

**A.G.- 45/2021****S.G.C.-120/21****S.J.- 53/2021****INFC.- 2021/134**

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de informe, cursada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, en relación con el **“Proyecto de Orden por la que se aprueba el Plan de gestión de las poblaciones de cabra montés en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid”**.

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con 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 31 de mayo de 2021 la Secretaría General Técnica de la Consejería ha formulado la petición de informe referenciada, a la que se acompaña la siguiente documentación:

- a) Proyecto de Orden, que incluye el plan de gestión de las poblaciones de cabra montés en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama.
- b) Memoria final del análisis de impacto normativo del citado Proyecto, suscrita por el Director General de Biodiversidad y Recursos Naturales, el 11 de mayo de 2021.
- c) Proyecto de Orden y Memoria del análisis del impacto normativo iniciales, firmada por el Director General de Biodiversidad y Recursos Naturales, el 20 de octubre de 2020.
- d) Certificado de la secretaria de la Sección de caza y pesca fluvial del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, de fecha 7 de abril de 2021,

acreditando que en la sesión del día 1 de julio de 2020, se trató exhaustivamente del plan de gestión de las poblaciones de cabra montés.

e) En relación con el trámite de consulta pública: resolución por la que se somete a trámite de consulta pública este proyecto de orden, firmada por el Director General de Biodiversidad y Recursos Naturales el 10 de julio de 2020; resolución también referente a la consulta pública del proyecto de orden, firmada por el mismo Director General y el Viceconsejero de Presidencia y Transformación Digital, los días 10 y 15 de julio de 2020, respectivamente y certificado emitido por la responsable de la oficina de transparencia de la Consejería el 31 de julio de 2020, acreditando el cumplimiento del trámite de consulta pública desde el día 16 al 31 de julio de 2020.

f) Alegaciones presentadas durante este trámite por el Partido Animalista Contra el Maltrato Animal (en adelante, PACMA) firmadas por su presidenta manualmente, el 30 de julio de 2020, al que se acompaña un informe sin firmar relativo a la población de la cabra montés en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama de Madrid, fechado el 31 de mayo de 2016.

g) Escrito de alegaciones registrado con fecha 3 de agosto de 2020, firmado manualmente por el presidente de la Asociación Lobo Marley el 28 de julio de 2020, y digitalmente el día 29 del mismo mes, por el letrado de la asociación D. Juan Pablo Caro Monge.

h) En relación con el trámite de audiencia e información públicas: resolución del Director General de Biodiversidad y Recursos Naturales de 20 de octubre de 2020, por la que se somete el proyecto de orden al trámite de audiencia e información públicas y certificado emitido por la responsable de la oficina de transparencia de la Consejería el 11 de diciembre de 2020, acreditando el cumplimiento del trámite de información pública desde el día 26 de octubre al 10 de diciembre de 2020.

i) Alegaciones al Proyecto de orden presentadas con fecha 9 de diciembre de 2020 por PACMA.

j) Sugerencias presentadas el 3 de septiembre de 2020 por la Federación Madrileña de Caza.

k) Alegaciones presentadas el 9 de diciembre de 2020, por la Asociación Lobo Marley firmadas manualmente por don Luis Miguel Domínguez.

- l) Alegaciones de fecha 24 de noviembre de 2020 formuladas por D. José Luis Tellería Jorge, catedrático del Departamento de Biodiversidad, Ecología y Evolución de la Facultad de Ciencias Biológicas de la Universidad Complutense de Madrid.
- m) Dos Informes de la Dirección General de Igualdad de la misma fecha, 26 de octubre de 2020: uno relativo al impacto por razón de género y otro respecto al impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión; y un informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, cuya fecha no es posible determinar.
- n) Informe de 10 de noviembre de 2020, favorable al Proyecto de Orden, firmado por el Director General de Presupuestos.
- ñ) Certificado de Acuerdo del Patronato del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, de fecha 22 de octubre de 2020, firmado por su Secretario, acreditando la aprobación del informe favorable referente plan de gestión de las poblaciones de cabra montés en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama.
- o) Certificado relativo al Acuerdo de la Comisión de Coordinación del Patronato del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, de 22 de octubre de 2020, firmado por su Secretario, por el que se aprueba informar favorablemente la propuesta del referido plan de gestión.
- p) Acuerdo favorable al plan de gestión, adoptado por unanimidad por la Comisión de Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, firmado por el Secretario de dicha Comisión con el visto bueno de su Presidente, los días 11 y 16 de febrero de 2021 respectivamente.

