, deslinde y amojonamiento de las vías pecuarias. Puede resultar confuso que se regule un único procedimiento para todos estos supuestos cuando el objeto de los procedimientos citados es distinto. Una regulación separada de los mismos resultaría, a nuestro juicio, más clara y correcta desde un punto de vista sistemático y de seguridad jurídica. Se recomienda, por tanto, un replanteamiento de tal aspecto.

Asimismo, urge advertir que el artículo 15 de la Ley 8/1998 contiene una serie de normas a las que debe ajustarse el procedimiento de deslinde. Pues bien, se observa que la regulación propuesta omite toda mención a la previsión recogida en el apartado 2.a) del mencionado precepto legal, a cuyo tenor “*el expediente de deslinde habrá de incluir necesariamente la relación de ocupaciones, intrusiones y colindancias que afecten a la vía que se deslinda*” -en los mismos términos se pronuncia el artículo 8.2 de la Ley 3/1995, de carácter básico-

Por imprescindibles razones de seguridad jurídica, consideramos que la incorporación de tal previsión resulta necesaria, por así exigirse legalmente.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Asimismo, en orden a evitar problemas interpretativos, se aconseja revisar el apartado 4, relativo al trámite de audiencia, a fin de acomodar su redacción a lo dispuesto en el artículo 15.2 b) de la Ley 8/1998.

También se aprecia cierta disfunción entre los apartados de este artículo, pues el apartado 4 hace referencia a la finalización de la instrucción del procedimiento una vez realizados los trámites del apartado 3, cuando el apartado 5 también se refiere a ciertos trámites que han de cumplimentarse durante la tramitación del procedimiento. Dicho extremo deberá ser objeto, por tanto, de oportuna revisión.





Comunidad de Madrid

Para finalizar, podría incorporarse una mención al “deslinde abreviado” a que se refiere el artículo 15.2 c) de la Ley 8/1998, ya que se omite toda referencia al mismo en el Proyecto.

El **artículo 12** regula el Inventario de vías pecuarias de la Comunidad de Madrid, respecto del cual, nada que objetar.

Tan sólo añadir que no se hecho referencia a la previsión del artículo 47 de la Ley 8/1998, respecto de la posible incorporación a la red nacional de las vías pecuarias de la Comunidad de Madrid, que estén comunicadas con aquella.

El **artículo 13** detalla el procedimiento de delimitación provisional, previsto en el artículo 14 de la ley 9/1998.

Convendría que se clarificasen los trámites que han de seguirse en caso de que se incoe el procedimiento de oficio, pues el apartado 5 de este precepto resulta confuso al incorporar también referencias al inicio del procedimiento a instancia de parte.

El **artículo 14**, con el que culmina el Título I, está dedicado a la señalización de los mojones y de las señales de la vía pecuaria remitiéndose al Anexo I.

No obstante, es de advertir que la regulación de la señalización de las vías pecuarias se contiene en más preceptos, por lo que la redacción del precepto se antoja incompleta, pese a su título.

El **Título II** se refiere a la creación, desafectación y modificación del trazado de las vías pecuarias, dividiéndose en tres Capítulos.

El primero, con cuatro artículos, sobre creación, ampliación y restablecimiento de las vías pecuarias, regula el procedimiento correspondiente. A la creación y ampliación de las vías pecuarias, se dedica el artículo 18 de la Ley 8/1998; al restablecimiento, el artículo 19 de la misma Ley.





Comunidad de Madrid

Así, el **artículo 15** se ocupa del inicio del procedimiento de creación o ampliación de las vías pecuarias.

En el apartado 2, debería definirse de forma precisa qué se entiende por *“operaciones materiales sobre el terreno”*, por razones de seguridad jurídica.

El **artículo 16**, acerca de la instrucción del procedimiento de creación o ampliación de vías pecuarias, prevé la señalización en el terreno de sus límites *“mediante los elementos que se consideren pertinentes”*. Este aspecto no se aborda con la suficiente precisión, por lo que se sugiere su concreción.

En el apartado 4 de este artículo debiera indicarse que la propuesta será formulada por el Consejero competente en la materia, en lugar de atribuir tal función a la *“dirección general competente”*, en atención a que la resolución final del expediente correrá a cargo del Consejo de Gobierno.

Esta misma observación es extensible al artículo 20.3 del Proyecto.

El **artículo 17**, se refiere a la aprobación de la creación o ampliación de la vía pecuaria y a las actuaciones subsiguientes. En consonancia con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 8/1998 se indica que el acuerdo que resuelva sobre la creación o ampliación de las vías pecuarias se adoptará por el Consejo de Gobierno.

El **artículo 18** versa sobre el restablecimiento, desarrollando el artículo 19 de la Ley 8/1998. Con él finaliza el Capítulo I del Título II.

Su apartado 2 determina que la valoración de los terrenos a que hace referencia el artículo 19.2 de la Ley 8/1998 *“será emitida por la dirección general competente en materia de Valoraciones de Terrenos, a través del procedimiento previsto en la normativa reguladora correspondiente”*.

Parece responderse así a lo preceptuado en el referido artículo 19.2 de la Ley 8/1998, que insta a que el método de valoración se fije reglamentariamente; no obstante, la previsión previamente transcrita adolece claramente de la debida precisión, lo que no





Comunidad de Madrid

se compadece con las elementales exigencias de seguridad jurídica. Resulta pertinente, en consecuencia, un mayor grado de concreción.

Esta observación es predicable de los artículos 22.4 y 23.4 del texto proyectado.

