

Ref. Informe 70/2025

Artículo 34 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre.

INFORME 70/2025 DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE HABILITA A LA COMUNIDAD DE MADRID PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN POPULAR EN DETERMINADOS ÁMBITOS.

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local ha remitido el Anteproyecto de Ley por la que se habilita a la Comunidad de Madrid para el ejercicio de la acción popular en determinados ámbitos, que, junto con su correspondiente memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN), somete, con fecha de 3 de diciembre de 2025, a informe de coordinación y calidad normativa.

Este informe se emite conforme a lo previsto en el artículo 34 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 11/2022, de 21 de diciembre), y en los artículos 4.2.c) y 8.4 del 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 (en adelante, Decreto 52/2021, de 24 de marzo).

La competencia para la emisión del informe se atribuye en el artículo 25.3.a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local (en adelante, Decreto 229/2023, de 6 de septiembre), a su Secretaría General Técnica, con la finalidad de garantizar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno.

En materia de procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, el mencionado Decreto 52/2021, de 24 de marzo, desarrolla las disposiciones específicas contenidas, particularmente, en la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y

Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983, de 13 de diciembre), y en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019, de 10 de abril).

Asimismo, los proyectos normativos deben ajustarse a lo establecido al respecto en la Guía para la elaboración y tramitación de disposiciones de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Guía).

De conformidad con lo anterior, y analizado el contenido del anteproyecto de ley referido y su correspondiente MAIN, en cumplimiento de lo dispuesto en las citadas disposiciones legales y reglamentarias, se emite el siguiente informe de coordinación y calidad normativa:

1. OBJETO.

De acuerdo con el anteproyecto de ley y su MAIN, su objeto es habilitar a la Comunidad de Madrid para ejercitar la acción popular en tres ámbitos competenciales específicos, por considerarse que la actuación de la Administración autonómica puede resultar necesaria para completar la protección de determinados bienes jurídicos frente a delitos de especial gravedad. Para ello se modifican, la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, y la Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid.

2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO.

El anteproyecto de ley que se recibe para informe consta de una exposición de motivos y una parte dispositiva que se estructura en tres artículos y una disposición final única.

El artículo primero modifica la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 16/1995, de 4 de mayo), añadiendo un artículo 55 bis por el que la Comunidad de Madrid podrá ejercer la acción popular en procedimientos penales por delitos de incendio, delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente que revistan especial gravedad, con perjuicio para

montes, masas forestales, medio natural, vida silvestre o riesgo para la vida, integridad física o salud de las personas.

El artículo segundo modifica la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (en adelante, Ley 17/1997, de 4 de julio), incorporando un artículo 29 bis, por el que la Comunidad de Madrid podrá ejercer la acción popular en procedimientos penales por delitos de desórdenes públicos de especial gravedad que dificulten o impidan gravemente la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas reguladas por esta ley.

El artículo 3 modifica la Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 8/2023, de 30 de marzo), introduciendo el artículo 38 bis, por el que la Comunidad de Madrid podrá ejercer la acción popular en procedimientos penales por delitos contra el patrimonio histórico de especial gravedad, con la excepción de los bienes cuya competencia corresponde al Estado.

Por su parte, la disposición final única, establece su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

3. ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO DE LEY.

3.1. Rango de la propuesta normativa, congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico nacional y de la Unión Europea y con otras que se estén elaborando en la Comunidad de Madrid.

La Constitución Española, en su artículo 125 dispone que «[l]os ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales». Y su artículo 124.1 establece que «[e]l Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social».

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, le atribuye la competencia 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 en materia de «[r]égimen de los montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia a los montes vecinales en mano común, montes comunales, vías pecuarias y pastos» (artículo 27.3), de «[p]rotección del medio ambiente, [...]» (artículo 27.7), y de «[p]rotección de los ecosistemas en los que se desarrollen la pesca, acuicultura y caza. Espacios naturales protegidos» (artículo 27.9).

Asimismo, corresponde a la Comunidad de Madrid la competencia exclusiva en materia de «[d]eporte y ocio» (artículo 26.1.22) y de «[e]spectáculos públicos» (artículo 26.1.30) y en materia de «[p]atrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad [...]» (artículo 26.1.19).

Por su parte, y en virtud de lo establecido en el artículo 18 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, el Consejo de Gobierno ejerce la iniciativa legislativa, de conformidad con el Estatuto de Autonomía y con la Ley. A tal efecto, le corresponde «[a]probar los Proyectos de Ley para su remisión a la Asamblea [...]» de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21.d) del mismo texto legal.

Se trata, por lo tanto, de un anteproyecto de ley para cuya aprobación es competente el Consejo de Gobierno con carácter previo a su tramitación en la Asamblea y su rango se adecúa al objeto regulado y a lo establecido en el ordenamiento jurídico, estatal y autonómico, vigente.

3.2. Principios de buena regulación.

Los párrafos séptimo a decimosegundo de la exposición de motivos contienen la referencia al cumplimiento de los principios de buena regulación conforme a lo establecido en los artículos 129 de la Ley 39/2015, y 2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

Sobre la justificación de los principios de buena regulación, cabe recordar el criterio de la Comisión Jurídica Asesora (en línea con el establecido también por la doctrina del Consejo de Estado), que en su Dictamen de 18 de enero de 2018 explica que «la

justificación de los principios debe ir más allá de la simple mención de la referida adecuación de la norma a los mismos, no debiendo ser meros enunciados retóricos ni simple reproducción de las correspondientes definiciones legales». Por lo que se sugiere adaptar a este criterio la justificación de los principios referidos.

Sin perjuicio de lo anterior, en la justificación de los principios de necesidad y eficacia, párrafo octavo, se sugiere eliminar la frase «están garantizados, pues esta norma se justifica por razones de interés general», proponiéndose el siguiente texto alternativo:

En particular, se garantiza el cumplimiento de los principios de necesidad y eficacia al permitir el ejercicio por la Comunidad de Madrid de la acción popular en los procesos penales seguidos por delitos de especial gravedad, en defensa del interés público.

En el párrafo noveno, sobre el principio de proporcionalidad, se sugiere sustituir «planteados» por «indicados».

En relación con el cumplimiento del principio de transparencia, se sugiere eliminar la referencia a la realización del trámite de consulta pública, sustituyéndose «se realizarán los trámites de consulta pública, audiencia e información pública» por «se realizarán los trámites de audiencia e información pública» y, por ende, se sugiere revisar las referencias normativas. Por ello, se propone el siguiente texto alternativo:

Se cumple con el principio de transparencia, habiéndose realizado los trámites de audiencia e información pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, 4.2.d) y 9 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, y, una vez aprobada la norma se publica en el Portal de Transparencia.

Finalmente, cabe recordar que la justificación de los principios de buena regulación incluida en la exposición de motivos del anteproyecto de ley debe guardar conexión con la incorporada en la MAIN, sin perjuicio de que en esta la justificación se realice de forma más detallada.

3.3. Calidad técnica.

En relación con la calidad técnica de la propuesta, entendida como el correcto uso del lenguaje y el cumplimiento de las Directrices de técnica normativa (en adelante,

Directrices), aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, de aplicación supletoria a la Comunidad de Madrid, se formulan las siguientes observaciones:

3.3.1 Observaciones al conjunto del anteproyecto de ley.

(i) En la parte expositiva se sugiere mantener el orden en la citación de los ámbitos y materias a los que afecta el anteproyecto de ley guardando coherencia con el orden cronológico de las normas que se modifican y la parte dispositiva. En este sentido, se sugiere hacer mención, en primer lugar, a la acción popular contra los delitos referidos al patrimonio natural, en segundo lugar, a la planteada contra los delitos que dificulten la celebración de los espectáculos públicos y, en tercer lugar, a la relativa a los delitos contra el patrimonio cultural. En este sentido, en el párrafo quinto de la exposición de motivos se sugiere reordenar la mención a los ámbitos siguiendo el orden de las normas modificadas que se citan en el mismo párrafo *in fine*. Asimismo, en el párrafo sexto se sugiere reordenar la cita de los títulos competenciales. Lo anterior se hace extensivo a la ficha de resumen ejecutivo y al cuerpo de la MAIN.

(ii) Se sugiere, por un lado, adaptar la composición de los artículos a la regla 54 de las Directrices relativa a la división de las disposiciones modificativas, estableciendo que los artículos se numerarán con ordinales escritos en letras y se destacarán tipográficamente.

Por otro lado, de conformidad con la regla 55 de las Directrices relativas al texto marco, para mayor claridad, se sugiere emplear los términos «añadir» o «adicionar»,

Por ello se proponen los siguientes textos:

Artículo primero. *Modificación de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid.*

Se añade un artículo 55 bis en la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, con el siguiente tenor literal:

«[...]».

Artículo segundo. *Modificación de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.*

Se añade un artículo 29 bis en la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, con el siguiente tenor literal:

«[...]».

Artículo tercero. *Modificación de la Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid.*

Se añade un artículo 38 bis en la Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid, con el siguiente tenor literal:

«[...]».

(iii) En los nuevos artículos 55 bis, 29 bis y 38 bis se sugiere sustituir la referencia a los «procedimientos penales» por «procesos penales». En este mismo sentido, en el párrafo segundo de la exposición de motivos se sugiere sustituir «en los procedimientos que se sigan por delitos» por «en los procesos que se sigan por delitos».

(iv) El apartado V de las Directrices establece que «[e]l uso de las mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible». Se sugiere, por ello, escribir en minúsculas la palabra «Administración» (párrafos segundo y cuarto de la exposición de motivos).

3.3.2. Observaciones al título y a la exposición de motivos del anteproyecto de ley.

(i) De conformidad con las reglas 5 y siguientes de las Directrices se sugiere sustituir «Anteproyecto de ley» por «Anteproyecto de Ley».

(ii) Respecto de la exposición de motivos se realizan las siguientes observaciones:

a) En el párrafo segundo se sugiere sustituir «como es el caso de una Administración» por «como es el caso de las administraciones públicas».

b) En el párrafo tercero se sugiere eliminar «a día de hoy» y sustituir «una ley autonómica» por «la legislación autonómica».

c) En el párrafo cuarto se sugiere sustituir «protección de los bienes jurídicos» por «protección de los intereses y bienes públicos».

d) En el párrafo sexto, se sugiere sustituir, «la Comunidad ostenta la competencia exclusiva» por «le corresponde la competencia exclusiva» y «en virtud del artículo 27, apartados 3, 7 y 9, corresponde a la Comunidad de Madrid» por «en virtud del artículo 27, apartados 3, 7 y 9, le corresponde,».

3.3.3. Observaciones a la parte dispositiva y final.

(i) En el artículo primero, se sugiere valorar la posibilidad de reconocer la acción popular de la Comunidad de Madrid en los casos en los que los delitos referidos se hayan cometido en el territorio de otra comunidad autónoma, pero tengan un impacto de especial gravedad con perjuicio para los montes o masas forestales, el medio natural o la vida silvestre, así como los que comporten riesgo para la vida, la integridad física o la salud de las personas en el territorio de la Comunidad de Madrid.

En caso de no considerarse la propuesta anterior, en el apartado 1 del nuevo artículo 55 bis de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, se sugiere sustituir «cometidos en el territorio de la comunidad autónoma, que revistan especial» por «cometidos en su territorio, que revistan especial».

(ii) En el artículo tercero, en el apartado 1 del nuevo artículo 38 bis de la Ley 8/2023, de 30 de marzo, se sugiere sustituir «sobre el patrimonio histórico de especial gravedad,» por «sobre el patrimonio histórico, que revistan especial gravedad,».

4. MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

4.1 Contenido.

Se trata de una MAIN ejecutiva y su contenido se adapta, en líneas generales, a las previsiones del artículo 6 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, así como a la Guía para la elaboración y tramitación de disposiciones de carácter general en la Comunidad de Madrid.

La MAIN incluye cumplimentada la ficha de resumen ejecutivo.

Respecto a esta memoria procede realizar las siguientes observaciones:

(i) Como observaciones generales, tanto para la ficha de resumen ejecutivo como para la MAIN, se sugiere sustituir:

a) El término «anteproyecto» por «anteproyecto de ley» para mayor precisión.

b) La expresión «Administración autonómica» por «Administración de la Comunidad de Madrid».

(ii) Respecto a la ficha de resumen ejecutivo, se formulan las siguientes observaciones:

a) En el apartado «Consejería/Órgano proponente» se sugiere diferencias en líneas separadas, por un lado, la consejería y, por otro lado, el órgano proponente.

b) Se sugiere eliminar el término «inicial» del apartado «Fecha».

c) En el apartado «Tipo de Memoria» se sugiere escribir en minúsculas «Memoria».

d) En el apartado relativo a los objetivos que se persiguen, se sugiere, en el segundo párrafo eliminar en el inciso inicial «el ejercicio de la acción popular por la administración autonómica, para proteger, frente a delitos de especial gravedad el patrimonio cultural,» por innecesario ya que esto se dice en el primer párrafo.

e) En el apartado informes a los que se somete el proyecto, se sugiere respecto del informe de coordinación y calidad normativa sustituir su redacción actual por «informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local».

Esta observación es aplicable también en el apartado VII de la MAIN.

f) En el apartado relativo a la participación en la elaboración del anteproyecto de ley, se sugiere sustituir su título por «Trámites de participación: consulta pública/audiencia e información pública»

Además, en relación con el trámite de consulta pública se sugiere incluir la cita del artículo 60.4 de la Ley 10/2019, de 10 de abril.

Y en relación con la celebración de los trámites de audiencia e información pública, se sugiere completar las citas normativas con la del artículo 4.2.d) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

g) El apartado relativo a la adecuación al orden de competencias, se sugiere incluir la cita del artículo 21.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, que atribuye al Consejo de Gobierno la competencia para «Aprobar los Proyectos de Ley para su remisión a la Asamblea, [...]».

Esta observación es aplicable también al apartado IV de la MAIN.

h) Se sugiere adaptar el apartado dedicado a los análisis de impacto económico y presupuestario al modelo de la ficha de resumen ejecutivo incluido como anexo I de la Guía, distinguiendo, de acuerdo con este modelo, un apartado específico para el impacto económico, otro para el impacto presupuestario y otro para el análisis del impacto sobre las cargas administrativas.

i) En el apartado dedicado al «Impacto en materia de familia, infancia y adolescencia» se sugiere sustituir su título por «Impacto en la infancia, en la adolescencia y en la familia».

(iii) Respecto al cuerpo de la MAIN se formulan las siguientes observaciones:

a) En el apartado «III. ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN» nos remitimos a lo señalado en el apartado 3.2 de este informe.

b) De acuerdo con el artículo 6.1.h) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, se sugiere incluir un apartado específico dedicado al análisis de impacto económico, dentro del apartado VI de la MAIN.

c) En el apartado VI.c) del cuerpo de la MAIN dedicado al análisis de los impactos de carácter social, se sugiere en el primer párrafo eliminar el término «borrador».

Además, se sugiere citar el centro directivo competente para su emisión y en el apartado dedicado al impacto en la infancia, en la adolescencia y en la familia, se sugiere escribir la palabra *quinquies* en cursiva y añadir la cita del artículo 47 de la Ley

4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

- d) Se sugiere sustituir el título del apartado VIII por el de «VIII. PLAN NORMATIVO».
- e) En el apartado IX) DESCRIPCIÓN DE LA FORMA EN LA QUE SE REALIZARÁ SU EVALUACIÓN EX POST, se sugiere sustituir la cita del artículo 7.4.e) del Decreto 52/2021 de 24 de marzo, por la del artículo 6.1.i).

4.2 Tramitación.

La tramitación a la que han de someterse los proyectos normativos depende de su naturaleza y contenido. En este caso se trata de un anteproyecto de ley y se considera que todos los trámites que se proponen en la MAIN son adecuados. No obstante, procede realizar las siguientes consideraciones a la tramitación propuesta en el apartado VII del cuerpo de la MAIN:

- a) Se sugiere en relación con la justificación de la omisión del trámite de consulta pública añadir la cita del artículo 60.4 de la Ley 10/2019, de 10 de abril.
- b) En relación con el informe de coordinación y calidad normativa (subapartado VII.b) se sugiere completar la cita de las disposiciones normativas incluyendo la de los artículos 25.3.a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local y 4.2.c) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.
- c) En el párrafo segundo se sugiere concretar que se está refiriendo a los informes de impacto de carácter social, adicionalmente se sugiere que sea un subapartado diferenciado en el que se remita al apartado de la MAIN donde son analizados.
- d) En el apartado relativo al análisis de la celebración de los trámites de audiencia e información pública se sugiere hacer referencia también a su celebración de conformidad con el artículo 60.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril.

Y sustituir «se someterá a audiencia e información pública» por «se someterá a los trámites de audiencia e información pública».

Se recuerda, también, que conforme a lo dispuesto en los artículos 6.3 y 7.5 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, «[e]l centro directivo competente para la realización de la memoria actualizará su contenido con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas».

Finalmente, conviene recordar que el presente informe no es vinculante, si bien, en el caso de que las recomendaciones u observaciones no hayan sido aceptadas, deberán incluirse de manera específica en la MAIN, como justificación de la oportunidad y acierto del criterio adoptado [artículos 6.1.a) y 7.2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo], las razones que motiven dicho rechazo.

EL JEFE DE LA OFICINA DE CALIDAD NORMATIVA

Fdo.: Cayetano Prieto Romero

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Fdo.: Lourdes Ríos Zaldívar