Segundo. - El día 2 de junio ha sido remitido el informe de legalidad elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería.

Examinados tales antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Orden sometido a consulta tiene por objeto, según se indica en el expositivo, en el informe de legalidad y en la Memoria, aprobar el plan de gestión de las poblaciones de cabra montés en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

En cuanto a la estructura, la norma proyectada consta de una parte expositiva, formada por cinco apartados, un artículo único, una Disposición final referente a la entrada en vigor y bajo el término “informe”, el plan de gestión de las poblaciones de cabra montés en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama. Este a su vez, contiene siete apartados y once anexos. Los primeros, bajo los siguientes títulos: cuestiones preliminares, justificación, objetivos (generales, específicos y complementarios), ámbito territorial, actores competentes, metodología y vigencia temporal. Los anexos tienen por título, los siguientes: antecedentes de gestión de las poblaciones de cabra montés en los territorios que conforman el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama; estudio de la evolución y estado actual de las poblaciones de cabra montés (C.P. *Victoriae*) en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama; estudio de indicadores biométricos para la evaluación del estado de la población de cabra montés en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama; riesgos e incidencia de la sobreabundancia de cabra montés sobre los valores ecológicos del Parque Nacional y el bienestar animal de la propia especie; análisis de la gestión multidisciplinar y adaptativa para el control de las poblaciones de cabra montés del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama; estimación de parámetros iniciales fijados como referencia y punto de partida para el reajuste ecológico de la especie; zonificación del ámbito territorial; descripción de los métodos de aplicación para el reajuste de las poblaciones de cabra montés a su óptimo ecológico; desarrollo de planes específicos; bases científicas/técnicas del plan de gestión de la población de cabra montés del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama; y por último, *“Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Sala de lo contencioso-administrativo. Sección octava”*.

Segunda. - Marco competencial y cobertura legal

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

El artículo 45.1 CE dispone que *"todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo"*.

Al tiempo, el apartado segundo del citado precepto indica que *"los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva"*.

En el marco de la distribución de competencias, el artículo 149.1 CE en su regla 23ª, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *"legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección."*

Para comprender este precepto hemos de atender a la interpretación que del mismo hace el Tribunal Constitucional. La sentencia del pleno del Tribunal Constitucional 53/2016, de 17 de marzo de 2016 (recurso 2900/2011) reconoce que la distribución de competencias en materia medioambiental resulta compleja, debiendo distinguirse dos perspectivas: sustantiva y dinámica:

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

La materia medio ambiente, ha dicho este Tribunal, ha de entenderse desde una doble perspectiva: sustantiva y dinámica. Desde una perspectiva sustantiva, el concepto de medio ambiente se identifica con el de ecosistema [conjunto de recursos naturales (aire, agua, atmósfera, flora, fauna) que constituyen el medio en el que se desenvuelve la vida del hombre], pero se extiende también a otros elementos que no son naturaleza, como es el caso del paisaje (STC 102/1995, FJ 6). Por otra parte, desde una perspectiva dinámica o funcional, el concepto hace referencia a una realidad que

precisa conservación, protección e incluso, eventualmente, mejora. Sólo —ha dicho el Tribunal (STC 102/1995 , FJ 7)— factores tales como la erosión del suelo, su deforestación y desertización, la contaminación de las aguas marítimas y fluviales, la contaminación de la atmósfera o la extinción de especies enteras, la contaminación acústica y otras manifestaciones similares explican la aparición del concepto de medio ambiente “nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro” (FJ 7).

