

MEMORIA EJECUTIVA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE HABILITA A LA COMUNIDAD DE MADRID PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN POPULAR EN DETERMINADOS ÁMBITOS.

FICHA DE RESUMEN EJECUTIVO.

Consejería/Órgano proponente	Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local Secretaría General Técnica	Fecha	Diciembre 2025
Título de la norma	Anteproyecto de Ley por la que se habilita a la Comunidad de Madrid para el ejercicio de la acción popular en determinados ámbitos.		
Tipo de memoria	<input type="checkbox"/> Extendida <input checked="" type="checkbox"/> Ejecutiva		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	<p>El presente anteproyecto de ley habilita a la Comunidad de Madrid para ejercitar la acción popular en tres ámbitos competenciales específicos, en los que se considera que la actuación de la Administración de la Comunidad de Madrid puede resultar necesaria para completar la protección de determinados bienes jurídicos frente a delitos de especial gravedad.</p> <p>Para ello se modifican, dentro del ámbito competencial de la Comunidad de Madrid, 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.</p>		
Objetivos que se persiguen	<p>Reforzar la acción protectora de la Comunidad de Madrid sobre determinados bienes de especial interés para la sociedad.</p> <p>Se introduce, como nueva medida de protección, el ejercicio de la acción popular por la Administración de la Comunidad de Madrid, para defender, frente a delitos de especial gravedad, nuestra riqueza forestal a través de la lucha contra los delitos de incendio y la protección del patrimonio natural en la Comunidad de Madrid; para garantizar la libre celebración de los espectáculos públicos y las actividades recreativas, persiguiendo los desórdenes públicos que dificultan o impidan su celebración; y para proteger el patrimonio cultural, facultando a la Comunidad de Madrid para el ejercicio de la acción popular en los delitos sobre el patrimonio histórico, en el que se incluyen los bienes de valor histórico, artístico, científico, cultural o monumental.</p>		

<p>Principales alternativas consideradas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mantener la situación actual, lo que impediría alcanzar los objetivos previstos en la ley. - Tramitar distintos proyectos normativos para modificar la regulación aplicable en cada uno de los ámbitos competenciales implicados en la aplicación de la nueva medida de protección. - Modificar, a través de una única ley, la legislación específica de aplicación en los ámbitos competenciales de los bienes a proteger. Se opta por esta alternativa por resultar la más eficiente y rápida para alcanzar los objetivos que se pretenden.
<p>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</p>	
<p>Tipo de norma</p>	<p>Ley.</p>
<p>Estructura de la norma</p>	<p>El anteproyecto de ley se estructura en una parte expositiva y una dispositiva integrada por tres artículos y una disposición final.</p>
<p>Informes a los que se somete el proyecto</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración local. - Informe sobre el impacto por razón de género de la Dirección General de la Mujer de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales. - Informe sobre el impacto en la infancia, en la adolescencia y en la familia de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales. - Informe de las secretarías generales técnicas de las consejerías. - Informe de la Abogacía General.
<p>Trámites de participación: consulta pública / audiencia e información pública</p>	<p>De acuerdo con los artículos 60.4 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, y 5.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, no se ha sometido a consulta pública toda vez que carece de impacto en la actividad económica y no establece obligaciones relevantes a los ciudadanos.</p> <p>Se celebrarán los trámites de audiencia e información pública por un plazo de quince días hábiles, en el Portal de Transparencia, de conformidad con los artículos 60.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, 4.2.d) y 9.1 y 2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.</p>
<p>ANÁLISIS DE IMPACTOS</p>	

