

Dictamen n.º: **72/19**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **28.02.19**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 28 de febrero de 2019, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el proyecto de *“Decreto por el que se aprueba el reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 23 enero de 2019 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo, firmada por el consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 17/19, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora,

aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

Al estimarse que el expediente estaba incompleto, al amparo de lo establecido en el artículo 19 del ROFCJA se solicitó la documentación omitida, con suspensión del plazo para emitir dictamen. El 7 de febrero de 2019 tuvo entrada en este órgano consultivo diversa documentación reanudándose el plazo para la emisión del dictamen solicitado.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 28 de febrero de 2019.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto de decreto sometido al dictamen preceptivo de esta Comisión Jurídica Asesora, tal y como se explicita en su parte expositiva y se concreta en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, tiene una doble finalidad, por un lado, contiene el desarrollo reglamentario de la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 8/1998) para incorporar los principios de buena regulación y dar respuesta a las previsiones de desarrollo reglamentario previstas en la citada ley, y además, acoge la modificación parcial del 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 adelante, Decreto 65/1989) con el objetivo de adaptar la normativa a la realidad agropecuaria madrileña y actualizar su regulación a la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 9/2001).

El decreto proyectado consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por un artículo único y una parte final formada por una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales.

El artículo único dispone la aprobación del Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid cuyo texto se inserta a continuación.

La disposición derogatoria única recoge la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan al proyecto de decreto.

La disposición final primera contiene la modificación del Decreto 65/1989 y consta de nueve apartados que dan nueva redacción a los artículos 1, 4, 5, 6, 11, 13, 14, 15 y a la disposición final primera.

La disposición final segunda prevé la entrada en vigor de la norma prevista para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Por su parte, el proyecto de reglamento se estructura en un título preliminar y cuatro títulos, dos disposiciones transitorias y una disposición final, con arreglo al siguiente esquema:

El Título Preliminar bajo la rúbrica “*Disposiciones generales*”, comprende tres artículos:

Artículo 1.- Define el objeto de la norma y el ámbito de aplicación.

Artículo 2.- Se refiere a los órganos competentes en materia de vías pecuarias.

Artículo 3.- Contempla la declaración de interés natural y/o cultural.

El Título I dedicado a *“Potestades de conservación y defensa de las vías pecuarias”*, comprende once artículos distribuidos en dos capítulos.

Capítulo I. Investigación, recuperación posesoria y desahucio.

Artículo 4.- Potestad de investigación.

Artículo 5.- Procedimiento de recuperación posesoria.

Artículo 6.- Desahucio administrativo.

Capítulo II. Clasificación, deslinde, amojonamiento y delimitación provisional.

Artículo 7.- Clasificación.

Artículo 8.- Corrección y actualización de la clasificación.

Artículo 9.- Deslinde.

Artículo 10.- Amojonamiento.

Artículo 11.- Procedimiento de clasificación, deslinde y amojonamiento.

Artículo 12.- Inventario de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid.

Artículo 13.- Procedimiento de delimitación provisional.

Artículo 14.- Señalización.

El Título II referido a la *“Creación, desafectación y modificación del trazado de vías pecuarias”*, comprende doce artículos distribuidos en tres capítulos.

Capítulo I. Creación, desafectación y modificación del trazado de vías pecuarias.

Artículo 15.- Se refiere al inicio del procedimiento de creación o ampliación de vías pecuarias.

Artículo 16.- Contempla la instrucción del procedimiento de creación o ampliación de vía pecuaria y actuaciones subsiguientes.

Artículo 17.- Aprobación de la creación o ampliación de vía pecuaria y actuaciones subsiguientes.

Artículo 18.- Regula el Restablecimiento.

Capítulo II. Desafectación.

Artículo 19.- Trata sobre el inicio del procedimiento de desafectación.

Artículo 20.- Regula la instrucción del procedimiento de desafectación.

Artículo 21.- Se refiere a la aprobación de la desafectación.

Artículo 22.- Contempla la enajenación, cesión y permuta de terrenos desafectados de las vías pecuarias.

Capítulo III. Modificaciones del trazado.

Artículo 23.- Regula el inicio del procedimiento de modificación del trazado,

Artículo 24.- Tiene por objeto la instrucción del procedimiento de modificación.

Artículo 25.- Contempla la aprobación de la modificación del trazado.

Artículo 26.- Se refiere a los cruces de vías pecuarias por una obra pública.

Artículo 27.- Regula el procedimiento de autorización de cruces de una vía pecuaria por una obra pública.

El Título III contiene la regulación de *“Usos y aprovechamiento de las vías pecuarias”* y comprende veinticinco artículos distribuidos en cinco capítulos, algunos, con secciones.

El capítulo I. Plan de uso y gestión de las vías pecuarias de la Comunidad de Madrid.

