

A.G.: 72/2020

S.G.C.: 201/2020

S.J.: 130/2020

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

A la vista de la legislación aplicable y 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 4 de septiembre de 2018 la Abogacía General de la Comunidad de Madrid emitió informe Jurídico sobre un Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de vías pecuarias de la Comunidad de Madrid.

Segundo. - El 12 de noviembre de 2020 la Secretaría General Técnica de la citada Consejería ha remitido una nueva petición de informe en relación con el mencionado Proyecto, si bien precisando que esta nueva versión recoge *“una serie de observaciones realizadas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, que afectan concretamente al capítulo III, rubricado «Modificaciones del trazado», del título II de la norma proyectada”*, en concreto, a los artículos 23, 24 y 27.

A la petición de informe remitida se acompaña la documentación que fuera enviada a este Servicio Jurídico con ocasión de la elaboración del informe de 4 de septiembre de 2018 y además la siguiente documentación:



- Proyecto de Decreto.

- Alegaciones al Proyecto de Decreto de Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid presentadas por el Grupo de Empresas Agrarias de Madrid de fecha 12 de septiembre de 2017.

- Certificado del Secretario de la Sección de Vías Pecuarias del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, de fecha 25 de mayo de 2017, acreditando que en la reunión de dicho día se informó de los trámites relativos al Proyecto de Decreto que nos ocupa. Se acompaña acta de dicha reunión.

- Certificado del Secretario de la Sección de Vías Pecuarias del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, de fecha 31 de enero de 2018, acreditando que en la reunión del día anterior se informó el Decreto proyectado, adjuntando certificado del día anterior referido al punto cuatro del orden del día de la reunión de 30 de enero de 2018.

- Memoria del Análisis de Impacto Normativo del Proyecto de Decreto remitida a la Comisión Jurídica Asesora, de fecha 17 de enero de 2019, firmada por el Director General de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

- Solicitud de informe a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, firmada el 21 de enero de 2019 por el Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

- Certificado de 22 de enero de 2019, del Secretario General del Consejo de Gobierno, relativo a la solicitud del dictamen a la citada Comisión Jurídica Asesora.

- Proyecto de Decreto remitido a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.



- Dictamen 72/19, de 28 de febrero, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de vías pecuarias de la Comunidad de Madrid, requiriendo informe del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid.
- Certificado del secretario de la sección de Vías Pecuarias del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid de 19 de marzo de 2019 acreditando que en la sesión de 19 de marzo de 2019 se informó favorablemente el Proyecto de Decreto referido.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de fecha 20 de marzo de 2019.
- Dictamen 204/19, de 23 de mayo, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de vías pecuarias de la Comunidad de Madrid.
- Memoria del análisis de impacto normativo del Proyecto de Decreto, de fecha 28 de octubre de 2020, firmada por el Director General de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

Tercero. - El día 30 de noviembre se han remitido a este Servicio Jurídico dos versiones relativas al Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de vías pecuarias de la Comunidad de Madrid elaboradas en el curso de la tramitación de este expediente y sus correlativas Memorias del análisis de impacto normativo fechadas el 19 de marzo de 2019 y el 17 de febrero de 2020.

Cuarto. – Según se desprende de la documentación aportada, el informe se solicita por haber incorporado una serie de modificaciones en el texto del Proyecto, al hilo de las observaciones que fueron realizadas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, con ocasión del trámite que contempla el artículo 35 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se



aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y sus Comisiones.

Tales modificaciones no figuraban en la versión del Proyecto que fue informada por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 204/2019, de 23 de mayo. Se trata, en consecuencia, de modificaciones que han sido incorporadas con posterioridad a la emisión del mismo.

En efecto, la mencionada Secretaría General Técnica *“solicita que se excepcione la aplicación de los artículos 23 a 26 para el supuesto de obras públicas de infraestructuras promovidas por la Comunidad de Madrid y se contemple un procedimiento específico con simplificación de trámites y reducción de plazo”*, tal y como señala la Memoria. Así, en su informe de 20 de marzo de 2018 y a propósito de *“los procedimientos regulados en los artículos 23 a 25, relativos a la autorización de modificación del trazado de vías pecuarias y en el artículo 26, relativo a la autorización de cruces con otras vías de comunicación”*, propone que pueda prescindirse de los trámites de consultas e información pública, bajo la premisa de entender que los mismos pueden darse por cumplimentados al concurrir determinadas circunstancias.