<p>Adecuación al orden de competencias</p>	<p>El presente anteproyecto de ley es adecuado al orden de distribución de competencias, puesto que, conforme al artículo 26.1, apartados 19, 22 y 30, de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, le corresponde la competencia exclusiva en materia de patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad; deporte y ocio; y espectáculos públicos.</p> <p>Asimismo, en virtud del artículo 27, apartados 3, 7 y 9, de dicho Estatuto de Autonomía, le corresponde, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo del régimen de los montes y aprovechamientos forestales; la protección del medio ambiente, pudiendo establecer normas adicionales de protección; y la protección de los ecosistemas y espacios naturales protegidos.</p> <p>El artículo 21.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, atribuye al Consejo de Gobierno la competencia para aprobar los proyectos de ley para su remisión a la Asamblea.</p> <p>Por último, corresponde a la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local actuar como proponente del anteproyecto de ley, en virtud de sus competencias en materia de coordinación e impulso de la acción de gobierno entre consejerías y al integrarse la Abogacía General en su estructura (artículo 1.2 y capítulo V del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno).</p>	
<p>Impacto económico</p>	<p>Efectos sobre la economía en general</p>	<p>Del contenido del proyecto no se deriva incidencia directa sobre la economía en general</p>
	<p>En relación con la competencia</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia.</p> <p><input type="checkbox"/> La norma tiene efectos positivos sobre la competencia.</p> <p><input type="checkbox"/> La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.</p>

<p>Impacto sobre las cargas administrativas</p>	<p>Desde el punto de vista de las cargas administrativas</p>	<p><input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas.</p> <p>Cuantificación estimada:</p> <p><input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas.</p> <p>Cuantificación estimada: poner en euros €</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas.</p>
<p>Impacto presupuestario</p>	<p>Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración de la Comunidad de Madrid.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> No afecta a los presupuestos de la Administración de la Comunidad de Madrid.</p>	<p><input type="checkbox"/> Implica un gasto.</p> <p><input type="checkbox"/> Implica un ingreso.</p> <p>Cuantificación estimada: de €</p>
<p>Impacto por razón de género.</p>	<p>La norma tiene un impacto de género</p>	<p><input type="checkbox"/> Negativo <input checked="" type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo</p>
<p>Impacto en la infancia, en la adolescencia y en la familia.</p>		<p><input type="checkbox"/> Negativo <input checked="" type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo</p>
<p>Otras consideraciones</p>	<p>Ninguna</p>	

I. INTRODUCCIÓN.

Esta memoria se elabora de conformidad con lo previsto en el artículo 6 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.

Su estructura responde al modelo de "Memoria ejecutiva" al que hace referencia el artículo 6 del citado Decreto 52/2021, de 24 de marzo, teniendo en cuenta que según su apartado 1 este tipo de memoria se realizará, con carácter general, cuando el centro directivo competente estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo, apreciables, o estos no sean significativos.

El centro directivo competente para la realización de la memoria actualizará el contenido de la misma con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, de conformidad con lo previsto en el artículo 6.3 del citado Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

II. FINES, OBJETIVOS, OPORTUNIDAD Y LEGALIDAD DE LA NORMA.

La Constitución Española, en su artículo 125, reconoce a los ciudadanos el ejercicio de la acción popular, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine.

Sin embargo, las personas jurídico-públicas, como es el caso de las administraciones públicas, solo podrán ejercitar dicha acción cuando una ley, de ámbito estatal o autonómico, lo habilite específicamente. Así lo ha determinado la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en sentencias como la STS 508/2015, de 27 de julio, y lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, entre otras, en la STC 311/2006, de 23 de octubre.

En la Comunidad de Madrid existen dos ámbitos competenciales en los que la legislación autonómica habilita para el ejercicio de la acción popular. Es el caso del artículo 29 de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, integral contra la violencia de género de la Comunidad de Madrid, y del artículo 25 bis de la Ley 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo.

Con este proyecto normativo se persigue complementar el ejercicio de la acción pública que, de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución, corresponde al Ministerio Fiscal, extendiendo la legitimación de la Comunidad de Madrid a tres ámbitos específicos, donde la actuación de la Administración de la Comunidad de Madrid en los procesos que se sigan por delitos de especial gravedad se juzga necesaria como medida adicional de protección de los intereses y bienes públicos.

Estos ámbitos son la defensa de nuestra riqueza forestal a través de la lucha contra los delitos de incendio y la protección del patrimonio natural en la Comunidad; la persecución de los desórdenes públicos que dificultan o impiden la libre celebración de los espectáculos públicos y las actividades recreativas; y la protección del patrimonio cultural, facultando a la Comunidad de Madrid para el ejercicio de la acción popular en los delitos sobre el patrimonio histórico, que incluye los bienes de valor histórico, artístico, científico, cultural o monumental.