Artículo 28.- Principios generales.

Artículo 29.- Elaboración del Plan de Uso y Gestión de las Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid.

Artículo 30.- Aprobación del plan de uso y gestión de las vías pecuarias de la Comunidad de Madrid.

Capítulo II. Disposiciones generales sobre usos y aprovechamientos de vías pecuarias.

Artículo 31.- Garantías.

Artículo 32.- Prohibiciones especiales.

Capítulo III. Usos comunes, generales y especiales. Agrupa los artículos en dos secciones.

Sección Primera titulada “*usos comunes generales*” comprende tres artículos:

Artículo 33.- Usos comunes generales.

Artículo 34.- Régimen común de los usos comunes generales compatibles y complementarios.

Artículo 35.- Circulación de vehículos motorizados sin necesidad de autorización.

Sección segunda bajo el título “*usos comunes especiales*” comprende dos artículos:

Artículo 36.- Uso y aprovechamiento especial recreativo, cultural, deportivo y educativo.

Artículo 37.- Condiciones de la autorización de uso común especial recreativo, cultural, deportivo y educativo.

Capítulo IV. Usos especiales.

Artículo 38.- Autorización especial de tránsito de vehículos motorizados.

Artículo 39.- Procedimiento de autorización.

Capítulo V. Usos singulares y privativos. Agrupa los artículos en cinco secciones.

Sección Primera bajo la denominación “*de las ocupaciones temporales para la realización de obras en terrenos contiguos a las vías pecuarias*” comprende un artículo:

Artículo 40.- Ocupaciones temporales para la realización de obras en terrenos contiguos a las vías pecuarias.

Sección Segunda con la denominación “*otras ocupaciones temporales*” comprende un artículo:

Artículo 41.- Otras ocupaciones temporales.

Sección Tercera regula “*procedimientos de autorización y concesión de ocupaciones temporales de las vías pecuarias*” y comprende tres artículos:

Artículo 42.- Requisitos de la autorización o concesión.

Artículo 43.- solicitud de la autorización o concesión para ocupaciones temporales.

Artículo 44.- Instrucción y resolución de la autorización o concesión para ocupaciones temporales.

Sección Cuarta prevé el “*uso privativo de terrenos de vías pecuarias mediante instalaciones desmontables*” y comprende cinco artículos:

Artículo 45.- Uso privativo de terrenos de vías pecuarias mediante instalaciones desmontables.

Artículo 46.- Procedimiento de adjudicación del uso de vías pecuarias mediante instalaciones desmontables asociadas a actividades de servicio.

Artículo 47.- Procedimiento de adjudicación de la concesión para el uso de vías pecuarias mediante instalaciones desmontables cuyo emplazamiento este previsto en el Plan de uso y gestión.

Artículo 48.- Procedimiento de adjudicación de la concesión para el uso de vías pecuarias mediante instalaciones desmontables a solicitud de interesado.

Artículo 49.- Aprovechamiento de edificios e instalaciones demaniales pertenecientes a las vías pecuarias.

Sección Quinta titulada “*aprovechamiento de las vías pecuarias*” comprende tres artículos:

Artículo 50.- Autorizaciones para el aprovechamiento de vías pecuarias.

Artículo 51.- Procedimiento de adjudicación de los aprovechamientos cuyo emplazamiento este previsto en el Plan de uso y gestión de las vías pecuarias de la Comunidad de Madrid.

Artículo 52.- Procedimiento de adjudicación del aprovechamiento de vías pecuarias a solicitud de interesado.

El Título IV dedicado a “*Protección de la legalidad y régimen sancionador*”, contiene once artículos distribuidos en dos capítulos.

Capítulo I. Inspección y la protección de la legalidad.

Artículo 53.- Régimen jurídico aplicable.

Artículo 54.- Funciones de policía, vigilancia e inspección en materia de vías pecuarias.

Artículo 55.- Acción Pública.

Artículo 56.- Deber de reparación e indemnización.

Artículo 57.- Apercibimiento para la ejecución forzosa del deber de reparación.

Artículo 58.- Multas coercitivas.

Artículo 59.- Ejecución subsidiaria.

Capítulo II. Procedimiento sancionador.

Artículo 60.- Iniciación.

Artículo 61.- Medidas provisionales y cautelares.

Artículo 62.- Resolución del procedimiento sancionador. Órganos competentes y plazo de resolución.

Artículo 63.- Procedimiento para exigir la responsabilidad subsidiaria.

La disposición transitoria primera se refiere al régimen aplicable a los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del reglamento.

La disposición transitoria segunda contempla el régimen aplicable para el cálculo de las medidas y actuaciones de mantenimiento, conservación, defensa, integridad, promoción y fomento de las vías pecuarias de la Comunidad de Madrid previstas en el artículo 43.4 y anexos II y III, hasta el momento de la aprobación del Plan de Uso y Gestión de las Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid.