La Comunidad de Madrid, en virtud del artículo 27 del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, (en adelante, EA) ostenta, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de (...) “7. *Protección del medio ambiente, sin perjuicio de la facultad de la Comunidad de Madrid de establecer normas adicionales de protección. (...) 9. (...) Espacios naturales protegidos*”.

De dicho precepto, y atendiendo a la interpretación de medio ambiente ofrecida por el Tribunal Constitucional, se colige que la Comunidad de Madrid ostenta competencias relacionadas con el contenido del Proyecto de Orden objeto del presente informe, en cuanto afecta al medio ambiente, tanto desde un punto de vista sustantivo- se refiere a un tipo concreto de fauna- como desde una perspectiva dinámica o funcional, en la medida en que el plan proyectado trata de proteger el Parque Nacional en conjunto, de las consecuencias de la sobrepoblación de la cabra montés.

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

El marco jurídico estatal lo constituye, principalmente, la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, cuyo artículo 21 referente a la gestión de estos, dispone que corresponde a las comunidades autónomas en cuyos territorios estén situados. No obstante, en los casos “*en que un parque nacional se extienda por el territorio de dos o más comunidades autónomas, el Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de dichas comunidades podrán suscribir acuerdos para*

establecer fórmulas complementarias de gestión y administración a las establecidas en dicha ley en relación a los territorios de cada una de las comunidades autónomas”. Es el caso del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, declarado como tal, por la Ley 7/2013, de 25 de junio.

Además, se ha de tener en cuenta el Real Decreto 389/2016 de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, el cual incluye en el apartado 3.2.2, entre las directrices en materia de conservación de recursos naturales y culturales, la posibilidad de establecer actuaciones de control de especies cuya proliferación pueda causar daños significativos a otras especies, comunidades o valores reconocidos.

Por otra parte, en cuanto a la gestión del parque, y como normativa autonómica, hemos de tener presentes el Decreto 18/2020, de 11 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid (Decreto 18/2020, en lo sucesivo) y el Decreto 96/2009, de 18 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la ordenación de los recursos naturales de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid (Decreto 96/2009, en adelante).

El artículo 63 del Decreto 18/2020 se refiere al control poblacional de fauna, y el artículo 72, al subprograma de control de poblaciones de especies de fauna nativas o autóctonas. El referido artículo 63 establece lo siguiente:

“1. El control poblacional de la fauna es una actividad compatible y necesaria para la conservación del parque nacional y gestión de las poblaciones si existen pruebas suficientes de que la proliferación de la especie causa daños significativos a otras especies, hábitats, comunidades o valores reconocidos o por la aparición de epizootias en la propia población. Dichas actuaciones de control atenderán a lo establecido en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y del Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales y figurarán en un plan especial que será informado por el Patronato.

2. En función de la biología o comportamientos de las especies, las citadas actuaciones de control podrán emplear diferentes técnicas y métodos, siendo éstos siempre selectivos. Se podrá recabar la colaboración de las sociedades locales de cazadores para las actuaciones de control poblacional, siempre de manera tutelada por la Administración gestora, no organizándose como actividad recreativa o deportiva.
3. Sin perjuicio de lo anterior, y cuando el método de control aplicado sea la captura en vivo, serán de aplicación los criterios generales relativos al bienestar animal. En estos casos, la acción podrá ser realizada por terceras personas y los ejemplares podrán ser enajenados”.