En el apartado 3 del artículo 18 la expresión “ampliación del dominio público” resulta confusa por lo que procede clarificar con exactitud a qué realidad material se está haciendo referencia; en cualquier caso, las previsiones de este apartado bien pudieran entenderse como una concreción de lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley 8/1998.

El Capítulo II se refiere a la desafectación y consta de cuatro artículos.

El **artículo 19** está dedicado al inicio del procedimiento de desafectación, el cual sólo se inicia de oficio.

Se recomienda una redacción más clarificadora del apartado segundo; en concreto del concepto “*cumplimiento del destino y fines de la vía pecuaria*”, en contraposición con el de su estado y uso actual.

En los dos últimos apartados se regulan dos trámites, más propios del trámite de instrucción que del inicio del expediente.

En el apartado 3 de este artículo convendría incorporar una referencia expresa a los “Ayuntamientos” en consonancia con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 8/1998, que a su vez remite al artículo 13.2 del mismo texto legal.

El **artículo 20** regula la instrucción del procedimiento de desafectación, mientras que el **artículo 21** se refiere a la aprobación de la desafectación, cuya resolución se atribuye al Consejo de Gobierno de conformidad con lo estipulado en el artículo 20 de la Ley 8/1998.

El **artículo 22** se refiere a la enajenación, cesión y permuta de terrenos desafectados de la vías pecuarias, en desarrollo del artículo 22 de la Ley 9/1998.



Comunidad de Madrid

En el primer apartado se dispone que estos procedimientos se tramitarán conforme a lo establecido en el reglamento proyectado y en la normativa reguladora del patrimonio de la Comunidad de Madrid, estableciendo a continuación especificaciones en cuanto al inicio, al plazo y a la resolución.

El procedimiento que con mayor detalle se regula es el de permuta, al que se dedican los apartados 4 a 7.

El apartado 4 supone una reproducción de lo dispuesto en el artículo 22.3 de la Ley 8/1998, con la salvedad de mencionar el *“previo informe que fundamente la necesidad de realizar dicha permuta”*.

Recordamos al respecto que, según la directriz 4, no es correcta la mera reproducción de preceptos legales en las normas de desarrollo; en este caso, además, se induce a confusión porque se reproduce con matices un precepto legal.

Por otro lado, advertimos que la remisión que contempla su apartado 5 a los artículos 23 y 24 de la norma genera confusión. Sería deseable, por razones de seguridad jurídica, que en este precepto se regulase la tramitación exigible, de modo que pudieran evitarse problemas interpretativos o de aplicabilidad práctica. En este sentido, conviene recordar que la STC de 28 de mayo de 2015 ya puso de relieve que la exigencia del artículo 9.3 CE, relativa al principio de seguridad jurídica, implica que *“el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisla sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas y perplejidades difícilmente salvables respecto de la previsibilidad de cuál sea el derecho aplicable y las consecuencias derivadas del mismo (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4)”*.

También se advierte que el apartado 6 impone la exigencia de asumir los costes de la permuta por parte de la entidad o particular interesado en la misma, además de la obligación de facilitar a la Comunidad de Madrid los terrenos por los que discurrirá la vía pecuaria, debidamente acondicionados para el nuevo uso.





Comunidad de Madrid

Esta previsión se recoge en la Ley 8/1998 en relación con las modificaciones de trazado (art. 23.3) pero no en relación con la permuta. Su regulación en esta sede supone, por tanto, la imposición de obligaciones legalmente no contempladas, lo que supone, a nuestro juicio, una extralimitación.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El último Capítulo del Título II se refiere a las modificaciones del trazado, a las que se dedican los artículos 11 a 13 de la Ley 3/1995 y los artículos 23 a 28 de la Ley 8/1998.

No obstante, se ha de manifestar que no se sigue la ordenación de estas leyes, en las cuales se distinguen tres supuestos: por razones de interés público y excepcionalmente por interés particular; como consecuencia de una nueva ordenación territorial y por último, como consecuencia de la realización de obras públicas.

El texto proyectado dedica los artículos 23 a 26 al procedimiento de modificación, sin distinción; el artículo 26 a los desvíos provisionales, el 27 a los cruces con otras vías de comunicación, y el 28, al procedimiento de autorización de cruces con otras vías de comunicación.

El **artículo 23** atiende al inicio del procedimiento de modificación del trazado.

En el apartado 2 de detallan las exigencias de la propuesta de modificación del trazado.

Aunque en primer lugar se exige cumplimentar los requisitos del artículo 23 de la Ley 8/1998, y este se remite a la legislación estatal, no se han apuntado determinados requisitos básicos para la modificación del trazado cual es la necesidad de previa desafectación de la vía pecuaria, como se desprende del artículo 11 de la Ley 3/1995, o la necesidad de que la modificación asegure el mantenimiento de la integridad superficial, la idoneidad de los itinerarios y de los trazados, junto con la continuidad del tránsito ganadero y de los demás usos compatibles y complementarios con aquél.

Se sugiere sean incluidos en aras a la claridad normativa.





Comunidad de Madrid

Por su parte, se obliga al promotor a cumplir con las *“instrucciones básicas a tener en cuenta exigidas por la consejería competente en materia de Vías Pecuarias para su sometimiento a información pública mediante su publicación en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid” así como en el Portal de la Transparencia de la Comunidad de Madrid”*.

Es de observar que, salvo error u omisión, no se han publicado tales instrucciones.

Por otra parte, debe advertirse que la exigencia de aportar el “compromiso del promotor de la modificación de aportar los terrenos del nuevo trazado” que contempla el apartado 2 f), en ningún caso puede suponer una exoneración de la exigencia prevista en el artículo 23.3 de la Ley 8/1998, según el cual: *“La entidad pública o, excepcionalmente y de forma motivada, el sujeto particular, en su caso, cuyo interés motivase el desvío del trazado, habrá de hacerse cargo de los costes que genere el nuevo trazado y facilitar a la Comunidad, con carácter previo, los terrenos sobre los que discurrirá el mismo”* (el subrayado es nuestro).