La disposición final única, párrafo primero, prevé la habilitación al consejero competente en materia de vías pecuarias para desarrollar “*cuestiones secundarias y operativas*”, modificar el anexo I y actualizar los importes contenidos en los anexos II y III. Por su parte, el párrafo segundo habilita al titular de la dirección general competente en materia de vías pecuarias para aprobar los formularios de solicitud normalizados de los procedimientos incluidos en el proyecto de decreto, previo informe de la dirección general competente en materia de calidad de los servicios.

El reglamento se completa con tres anexos. El anexo I contiene la señalética de las vías pecuarias; el anexo II establece los criterios para calcular el importe económico de las medidas y actuaciones previstas en el artículo 43, en ocupaciones temporales subterráneas de vías pecuarias y el anexo III los criterios para calcular el importe económico referido a las medidas y actuaciones previstas en el artículo 43, en ocupaciones temporales aéreas de vías pecuarias.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente objeto de remisión a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos, ordenados conforme al índice de documentos:

1. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 22 de enero de 2019, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (documento nº 1 del expediente administrativo).

2. Texto del proyecto de decreto (documento nº 2 del expediente administrativo).

3. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 17 de enero de 2019, elaborada por el director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación (documento nº 3 del expediente administrativo).

4. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 4 de septiembre de 2018 que formula diversas observaciones esenciales (25) (documento nº 4 del expediente administrativo).

5. Proyecto de decreto remitido al Servicio Jurídico (documento nº 5 del expediente administrativo).

6. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 24 de julio de 2018, realizada por el director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación (documento nº 6 del expediente administrativo).

7. Informe de la Secretaria General Técnica de 25 de julio de 2018 (documento nº 7 del expediente administrativo).

8. Proyecto de decreto inicial y Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 21 de febrero de 2018, realizada por el director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación (documento nº 8 del expediente administrativo).

9. Bloque de documentos que comprende el oficio del responsable de la Oficina de Transparencia de 19 de marzo de 2017, según el cual, el proyecto estuvo publicado en el Portal de Transparencia desde el 22 de febrero hasta el 16 de marzo de 2017, y las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia e información pública por el Ayuntamiento de Alcalá de Henares, la Cámara Agraria de la Comunidad de Madrid, la asociación Ecologistas en Acción Madrid, Equo, un vocal de la Sección de Vías Pecuarias del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid en representación de las organizaciones no

gubernamentales, un particular, un vocal de la Sección de Vías Pecuarias en el Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid en representación de los propietarios de terrenos afectados, un apoderado de la Sociedad Anónima Belga de los Pinares del Paular, Podemos Collado Villalba y un vocal de la sección de Vías Pecuarias del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, se incorpora a este bloque de documentos, el informe del secretario general técnico del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, que no formula observaciones al proyecto, el informe del director general de Medio Ambiente de 14 de marzo de 2018 que formula observaciones en materia de evaluación ambiental y de gestión de residuos, y las observaciones de la asesora técnica de la Dirección General de Urbanismo de 6 de marzo de 2018 (documento nº 9 del expediente administrativo).

10. Informes de las Secretarías Generales Técnicas de las consejerías, de Políticas Sociales y Familia y de Educación e Investigación que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto, así como las observaciones que formulan las secretarías generales técnicas de las consejerías de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, Economía, Empleo y Hacienda, Sanidad y Transportes, Vivienda e Infraestructuras.

Se incluyen también, por último, en este bloque de documentos los informes de la Dirección General de Patrimonio Cultural, de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Gobierno Abierto, de la Dirección General de Emergencias, de la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Tesorería y de la Viceconsejería de Humanización de la Asistencia Sanitaria (bloque de documentos nº 10 del expediente administrativo).

11. Informe de 23 de marzo de 2018 del director general de Presupuestos y Recursos Humanos (documento nº 11 del expediente administrativo).

12. Informe de 1 de marzo de 2018 del director general de Calidad de los Servicios y Gobierno Abierto (documento nº 12 del expediente administrativo).

13. Memoria de 23 de febrero de 2018 del director general de Servicios Sociales e Integración Social de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género (documento nº 13 del expediente administrativo).

14. Informe de 28 de febrero de 2018 de la directora general de la Mujer de impacto por razón de género (documento nº 14 del expediente administrativo).

15. Informe de 1 de marzo de 2018 del director general de la Familia y el Menor (documento nº 15 del expediente administrativo).

16. Informe de 29 de junio de 2017 del responsable de la Oficina de Transparencia (documento nº 16 del expediente administrativo).

17. Certificado de 31 de enero de 2018 del secretario de la Sección de Vías Pecuarias del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid (documento nº 17 del expediente administrativo).