Por su parte, el artículo 72 del Decreto 18/2020 prevé el diseño e *“implantación de planes específicos de gestión de las poblaciones identificadas como amenaza con el fin de evitar desequilibrios poblacionales tanto desde el punto de vista demográfico como zosanitario o introgresión genética con individuos hibridados procedentes de repoblaciones”*. Exige, además, que estos planes de gestión incluyan un programa de seguimiento de la efectividad de su aplicación. En particular, *“se considera prioritaria la gestión de las poblaciones de ungulados del parque nacional con el fin de evitar daños a los valores objeto de conservación”*. Para ello, se indica, se ejecutarán las medidas contempladas en los planes de gestión de cabra montés (*Capra pyrenaica*) y jabalí (*Sus scrofa*) informados favorablemente por el Patronato y aprobados por la Comisión de Gestión.

Por otro lado puede mencionarse la Orden 5103/2009, de 29 de diciembre, por la que se establecen mecanismos de control de las poblaciones de cabra montés en los terrenos administrados por la Comunidad de Madrid, y se regulan y ordenan las modalidades para llevarlas a cabo, la cual sigue vigente. Ahora bien, se estima necesario elaborar un plan de gestión de la referida especie, por diversos motivos expuestos en el expediente aportado; entre los cuales, destacamos la superpoblación de la cabra montés.

Con fundamento en las anteriores previsiones y al amparo de la habilitación normativa concedida por la Disposición final segunda del Decreto 18/2020, se tramita el texto proyectado.

Tercera.- Naturaleza jurídica y tramitación.

El Proyecto sometido a informe se configura como una disposición de carácter general, en cuanto dirigida a una pluralidad indeterminada de destinatarios. Al tiempo, innova el ordenamiento jurídico por lo que ostenta carácter normativo.

Consideramos preciso hacer mención al antecedente mencionado en el propio plan proyectado. Esto es, al hecho de que el 22 de septiembre de 2016, la Comisión de Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama aprobó un plan específico para la reducción del número de cabra montés en dicha Sierra, el cual fue declarado nulo por la Sentencia 213/2019, de 22 de abril, de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (procedimiento ordinario 17/2017) al haber incurrido en nulidad de pleno derecho en su tramitación, en cuanto se prescindió del trámite de información pública, pese a su carácter normativo. En efecto, el Fundamento de Derecho quinto de la referida Sentencia, recoge los siguientes argumentos:

“(…) sobre la naturaleza de disposición general del instrumento de gestión la Sala no alberga dudas habida cuenta de los presupuestos expresados en la Memoria Justificativa inicial y de los objetivos de planificación que prevé el Plan de Gestión recurrido. Y ello unido, además, al hecho de que dicha planificación para el control poblacional de la especie de cabra montés está programada desde el año 2016 en que se aprueba el Plan hasta el año 2025, pudiendo afirmarse que su vocación de permanencia se plasma en el largo plazo contemplado para la implementación de las medidas aprobadas, llegando, incluso, a determinar cuántos sujetos (distinguiendo entre hembras y machos) habrán de ser extraídos cada año de la población existente de dicha especie en el ámbito del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama.

La consideración de esta naturaleza de disposición general viene avalada por la finalidad última de las medidas previstas en el Plan de Gestión impugnado, encaminadas a garantizar la conservación de la especie, garantizando un equilibrio poblacional adecuado a la capacidad de carga del medio e intentando evitar, en lo posible, la aparición de enfermedades que pudieran esquilmar dicha población hasta dar lugar, en tal caso, a una desprotección y eventual desaparición de la especie en este Parque Nacional.

Establecido, pues, el carácter normativo del Plan recurrido en este proceso (...)"

Para ello, refuerza su consideración remitiéndose a la Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 59/2019 de 28 de enero (recurso de casación 2007/2017), que confirma el carácter normativo de los Planes de Gestión de las Zonas Especiales de Conservación (ZEC), en cuanto instrumentos orientados a cumplir con la obligación de establecer las medidas de conservación necesarias para hacer efectiva la protección exigida por la declaración de ZEC.

Consecuencia de lo anterior, el Proyecto remitido puede calificarse, por tanto, como una disposición de carácter normativo.