Para ello, se modifican, dentro del ámbito competencial de la Comunidad de Madrid las siguientes leyes:

- Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, en la que se introduce un nuevo artículo 35 bis.
- Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, en la que se introduce un nuevo artículo 29 bis.
- Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid, en la que se introduce un nuevo artículo 38 bis.

III. ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN.

El contenido de este anteproyecto de ley se ajusta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en el artículo 2 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 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. Asimismo, esta ley constituye el instrumento más adecuado para alcanzar los objetivos reseñados.

Por otro lado, cumple con el principio de proporcionalidad ya que contiene la regulación imprescindible para atender los objetivos indicados.

Igualmente se garantiza el principio de seguridad jurídica pues se dicta en coherencia con el ordenamiento jurídico autonómico y con respeto al ordenamiento nacional y de la Unión Europea.

Asimismo, cumple con el principio de transparencia, habiéndose realizado los trámites de audiencia e información pública, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 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 publicará en el Portal de Transparencia.

De igual forma, en relación con el principio de eficiencia, su aprobación no supone ninguna carga administrativa adicional.

IV. IDENTIFICACIÓN DEL TÍTULO COMPETENCIAL PREVALENTE.

En cuanto a los títulos competenciales que amparan el presente anteproyecto de ley, la Comunidad ostenta, conforme al artículo 26.1, apartados 19, 22 y 30 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, la competencia exclusiva en materia de patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad; deporte y ocio; y espectáculos públicos.

Asimismo, en virtud del artículo 27, apartados 3, 7 y 9, de dicho Estatuto de Autonomía, le corresponde, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo del régimen de los montes y aprovechamientos forestales; la protección del medio ambiente, pudiendo establecer normas adicionales de protección; y la protección de los ecosistemas y espacios naturales protegidos.

El artículo 21.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, atribuye al Consejo de Gobierno la competencia para aprobar los proyectos de ley para su remisión a la Asamblea.

Por último, corresponde a la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local actuar como proponente del anteproyecto de ley, en virtud de sus competencias en materia de coordinación e impulso de la acción de gobierno entre consejerías y al integrarse la Abogacía General en su estructura (artículo 1.2 y capítulo V del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno).

V. NORMAS QUE QUEDAN DEROGADAS.

El anteproyecto de ley no prevé la derogación de norma alguna.

VI. ANÁLISIS DE IMPACTOS.

a) Impacto económico y presupuestario

El presente anteproyecto de ley no tiene ningún impacto sobre la actividad económica ni sobre los presupuestos de la Comunidad de Madrid.

b) Cargas administrativas

La presente iniciativa normativa no introduce cargas administrativas. A estos efectos, de acuerdo con la “Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo”, aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, “se consideran cargas administrativas todas aquellas tareas de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y los ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la norma”.

En la medida en que en esta iniciativa no se imponen obligaciones a los ciudadanos, se entiende que no introduce cargas administrativas.

c) Impactos sociales

Se ha remitido la iniciativa normativa junto con la memoria de análisis de impacto normativo al centro directivo competente para que valore e informe sobre el correspondiente impacto, en los siguientes términos:

1º) El **impacto por razón de género** se analizará en los términos previstos en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, por la Dirección General de la Mujer de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de conformidad con el artículo 9.1.b) del Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

A estos efectos, con fecha 5 de diciembre de 2025 la Dirección General de la Mujer informa que se aprecia un impacto neutro por razón de género y que, por tanto, no se prevé que incida en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

2º) El **impacto en la infancia, en la adolescencia y en la familia**, se valorará en los términos exigidos por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, y en el 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, por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de conformidad con el artículo 7.15 del Decreto 241/2023, de 20 de septiembre.

El 5 de diciembre de 2025 la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad informa que el anteproyecto de ley no genera ningún impacto en materia de Familia, Infancia y Adolescencia.

No se han apreciado otros impactos que deban ser objeto de informe por otros centros directivos de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de que las secretarías generales técnicas de las consejerías, en sus observaciones, los puedan poner de manifiesto.

VII. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN Y CONSULTAS REALIZADAS.