Tras la solicitud de complemento de expediente formulada por esta Comisión Jurídica Asesora, se ha incorporado al expediente, el informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de 28 de febrero de 2018, en el que se solicitaba ampliación de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, y las alegaciones presentadas por el Grupo de Empresas Agrarias de Madrid. También

se solicitó la inclusión del informe de la Sección de Vías Pecuarias del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid y las actas de las reuniones celebradas el 25 de mayo de 2017 y el 30 de enero de 2018. Con fecha 7 de febrero de 2019 se ha recibido en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora únicamente las actas de las reuniones de la Sección de Vías Pecuarias del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, celebradas el 25 de mayo de 2017 y el 30 de enero de 2018 y certificaciones de idénticas fechas del secretario de la Sección de Vías Pecuarias.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que establece la obligación de consultar a la misma sobre los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y a solicitud del consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

El proyecto de decreto que se pretende aprobar se dicta en desarrollo y ejecución de la Ley 8/1998, y para modificar el Decreto

65/1989, por lo que corresponde al Pleno dictaminar sobre el mismo a tenor de lo establecido en el artículo 16.3 del ROFCJA.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de febrero de 2017 (RC 1397/2915) señala que la finalidad de tal dictamen, *“es contribuir a la legalidad de la disposición proyectada: contribuye a una buena administración con el consiguiente efecto positivo en términos de seguridad jurídica, certeza y de calidad normativa en un ámbito normativamente complejo en lo sustantivo, cambiante y numeroso”*.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del precitado reglamento.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

El encuadre competencial del proyecto de decreto pasa por el reconocimiento de que son diversas las materias contenidas en el mismo y diversos los títulos que amparan la competencia de la Comunidad de Madrid en relación con la regulación en él contenida.

Así, cabe hacer referencia, en primer lugar, a que el proyecto de decreto que pretende aprobarse se dicta en ejecución de la previsión de desarrollo reglamentario contenida en el articulado y disposición final segunda de la Ley 8/1998.

En materia de medio ambiente el artículo 45 de la Constitución proclama que *“todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”* atribuyendo en su apartado 2 a los poderes públicos la

obligación de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales con la finalidad de defender y restaurar el medio ambiente.

Por su parte, el artículo 149.1.23 de la Constitución Española atribuye al Estado competencia exclusiva sobre *“Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias”*, habiendo perfilado la propia doctrina del Tribunal Constitucional que la materia de medio ambiente tiene carácter transversal y horizontal (STC 102/1995) lo que determina, que la competencia estatal para establecer la legislación básica en materia de medio ambiente se proyecta no solo sobre esta materia, sino también sobre las que se conecten con ella, de manera que las competencias autonómicas sobre estas últimas, aunque se formalicen como exclusivas, se han de sujetar a dicha legislación básica (STC 102/1995).

Actualmente, la legislación básica en materia de vías pecuarias, se encuentra contenida en la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, cuya disposición final tercera atribuye al gobierno y a las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, dictar las disposiciones precisas para su desarrollo.

Por su parte, la Comunidad de Madrid, en materia de vías pecuarias, en el marco de la legislación básica del Estado, aprobó la Ley 8/1998, al amparo de la competencia que para el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución que sobre el régimen de los montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia a las vías pecuarias y pastos, le confiere el artículo 27.3 de su Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, competencia transferida a la Comunidad de Madrid,

mediante el Real Decreto 1703/1984, de 1 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de conservación de la naturaleza.

La norma proyectada se dicta por tanto al amparo de la potestad reglamentaria que ostenta la Comunidad de Madrid en materia de vías pecuarias, previsión recogida, tal y como ya ha sido indicado, en el propio articulado y en la disposición final segunda de la Ley 8/1998 que fijó el plazo de un año desde su entrada en vigor para la aprobación por el Consejo de Gobierno del Reglamento de desarrollo de la misma.

En segundo lugar, y por lo que respecta a la habilitación legal y competencial para la modificación del Decreto 65/1989, el concreto título competencial que habilita el proyecto de decreto lo constituye la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en materia de agricultura que le confiere el artículo 26.3.1.4 del Estatuto de Autonomía de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos dispuestos en los artículos 38, 131 y en las materias 11.^a y 13.^a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución. En el ámbito autonómico, también habilita el proyecto de decreto la competencia de la Comunidad de Madrid en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda que le atribuye el artículo 26.1.4, de su Estatuto de Autonomía.

Además, el proyecto, en tanto modifica el ya citado Decreto 65/1989, participa de la misma habilitación legal y título competencial que aquel.