El rango normativo – Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del territorio y Sostenibilidad- es el adecuado, en cuanto se fundamenta, como se ha adelantado, en la habilitación normativa contenida en la Disposición final segunda del Decreto 18/2020, según la cual:

- “1. Se habilita al titular de la Consejería competente en materia de patrimonio natural para desarrollar las cuestiones secundarias y operativas del presente reglamento.
2. En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del presente decreto, el titular de la Consejería competente en materia de patrimonio natural aprobará mediante orden la normativa de desarrollo prevista en su Título V del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.
3. Se habilita al titular de la Consejería competente en materia de patrimonio natural para que desarrolle mediante orden la ordenación de los recursos naturales en el ámbito del Área de Influencia Socioeconómica del Parque Natural de Peñalara: Cumbre, Circo y Lagunas, definida en el Decreto 178/2002, de 14 de noviembre, que no coincida con el ámbito Parque Nacional. Para ello se tendrán en cuenta los principios de prevención, precaución o cautela, no regresión ambiental y legado”.

Tratándose del desarrollo de una cuestión secundaria y operativa del referido reglamento, el Proyecto tiene el rango adecuado con base en lo señalado en el artículo 50.3 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, (Ley 1/1983, en adelante) el cual prevé que adoptarán la

forma de Orden, las disposiciones y resoluciones de los Consejeros en el ejercicio de sus competencias, las cuales irán firmadas por su titular. En este supuesto, la Consejera de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, al amparo de las competencias que le atribuye el artículo 1.1 del Decreto 278/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad.

En lo referente a su tramitación, la Comunidad de Madrid ha aprobado el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, (Decreto 52/2021, en lo sucesivo) si bien no es de aplicación a este expediente en virtud de lo establecido en su Disposición transitoria única, conforme a la cual: *“Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior”*. Por tanto, hemos de atender al procedimiento de elaboración de normas reglamentarias que se contiene en el Título VI -artículos 128, 129, 131 y 133- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en lo sucesivo, Ley del Gobierno), que resultan de aplicación supletoria, a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y en la Disposición final segunda de la Ley 1/1983. Así se ha reconocido en diversos dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, con carácter previo a la aprobación del referido Decreto 52/2021. A título ilustrativo cabe citar el Dictamen 263/2018, de 7 de junio, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, según el cual:

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

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

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

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

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

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, según se indica en el informe de legalidad de la Secretaría General Técnica -y así se comprueba en el expediente- consta un certificado de la responsable de la oficina de transparencia de la Consejería de 31 de julio de 2020, acreditando el cumplimiento del trámite de consulta pública desde el día 16 al 31 de julio.

En este trámite, de acuerdo con la documentación remitida, formularon alegaciones PCMA y la Asociación Lobo Marley. En la Memoria aportada se alude a unas alegaciones remitidas por “Tracani”, que no han sido remitidas, por lo que deberán incorporarse al expediente.

Se aprecia que se ha elaborado, por el Director General de Biodiversidad y Recursos Naturales, una Memoria del análisis de impacto normativo exigida por el artículo 26, apartado 3, de la Ley del Gobierno, tanto inicial, el 20 de octubre de 2020, como definitiva, el 11 de mayo de 2021.

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

En relación con la Memoria, se recomienda clarificar la redacción del apartado “alternativas”, en cuanto si bien por los antecedentes expuestos se comprende que *“no se contempla otra opción que la planificación de dicho recurso natural”*, sorprende que se destaque la posibilidad de no realizar acciones de control, como medida incluida en el propio plan. Debería explicitarse tal aspecto.