En consecuencia, debiera clarificarse tal aspecto en el Proyecto.

Por otro lado, se ha de advertir la inclusión, en este precepto, de trámites propios de la instrucción del procedimiento, como es el caso de los apartados 3 y 5.

El **artículo 24** regula la instrucción del procedimiento por remisión al artículo 16 del texto proyectado. Este tipo de remisiones complica, como hemos apuntado previamente, la adecuada comprensión de la norma; a mayor abundamiento, y como hemos indicado *ut supra*, se observa que el artículo 23 del Proyecto contempla ciertos trámites más propios de la instrucción del procedimiento que de su iniciación, lo que no contribuye a mejorar el entendimiento de la norma.

Por razones de claridad y seguridad jurídica debería especificarse el procedimiento en todos sus trámites, con sujeción en todo caso a lo previsto en el artículo 24 de la Ley 8/1998.



Comunidad de Madrid

El **artículo 25** se refiere a la aprobación de la modificación del trazado.

En el apartado 1 se exige que la Orden de aprobación de la modificación ha de tener las determinaciones señaladas para *“los actos de clasificación y en su caso, deslinde en el presente reglamento”*. Este inciso pudiera generar confusión, por lo que se recomienda una mayor concreción.

En cualquier caso, se detalla el contenido de la Orden por la que se aprueba la modificación, pero se han omitido determinados requisitos esenciales a que se hace referencia en el artículo 23.2 de la ley 8/1998, como la exigencia de que el nuevo trazado no *“interrumpa el tránsito ganadero ni resulten obstáculos para el ejercicio de los demás usos compatibles y complementarios con aquel de la Vía Pecuaria”*.

Por ello, se sugiere completar este precepto.

El **artículo 26** se refiere a los desvíos provisionales.

Atendido su contenido, parece que se tratan de medidas transitorias mientras no se resuelve sobre la modificación de trazado solicitada. Al respecto, urge indicar que ni la Ley básica ni la autonómica prevén la posibilidad de un desvío provisional, ni de otras medidas temporales, por lo que no se aprecia de qué modo la regulación propuesta pudiera constituir un desarrollo de lo dispuesto legalmente. Más bien parece querer regularse una nueva situación no contemplada en la Ley.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En el último apartado de este artículo se exige una señalización del desvío provisional que no se contiene en el Anexo I, ni en el artículo 14, referido expresamente a la señalización de las vías pecuarias.

Los artículos **27 y 28** regulan, respectivamente, los cruces con otras vías de comunicación y el procedimiento para su autorización. Se recomienda, en aras de una mayor claridad normativa, emplear la misma terminología que la utilizada en la Ley 8/1998, que se refiere a los “cruces de las vías pecuarias por una obra pública”.





Comunidad de Madrid

El **artículo 27**, en cuanto a los cruces con otras vías de comunicación, reproduce de forma incompleta lo previsto en el artículo 28 de la Ley 8/1998, por lo que de acuerdo con la directriz 4 se recomienda su transcripción literal, a efectos de no inducir a confusión.

Así, en primer lugar, es menester destacar que sólo se aplicaría a los cruces consecuencia de obras públicas. Por otro lado, se omite, en el apartado 1, la referencia que sí contiene la Ley 8/1998 al “concesionario”.

Distingue cruces según se encuentren al mismo o a distinto nivel.

En el apartado 4 del precepto que venimos analizando se contiene una referencia a las carreteras estatales, lo que excede lógicamente de la competencia autonómica. Tal aspecto debe ser, en consecuencia, debidamente revisado.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Apunta normas sobre la señalización, pero al efecto habría de atender al tipo de obra y a la materia específica, a efectos de tener en cuenta la legislación aplicable.

En cualquier caso, se aconseja unificar los aspectos concretos de la señalización en el Anexo I, de acuerdo con la directriz 46.

El **artículo 28** se ocupa del procedimiento de autorización de cruces con otras vías de comunicación, si bien habría de completarse con la regulación contenida al efecto en los artículos 27 y 28 de la Ley 8/1998, en la medida que no se han incluido todos los trámites previstos en estos.

Así, el artículo 28 de la Ley autonómica exige que la solicitud de autorización se acompañe de un proyecto que cumpla los requisitos previstos en el apartado 2 del artículo 27, sin que tal aspecto se contemple en el artículo que analizamos.

Al tiempo, el artículo 28.3 de la Ley dispone que *“la Consejería competente por razón de la materia decidirá, previo sometimiento a un período de información pública,*





Comunidad de Madrid

observando las cautelas y trámites previstos en el apartado 4 del artículo anterior”, esto es, el artículo 27. Pues bien, este último precepto dispone:

“La Consejería competente en materia de vías pecuarias, antes de adoptar el acuerdo sobre modificación del trazado, valorará las razones expresadas por la Administración promotora de la obra y, especialmente, la necesidad de realización de la misma sobre la Vía Pecuaria. Asimismo se dará audiencia a las entidades mencionadas en el artículo 24.a) de la presente Ley, a través del procedimiento que se determine, que incluirá un período de información pública con duración mínima de un mes”.

Si bien el precepto que analizamos contempla la realización de un trámite de información pública, no contiene mención alguna a la audiencia a que se refiere el artículo previamente transcrito.

Tales aspectos deberán ser, pues, oportunamente incorporados a la regulación del procedimiento que contempla el artículo 28 del Proyecto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Concluido el análisis del Título II, procede analizar el tercero **Título III**, dedicado a los usos y aprovechamientos de las vías pecuarias.

El Capítulo I de este Título regula el Plan de Uso y Gestión de las Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, en tres artículos.

El **artículo 29** constituye una remisión al artículo 29 de la Ley 8/1998, por lo que no procede puntualizar nada.

El **artículo 30**, sobre la elaboración del citado Plan, desarrolla el citado precepto.

Fija la necesidad de una aprobación provisional por Orden de la Consejería competente en materia de vías pecuarias, la cual, según se indica, se someterá al procedimiento ambiental correspondiente. Resultaría oportuno justificar la necesidad de incorporar este trámite cuando la Ley 8/1998 (art. 29) únicamente hace mención a la aprobación del Plan por el Consejo de Gobierno.





Comunidad de Madrid

En cualquier caso, se desconocen los efectos de dicha aprobación provisional y su naturaleza, aspectos que convendría clarificar por razones de seguridad jurídica.

Por otro lado, se observa que el apartado 3 de este artículo se refiere a la realización de una consulta a los Ayuntamientos afectados y a la Consejería competente en materia de medio ambiente, cuando el artículo 29.8 de la Ley 8/1998 prevé que el Plan sea “*informado*”, con carácter previo a su aprobación, por la Consejería competente en materia de medio ambiente y los Ayuntamientos afectados. En orden a guardar la debida coherencia, y evitar problemas interpretativos y de aplicabilidad práctica, se recomienda utilizar la misma terminología.

El **artículo 31**, referente a la aprobación del Plan, exige que esta adopte forma de Decreto.

Es de advertir que tal requisito no estaba previsto en el artículo 29 de la Ley 8/1998, el cual sólo prevé en su apartado tercero su carácter vinculante y en su apartado 10, su relación con los distintos instrumentos de planificación territorial, medioambiental y forestal de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, se establece la necesidad de que se remita a la Asamblea de Madrid, a efectos de su tramitación por el procedimiento previsto en el Reglamento de la Cámara, para el pronunciamiento sobre los programas y planes del Consejo de Gobierno. Así, sería de aplicación el artículo 215 del Reglamento de la Asamblea aprobado por Acuerdo de 30 de enero de 1997.

La Ley 8/1998 sí contiene una referencia expresa a este precepto, mientras que la norma proyectada no lo hace. Para mayor claridad, y en consonancia con lo dispuesto legalmente, convendría incorporar una mención expresa al mismo.

Concluido el Capítulo I, analizaremos el Capítulo II, que trata de las disposiciones generales sobre usos y aprovechamiento de las vías pecuarias.

El **artículo 32**, como disposiciones generales, prevé, en primer lugar, la posible supeditación de las autorizaciones y concesiones a la prestación de aval bancario,





Comunidad de Madrid

fianza o, en su defecto, la cobertura mediante un seguro de responsabilidad civil, que garantice la reposición de las vías pecuarias al estado anterior a su utilización o aprovechamiento y, en su caso, la indemnización por los daños y perjuicios causados; en segundo lugar, limita la velocidad de circulación de los vehículos a 20 Kilómetros por hora.

Prima facie, observamos la procedencia de modificar la rúbrica de este precepto, ya que coincide con la del Capítulo II en que se inserta.

Por otro lado, observamos que este precepto encontraría cobertura en el artículo 41 de la Ley 8/1998 que bajo la rúbrica “*Garantías*”, dispone:

“La Consejería competente en materia de vías pecuarias podrá exigir para el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones reguladas en el presente título, la presentación de avales o fianzas que garanticen la reposición de las vías pecuarias a su perfecto estado de uso, en los términos que se determinen reglamentariamente”.

No obstante, y como bien puede observarse, el alcance del precepto legal resulta más limitado que el proyectado, pues solo contiene referencias a la presentación de avales o fianzas con el fin de garantizar la reposición de las vías pecuarias a su perfecto estado de uso.

En consecuencia, resultará necesario acomodar la redacción del precepto analizado a lo dispuesto en la norma legal.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En último término, advertimos que la limitación de velocidad a que se refiere este artículo ya aparece contemplada en el artículo 42 de la Ley 8/1998, por lo que su reproducción en la norma proyectada resultaría innecesaria a tenor de la directriz 4.

El **artículo 33** define las actividades expresamente prohibidas por remisión al artículo 43 de la Ley 9/1998.



Comunidad de Madrid

En este sentido merece mención especial el apartado b) de dicho precepto, que prohíbe la publicidad, *“a fin de evitar la contaminación visual del paisaje, con la única excepción de los paneles de información o interpretación, carteles y signos que establezcan las Administraciones Públicas en cumplimiento de sus funciones o los que informen de servicios y establecimientos autorizados, que se ajustarán a las condiciones que reglamentariamente se establezca.”*

Al respecto, el texto proyectado contiene una suerte de matización o especificación al indicar que *“se entenderá por paneles de información o interpretación, carteles y signos autorizados, aquellos que expresamente se encuentren autorizados por la dirección general competente en materia de vías pecuarias”* (el subrayado es nuestro).

No obstante, se aprecia que, de este modo, -se estaría acotando o restringiendo el sentido de la previsión legal, que excluye de la prohibición los paneles, carteles y signos *“que establezcan las Administraciones Públicas en cumplimiento de sus funciones o los que informen de servicios y establecimientos autorizados”*. Lo único que se remite a su regulación reglamentaria son las condiciones a las que habrán de ajustarse.

Tal aspecto debe ser, en consecuencia, oportunamente revisado.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 34** se refiere a la suspensión de las autorizaciones y concesiones, en caso de incumplimiento de las condiciones establecidas para su ejercicio, *“según se prevea en la resolución de autorización o en la orden de concesión”*, de lo cual se desprende, a sensu contrario, que si no se prevé en los citados títulos, no se podría proceder a la suspensión, pese al incumplimiento.

Urge advertir en este punto que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 8/1998, en caso de *“incumplimiento grave”* de las obligaciones por parte del licenciatario o concesionario, procederá la revocación de la autorización o la declaración de caducidad de la concesión. En consecuencia, la suspensión no podrá acordarse en tales supuestos.





Comunidad de Madrid

Así pues, resultará necesario reformular la redacción de este precepto a fin de clarificar tal extremo, indicando a su vez en qué supuestos podría acordarse la suspensión aludida.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Antes de proseguir, advertir una errata en la segunda línea del precepto, donde figura el artículo “la” en plural, en lugar de en singular.

A continuación, el Capítulo III, dedicado a los usos comunes generales y especiales, se divide en dos secciones en función de los usos.

El **artículo 35** define el régimen usos comunes generales remitiéndose a los artículos 30 a 32 de la Ley 8/1998, si bien advirtiendo de las particularidades previstas en la sección primera del referenciado Capítulo, en el que se distingue el régimen común de los usos comunes generales, ya sean compatibles o complementarios, del artículo 36, y la circulación de vehículos motorizados sin necesidad de autorización del artículo 37.

El **artículo 36**, relativo a las condiciones que pueden establecerse en el Plan de Uso y Gestión, parece sintetizar el contenido de los artículos 31.3 y 32.2 de la Ley 8/1998, que reproduce de forma parcial. Ya hemos advertido sobre la improcedencia de reproducir en normas reglamentarias las previsiones de una Ley (directriz 4), máxime cuando se hace con matices, como es el caso, lo que induce a una inevitable confusión.

El apartado 3 contempla la posibilidad de que puedan establecerse, por la Consejería competente en materia de vías pecuarias, restricciones temporales a los usos compatibles y complementarios, en supuestos de grave riesgo para la integridad de las vías pecuarias o para el mantenimiento de sus características naturales y culturales y las de su entorno natural o cultural.

Se observa, no obstante, que esta posibilidad no se contempla en la Ley 8/1998 que, en cambio, sí prevé lo siguiente en el artículo 32.3: *“Cuando determinados usos en terrenos de vías pecuarias puedan suponer incompatibilidad con la protección de*



Comunidad de Madrid

ecosistemas sensibles, masa forestales con alto riesgo de incendio, especies protegidas y prácticas deportivas tradicionales, las Consejerías competentes en estas materias podrán establecer restricciones temporales a los usos complementarios”-en los mismos términos, se pronuncia el artículo 17.3 de la Ley 3/1995, de carácter básico-.

De preverse en el Proyecto sometido a consulta la posibilidad de que por las Consejerías competentes se adopten medidas restrictivas, resultará necesario observar lo dispuesto en la Ley, sin que proceda extender su aplicación a supuestos no recogidos en la misma. También se advierte que el reglamento proyectado prevé la posibilidad de establecer restricciones temporales para los usos complementarios y para los compatibles, mientras que la Ley las prevé sólo para los primeros, sin aludir a su carácter temporal.

Tal extremo deberá ser, en consecuencia, debidamente revisado.

Esta consideración tiene carácter esencial

El **artículo 37** permite, con carácter general, la circulación de determinados vehículos sin necesidad de autorización

En primer lugar, advertimos que el apartado 1 enmarca su regulación en el artículo 31.1 c) de la Ley 8/1998, si bien los apartados b) y c) no se corresponden con este sino con el artículo 31.2. Asimismo, el apartado d) se relaciona con lo dispuesto en el artículo 31.4 de la Ley. Deberá corregirse, por tanto, tal extremo.

En segundo término, observamos que los referidos apartados b) y c) del apartado 1 amplían el ámbito del tránsito excepcional de vehículos que contempla el artículo 31.2 de la Ley 8/1998.

Así, mientras la Ley autoriza, con carácter excepcional, el tránsito de vehículos motorizados que estén al servicio de establecimientos hoteleros, deportivos, culturales y educativos cuando se den ciertas circunstancias, la norma proyectada determina que los usuarios de dichos establecimientos estarán, asimismo, autorizados en las mismas condiciones. De igual modo, observamos que la Ley autoriza el tránsito de vehículos que sirvan para el acceso de sus habitantes a casas, granjas y explotaciones de todo





Comunidad de Madrid

género que estén aisladas en el medio rural, mientras que el apartado c) del artículo que analizamos también lo extiende a los de quienes presten servicios en las mismas, habiten o no en ellas, cuando no sea posible el acceso.

Tales previsiones suponen ampliar el ámbito de la excepcionalidad que contempla la Ley, lo que no procede realizar por vía reglamentaria.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Esta misma observación es extensible al apartado 1.a), en tanto contiene una referencia a la maquinaria ganadera, que no se contempla legalmente.

La sección segunda sobre usos comunes especiales, desarrolla el artículo 33 de la Ley 9/1998 en dos artículos (art. 38-39).

El **artículo 38**, sobre el concepto de uso y aprovechamiento especial recreativo, cultural deportivo y educativo, concreta quién resolverá y notificará las autorizaciones y el plazo para ello, que es de tres meses.

El **artículo 39** se refiere a las condiciones de tal autorización.

La redacción de este precepto no se ajusta a lo establecido en el artículo 33.2 de la Ley 8/1998; en particular, se indica que las autorizaciones se concederán siempre y cuando no entrañen grave impacto en la vía pecuaria o en su entorno natural o cultural, para cada evento concreto, mientras que el citado precepto legal señala que *“Las autorizaciones a que se refiere el presente artículo se concederán por la Consejería competente en materia de vías pecuarias, siempre y cuando no entrañen riesgo de erosión en la superficie de la vía, para cada utilización concreta o bien para la duración de la actividad que motiva su solicitud, sin que puedan exceder de un período de tres meses, si bien podrán volver a solicitarse una vez hubieran expirado”*.

Esta falta de correspondencia entre la redacción propuesta y la norma legal habrá de ser convenientemente subsanada.

Esta consideración tiene carácter esencial.



Comunidad de Madrid

A propósito de lo dispuesto en el apartado b) del apartado 3, que contempla, como contenido de la autorización, la determinación de las medidas que garanticen, en su caso, la restauración de la vía pecuaria de cualquier daño o menoscabo que pudiera producirse, interesa señalar que el artículo 33.2 de la Ley 8/1998 señala que las autorizaciones se sujetarán a las condiciones tendentes a *“la restauración de la vía pecuaria de cualquier daño o menoscabo que pudiera producirse mediante la prestación de las garantías que reglamentariamente se establezcan”*.

No se observa que la norma proyectada contenga en esta sede mención alguna a tal aspecto, cuestión que debe considerarse.

En particular, es reseñable la previsión del último apartado del artículo, según el cual:

“La dirección general competente en materia de Vías Pecuarias queda exonerada de cualquier tipo de responsabilidad por accidentes (daños en personas o cosas) que pudieran acaecer en el transcurso de la actividad autorizada”.

Cabe advertir que la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas se contiene en los artículos 32 y siguientes de la ley 40/2015, sin que quepa excluir, con carácter general, la responsabilidad de la Administración por una norma con rango reglamentario.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El Capítulo IV (art. 40-41) se refiere a los usos especiales.

El **artículo 40** se refiere a la autorización especial de tránsito de vehículos motorizados, fuera de los casos previstos en los artículos 37 y 39, desarrollando el artículo 36 de la Ley 8/1998.

En el apartado 3 se contiene una salvedad no contemplada legalmente, por lo que procede su supresión; en concreto, se indica que quedan excluidas de esta autorización las vías pecuarias que revistan interés natural y/o cultural “salvo en aquellas vías o tramos en los que, según el Plan de Uso y Gestión de las Vías Pecuarias de la





Comunidad de Madrid

Comunidad de Madrid, sea conveniente incentivar y favorecer su utilización”, cuando el artículo 36.3 de la Ley 8/1998 dispone taxativamente que *“Quedarán excluidas, en todo caso, de dicha autorización las vías pecuarias que revistan interés ecológico y cultural”*, sin posibilidad de excepción.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El apartado 5 relaciona los requisitos que han de reunirse para la concesión de estas autorizaciones, recogiendo los establecidos en el artículo 36.2 de la precitada Ley 8/1998, además de añadir nuevos requisitos al amparo de la cobertura normativa otorgada por este precepto que habilita a fijar *“cuantos otros (requisitos) se establezcan con carácter general en el Reglamento de desarrollo de la Ley (...)”*.

Únicamente cabe señalar que debería revisarse la mención que contiene el apartado b) al artículo 41, puesto que este precepto no alude a las garantías.

El apartado 6 supone una reproducción, con matices, de lo dispuesto en el artículo 36.4 de la Ley 8/1998 -se observa que la Ley únicamente alude a la satisfacción de la correspondiente tasa sin mencionar otros tributos-. Debemos incidir de nuevo en la inconveniencia de reproducir preceptos legales cuando no resulte necesario para una mejor comprensión de la norma, más aun cuando no se realice de forma literal.

Esta observación es extensible al artículo 44.4 del Proyecto.

Sentado lo anterior, analizaremos el Capítulo V, sobre usos singulares y privativos, el último de este Título.

Como se ha expuesto, está dividido en cinco secciones.

La primera, constituida solo por el **artículo 42**, regula las ocupaciones temporales para la realización de obras en terrenos contiguos a las vías pecuarias.

Este precepto se remite básicamente a lo dispuesto en la Ley, sin aportaciones reseñables, salvo la contemplada en el apartado 4, en el que se establece la obligación para el ocupante de restituir la vía pecuaria a su estado primitivo si resultase afectada





Comunidad de Madrid

por los trabajos. Esta previsión excede de lo dispuesto en el artículo 37.7 de la Ley autonómica, que simplemente indica: *“Igualmente podrán establecerse las garantías suficientes que aseguren la reposición de la vía pecuaria a su estado originario”*.

En consecuencia, este precepto deberá adecuar su redacción a lo prevenido legalmente.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La segunda sección referida a “otras ocupaciones temporales” también consta de solo un artículo.

El **artículo 43** presenta una redacción que parece ajustarse, en parte, a lo que preveía el artículo 38 de la Ley 8/1998 en su redacción anterior a la modificación operada sobre el mismo mediante la Ley 6/2013, de 23 de diciembre, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Sólo así pueden entenderse las referencias al régimen concesional y a la inexcusable realización de una obra o actividad de interés público o utilidad general, o a la instalación de servicios públicos, cuyas conducciones, tuberías o líneas hayan de discurrir o cruzar las vías pecuarias.

Deberá, por tanto, revisarse tal aspecto y ajustar la redacción del artículo a lo previsto actualmente en la Ley 8/1998. Advertimos que no cabría establecer por vía reglamentaria exigencias que fueron suprimidas de la redacción inicial de la Ley.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otro lado, la misma consideración que hemos realizado a propósito del examen del artículo 42 resulta extensible al apartado 6 de este artículo, en tanto contiene una referencia a la obligación de restitución, sin que el artículo 38 de la Ley contenga alusión alguna a tal extremo.

La sección tercera de este Capítulo se refiere a los procedimientos de autorización y concesión de ocupaciones temporales de las vías pecuarias (art. 44-46).





Comunidad de Madrid

Sin perjuicio de lo ya apuntado en relación con la necesidad de acomodar la redacción de la norma proyectada a lo dispuesto en la Ley en lo que respecta al régimen de las ocupaciones temporales, se advierte que el **artículo 44**, en tanto alude al otorgamiento de concesiones de forma directa, no se compadece con lo establecido en el artículo 34.5 de la Ley 3/2001 de Patrimonio de la Comunidad de Madrid ni con lo dispuesto en el artículo 93.1 de la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas –precepto de carácter básico- que abogan por su otorgamiento en régimen de concurrencia con carácter general.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La sección cuarta de este Capítulo regula el uso privativo de terrenos de vías pecuarias mediante instalaciones desmontables, distinguiéndose varios procedimientos para su adjudicación según determinadas circunstancias: si se trata de instalaciones desmontables vinculadas a una actividad de servicios (art. 48), si su emplazamiento está previsto en el Plan de Uso y Gestión de las Vías Pecuarias (art. 49) o si se formula una solicitud a petición del interesado (art. 50).

El **artículo 47** se remite a lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 8/1998, que regula las concesiones de uso de terrenos de vías pecuarias mediante instalaciones desmontables.

Su apartado 3, relativo a la duración de la concesión, resulta confuso, por lo que resultará necesaria su revisión.

A tal efecto, se indica que el meritado precepto legal señala: *“El uso de terrenos de las vías pecuarias con arreglo a lo establecido en este artículo requerirá de concesión administrativa cuya duración se otorgará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, sin perjuicio de su ulterior renovación en los términos previstos en la concesión, con el límite que establezca la legislación en materia patrimonial de la Comunidad de Madrid”.*

En relación con la procedencia de aportar, junto a la declaración responsable, la documentación que describe el apartado 2 del **artículo 48**, procede recordar que, según dispone el artículo 69 de la Ley 39/2015, la presentación de la declaración responsable





Comunidad de Madrid

no comporta la obligación de aportar documentación adicional, lo que no impide que ésta pueda recabarse posteriormente a fin de acreditar el cumplimiento de lo declarado.

En consecuencia, debe revisarse la redacción de este apartado a fin de acomodarse a lo dispuesto en la norma estatal.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por lo que respecta al plazo de 15 días de antelación con el que ha de presentarse la referida declaración responsable, se advierte que según el artículo 17.3 de la Ley 8/1998, tal previsión tiene por finalidad que *“la Comunidad Autónoma pueda comprobar la compatibilidad de la instalación desmontable con lo establecido en el artículo 1.3.”* Sin perjuicio de las especificaciones que contempla la norma proyectada en el apartado 3 del artículo que examinamos, resultaría oportuno incorporar una mención a este precepto.

Los artículos **49 y 50** regulan de forma escueta la licitación que debe convocarse. Por razones de claridad y seguridad jurídica, sería recomendable que los trámites a llevar a cabo se determinasen de forma más precisa.

La última sección de este Capítulo contempla tres artículos (art. 52-54), referentes al aprovechamiento agrícola o forestal de las vías pecuarias, en desarrollo del artículo 40 de la Ley 8/1998.

En relación con la fase de licitación a que se refieren los artículos 53 y 54, reiteramos de nuevo la procedencia de explicitar los trámites que han de seguirse, por razones de claridad y seguridad jurídica.

En último término, no se observa que el plazo de un año para resolver (art. 53.2 y 54.2) encuentre cobertura en la Ley 8/1999, de 9 de abril, de adecuación de la normativa de la Comunidad de Madrid a la Ley Estatal 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Dicho extremo deberá ser, en consecuencia, revisado, pues como bien señala el artículo 21 de la Ley 39/2015, el plazo máximo para resolver un procedimiento *“no podrá exceder de seis*





Comunidad de Madrid

meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea”.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **Título IV** del Proyecto, bajo la rúbrica “*Protección de la legalidad y régimen sancionador*”, comprende dos Capítulos dedicados a la “*Inspección y protección de la legalidad*” (art. 55-61) y al “*Procedimiento sancionador*” (art. 62-65).

El **artículo 58**, integrado en el Capítulo I, aborda la regulación relativa al deber de reparación e indemnización de los daños causados a las vías pecuarias.

Se observa que este precepto reproduce, de forma sintética y parcial, lo previsto al respecto tanto en la norma estatal básica (art. 20 de la Ley 3/1995) como en la normativa autonómica (art. 51 de la Ley 8/1998).

Las previsiones legales resultan ser, por tanto, más detalladas, lo que cuestiona la necesidad de incorporar en la norma el precepto que analizamos, cuyo tenor literal, por otra parte, puede suponer la introducción de cierto grado de confusión al utilizar una redacción tan simplista como la propuesta.

Por razones de seguridad jurídica, y a fin de evitar cualquier confusión sobre este particular, podría resultar más adecuado que el precepto únicamente contuviera una remisión a la norma legal que regula tales extremos.

Por otra parte, ya en sede de procedimiento administrativo (Capítulo II), advertimos que el **artículo 64** de la norma proyectada se ajusta a lo establecido en la Disposición Adicional séptima de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, que contempla las reglas de competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora, entre otras, en materia de vías pecuarias, así como el plazo máximo para resolver y notificar la resolución de los correspondientes procedimientos sancionadores. Desde esta perspectiva, por tanto, nada cabe objetar, pues se respetan las exigencias derivadas del principio de jerarquía normativa.





Comunidad de Madrid

A continuación, cabe reparar en lo dispuesto en el **artículo 62**, cuyo apartado 1 indica que será competente para instruir el procedimiento sancionador “*la dirección general competente en materia de Vías Pecuarias*”, cuando el apartado 1 a) del precitado artículo 64 -en consonancia con la Disposición Adicional séptima de la Ley 2/2002 citada *ut supra*- atribuye a la misma Dirección General la competencia para resolver el procedimiento si la cuantía de la multa es igual o inferior a 250.000 euros, así como las sanciones accesorias que correspondan y cualesquiera sanciones independientes que no tengan carácter pecuniario.

Pues bien, el hecho de que se atribuya la instrucción del procedimiento al mismo órgano que ha de resolver supone una contravención de lo dispuesto en la normativa básica estatal.

Se recuerda, en este punto, que el artículo 63.1 de la Ley 39/2015, de carácter básico ex Disposición Final primera -en los mismos términos que estableciera el artículo 134.2 de la Ley 30/1992- indica:

“Los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos” (el subrayado es nuestro).

En este sentido, el Tribunal Supremo ha señalado, entre otras en Sentencia de 19 de noviembre de 2001, que:

“La separación entre la fase instructora y la sancionadora, en los procedimientos administrativos que regulan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, no es un exigencia constitucional derivada del principio de imparcialidad del órgano, ya que ésta es una de las modulaciones de los principios del orden penal en su aplicación al Derecho administrativo sancionador que reconoce y admite el Tribunal Constitucional, aunque sí es una exigencia legal” (el subrayado es nuestro).

Así pues, un mismo órgano no podrá actuar en el expediente sancionador como órgano instructor y como órgano sancionador, por lo que deberá revisarse tal extremo y conciliar la redacción del Proyecto con las exigencias de la normativa básica estatal.





Comunidad de Madrid

Esta consideración tiene carácter esencial.

En el **artículo 65** del Proyecto debe evitarse la expresión “*la Administración competente en materia de vías pecuarias*”, pues lo correcto sería determinar el órgano en concreto que dictará el acto de responsabilidad a que se hace referencia.

En cualquier caso, parece que el precepto analizado ha de entenderse necesariamente conectado con lo previsto en el artículo 53.3 de la Ley 8/1998, a cuyo tenor: “*Serán responsables subsidiarios en el supuesto de infracciones cometidas por personas jurídicas, sus administradores de hecho o de derecho, o las personas que actúen en su nombre o representación, en la forma que reglamentariamente se establezca*”.

En último término, observamos que el Reglamento incorpora dos Disposiciones Transitorias y dos Disposiciones Finales.

Estas Disposiciones debieran figurar en el cuerpo del Decreto que aprueba el Reglamento y no a continuación del articulado del mismo. Al respecto, procede traer a colación la Directriz 94, según la cual “*la parte final figurará, como norma general, en el cuerpo del real decreto aprobatorio*”. En este caso, sería lo más apropiado en orden a favorecer la lectura y comprensión de la norma.

A propósito de lo dispuesto en la **Disposición Transitoria segunda**, no puede sino advertirse que la ausencia de criterios precisos para realizar el cálculo relativo a las medidas y actuaciones de mantenimiento, conservación, defensa, integridad, promoción y fomento de las vías pecuarias, puede suponer un riesgo de arbitrariedad en las decisiones que se adopten.

La **Disposición Final primera** invoca, como derecho supletorio, “*la legislación reguladora del régimen jurídico del sector público y del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas*”, si bien se obvia que tales normas resultarán plenamente aplicables en la medida en que sus preceptos tengan carácter básico. Convendría clarificar, por tanto, que la normativa básica resultará aplicable, en todo caso.





Comunidad de Madrid

Por último, en cuanto a la habilitación normativa que recoge la **Disposición Final segunda** en favor del titular de la Consejería competente en materia de vías pecuarias “*para desarrollar el presente reglamento*”, conviene traer de nuevo a colación la doctrina que viene sosteniendo la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril y 21 de mayo de 2012, en los que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias cuando se limite a “*la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar*”.

Finalmente, el Proyecto incorpora tres Anexos.

El **Anexo I**, bajo la rúbrica de “*Señalética de las vías pecuarias*”, distingue la señal institucional de todas las vías pecuarias, y el mojón, aspectos técnicos respecto de los que nada cabe añadir desde un punto de vista jurídico.

Responde al contenido previsto en la directriz 46.

No obstante, cabe apuntar que no prevé la señalización de desvíos provisionales a que se refiere el artículo 26.6 del texto proyectado, ni la señalización, en caso de cruces a que se refiere el artículo 27 apartados 2, 3 y , que cuentan con características especiales de conformidad con ellos.

Para concluir, observamos que no obra en el expediente ningún documento que justifique la adopción de los criterios de cálculo a que se refieren los **Anexos II y III** del texto proyectado, por lo que se recomienda completar tal extremo.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN



Comunidad de Madrid

El Proyecto de Decreto sometido a consulta merece el parecer favorable de este Servicio Jurídico, una vez atendidas las consideraciones de carácter esencial y sin perjuicio de las demás observaciones consignadas en el presente Dictamen.

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

Madrid, 4 de septiembre de 2018.

**La Letrada Jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente y
Ordenación del Territorio.**

María Elena López de Ayala Casado

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

P.D. (Resolución de 3 de septiembre de 2018)

El Subdirector de lo Consultivo

Fernando Luque Regueiro

ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA.

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