De otro lado, la regulación contenida en el proyecto de decreto constituye también una manifestación de otras competencias

autonómicas, tales como la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia (artículo 26.1.3 EA), protección del medio ambiente (artículo 27.7 del EA) y bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponde a la Comunidad de Madrid (artículo 27.13 del EA).

De cuanto antecede se infiere, que la Comunidad de Madrid ostenta título legal competencial suficiente para dictar la norma proyectada.

Al tratarse de una disposición con una doble finalidad, desarrollo reglamentario de la Ley 8/1998 y modificación parcial del Decreto 65/1989, su inclusión en un mismo decreto resulta indudable que no responde a una adecuada técnica normativa.

Además, la inclusión del reglamento y de la disposición modificativa en un mismo decreto, carece de justificación, sin que la Memoria del Análisis del Impacto Normativo ofrezca alguna explicación en este punto.

Tal como indicara el Consejo Consultivo en su Dictamen 498/15, de 25 de noviembre *“No puede desconocerse el carácter restrictivo que las directrices de técnica normativa imponen a la utilización de las disposiciones modificativas, así como el carácter excepcional de su inclusión en normas no modificativas, a lo que debe añadirse en este caso su nula relación con la materia regulada. Este defecto de técnica normativa no hace sino fomentar la inseguridad jurídica ya que dificulta tanto a los ciudadanos como a los operadores jurídicos el conocimiento de la norma aplicable”*.

Al respecto, deviene necesario recordar que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas hace referencia al principio de seguridad jurídica como principio de buena regulación. En base a este principio apuesta por mejorar la planificación jurídica *ex ante* en relación con la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las distintas Administraciones Públicas. Así el artículo 129, en su apartado primero señala que en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia; y el apartado cuarto indica que, a fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha indicado en más de una ocasión que no corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes pero si ha señalado que las cuestiones de técnica legislativa adquieren una importancia crucial hasta formar parte del principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 9.3 de la Constitución. Así, en la STC 104/2000 ha expresado que la seguridad jurídica ha de entenderse, como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable, como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho, como la claridad del legislador y no la confusión normativa. Y en la STC 136/2011, de 13 de septiembre, F. 9:

«no es suficiente para considerar inconstitucional la Ley 50/1998 el que se haya recurrido al expediente de utilizar un solo vehículo que ampare preceptos en muchas materias y sectores, por muy desaconsejable que tal práctica parezca técnicamente. Al hacerlo el legislador ha optado por la tramitación y aprobación simultánea de un conjunto de normas jurídicas cada una de ellas con su propia virtualidad y fuerza innovadora del ordenamiento jurídico, lo que en sí mismo no vulnera el art. 9.3 CE. Y es que dicha forma de proceder podrá ser, en su caso, “expresión de una mala técnica legislativa, más de dicha circunstancia no cabe inferir de modo necesario una infracción del mencionado principio constitucional” [STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2 A)]».

Por lo expuesto, consideramos desde el punto de vista de la técnica normativa, que sería deseable la aprobación del reglamento de vías pecuarias en una norma distinta e independiente de la modificación parcial 65/1989.

Por otro lado, corresponde al Consejo de Gobierno aprobar el proyecto normativo sometido a Dictamen de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en relación con la disposición final segunda de la Ley 8/1998.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

El procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, por lo que

habrá que recurrir al ordenamiento estatal sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

Por ello ha de acudirse a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno) tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), cuya disposición final tercera, apartado doce, ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en lo sucesivo, Real Decreto 1083/2009) toda vez que el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, publicado en el Boletín Oficial del Estado el 14 de noviembre de 2017, no es aplicable a los proyectos normativos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor conforme a su disposición transitoria única, como es el caso del proyecto que dictaminamos. También habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) así como las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

Debe destacarse, no obstante, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo de 2018 (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento

jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia. Conviene precisar que los preceptos mencionados en materia de procedimiento no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia por lo que son de aplicación en la Comunidad de Madrid en defecto de regulación propia en los términos anteriormente expuestos.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de la transparencia. En el caso que nos ocupa, cuando se inició la tramitación del proyecto, en marzo de 2017, no existía ese instrumento de planificación por lo que se refiere al año 2017, aunque sí se ha aprobado mediante Acuerdo de 25 de abril de 2017, del Consejo de Gobierno, el Plan Anual Normativo para el año 2018, que sin embargo, no contempla la norma proyectada, lo que se justifica de forma insuficiente en la Memoria, al limitarse a señalar su compleja y dilatada tramitación.

Igualmente el artículo 133 de la LPAC y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar. A este respecto, según consta en la Memoria, se sustanció el trámite de consulta pública en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid en el

periodo comprendido entre el 22 de febrero y el 16 de marzo de 2017, habiéndose recibido sugerencias de dos particulares y observaciones de dos vocales de la Sección de Vías Pecuarias del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, del Grupo de Empresas Agrarias de Madrid, de Ecologistas en Acción-AEDENAT y de un particular.