Dicha Memoria no sigue el mismo orden que determina el Real Decreto 931/2017, cuestión que convendría solventar. Así en el apartado “contenido y análisis jurídico” se reiteran y se desarrollan aspectos propios del apartado “oportunidad de la propuesta” de la norma o se incluyen aspectos propios de la descripción de la tramitación y consultas, que deberían figurar de forma separada, de acuerdo con el artículo 2, apartado 1, letra i), del Real Decreto 931/2017. Las razones por las que este proyecto no figura en el plan anual normativo se explican en el segundo apartado, en lugar de en el primero; además, no figura mención alguna al año 2021. No se incluye un apartado específico relativo a la evaluación ex post de la norma en los términos señalados en el artículo 2, apartado 1, letra j), del Real Decreto 931/2017. Asimismo, no consta una referencia explícita a la vigencia temporal de la norma, precisando los motivos que justifican la opción escogida, como preceptúa el artículo 2, apartado 1, letra b) del citado Real Decreto 931/2017.

En consecuencia, deben revisarse los aspectos mencionados.

En cuanto a los informes preceptivos exigibles, consta el informe de impacto por razón de género, confeccionado por la Dirección General de Igualdad el 26 de octubre de 2020, en aplicación del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres; el informe de impacto de la norma en la familia, la infancia y la adolescencia, emitido sin que conste su fecha, por la Dirección General de Infancia, Familia y Natalidad, exigido por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y por la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas; y el informe de impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género, de conformidad con el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y el artículo 21 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, de 26 de octubre de 2020, elaborado por la Dirección General de Igualdad.

Asimismo, se hace referencia en la Memoria a que el Proyecto de Orden ha sido informado favorablemente por la Sección de caza y pesca fluvial del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, si bien no cita la fecha; según la documentación aportada la reunión tuvo lugar el 1 de julio de 2020, dato que podría incorporarse.

Por otra parte, en relación con el impacto medioambiental, se indica que *“consta en el expediente, informe acreditativo de que el impacto ambiental generado sobre el medio por el presente plan será positivo, firmado por el Director General de Biodiversidad y Recursos naturales”* de conformidad con lo estipulado en el artículo 2, apartado 1 g), del precitado Real Decreto 931/2017, según el cual en la Memoria se *“incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental”*.

Advertimos, no obstante, que dicho informe no ha sido remitido a esta Abogacía General, por lo que deberá incorporarse al expediente, a fin de completar debidamente el mismo, amén de dejar debida constancia de la valoración que del Proyecto ha sido efectuada desde tal perspectiva.

También se debe mencionar el informe de la Dirección General de Presupuestos de 10 de noviembre de 2020, favorable al Proyecto de orden, exigido por el artículo 15,1 k) del Decreto 272/2019, de 22 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Función Pública. Es de significar que en la Memoria se alude a su contenido, pero no se cita, salvo en la ficha del resumen ejecutivo que la misma incorpora.

De acuerdo con el artículo 26.6 de la Ley de Gobierno, el Proyecto se ha sometido al trámite de información pública y audiencia de los interesados, desde el 26 de octubre de 2020 hasta el 10 de diciembre de 2020, tal como se ha certificado el 11 de diciembre de 2020, por parte de la oficina de transparencia de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad.

Constan las alegaciones remitidas por la Asociación Lobo Marley.

Al amparo del mismo precepto, según se apunta en la Memoria, para aumentar la participación a los interesados, se pidió informe a determinadas entidades que podrían a priori, estar especialmente interesadas en el Proyecto de Orden. En este contexto, se han recibido alegaciones de PACMA y D. José Luis Tellería Jorge, catedrático del Departamento de Biodiversidad, Ecología y Evolución de la Facultad de Ciencias Biológicas de la Universidad Complutense de Madrid.

Además, se han aportado unas sugerencias presentadas, con anterioridad a dicho trámite, el 3 de septiembre de 2020, por la Federación Madrileña de Caza, que deberían incluirse como tal en la Memoria de conformidad con el artículo 2.1 i) del Real Decreto 931/2017, pues ésta se refiere a las alegaciones presentadas por la citada Federación en el curso del trámite de información pública.

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, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, con fecha 1 de junio de 2021.

Finalmente, de conformidad con el artículo 72 d) del Decreto 18/2020, el plan ha de ser informado favorablemente por el Patronato y aprobado por la Comisión de Gestión del Parque. En consonancia, consta un certificado de Acuerdo del Patronato del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, de fecha 22 de octubre de 2020, firmado por su Secretario, acreditando la aprobación del informe favorable relativo al plan de gestión de las poblaciones de cabra montés en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama; un certificado referente al Acuerdo de la Comisión de Coordinación del Patronato del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, de 22 de octubre de 2020, firmado por su Secretario, por el que se aprueba informar favorablemente la propuesta del referido plan de gestión y un acuerdo favorable al plan de gestión, adoptado por unanimidad por la Comisión de Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, firmado por el Secretario de dicha Comisión, con el visto bueno de su Presidente, los días 11 y 16 de febrero de 2021 respectivamente.

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

Cuarta.- Contenido del Proyecto de Orden.

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

El Proyecto normativo sometido a Dictamen, tal como se ha indicado, consta de una parte expositiva formada por cinco apartados, un artículo único, una Disposición final y un informe consistente en el referido plan de gestión.

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

Asimismo, se justifica el respeto a los principios de buena regulación a que se refiere el artículo 129 de la Ley 39/2015, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sentada en el Dictamen de 18 de enero de 2018, que señala lo siguiente:

“(…) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos” (el subrayado es nuestro).

En el apartado II, tras hacer mención a los planes referidos en el artículo 72 d) del Decreto 18/2020 (“*los planes de gestión de cabra montés (Capra pyrenaica) y jabalí (Sus scrofa)*”), se indica: “*Dichos planes a los que se hace referencia el texto del decreto se encuentran suspendidos y se presenta este nuevo plan en su sustitución*”. Se precisa una aclaración de tal aspecto.

La **parte dispositiva**, consta de un artículo único por el que se aprueba el plan de gestión de las poblaciones de cabra montés en el territorio de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con su título, si bien en el contenido se añade que “*se autorizan las acciones en él previstas en el ámbito de la Comunidad de Madrid*”, por lo que el título no se ajusta completamente a su contenido, como exige la Directriz 28.

Al hilo de lo anterior, advertimos que habría de especificarse el sentido y alcance de la expresión “*autorización de las acciones en él previstas*”, en aras de la debida claridad y por indeclinables exigencias de seguridad jurídica.

La Disposición final se ocupa de la entrada en vigor de la norma, ajustándose a la Directriz 43. No obstante, también se ocupa de la duración del plan por lo que el título no se corresponde con el contenido, debiendo mencionarse aquella, de forma separada, de conformidad con la ya citada Directriz 28, en relación con la Directriz 42 f).

Por último, después de la firma de la Consejera de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, se adjunta el plan propiamente dicho, bajo el término “informe”, el cual debería suprimirse, a fin de evitar confusión al respecto.

Dicho plan es aplicable a todo el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama. Alude al año 2021, por lo que, también para evitar confusiones en relación con el ámbito temporal de aplicación, convendría suprimir ese dato.

De igual modo, debiera prescindirse de la expresión “documento para consulta”.

Dado el carácter eminentemente técnico del plan, su análisis excede del objeto del presente informe jurídico, por lo que no formularemos observaciones a su contenido. No obstante, procede indicar que el artículo 72 d) del Decreto 18/2020 exige que el plan incluya un programa de seguimiento de la efectividad de su aplicación. El anexo IX incluye un plan de seguimiento de la población – de la cabra montés- debiendo valorarse, desde un punto de vista técnico, si responde a las exigencias del referido precepto.

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

CONCLUSIÓN

Única. - Esta Abogacía General informa favorablemente el Proyecto de Orden sometido a consulta, sin perjuicio de las observaciones formuladas.

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

Madrid, a fecha de firma.

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

M^a Elena López de Ayala Casado

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

**SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE,
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD.**