El anteproyecto de ley ha sido elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

Tramitación realizada:

a) Justificación de no sometimiento al trámite de consulta pública.

De acuerdo con los artículos 60.4 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, y 5.3 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, no se ha sometido a consulta pública toda vez que carece de impacto en la actividad económica y no establece obligaciones relevantes a los ciudadanos.

b) Solicitud de informes preceptivos.

Se ha solicitado el informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de conformidad con 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, el artículo 8.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, y 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.

Con fecha 4 de diciembre de 2025 se ha emitido el referido informe, recogiendo en el anteproyecto la totalidad de las observaciones formuladas.

Se han solicitado igualmente los informes de impacto de carácter social en los términos previstos en el apartado anterior.

Asimismo, se han solicitado los informes de las secretarías generales técnicas de acuerdo con lo previsto en el artículo 4.3 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo:

- No se ha aceptado la observación de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, que plantea que se aclare a qué tipo de acciones se refieren los apartados 2 de las modificaciones propuestas cuando establecen que “En los casos en que proceda, la Comunidad de Madrid podrá ejercer otras acciones en los términos regulados en la legislación procesal”. A este respecto, las acciones son todas las que prevea la legislación procesal, sea la de enjuiciamiento criminal, sea la de otros órdenes jurisdiccionales. Este inciso se ha introducido únicamente para aclarar que la acción popular es complementaria, y no excluyente, del ejercicio de otras acciones reguladas en la legislación procesal que es competencia exclusiva del Estado.
- El resto de secretarías generales técnicas no han formulado observaciones.

En el presente caso no resulta preceptivo el informe de análisis de impacto presupuestario de la Dirección General de Presupuestos, ya que, además de carecer, de forma obvia, de impacto presupuestario, conforme a su informe de 7 de marzo de 2024, quedan excluidos del mismo los proyectos normativos de carácter procedimental o procesal.

c) Trámites de audiencia e información pública.

Una vez evacuados los trámites anteriores, el anteproyecto de ley se someterá a los trámites de audiencia e información pública durante un plazo de quince días hábiles de acuerdo con los artículos 60.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril y 9 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

d) Informe de la Abogacía General.

Posteriormente se solicitará el informe de la Abogacía General, según 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.

De conformidad con el artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo, no es preceptiva la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

e) Elevación al Consejo de Gobierno del Anteproyecto de Ley y MAIN definitivos.

Por último, a la vista de la documentación, informes, observaciones y demás trámites realizados, se dará la redacción definitiva del proyecto de ley y de su MAIN por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local. La propuesta se someterá a la Comisión de Viceconsejeros y Secretarios Generales Técnicos y se elevará al Consejo de Gobierno para su aprobación y posterior remisión a la Asamblea de Madrid de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

VIII) PLAN NORMATIVO.

De conformidad con lo establecido en el artículo 3 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, se ha de justificar la tramitación del anteproyecto de ley, ya que no se encuentra previsto en el Plan Normativo para la XIII Legislatura (2023-2027), aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno, de fecha 20 de diciembre de 2023.

En este sentido, la norma proyectada responde a la necesidad de añadir una medida adicional de protección de determinados bienes jurídicos, relevantes para el conjunto de la ciudadanía,

frente a delitos especialmente graves. Dados los efectos beneficiosos de la norma para el conjunto de la sociedad, se ha estimado procedente su tramitación a la mayor brevedad posible.

IX) DESCRIPCIÓN DE LA FORMA EN LA QUE SE REALIZARÁ SU EVALUACIÓN EX POST.

De conformidad con los artículos 3.3, 3.4, 6.1.i) y 13 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, y, en atención al objetivo del anteproyecto de ley, no se estima necesario realizar evaluación *ex post*.

X) INFORME DE LEGALIDAD.

De conformidad con el artículo 8.5 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, una vez celebrados los trámites de audiencia e información pública, dado que el centro directivo promotor es esta Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, no se incorpora el informe, sino que la MAIN se actualizará con un pronunciamiento específico sobre la adecuación a la legalidad del anteproyecto de ley.

Madrid, a fecha de firma

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Fdo.: Lourdes Ríos Zaldívar