2.- En el proyecto objeto de dictamen, la norma es propuesta por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en virtud de lo dispuesto en el Decreto 58/2018, de 21 de mayo, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid. Por otro lado, el órgano directivo competente es la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación en virtud de lo establecido en el Decreto 84/2018, de 5 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (artículo 6.1.d).8º).

3.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, se observa que se han incorporado al procedimiento tres memorias firmadas por el director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación elaboradas a medida que se iban cumpliendo los distintos trámites durante su tramitación. De esta manera cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento

de tramitación (artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrándonos en la última Memoria que figura en el expediente remitido, fechada el 17 de enero de 2019, se observa, que tras la ficha resumen, contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta con identificación de los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. Asimismo, realiza un examen del contenido de la propuesta y análisis jurídico de la misma centrado en el contenido desarrollado en el reglamento de vías pecuarias, con una breve referencia al contenido de la modificación parcial del Decreto 65/1989. También realiza un escueto análisis jurídico centrado únicamente en la competencia en materia de vías pecuarias y una breve descripción de la tramitación y ámbito competencial para el desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y ejecución en materia de vías pecuarias sin mención alguna al ámbito competencial para la modificación parcial del Decreto 65/1989 que también recoge el proyecto normativo, lo que exige su subsanación.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una referencia al impacto económico en los siete sectores especialmente afectados por la norma: los precios de los productos y servicios, la productividad de las personas trabajadoras y empresas, el empleo, la innovación, los consumidores, la economía europea y otras economías y el sector de las PYMES. Recoge también los criterios de valoración de las medidas y actuaciones previstas en el artículo 43 de la norma proyectada utilizando, según la Memoria, un documento técnico y considerando de manera separada las ocupaciones temporales subterráneas y las ocupaciones temporales aéreas. Asimismo contiene un análisis de los efectos sobre la competencia en el mercado e incide en la limitación del número o de la

variedad de los operadores en el mercado, la limitación de la capacidad de los operadores para competir y la reducción de los incentivos de los operadores para competir. Respecto a la competencia en el mercado, la Memoria adolece de contradicciones, puesto que tras considerar que el proyecto normativo no tiene impacto directo afirma que mejora la competitividad de la economía madrileña y puede generar mayor competencia en el mercado.

Desde el punto de vista presupuestario la Memoria analiza el impacto presupuestario de la disposición reglamentaria que aprueba la norma proyectada, pero omite el impacto presupuestario que pudiera tener la modificación parcial del Decreto 65/1989. Según la memoria, el proyecto de decreto por el que se aprueba el reglamento de la Ley 8/1998 no conlleva alteración del vigente, ni de futuros ejercicios presupuestarios. Tras calificar el impacto presupuestario en materia de gasto como proporcional y no elevado, relaciona las partidas, importes y conceptos previstos en el vigente presupuesto de gastos en el programa presupuestario “*agricultura y ganadería*”; y su repercusión en el presupuesto de ingresos de la Comunidad de Madrid, cuyo incremento, se hace depender de los ingresos por las tasas derivadas del uso y aprovechamiento del dominio público, y de los importes por sanciones que puedan imponerse por infracciones sobre el dominio público pecuario.

Por otro lado, la Memoria presta una especial atención a las cargas administrativas que supone la aprobación del reglamento de vías pecuarias, cuantificando en una tabla el coste unitario de cada una de las obligaciones administrativas en función del coste económico para llevarlas a cabo.

También incluye la Memoria la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo

22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. En el correspondiente informe se ha considerado que el proyecto de decreto no produce impacto en esos colectivos.

Figura igualmente incorporado a la Memoria el examen del impacto por razón de género y al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento 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 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.

Asimismo la Memoria contempla la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Además se advierte que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas por el órgano proponente de la norma, tal y como exige el artículo 2.1 i) del Real Decreto 1083/2009. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, de aplicación al presente expediente de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017.

Como resumen de todo lo expuesto hasta ahora en relación con la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, esta Comisión Jurídica

Asesora no puede dejar de observar la importancia de la citada Memoria en el seno del procedimiento, que trasciende de su consideración como un mero trámite con independencia de su contenido, por lo que consideramos necesario que antes de la remisión del proyecto al Consejo de Gobierno se redacte una versión definitiva de la Memoria, en la que se subsanen las deficiencias de contenido que hemos expuesto principalmente referidas a la ausencia de análisis e impactos de la modificación parcial del Decreto 65/1989, contenida también en la norma proyectada.

4.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión legal han emitido informe la Dirección General de la Mujer, la Dirección General de la Familia y el Menor y la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social.

También, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 12/2017, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2018, ha emitido dos informes la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda. El primer informe, de 28 de febrero de 2018 concluía que debía ampliarse la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y en informe posterior de 23 de marzo de 2018 informó favorablemente la norma proyectada al entender que el proyecto normativo no suponía incremento del gasto público o disminución de los ingresos de la Comunidad de Madrid respecto a los autorizados para el ejercicio 2018.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, 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 prevé que dichos servicios emitan dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se emitió el 4 de septiembre de 2018 informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio con el conforme del subdirector general de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid exponiendo diversas observaciones de carácter esencial al proyecto (25), que en gran parte han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente de la norma, tal y como se recoge en la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 17 de enero de 2019.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, también se ha remitido el proyecto de decreto a las distintas Secretarías Generales Técnicas de la Consejerías de la Comunidad de Madrid. Han evacuado informe con observaciones al texto las secretarías generales técnicas de las Consejerías de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, Sanidad, Economía, Empleo y Hacienda y Transportes, Vivienda e Infraestructuras. Asimismo, han emitido informe las direcciones generales, de Medio Ambiente, de Urbanismo, de Emergencias, de Contratación, Patrimonio y Tesorería, de Patrimonio Cultural, así como, la Viceconsejería de Humanización de la Asistencia Sanitaria.

También ha emitido informe la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano en base a lo dispuesto en el Decreto 85/2002, de 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.

En cuanto al informe de calidad normativa al que se refiere el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno, la Memoria se limita a indicar que no se ha incluido en el expediente al no estar en funcionamiento la Oficina de Calidad Normativa en el momento de inicio de la tramitación del proyecto normativo.

El Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid no ha emitido informe.

5.- En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, conforme al cual en todo caso, los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, constando en el expediente un informe de 25 de julio de 2018.

6.- El artículo 133.2 de la LPAC y el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Según la Memoria el proyecto normativo se publicó en el portal de la transparencia de la Comunidad de Madrid desde el 22 de febrero hasta el 16 de marzo de 2018 y se han incorporado al procedimiento las alegaciones formuladas por el Ayuntamiento de Alcalá de Henares, la Asociación Ecologistas en Acción-AEDENAT, la Cámara Agraria de la

Comunidad de Madrid, el partido EQUO, un vocal de la Sección de Vías Pecuarias del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid en representación de las organizaciones no gubernamentales, OTRO vocal de la Sección de Vías Pecuarias del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid en representación de los propietarios de terrenos afectados, un apoderado de la Sociedad Anónima Belga de los Pinares del Paular, un particular y Podemos Collado Villalba, a las que se ha dado cumplida contestación en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

CUARTA.- Omisión del preceptivo informe del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid.

El Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, creado por el Decreto 103/1996, de 4 de julio y modificado por el Decreto 10/2011, de 17 de febrero, se constituye, según dispone su artículo 1, como un órgano colegiado 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. El Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, se estructura en Pleno y Secciones de áreas específicas, siendo una de ellas, la Sección de Vías Pecuarias, en la que están representadas la Dirección General competente en materia de Vías Pecuarias, las Consejerías competentes en materia de Medio Ambiente, Urbanismo y Cultura, la Dirección General con competencias en materia de Turismo, responsables de la materia, los municipios de la Comunidad de Madrid propuestos por la Federación de Municipios de Madrid, las organizaciones agrarias con mayor implantación en la Comunidad de Madrid, las organizaciones no gubernamentales cuyo objeto es la defensa del medio natural, las cooperativas de ganaderos

con mayor número de asociados, la Cámara Agraria de la Comunidad de Madrid, el Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil y el conjunto de los propietarios de los terrenos afectados por el objeto de la Sección.

En cuanto a sus funciones, el artículo 10.3.d) le atribuye *“conocer e informar cuantas disposiciones de carácter general y convenios puedan afectar a las vías pecuarias”*.

Pues bien, en la tramitación del proyecto normativo se observa, tal y como ya ha sido señalado, la ausencia del informe preceptivo de la Sección de Vías Pecuarias del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, sin que sirva a dichos efectos el certificado del secretario de la Sección de Vías Pecuarias de 31 de enero de 2018, en el que únicamente se hace constar que se ha facilitado información sobre la tramitación del proyecto normativo a los miembros de la Sección de Vías Pecuarias, como tampoco sirven a dichos efectos, las actas de las reuniones de la Sección de Vías Pecuarias del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid celebradas el 25 de mayo de 2017 y el 30 de enero de 2018, incorporadas al expediente a petición de esta Comisión Jurídica Asesora, en las que se puede constatar, que no solamente no se ha emitido el informe, sino que tampoco se ha solicitado.