En la Memoria del análisis del impacto normativo de 24 de julio de 2018 -que fue remitida junto a la primera petición de informe que se cursó a esta Abogacía General- se justificó la no inclusión de las referidas observaciones en el hecho de que la excepción propuesta *“no está prevista en la Ley 8/1998 de 15 de junio de vías pecuarias”* (Ley 8/1998, en lo sucesivo); justificación que se reitera en las Memorias de 19 de marzo de 2019 y de 17 de febrero de 2020.

En la Memoria del análisis de impacto normativo de 28 de octubre de 2020, que se adjunta a la nueva petición de informe, simplemente se indica, sin explicar el momento en que se acepta dicha observación, que *“se tiene en cuenta parcialmente, en el sentido de simplificar trámites cuando estos ya se hayan ejecutado en los estudios o proyectos de obras públicas que motiven la modificación de trazado o cruce”*.



Como resultado de lo anterior se ha propuesto la modificación de los artículos 23, 24 y 27 del texto proyectado.

Teniendo en cuenta los antecedentes mencionados procede efectuar las siguientes:

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Acerca de la tramitación de la modificación propuesta.

A la vista de las peculiaridades del caso es preciso analizar en primer lugar la tramitación del Proyecto sometido a informe.

El artículo 12 del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, en su apartado 5, dispone que *“no procederá emitir nuevo informe cuando su objeto implique la comprobación de la acomodación de un determinado contenido jurídico a las consideraciones formuladas en un informe anterior emitido sobre el mismo”*.

La solicitud de informe respecto de los tres artículos *ut supra* referidos se justificaría en su modificación posterior al preceptivo dictamen del Servicio Jurídico, sin que la misma obedezca a las observaciones que fueron vertidas en el mismo.

Ahora bien, no podemos obviar que la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid ha emitido informe sobre el mismo Proyecto normativo. El artículo 22 del Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Decreto 5/2016), referido a la forma y efectos de los dictámenes, prohíbe, en su segundo apartado, que los asuntos dictaminados por ella sean sometidos a informe posterior de ningún otro órgano o institución de la Comunidad de Madrid, de las Entidades Locales o de las universidades públicas.



Ello determinaría la imposibilidad de afrontar un nuevo análisis del Proyecto; no obstante, las modificaciones sobre las que en este momento se recaba nuestro parecer jurídico no fueron analizadas por la Comisión Jurídica Asesora, como hemos precisado anteriormente, pues han sido introducidas en el texto con posterioridad a la emisión de su Dictamen.

En tal tesitura, debemos traer a colación el Acuerdo 12/2019, de 5 de diciembre, del Pleno de la citada Comisión, que en una situación similar -en cuanto que, con posterioridad a la emisión de informe respecto de un Proyecto de Decreto, se le solicita nuevo informe al haber introducido cambios en la redacción de ciertos preceptos- exige que se analice en primer lugar si la modificación propuesta afecta a cuestiones de carácter esencial o sustancial, pues en tal caso concluye, *“no sólo procedería la emisión de un nuevo dictamen por esta Comisión Jurídica Asesora, sino que, con carácter previo a dicho dictamen, procedería retrotraer el procedimiento para la repetición de todos los trámites e informes de carácter preceptivo exigidos en el procedimiento de elaboración de disposiciones normativas”*. Añadiendo, *“en este sentido se pronunció el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en el Dictamen 195/10, de 7 de octubre, al señalar que no podía considerarse debidamente cumplimentado el trámite del informe preceptivo del Servicio Jurídico, de conformidad con el artículo 4.1 de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid”*.

En línea con lo anterior, y dado que el informe de la Comisión Jurídica Asesora tendría carácter general y de juicio de síntesis de todas las cuestiones planteadas y de los informes específicos emitidos con anterioridad, según se desprende del mismo Acuerdo citado, con cita del Dictamen 88/1995 del Consejo de Estado, habría que analizar en primer lugar el alcance de las modificaciones introducidas.

En este sentido se pronuncia la Jurisprudencia, pudiendo citar la Sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 13 de noviembre 2001 (recurso 8281/1997) según la cual, resultarían excluidos del informe preceptivo del Consejo de Estado, únicamente, los proyectos ya informados



que son objeto de alguna modificación no esencial. La Sentencia del pleno de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 30 de abril de 2013, (recurso 884/2011) dispone:

“(…) esta Sala ha declarado en numerosas ocasiones, en relación con la modificación del texto de una disposición reglamentaria con posterioridad al dictamen del Consejo de Estado, que semejante irregularidad sólo será determinante de la nulidad en el caso ya señalado en que el texto de la disposición se haya modificado de tal manera que prive de su finalidad al dictamen del Consejo de Estado”.

Más reciente, la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo 1480/2020, de 10 de noviembre de 2020, (recurso 455/2018) establece lo siguiente:

“Habida cuenta del sentido y fundamento de la modificación introducida como consecuencia del dictamen del Consejo de Estado, que formuló la observación para adecuar la redacción propuesta a las consideraciones expuestas en la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/2018, de 5 de julio, no puede prosperar la alegación de infracción absoluta del procedimiento por falta de una segunda audiencia a las organizaciones profesionales, pues, como ha señalado nuestra Sala en la sentencia de 8 de marzo de 2006, reiterada en la de 16 de diciembre de 2008 (ES:TS:2008:6840), es jurisprudencia de esta Sala que “[...] cuando las modificaciones introducidas en el texto definitivo de una disposición general no sean sustanciales resulta innecesaria una nueva audiencia de las asociaciones, corporaciones o entidades representativas de intereses legítimos, que guarden relación directa con el objeto de la disposición, o un nuevo informe de la Secretaría General Técnica del Departamento ministerial o dictamen del Consejo de Estado, entre otras razones porque su parecer no es vinculante, de manera que si, contemplada la modificación tanto desde una perspectiva relativa, por la innovación en el texto informado, como absoluta, por su importancia intrínseca, no representa una alteración sustancial en el ordenamiento previamente sometido al trámite de audiencia o informe, la falta de éstos, respecto de la reforma introducida, no acarrea su nulidad radical, al haber contado quien ostenta la potestad para redactar definitivamente la disposición con el criterio o ilustración de las entidades, corporaciones, asociaciones y organismos consultados, que, en definitiva, es el fin perseguido por el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, al establecer un



procedimiento para la elaboración de los reglamentos (Sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de fechas 6 de octubre de 1989, 11 de diciembre de 1991, 27 de mayo de 1993, 27 de noviembre de 1995, 14 de octubre de 1996, 10 de noviembre de 1997, 17 de enero de 2000, 31 de enero de 2001 (recurso 507/1998, fundamento jurídico tercero), 12 de febrero de 2002 (recurso 160/2000, fundamento jurídico primero), 12 de febrero de 2002 (recurso 158/2000, fundamentos jurídicos tercero y quinto), 17 de junio de 2003 (recurso 492/1999, fundamento jurídico noveno) y 15 de noviembre de 2004 (recurso de casación 22/2002 , fundamento jurídico segundo). Precizando la sentencia de 12 de febrero de 2002, que: "el que los informes, efectivamente emitidos por los organismos o corporaciones consultados, lo fueran con anterioridad al segundo texto del proyecto de Reglamento definitivamente aprobado no invalida el trámite de audiencia ni exige que se vuelva a pedir nuevo informe dado que éstos son preceptivos pero no vinculantes y se ha conseguido el fin perseguido, que no es otro que quien ostenta la potestad para redactar definitivamente la disposición se ilustre con el criterio de los organismos consultados(...)". (El subrayado es nuestro).

En términos análogos se pronunció el Tribunal Supremo en Sentencia 642/2020 de 3 de junio de 2020, (recurso 183/2019).

El carácter sustancial de las modificaciones que se introduzcan en un texto normativo se erige, por tanto, en el criterio que opera como determinante de la necesidad de recabar un nuevo dictamen del superior órgano consultivo, así como de la perentoriedad de retrotraer el procedimiento a fin de repetir todos los trámites e informes de carácter preceptivo exigidos en el procedimiento de elaboración de disposiciones normativas, de acuerdo con la doctrina sentada en el Acuerdo 12/2019, de 5 de diciembre, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, debe tomarse en consideración que, a tenor de los parámetros consignados por la jurisprudencia, las modificaciones han de ser contempladas tanto desde una perspectiva relativa, por la innovación que supongan en el texto informado, como absoluta, por su importancia intrínseca.

Esto sentado, advertimos que las modificaciones que se prevé incorporar en la redacción de los artículos 23, 24 y 27 del Decreto proyectado revisten, en opinión de



esta Abogacía General, carácter sustancial, toda vez que afectan al modo de articular ciertos trámites esenciales (consultas e información pública) en los procedimientos de modificación de trazado de vías pecuarias y autorización de cruces de una vía pecuaria por una obra pública, revelando así una evidente importancia intrínseca (perspectiva absoluta).

Tales cambios, además, se introducen en este momento, tras haber sido descartada *prima facie* su inclusión, constituyendo por ello una innovación respecto al texto que fuera ya informado tanto por la referida Comisión Jurídica Asesora como por la propia Abogacía General de la Comunidad de Madrid (perspectiva relativa).

El citado carácter sustancial determinaría, a nuestro juicio, la procedencia de reiterar los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias en los términos descritos por el meritado Acuerdo 12/2019, de 5 de diciembre, de la Comisión Jurídica Asesora.

Segunda. - Sobre las modificaciones propuestas.

Como cuestión previa, resulta necesario puntualizar que, pese a lo indicado en la consideración jurídica precedente, que conllevaría la improcedencia de emitir informe sobre el fondo del asunto hasta que no se diera a la modificación propuesta la tramitación debida, razones de economía procedimental aconsejan abordar en este momento el examen de las modificaciones que se proyectan.

La lectura del nuevo Proyecto sometido a consulta permite comprobar que se ha introducido un nuevo párrafo en los artículos 23, 24 y 27. Si bien en el informe de la Secretaría General Técnica de Transportes, Vivienda e Infraestructuras se aludía al artículo 26, relativo a la autorización de cruces con otras vías de comunicación, es el artículo 27 del texto final el que se ocupa de este aspecto, por lo que claramente la modificación se fundamenta en las observaciones de la Secretaría General Técnica citada.





Como venimos indicando, nuestro examen se ceñirá al estudio de las modificaciones introducidas en el texto, toda vez que los asuntos dictaminados por la Comisión Jurídica Asesora no podrán ser sometidos a informe posterior de ningún otro órgano (artículo 22.2 del Decreto 5/2016).

De modo previo a su concreto examen, estimamos oportuno advertir que los artículos afectados por la modificación pretendida implican un desarrollo del capítulo IV del título I de la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, dedicado a las modificaciones del trazado de las vías pecuarias (art. 23-28).

El artículo 24 de la referida Ley, bajo la rúbrica “*Procedimiento para acordar la modificación*”, dispone:

“La modificación del trazado se llevará a cabo a través del procedimiento que reglamentariamente se establezca, en el que, en todo caso habrán de observarse los siguientes trámites:

- “a) Consulta previa de las Administraciones Públicas y órganos dependientes de las mismas, cuyas competencias pudieran resultar afectadas, de la Cámara Agraria, de las organizaciones profesionales agrarias y de las organizaciones y colectivos que tengan por finalidad la defensa de la naturaleza de acuerdo con los criterios que se determinen.
- b) Información pública por espacio mínimo de un mes”.

Por su parte, el artículo 27, relativo a las “*Modificaciones del trazado por la realización de obras públicas*”, contempla las previsiones aplicables en estos supuestos, debiendo resaltar lo prevenido en sus apartados 1 y 4:

1. Cuando fuera necesaria la realización de una obra pública sobre el tramo por el que discurra una vía pecuaria, la Administración que promueva la obra habrá de remitir al órgano competente en materia de vías pecuarias una comunicación al respecto, en la que se acredite fundamentadamente la necesidad de la realización de la obra, solicitando de aquélla la adopción de un acuerdo de modificación del trazado, según lo previsto en el artículo 23 de esta Ley. (...)



4. 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 de procedimiento que se determine, que incluirá un período de información pública con duración mínima de un mes”. (El subrayado es nuestro).

Asimismo, cabe traer a colación lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley, referente a los “*Cruces de las vías pecuarias por una obra pública*”, a cuyo tenor:

“1. Cuando la obra a realizar consistiera en líneas férreas o carreteras que simplemente hayan de cruzar la vía pecuaria, no será necesario proceder a la modificación del trazado de la misma. Sin embargo, la Administración promotora de la obra o el concesionario, en su caso, deberá habilitar los pasos necesarios al mismo o distinto nivel que garanticen el tránsito ganadero y los demás usos de la vía en condiciones de rapidez, comodidad y seguridad.

2. En tales casos, la Administración promotora de la obra se dirigirá al órgano competente de la Comunidad de Madrid acreditando la necesidad de la realización del cruce y solicitando la correspondiente autorización, aportando para ello proyecto que cumpla los requisitos previstos en el apartado 2 del artículo anterior.

3. La Consejería competente por razón de la materia decidirá, previo sometimiento a un período de información pública, observando las cautelas y trámites previstos en el apartado 4 del artículo anterior.” (El subrayado es nuestro).

De acuerdo con lo precedentemente expuesto, puede afirmarse que la Ley 8/1998 establece el marco en que ha de aprobarse la norma reglamentaria de desarrollo, determinado los trámites que necesariamente han de ser observados en los procedimientos de modificación de trazado y autorización de cruces de vías pecuarias por obras públicas.



Expuesto cuanto antecede, es menester advertir que las modificaciones que se proyecta incluir en este momento en los artículos 23, 24 y 27, afectan directamente a la realización de los trámites de consultas e información pública.

En concreto, observamos que la modificación que afecta al artículo 23, relativo al *“Inicio del procedimiento de modificación de trazado”*, tiene por objeto introducir una excepción a la realización del trámite de consultas al prever la inclusión, en su apartado 4, de un nuevo párrafo en los siguientes términos:

“Este trámite no resultará preceptivo cuando dichas Administraciones y organismos sean consultados en la tramitación de los estudios o proyectos de obras públicas de infraestructuras que motiven la modificación de trazado, siempre que en dicho estudio o proyecto venga correctamente definido el tramo correspondiente al nuevo trazado, así como sus superficies y los titulares catastrales y registrales afectados por el nuevo trazado”.

Por otro lado, la modificación que afecta a los artículos 24 (*“Instrucción del procedimiento de modificación”*) y 27 (*“Procedimiento de autorización de cruces de una vía pecuaria por una obra pública”*) tiene como fin común permitir que pueda prescindirse del trámite de información pública en el curso de ambos procedimientos, sobre la premisa de entender cumplimentado el mismo ante la concurrencia de determinadas circunstancias.

Se añade, de este modo, un nuevo párrafo al apartado 3 del artículo 24 con la siguiente redacción:

“El trámite de información pública se entenderá cumplimentado con el sometimiento a información pública del estudio informativo o proyecto de obra pública de infraestructuras que motive la modificación de trazado efectuado con arreglo a la legislación sectorial de aplicación, siempre que en dicho estudio o proyecto venga correctamente definido el tramo correspondiente al nuevo trazado, así como sus superficies y los titulares catastrales y registrales afectados por el nuevo trazado”.



En términos análogos, se prevé la incorporación de un nuevo párrafo en el apartado 3 del artículo 27 que dispone:

“El trámite de información pública se entenderá cumplimentado con el sometimiento a información pública del estudio informativo o proyecto de la infraestructura correspondiente efectuado con arreglo a la legislación sectorial de aplicación, siempre que en dicho estudio o proyecto venga correctamente definido el tramo correspondiente al paso a distinto o al mismo nivel a habilitar, así como sus superficies y los titulares catastrales y registrales afectados por el paso a habilitar”.

Puede colegirse, en consecuencia, que las modificaciones proyectadas responden a una ratio común: simplificar los procedimientos mediante la incorporación de excepciones a la realización de ciertos trámites (consultas e información pública) en determinados supuestos.

Sentado lo anterior, habremos de analizar seguidamente si estos cambios pueden entenderse incardinados en el ámbito de la potestad reglamentaria o si, por el contrario, supondrían una extralimitación de su ejercicio.

Para ello, debemos recordar, siquiera de forma somera, los contornos propios del reglamento ejecutivo pues, como bien hemos apuntado previamente, las modificaciones se insertan en un Proyecto de Decreto que constituye el desarrollo normativo de lo dispuesto en la Ley 8/1998. Así lo refrenda la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 204/2019, de 23 de mayo: *“La norma proyectada se dicta al amparo de la potestad reglamentaria que ostenta la Comunidad de Madrid en materia de vías pecuarias, previsión recogida, en el propio articulado y en la disposición final segunda de la Ley 8/1998 (...) como hemos expuesto, la disposición final segunda de la Ley 8/1998 atribuye al Consejo de Gobierno la potestad de dictar las disposiciones de aplicación y desarrollo de dicho texto normativo”*.

El Consejo de Estado afirmaba, ya desde su Dictamen de 16 de abril de 1943, que la labor del reglamento ejecutivo es la de *“desenvolver la ley preexistente”*. Por consiguiente, tanto el *“desarrollo”* como el *“complemento”* y la pormenorización de la



Ley son o pueden ser fines del reglamento de ejecución. En este sentido, se ha pronunciado la jurisprudencia (Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 1992, 27 de mayo de 2002 ó 24 de julio de 2003).

Lo expuesto enlaza con la denominada doctrina del “*complemento indispensable*”, en virtud de la cual el reglamento de desarrollo o ejecutivo debe ser siempre -y solamente- el complemento indispensable de la Ley que desarrolla; y esto, en un doble sentido: por un lado, un reglamento ejecutivo debe incluir todo lo indispensable para asegurar la correcta aplicación y la plena efectividad de la Ley misma que desarrolla; por otro lado, no puede incluir más que lo que sea estrictamente indispensable para garantizar esos fines.

La más reciente Sentencia del Tribunal Supremo 837/2018, de 22 de mayo (rec. 3805/2015), caracteriza los reglamentos ejecutivos en los siguientes términos:

“(…) la doctrina de esta Sala precisa que son «reglamentos ejecutivos» los que la doctrina tradicional denominaba «Reglamentos de ley», entendiéndolos como aquéllos que no eran obra espontánea de la autoridad ejecutiva administrativa.

Considera la Sala que son reglamentos ejecutivos los que están directa, inmediata y concretamente ligados a una Ley, a un artículo o artículos de una Ley, o a un conjunto de Leyes, de manera que dicha Ley (o Leyes) sea completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el Reglamento.

Se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, lo acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley.

Es también necesario, en segundo lugar, que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico sin que, en consecuencia, deban ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE, los Reglamentos *secundum legem* o meramente interpretativos, entendiendo por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma o los que no hacen una innovación trascendente del ordenamiento jurídico (así, sentencia de 12 de noviembre de 2003 (Rec. 12/2002).” (El subrayado es nuestro).



Asimismo, debe tenerse en cuenta que el reglamento, en cuanto norma jurídica de carácter general emanada de la Administración, tiene valor subordinado a la Ley, a la que complementa, por lo que deberá respetar sus previsiones, axioma que ineludiblemente deriva del principio de jerarquía normativa contemplado en los artículos 9.3 y 97 de la Constitución Española y que también tiene su reflejo en el artículo 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Sobre este particular aspecto resulta sumamente ilustrativa la Sentencia de la Audiencia Nacional de 27 de enero de 2011, que reitera lo que fuera señalado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2007:

"Para dar respuesta a la cuestión de fondo del presente recurso contencioso administrativo, expuesta con anterioridad, comenzamos por señalar que, tal como tiene reiteradamente declarado esta Sala, si el ejercicio de la potestad reglamentaria ha de llevarse a cabo siempre, de acuerdo con la Constitución y las leyes (artículo 97 CE), en el caso específico de los Reglamento ejecutivos, la ley que desarrollan, se convierte en el límite y al mismo tiempo parámetro de medición más próximo, para calibrar su ajuste al ordenamiento jurídico. Y por este camino, se ha señalado también de modo reiterado, que el Reglamento, en cuanto norma jurídica de carácter general emanada de la Administración, tiene un valor subordinado a la Ley a la que complementa, por lo que, dada su función de colaboración, debe distinguirse entre la normación básica de las cuestiones fundamentales que siempre corresponde a la Ley, y aquéllas otras normas, secundarias pero necesarias para la puesta en práctica de la Ley, que si pueden contenerse en los Reglamentos.

En el marco que acabamos de enunciar, es decir siempre en forma acorde con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, el reglamento ejecutivo, como complemento indispensable de la Ley, puede explicitar reglas que estén simplemente enunciadas en la misma y puede aclarar preceptos de ella que sean imprecisos, de suerte que puede ir más allá de ser puro ejecutor de la Ley". (El subrayado es nuestro).

En suma, el Consejo de Gobierno, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, tiene la posibilidad de introducir aquellas previsiones normativas que, sin estar expresamente recogidas en la Ley, sean necesarias para la mejor aplicación de esta,



explicitando y aclarando los mandatos de ésta, con el límite de no contradecir o conculcar las previsiones de la Ley que se desarrolle.

Una vez expuesto lo anterior, habremos de analizar si las modificaciones propuestas en el Proyecto que nos ocupa respetan los límites consustanciales al reglamento ejecutivo, debiendo tomar la Ley 8/1998 como parámetro normativo de contraste, según lo apuntado *ut supra*.

Pues bien, como hemos tenido oportunidad de constatar previamente, la Ley 8/1998 sienta en sus artículos 27.4 y 28.3 los criterios y trámites esenciales que en todo caso han de figurar en la regulación pormenorizada que acometa el reglamento que desarrolle la norma legal.

Ambos preceptos, referidos respectivamente a las “*Modificaciones del trazado por la realización de obras públicas*” y a los “*Cruces de las vías pecuarias por una obra pública*”, exigen la realización del trámite de consultas e información pública, sin contemplar excepciones a su realización. Tampoco contienen habilitación normativa alguna para abordar por vía reglamentaria la regulación de particularidades de carácter procedimental.

Las modificaciones propuestas en el texto reglamentario que se someten a nuestra consideración jurídica, prevén, como hemos descrito con anterioridad, una serie de excepciones en lo concerniente a la realización de dichos trámites, constituyendo una innovación normativa que va más allá de lo que puede calificarse como “*desarrollo*” o “*complemento*” de una norma legal; se trataría, a nuestro juicio, de una extralimitación de la norma reglamentaria en tanto vendría a establecer dispensas o excepciones no contempladas legalmente.

Por todo ello, no estimamos procedente su inclusión en el Proyecto normativo al que se refiere el presente informe.

En virtud de lo expuesto, se emiten las siguientes



CONCLUSIONES

Primera. - La emisión de informe jurídico respecto de una modificación de un proyecto de reglamento sobre el que ya ha emitido Dictamen la Comisión Jurídica Asesora, sólo procede si la modificación es sustancial, en cuyo caso, se debe retrotraer el procedimiento, para la repetición de todos los trámites e informes de carácter preceptivo exigidos en el procedimiento de elaboración de disposiciones normativas, sin que sea posible solicitar únicamente informe al Servicio Jurídico.

Segunda. - Al margen de lo anterior, se observa que las modificaciones proyectadas suponen una exlimitación en el ejercicio de la potestad reglamentaria según lo argumentado en la consideración jurídica segunda del presente informe.

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

En Madrid a fecha de firma.

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

M^a Elena López de Ayala Casado

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE MEDIO
AMBIENTE, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD.**