Nos encontramos así ante un proyecto normativo en cuya tramitación se ha omitido el informe preceptivo de la Sección de Vías Pecuarias del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, y su omisión constituye un defecto sustancial en el procedimiento pues la existencia de dicho informe se considera fundamental atendiendo a la finalidad y naturaleza de la norma proyectada.

Respecto a la ausencia de informes en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, esta Comisión Jurídica Asesora ha tenido ocasión de pronunciarse, entre otros, en su Dictamen 394/17 de 5 de octubre para poner de manifiesto que *“la observancia del procedimiento tiene un carácter formal ad solemnitatem de modo que la omisión o defectuoso cumplimiento del mismo arrastra la nulidad de la disposición que se dice, constituyendo así el procedimiento un límite importante al ejercicio de la potestad reglamentaria”*.

Sobre la invalidez de normas reglamentarias prescindiendo de los informes preceptivamente establecidos en el procedimiento de aprobación de tales reglamentos, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 25 de enero de 2018 (recurso 643/2016) con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 1998, expresa:

"Para que un reglamento pueda ser aprobado válidamente, es necesario que la Administración que ejerza la potestad reglamentaria observe, previamente a la aprobación de la norma todos los trámites que la ley reguladora del procedimiento de elaboración establezca. En el procedimiento de elaboración de los reglamentos, la Administración debe observar todos los trámites, empezando, como condición sine qua non del ejercicio válido de la potestad reglamentaria, por la observancia de los actos preparatorios que miran a garantizar la legalidad, el acierto y la oportunidad del proyecto de la disposición de que se trate: es esencial que conste explícitamente en el expediente administrativo cuantos informes, dictámenes o documentos sean de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma". ...Y añade: "El interés público exige que no se formulen propuestas de

disposiciones sin acompañar al proyecto correspondiente aquellos datos esenciales; además esa exigencia legal resulta indispensable desde el punto de vista del ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, cuyo ejercicio, invocando el derecho y por imperio de éste (control de la legalidad del ejercicio de las potestades administrativas), se revisa el hacer administrativo es total: no cabe que la Administración sustraiga trámites ni elementos esenciales en la elaboración de las disposiciones, porque ello puede determinar - como ocurrió en el caso al que se refiere la presente apelación- la declaración de nulidad de la norma reglamentaria.

(...)

En fin, por más, que el contenido del Decreto pueda considerarse que es el resultado de una potestad discrecional de la Administración, como en general lo es, en términos generales, el ejercicio de la potestad reglamentaria, el procedimiento en que la misma se ejercita es uno de los elementos reglados, objeto de fiscalización jurisdiccional, como lo son los elementos que preceptivamente han de figurar sobre el estado de la evolución de la especie, debiendo tal procedimiento sujetarse a las normas de necesaria observancia que constituyen el cauce formal imprescindible para el válido ejercicio de tal potestad. La necesidad de que deba constar en los procedimientos de aprobación de disposiciones generales el informe específico en cada caso requerido fue analizada también en la sentencia de esta Sala de 11 de enero de 2006, recaída en el recurso contencioso-administrativo n.º 2441/2004 -en referencia al de la Comisión de Secretarios para la aprobación de una RPT-, y también en la antes citada de 22 de Noviembre de 2012, recaída en recurso 1176/2009, respecto al Consejo Asesor de Medio Ambiente, no bastando con la mera

constancia de la dación de cuenta al órgano de carácter consultivo. También puede en este sentido citarse la sentencia de esta Sala de 28 de enero de 2015, recaída en el recurso contencioso-administrativo nº 82/2012 “.

Y en la más reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de abril de 2016 (recurso 4135/2014).

Siguiendo el razonamiento de la sentencia, la omisión del informe de la Sección de Vías Pecuarias del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid en la elaboración de la norma proyectada determinaría su nulidad de pleno derecho al amparo del artículo 47.2 de la LPAC, siendo el objeto de la función consultiva que corresponde a esta Comisión advertir de aquellas actuaciones u omisiones que puedan impedir que la Administración de la Comunidad de Madrid cumpla los requisitos constitucionales de eficacia y legalidad contenidos en los artículos 103 y 106 de la Constitución Española.

Por ello, esta Comisión Jurídica Asesora considera necesario que se cumplimente dicho trámite, y posteriormente, ser remitido de nuevo al dictamen del órgano consultivo.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula las siguientes,

CONCLUSIONES

1.^a _ Procede, a la vista de los argumentos expuestos en la consideración jurídica tercera, someter el proyecto de Decreto a la

emisión del informe del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, ya que su omisión podría viciar de nulidad la aprobación de la norma.

2.ª_ De conformidad con los artículos 1 y 23.2 del ROFCJA el expediente, una vez completada su tramitación en los términos señalados en la conclusión anterior, deberá ser nuevamente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora para la emisión del preceptivo Dictamen.

V.E. resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 28 de febrero de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 72/19

Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid