

Dictamen nº: **204/19**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **23.05.19**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 23 de mayo de 2019, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el proyecto de “*Decreto por el que se aprueba el reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid*”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 29 de marzo de 2019 tuvo entrada en este órgano consultivo, una solicitud de dictamen preceptivo, firmada por el consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 167/19, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 23 de mayo de 2019.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto normativo sometido a Dictamen, tal y como se explicita en su parte expositiva y se concreta en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, tiene por objeto el desarrollo reglamentario de la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 8/1998).

El proyecto que nos ocupa ha sufrido distintas modificaciones a lo largo de la tramitación del proyecto de acuerdo con las observaciones formuladas durante su tramitación. Concretamente, y tras el Dictamen 72/19, de 28 de febrero de esta Comisión Jurídica Asesora, se ha suprimido una disposición final que acogía la modificación parcial del Decreto 65/1989, de 11 de mayo, por el que se establecen las unidades mínimas de cultivo para el territorio de la Comunidad de Madrid.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo I. Investigación, recuperación posesoria y desahucio.

Artículo 4.- Potestad de investigación.

Artículo 5.- Procedimiento de recuperación posesoria.

Artículo 6.- Desahucio administrativo.

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

Artículo 7.- Clasificación.

Artículo 8.- Corrección y actualización de la clasificación.

Artículo 9.- Deslinde.

Artículo 10.- Amojonamiento.

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

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

Artículo 13.- Procedimiento de delimitación provisional.

Artículo 14.- Señalización.

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

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

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

Artículo 16.- Contempla la instrucción del procedimiento de creación o ampliación de vías pecuarias.

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

Artículo 18.- Regula el Restablecimiento.

Capítulo II. Desafectación.

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

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

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

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

Capítulo III. Modificaciones del trazado.

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 28.- Principios generales.

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

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

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

Artículo 31.- Garantías.

Artículo 32.- Prohibiciones especiales.

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

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

Artículo 33.- Usos comunes generales.

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

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

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

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

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

Capítulo IV. Usos especiales.

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

Artículo 39.- Procedimiento de autorización.

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

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

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

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

Artículo 41.- Otras ocupaciones temporales.

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

Artículo 42.- Requisitos de la autorización o concesión.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo I. Inspección y la protección de la legalidad.

Artículo 53.- Régimen jurídico aplicable.

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

Artículo 55.- Acción Pública.

Artículo 56.- Deber de reparación e indemnización.

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

Artículo 58.- Multas coercitivas.

Artículo 59.- Ejecución subsidiaria.

Capítulo II. Procedimiento sancionador.

Artículo 60.- Iniciación.

Artículo 61.- Medidas provisionales y cautelares.

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

Artículo 63.- Procedimiento para exigir la responsabilidad subsidiaria.

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

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

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

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

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

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

1. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 26 de marzo de 2019, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (documento nº 1 del expediente administrativo).

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

3. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 19 de marzo de 2019 firmada por el director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación (documento nº 3 del expediente administrativo).

4. Certificado de 19 de marzo de 2019 del secretario de la Sección de Vías Pecuarias del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, con el visto bueno del presidente, sobre el informe favorable al proyecto alcanzado en la reunión celebrada el mismo día 19 de marzo de 2019 (documento nº 4 del expediente administrativo).

5. Informe de 20 de marzo de 2019 de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (documento nº 5 del expediente administrativo).

6. Dictamen 72/19, de 28 de febrero de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en relación con un proyecto de decreto que incluía además del reglamento de vías pecuarias de la Comunidad de Madrid, la modificación del Decreto 65/1989, de 11 de mayo, por el que se establecen las unidades mínimas de cultivo para el territorio de la Comunidad de Madrid (documento nº 6 del expediente administrativo).

7. Solicitud de dictamen de 21 de enero de 2019 del consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en relación con un proyecto

de decreto que fue objeto del Dictamen 72/19 (documento nº 7 del expediente administrativo).

8. Proyecto de decreto remitido a la Comisión Jurídica Asesora el 23 de enero de 2019 (documento nº 8 del expediente administrativo).

9. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 17 de enero de 2019 firmada por el director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación (documento nº 9 del expediente administrativo).

10. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 4 de septiembre de 2018 que formula diversas observaciones esenciales (documento nº 10 del expediente administrativo).

11. Informe de la Secretaria General Técnica de 25 de julio de 2018 (documento nº 11 del expediente administrativo).

12. Proyecto de decreto y Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 24 de julio de 2018 del director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación, remitidos al Servicio Jurídico (documento nº 12 del expediente administrativo).

13. Proyecto de decreto y Memoria de 21 de febrero de 2018, firmada por el director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación (documento nº 13 del expediente administrativo).

14. Bloque de documentos que comprende: la Resolución del director general de Agricultura y Ganadería de 21 de febrero de 2018 por la que se somete a audiencia e información pública un proyecto de reglamento, las alegaciones presentadas por un ciudadano, las alegaciones del Ayuntamiento de Alcalá de Henares, la Cámara Agraria de la Comunidad de Madrid y un vocal de la Sección de Vías Pecuarias del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid en representación de las organizaciones no gubernamentales, el informe del

director general de Medio Ambiente de 14 de marzo de 2018 que formula observaciones al proyecto en materia de evaluación ambiental y en materia de gestión de residuos, el oficio del director general de Urbanismo al que adjunta observaciones de la asesora técnica de 6 de marzo de 2018, las alegaciones de la asociación Ecologistas en Acción Madrid, Equo, las alegaciones de un vocal de la Sección de Vías Pecuarias en el Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid en representación de los propietarios de terrenos afectados, las alegaciones presentadas por un apoderado de la Sociedad Anónima Belga de los Pinares del Paular, el informe de 16 de mayo de 2018 del secretario general técnico del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, que no formula observaciones al proyecto, las alegaciones presentadas por Podemos Collado Villalba, las alegaciones de un vocal de la Sección de Vías Pecuarias del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid y la resolución de 19 de marzo de 2017 del responsable de la Oficina de Transparencia (documento nº 14 del expediente administrativo).

15. Bloque de documentos que comprende las observaciones al proyecto que formulan, la directora general de Patrimonio Cultural, el secretario general técnico de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, el director general de Emergencias, el secretario general técnico de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, el director general de Contratación, Patrimonio y Tesorería, el secretario general técnico de la Consejería de Sanidad, el viceconsejero de Humanización de la Asistencia Sanitaria, el secretario general técnico de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, así como, los escritos de los secretarios generales técnicos de las consejerías de Políticas Sociales y Familia y Educación e Investigación que no formulan observaciones (documento nº 15 del expediente administrativo).

16. Informes de 28 de febrero y 23 de marzo de 2018 del director general de Presupuestos y Recursos Humanos (documento nº 16 del expediente administrativo)

17. Informe de 1 de marzo de 2018 del subdirector general de Calidad de los Servicios y Gobierno Abierto (documento nº 17 del expediente administrativo).

18. Informe de 23 de febrero de 2018 del director general de Servicios Sociales e Integración Social, que observa que no existe impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género (documento nº 18 del expediente administrativo).

19. Informe de 28 de febrero de 2018 de la directora general de la Mujer que no aprecia impacto por razón de género (documento nº 19 del expediente administrativo).

20. Informe de 1 de marzo de 2018 del director general de la Familia y el Menor que no efectúa observaciones al proyecto por no tener impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia (documento nº 20 del expediente).

21. Bloque de documentos que comprende la Resolución de 29 de junio de 2017 del responsable de la Oficina de Transparencia respecto a las aportaciones al proyecto formuladas durante su publicación en el Portal de Transparencia desde el 23 al 28 de junio de 2017 y las alegaciones al proyecto formuladas por el Grupo de Empresas Agrarias de Madrid (documento nº 21 del expediente administrativo).

22. Bloque de documentos en el que se incluye: el certificado del secretario de la Sección de Vías Pecuarias del Consejo de Medio Ambiente de 31 de enero de 2018, el acta de la reunión celebrada el 30 de enero de 2018 en la Sección de Vías Pecuarias del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, el informe del secretario de la

Sección de Vías Pecuarias del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid de 30 de enero de 2018, el acta de la reunión celebrada el 25 de mayo de 2017 en la Sección de Vías Pecuarias del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid y el informe del secretario de la Sección de Vías Pecuarias del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid de 25 de mayo de 2017.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

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

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

El proyecto de decreto que se pretende aprobar se dicta en desarrollo y ejecución de la Ley 8/1998, por lo que corresponde al Pleno dictaminar sobre el mismo a tenor de lo establecido en el artículo 16.3 del ROFCJA.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en

el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) señala que *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”*.

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

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

Tal y como se indicara por esta Comisión Jurídica Asesora en el Dictamen 72/19, de 28 de febrero, en materia de Medio Ambiente el artículo 45 de la Constitución Española proclama en su apartado 1 que *“todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”* mientras que en su apartado 2 atribuye a los poderes públicos la obligación de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales con la finalidad de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente *“apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”*.

Por su parte, el artículo 149.1.23 de la Constitución Española atribuye al Estado competencia exclusiva sobre *“Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías*

pecuarias”, habiendo perfilado la propia doctrina del Tribunal Constitucional que la materia de medio ambiente tiene carácter transversal y horizontal (STC 102/1995) lo que determina, que la competencia estatal para establecer la legislación básica en materia de medio ambiente se proyecta no solo sobre esta materia, sino también sobre las que se conecten con ella, de manera que las competencias autonómicas sobre estas últimas, aunque se formalicen como exclusivas, se han de sujetar a dicha legislación básica (STC 102/1995).

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

Por su parte, la Comunidad de Madrid, en el ejercicio de las competencias que para el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución que sobre vías pecuarias le atribuye el artículo 27.3 de su Estatuto de Autonomía, ha aprobado, en el marco de la legislación básica del Estado, la Ley 8/1998.

De otro lado, la regulación contenida en el proyecto de decreto constituye también una manifestación de otras competencias autonómicas, tales como la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia (artículo 26.1.1.3 del Estatuto de Autonomía) y bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponde a la Comunidad de Madrid (artículo 27.13 del Estatuto de Autonomía).

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

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 que prevé, que en el plazo de un año desde su entrada en vigor, el Consejo de Gobierno aprobará el Reglamento de desarrollo de la misma.

Ahora bien el ejercicio de la potestad reglamentaria fuera del plazo legalmente establecido no implica que el desarrollo tardío afecte a la validez de la disposición que pretende aprobarse.

En este sentido es doctrina consolidada del Consejo de Estado (por ejemplo, en el Dictamen de 28 de junio de 2001) que el plazo "*no trata de salvaguardar una situación jurídica sometida a limitación temporal condicionante de su vigencia, sino simplemente de provocar la urgente regulación de la misma*". No habiendo sido posible dar cumplimiento al mandato legal dentro de tal término, "*es indudable que sigue viva la facultad de hacerlo fuera de él, en uso de la potestad que confiere al Gobierno el artículo 97 de la Constitución*". Señala el Consejo de Estado que, "*a diferencia de lo que ocurre con las cláusulas de habilitación al Gobierno para promulgar disposiciones con fuerza de ley, contenidas en las Leyes de Bases, las cláusulas o disposiciones que las leyes contienen para facultar al Gobierno el ejercicio de la potestad reglamentaria en un plazo determinado no constituyen verdaderas cláusulas de caducidad, y el ejercicio extemporáneo de dicha potestad no puede determinar, ni determina, la invalidez de la norma reglamentaria que constituye su objeto. En todo caso, la potestad reglamentaria es una potestad general que el ordenamiento constitucional reconoce al Gobierno para el desarrollo de las leyes, por lo que podría ser ejercida aun sin necesidad de que estableciera una habilitación expresa. De ahí que el ejercicio fuera del plazo previsto carezca de trascendencia a la hora de apreciar la validez de la norma reglamentaria en cuestión*" y añade que "*el ejercicio extemporáneo respecto del plazo fijado por el legislador afecta al*

cumplimiento del referido objetivo de política normativa pero no a la validez de la regulación que se introduzca”.

En el mismo sentido se ha pronunciado a la jurisprudencia. Así la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 abril de 2018 (recurso 4267/2016) que al analizar un supuesto de inactividad reglamentaria con incumplimiento de la obligación de desarrollo normativo expresamente establecida en una disposición legal señala que *“el plazo es así imperativo, aunque no puede considerarse esencial a los efectos de provocar un vicio invalidante de un reglamento tardío”.*

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía y a nivel infraestatutario, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que en su artículo 21 g), recoge dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de *“aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros”.* También, como hemos expuesto, la disposición final segunda de la Ley 8/1988 atribuye al Consejo de Gobierno la potestad de dictar las disposiciones de aplicación y desarrollo de dicho texto normativo.

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto.

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

El procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

Por ello ha de acudirse a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno) tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), cuya disposición final tercera, apartado doce, ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en lo sucesivo, Real Decreto 1083/2009) toda vez que el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, publicado en el Boletín Oficial del Estado el 14 de noviembre de 2017, no es aplicable a los proyectos normativos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor conforme a su disposición transitoria única, como es el caso del proyecto que dictaminamos. También habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) así como las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

Debe destacarse, no obstante, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo de 2018 (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los

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

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de la transparencia. En el caso que nos ocupa, cuando se inició la tramitación del proyecto, en febrero de 2017, no existía ese instrumento de planificación por lo que se refiere al año 2017, aunque sí se ha aprobado mediante Acuerdo de 25 de abril de 2017, del Consejo de Gobierno, el Plan Anual Normativo para el año 2018, que sin embargo, no contempla la norma proyectada, y tampoco se contempla en el Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid de 2019 aprobado en virtud de Acuerdo del mismo órgano de 24 de abril de 2018. En la Memoria se explica que el proyecto de decreto no se incluyó en el Plan Anual Normativo por la complejidad de su tramitación, justificación que resulta insuficiente a tenor de la finalidad pretendida por el legislador al señalar la necesidad de publicar en un Plan Normativo las iniciativas legales que vayan a ser acometidas.

Igualmente el artículo 133 de la LPAC y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente recabando la opinión de los

sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar. A este respecto, según consta en la Memoria, se sustanció el trámite de consulta pública en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid en el periodo comprendido entre el 13 de junio hasta el 28 de junio de 2017, habiéndose recibido sugerencias y observaciones de dos vocales de la Sección de Vías Pecuarias del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, del Grupo de Empresas Agrarias de Madrid, de Ecologistas en Acción-AEDENAT y de un particular.

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

3.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, se observa que se han incorporado al procedimiento cuatro memorias firmadas por el director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación el 21 de febrero de 2018, el 24 de julio de 2018, el 17 de enero de 2019 y 19 de marzo de 2019; esto es, la primera al principio de la tramitación del procedimiento y las otras según se han ido cumplimentando los distintos trámites.

De esta manera cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso

continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrándonos en la última Memoria que figura en el expediente remitido, elaborada tras la emisión del Dictamen 72/2019, de 28 de febrero y fechada el 17 de enero de 2019, incorpora la ficha resumen, contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta con identificación de los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. Asimismo, realiza un examen del contenido desarrollado en la propuesta y el análisis jurídico, así como su adecuación al orden de distribución de competencias. También incorpora su adecuación a los principios de buena regulación contenidos en el artículo 129 de la LPAC.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una referencia al impacto económico positivo en los siete sectores especialmente afectados por la norma: los precios de los productos y servicios, la productividad de las personas trabajadoras y empresas, el empleo, la innovación, los consumidores, la economía europea y otras economías y el sector de las PYMES. Recoge también los criterios de valoración de las medidas y actuaciones previstas en el artículo 43 de la norma proyectada utilizando, según la Memoria, un documento técnico denominado “Diagnóstico y Propuestas del Plan de Uso y Gestión de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid” y se establecen los criterios para calcular el importe de las medidas y actuaciones de mantenimiento, conservación, defensa, integridad, promoción y fomento de las vías pecuarias de las ocupaciones temporales subterráneas y aéreas, de forma separada. Asimismo contiene un análisis de los efectos sobre la competencia en el mercado e incide en tres aspectos: la limitación del número o de la variedad de los

operadores en el mercado, la limitación de la capacidad de los operadores para competir y la reducción de los incentivos de los operadores para competir. También recoge la ausencia de impacto de la norma proyectada, sobre la competencia en el mercado.

Desde el punto de vista presupuestario la Memoria califica el impacto presupuestario en materia de gasto como proporcional y no elevado, relaciona las partidas, importes y conceptos previstos en el vigente presupuesto de gastos en el programa presupuestario “*agricultura y ganadería*”; y su repercusión en el presupuesto de ingresos de la Comunidad de Madrid, cuyo incremento, se hace depender de los ingresos por las tasas derivadas del uso y aprovechamiento del dominio público, y de los importes por sanciones que puedan imponerse por infracciones sobre el dominio público pecuario.

Por otro lado, la Memoria presta una especial atención a las cargas administrativas, reflejando en una tabla el coste unitario de cada una de las obligaciones administrativas en función del coste económico para llevarlas a cabo.

Asimismo, incluye la Memoria la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, y señala que el proyecto carece de impacto sobre esos colectivos.

Figura igualmente incorporado a la Memoria el examen del impacto por razón de género y al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por

Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, aspectos sobre los que el proyecto no tiene impacto.

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

Como resumen de todo lo expuesto hasta ahora en relación con la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, esta Comisión Jurídica Asesora no puede dejar de observar la importancia de la citada Memoria en el seno del procedimiento, que trasciende de su consideración como un mero trámite con independencia de su contenido por lo que consideramos necesario que en la Memoria se subsanen las imprecisiones que hemos expuesto en las líneas anteriores en lo relativo a la necesidad de justificación de la no inclusión del proyecto de decreto en el Plan Anual Normativo.

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

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

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

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos servicios emitan dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se emitió el 4 de septiembre de 2018 informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio con el conforme del subdirector general de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid exponiendo diversas observaciones de carácter esencial al proyecto (25), que en gran parte han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente de la norma, tal y como se recoge en la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 19 de marzo de 2019.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, también se ha remitido el proyecto de decreto a las distintas Secretarías Generales Técnicas de la Consejerías de la Comunidad de Madrid. Han evacuado informe con observaciones al texto las secretarías generales técnicas de las Consejerías de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno;

Sanidad; Economía, Empleo y Hacienda; y Transportes, Vivienda e Infraestructuras. Asimismo, han emitido informe las direcciones generales, de Medio Ambiente; de Urbanismo; de Emergencias; de Contratación, Patrimonio y Tesorería; de Patrimonio Cultural; así como, la Viceconsejería de Humanización de la Asistencia Sanitaria.

También ha emitido informe la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano en base a lo dispuesto en el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid.

El artículo 26.9 de la Ley del Gobierno establece que el Ministerio de la Presidencia analizará diversos aspectos sobre la calidad de los proyectos normativos y se remite a un desarrollo reglamentario tanto en cuanto al órgano que habrá de analizar estas cuestiones como a su inserción en el procedimiento de elaboración.

El Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa establece en su artículo 7.2 que la elaboración del informe será previa a la solicitud del informe de la Secretaría General Técnica previsto en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. Tal y como destaca el Consejo de Estado en su Dictamen 897/2017, de 30 de noviembre, relativo al proyecto de Real Decreto: “(...) también considera el Consejo de Estado que la función de análisis de la calidad normativa que se encomienda a la Oficina puede prestarse con mayor eficacia en un momento inicial del procedimiento, pues a la vista de la extensión de asuntos sobre los que debe pronunciarse el informe, ello evita la reiteración de observaciones idénticas por parte de las distintas secretarías generales técnicas.”

En el proyecto de Decreto objeto del presente Dictamen ha emitido informe la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia, y Portavocía del Gobierno con carácter previo a la emisión del informe final, informe en el que se realizan algunas consideraciones de técnica normativa, por lo que se puede tener por cumplimentado dicho trámite.

De igual modo, al amparo de lo dispuesto en el artículo 10.3.d) del Decreto 103/1996, de 4 de julio de creación del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid y tras el Dictamen 72/19 de 28 de febrero, se ha solicitado el dictamen de la Sección de Vías Pecuarias de dicho Consejo, que según la Memoria y el certificado de 19 de marzo de 2019 del secretario, fue informado favorablemente, por mayoría, en la reunión celebrada el mismo día 19 de marzo.

5.- En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, conforme al cual en todo caso, los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, emitido el 20 de marzo de 2019.

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

La finalidad del trámite de audiencia e información pública es la de proporcionar al órgano administrativo correspondiente los datos

necesarios para que la decisión a tomar sea la más conveniente, de modo que se garanticen los derechos e intereses de los posibles afectados y el interés público. Se trata de garantizar, a través de este trámite del procedimiento de elaboración, la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición, como declara la Sentencia de 2 de diciembre de 2008 (recurso de casación 1997/2006).

Según la Memoria el proyecto normativo se publicó en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid desde el 22 de febrero hasta el 16 de marzo de 2018. Constan incorporadas al procedimiento las alegaciones formuladas por el Ayuntamiento de Alcalá de Henares, la Asociación Ecologistas en Acción-AEDENAT, la Cámara Agraria de la Comunidad de Madrid, el partido EQUO, un vocal de la Sección de Vías Pecuarias del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid en representación de las organizaciones no gubernamentales, un vocal de la Sección de Vías Pecuarias del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid en representación de los propietarios de terrenos afectados, un apoderado de la Sociedad Anónima Belga de los Pinares del Paular, un particular y Podemos Collado Villalba, a las que se ha dado cumplida contestación en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Tal y como ya ha sido apuntado, la redacción original del proyecto se ha ido modificando durante su tramitación, al incorporarse y adaptarse a las observaciones que se han ido realizando por los distintos órganos consultados.

Procede, a continuación, analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

No obstante, y sin perjuicio de referirnos después específicamente a las cuestiones de técnica normativa que se adviertan, ha de señalarse que en su conjunto, el texto proyectado recoge continuas remisiones a la Ley 8/1998 y a otras normas estatales y autonómicas de diferentes ámbitos sectoriales, con lo que viene a dar respuesta, con una técnica normativa mejorable, a las previsiones de desarrollo reglamentario contenidas en la Ley 8/1998 si bien omite el desarrollo de alguna previsión legal contenida en la citada Ley.

La parte expositiva cumple, con carácter general, con el contenido que le es propio a tenor de la directriz 12 puesto que refleja su objeto y las finalidades que persigue, recoge su contenido, incluye las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta así como los trámites esenciales seguidos en su tramitación.

En cuanto a las finalidades que persigue el proyecto de decreto, explica, en primer lugar, que la modificación consiste en adecuar la propuesta a los principios de buena regulación contemplados en el artículo 129 de la LPAC. En segundo lugar, la norma proyectada persigue la adaptación de los procedimientos a la normativa promulgada con posterioridad a las leyes 3/1995, y 8/1998; y en tercer lugar, se dicta en garantía del deber de conservación del medio ambiente, instaurando a dichos efectos un procedimiento para imponer la obligación de reparación, o en su caso de indemnización, al causante de daños y alteraciones en las vías pecuarias.

En relación con la fórmula promulgatoria, su redacción se ajusta a la directriz 16, de forma que primero se cita al consejero que ejerce la iniciativa, con la correcta mención de la opción relativa al seguimiento del dictamen del órgano consultivo.

En cuanto a la estructura del proyecto de decreto, como ya adelantamos, consta de un artículo único que aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid.

A continuación, la disposición derogatoria única, contiene una fórmula genérica de derogación de aquellas normas que contradigan o se opongan a la nueva regulación. Tal previsión contradice lo indicado en la directriz 41 que exige que las disposiciones derogatorias deberán ser precisas y expresas, indicando las normas o partes de ellas que se derogan y las que se mantienen en vigor.

La disposición final única dispone la entrada en vigor del decreto, prevista para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Por lo que se refiere al Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, como ya expusimos, se divide en cinco títulos, respondiendo el primero de ellos, al título preliminar, dedicado a “*Disposiciones Generales*”, que se divide en tres artículos.

El artículo 1 responde al contenido propio de una disposición de carácter general, cual es fijar el objeto de una norma y su ámbito de aplicación, si bien en la redacción proyectada su objeto se refiere al “*dominio público pecuario*”, resultando más acorde con el artículo 1 de la Ley 8/1998 que su objeto venga referido a las cañadas reales y demás vías pecuarias. Además, la citada expresión no se menciona en el resto del articulado.

El artículo 2 de la norma proyectada regula los “*órganos competentes en materia de Vías Pecuarias*” en tres apartados. En su apartado 1 se enumeran las competencias que se atribuyen al Consejo de Gobierno, el apartado 2 recoge las competencias que corresponden al titular de la consejería competente en materia de vías pecuarias

mientras que el apartado 3 atribuye a la dirección general competente por razón de la materia las competencias no atribuidas expresamente a otro órgano. En este artículo se observa, por un lado, que en el apartado 2.2.b) se mencionan competencias distintas (recuperación posesoria y la clasificación de vías pecuarias) que deberían separarse en dos letras diferentes, y por otro lado, en el apartado 2.1.c) por coherencia con lo establecido en el artículo 2.2.c) debe hacerse mención a la previa remisión a la Asamblea de Madrid.

El artículo 3 al regular la *“declaración de interés natural y/o cultural”* de las Vías Pecuarias viene a desarrollar el artículo 9 de la Ley 8/1998 que distingue claramente las Vías Pecuarias de interés natural, que serán *“aquellas vías de la Red de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid o tramos de ellas que discurren dentro de los límites de los espacios naturales protegidos de la Comunidad”* y las vías pecuarias o tramos *“que resulten de especial valor en orden a la conservación de la naturaleza, y en particular, las que puedan servir para preservar o conectar entre sí los espacios naturales de la Comunidad”*, de las vías pecuarias *“que por su especial valor cultural o recreativo fuesen declaradas de interés cultural”*.

Señalado lo anterior, en el apartado 1 deviene necesario precisar que en cualquier caso, *“los demás actos de instrucción que se consideren pertinentes”*, que en cualquier caso, deberán ser previos al trámite de información pública.

El precepto objeto de análisis establece el procedimiento para la declaración, o pérdida, de la condición de interés natural y/o cultural de una vía pecuaria, que se iniciará de oficio, una vez clasificada la vía pecuaria, o con carácter simultáneo a su clasificación, habrá de recabarse el informe preceptivo de la Sección de Vías Pecuarias del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid y los informes técnicos de las consejerías competentes en materia medioambiental y/o

cultural, según corresponda, una vez dictada la orden de la Consejería se publicará y notificará a los interesados, estableciéndose un plazo máximo de seis meses de duración del procedimiento.

En el apartado 2 del artículo 3 se realiza una remisión a las entidades previstas en el artículo 11.1 del proyecto, sin embargo deberían mencionarse las mismas al ser la primera vez que se cita.

El título I, regula las *“Potestades de conservación y defensa de las vías pecuarias”* en dos capítulos, el capítulo I sobre *“investigación, recuperación posesoria y desahucio”* (artículos 4 a 6) y el capítulo II recoge la *“clasificación, deslinde, amojonamiento y delimitación provisional”* (artículos 7 a 14).

El artículo 5 del proyecto establece el procedimiento de recuperación posesoria en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 8/1998. El precepto tal y como se encuentra redactado parece dar a entender que el procedimiento de recuperación posesoria está siempre ligado a la potestad de investigación prevista en el artículo 4, cuando se trata de dos potestades distintas. Así, no resulta correcto que se diga “comprobado el hecho denunciado” puesto que el procedimiento puede haberse iniciado de oficio. Debe tenerse en cuenta el carácter básico del artículo 68 del Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas aprobado por el Real Decreto 1373/2009 de 28 de agosto, que contempla que “conocido el hecho de la usurpación”, habrán de dictarse las medidas necesarias para su comprobación.

El artículo 6 se refiere al desahucio administrativo y no hace sino reproducir la legislación estatal, en concreto el artículo 58 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas y el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid.

A continuación, el capítulo II se dedica a la clasificación, deslinde, amojonamiento y delimitación provisional en los artículos 7 al 14.

Respecto a la clasificación de las vías pecuarias, el artículo 8 del proyecto viene a regular, de forma imprecisa, la corrección y actualización de las vías clasificadas cuando se den los supuestos previstos en el artículo 13.3 de la Ley 8/1998. Este artículo lo que permite es que en las vías pecuarias clasificadas en las que se aprecien errores en el trazado o anchura, dificultades en la determinación del trazado, indeterminación en la existencia, anchura y demás características generales, así como en las que resulte preciso revisar la descripción, puedan ser actualizadas, pero mediante una nueva clasificación.

Sin embargo, el precepto que nos ocupa, además de la actualización, menciona en el párrafo 1, la “*corrección*” de la clasificación como concepto distinto de la actualización lo que genera confusión puesto que lo que impone el artículo 13.3 de la Ley 8/1998 es, en todo caso, la actualización. Por otro lado, se sugiere cambiar la denominación del artículo por “*actualización y rectificación de errores*”.

En el apartado 2 del precepto que nos ocupa, la remisión debe ser al artículo 11 del proyecto normativo, y no al capítulo.

Tanto el deslinde, que se contempla en el proyecto de decreto en el artículo 9, como el amojonamiento de las vías pecuarias regulado en el artículo 10, se definen por remisión a la Ley 3/1995 y a la Ley 8/1998, contemplan la duración máxima de los procedimientos que, en el caso del deslinde, se establece en dos años, salvo que los interesados expresen su conformidad con la propuesta de la Administración en cuyo caso el procedimiento será abreviado reduciéndose a la mitad los plazos, mientras que el plazo máximo del procedimiento para el amojonamiento será de un año, plazos de duración del procedimiento administrativo que en materia de vías pecuarias aparecen recogidos en la Ley 8/1999, de 9

abril, de adecuación de la Normativa de la Comunidad de Madrid a la Ley Estatal 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El Título II regula la creación, desafectación y modificación del trazado de vías pecuarias en tres capítulos. El capítulo I relativo a la creación, ampliación y restablecimiento (artículos 15 a 18), el capítulo II, a la desafectación (artículos 19 a 22) y el capítulo III a la modificación del trazado (artículos 23 a 27).

Según dispone el artículo 15 del proyecto de decreto el procedimiento de creación o ampliación de vías pecuarias, previa memoria justificativa, se inicia de oficio por resolución de la dirección general competente en materia de vías pecuarias. En la instrucción del procedimiento, regulada en el artículo 16 sería conveniente precisar los informes a los que se someterá el proyecto de creación o ampliación de la vía pecuaria.

Los artículos 19, 20 y 21 del proyecto vienen a establecer el procedimiento de desafectación de las vías pecuarias, en desarrollo de la previsión contenida en el artículo 20 de la Ley 8/1998, y al igual que en el procedimiento reseñado anteriormente, deberán precisarse en el apartado 1 del artículo 20 los informes que deberán solicitarse en la instrucción del procedimiento. También en el apartado 5 del artículo 20 del proyecto normativo deberá incluirse la referencia al Consejo de Gobierno, órgano competente para su aprobación según dispone el artículo 20 de la Ley 8/1998.

El artículo 22 de la norma proyectada aborda, según el apartado 1, los procedimientos de enajenación, cesión y permuta de los terrenos desafectados de las vías pecuarias. Sin embargo se observa que el proyecto normativo no introduce el desarrollo del procedimiento de

enajenación y cesión puesto que se limita a establecer en los apartados 2 y 3, que se iniciarán de oficio o a instancia de parte, el plazo máximo de duración del procedimiento y la resolución por orden de la consejería competente en materia de Vías Pecuarias.

Respecto al apartado 4, y aunque se trate de una cuestión de técnica normativa, que después abordaremos en una consideración aparte, no resulta correcto, que con anterioridad al procedimiento de permuta, se refiera a los terrenos permutados y se reitere, respecto a la valoración de los terrenos, lo previsto en el apartado 5, letra d) del proyecto normativo.

Por otro lado, en el procedimiento de permuta contemplado en los apartados 5 y 6 llama la atención que no se halla previsto el informe previo que fundamente la necesidad de realizar la permuta tal y como exige el artículo 22.3 de la Ley 8/1998, y deberán precisarse las “*instrucciones básicas*” que menciona la letra b) del apartado 5.

El Capítulo III del título que nos ocupa lleva por rúbrica “*Modificaciones del trazado*”. Por razón de coherencia con el texto legal, sería conveniente mencionar en el artículo 23 del proyecto normativo, la necesaria y previa desafectación del tramo objeto de un cambio de trazado.

Por otro lado en el apartado 3 del artículo 24, y aunque resulte una cuestión de técnica normativa, cuando expresa que “*el proyecto de creación o ampliación de la vía pecuaria se someterá a los tramites de información pública y audiencia*” debe referirse al proyecto de modificación de la vía pecuaria y mencionar el plazo de información pública, establecido en un mes, como plazo mínimo, en el artículo 24 de la Ley 8/1998.

El proyecto normativo no incide en las modificaciones del trazado como consecuencia de una nueva ordenación territorial, y dedica los

artículos 23, 24 y 25 al procedimiento de modificación del trazado, tal como exige el artículo 24 de la Ley 8/1998. En el apartado 3 del artículo 24 cuando dice “el proyecto de creación o ampliación de la vía pecuaria”, debe decir “el proyecto de modificación de trazado de la vía pecuaria”.

El título III aborda la regulación de los usos y aprovechamientos de las vías pecuarias en cinco capítulos, artículos 28 a 52.

El artículo 28 del proyecto, respecto al alcance, contenido y vigencia del Plan de Uso y Gestión de las Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid se remite a las previsiones contenidas en el artículo 29 de la Ley 8/1998. En cuanto al procedimiento de elaboración el proyecto normativo introduce una aprobación inicial por parte de la dirección general competente en materia de Vías Pecuarias previo informe de la Sección de Vías Pecuarias del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid que se someterá al trámite de información pública y simultáneamente a informe de la consejería competente en materia de Medio Ambiente y de los ayuntamientos afectados, procedimiento que el apartado 1 del artículo 30 del proyecto normativo denomina “procedimiento ambiental”.

En este sentido, habrán de tenerse en cuenta la previsiones contenidas en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

En el apartado 2 del artículo 30 del proyecto debe tenerse en cuenta que el actual Reglamento de la Asamblea de Madrid, fue aprobado por el Pleno de la Asamblea de Madrid, el 7 de febrero de 2019 y publicado en el Boletín de la Asamblea de Madrid nº 225, el 11 de febrero de 2019, y en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid nº 45, de 22 de febrero de 2019.

El artículo 31 del proyecto normativo se limita a recoger el contenido del artículo 41 de la Ley 8/1998, sin dar respuesta a la previsión de desarrollo reglamentario en ella contenida.

A los usos comunes generales, el proyecto normativo dedica los artículos 33 a 35, cuya regulación, en general, tal y como viene reiterándose a lo largo del presente Dictamen, acoge las previsiones legales, contenidas al respecto en los artículos 16 y 17 de la Ley 3/1995 y los artículos 31 y 32 de la Ley 8/1998. No obstante lo anterior, en el apartado 2 del artículo 34 debería precisarse las modalidades de usos complementarios, aunque sea por referencial al texto legal.

Los usos comunes especiales, a los que el proyecto normativo dedica los artículos 36 y 37, reproducen el artículo 33 de la Ley 8/1998 y abordan las determinaciones, condiciones y plazo máximo para resolver y notificar las autorizaciones de uso y aprovechamiento especial recreativo, cultural, deportivo y educativo, así como, el efecto desestimatorio del silencio. Sin embargo en la norma proyectada no se ha hecho referencia a la contraprestación que habrá de satisfacerse por el uso y aprovechamiento especial del dominio público que exige el artículo 33.4 de la Ley 8/1988, y el artículo 112 y siguientes del texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid aprobada por Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre, y de otro lado, no se arbitra el procedimiento de autorización.

Por lo que respecta a los usos especiales, debemos indicar que el artículo 38 viene a reproducir el artículo 36 de la Ley 8/1998, si bien se advierte sobre la necesidad de que dicha reproducción se realice en términos literales con el objeto de que la seguridad jurídica no se vea perjudicada. Además, se observa que en el apartado 1, donde se dice “fuera de los casos previstos en los artículos 37 y 39” debería decir “artículos 35 y 36”.

El capítulo V aborda en cinco secciones la regulación de los usos singulares y privativos.

Respecto a este capítulo, debería valorarse la oportunidad de aligerar su contenido por las continuas remisiones a la ley 8/1998, a veces de forma imprecisa, y la reproducción exacta de preceptos legales.

El artículo 41 del proyecto normativo al referirse a ocupaciones temporales de las vías pecuarias parece conectarse con el artículo 38 de la Ley 8/1998, que para los ocupaciones temporales por razones de interés público y excepcionalmente y de forma motivada por razones de interés particular contempla la autorización, que no la concesión administrativa.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El Título IV “Protección de la legalidad y régimen sancionador” incluye dos capítulos. El capítulo I relativo a la “Inspección y la protección de la legalidad” (artículos 53 a 59) y el capítulo II “Procedimiento Sancionador” (artículos 60 a 63).

Respecto a este título, en su práctica totalidad, supone una reproducción, en algunos casos parcial, de preceptos de la Ley 8/1998, concretamente de sus artículos 49, 50, 51, 55 y 56, no se recoge especificación alguna en cuanto al deber de reparación e indemnización puesto que el artículo 56 del proyecto únicamente se remite a la normativa básica estatal y a la “normativa autonómica en la materia” y se sugiere que en el último inciso la palabra “agresión”, se sustituya por “infracción”.

Respecto a las disposiciones de la parte final, la disposición transitoria primera se refiere a los procedimientos iniciados con anterioridad, a los que se aplica la normativa vigente al tiempo de su

“incoación”, que para seguir la terminología de la LPAC, deberá corregirse por “iniciación”, y la disposición transitoria segunda, donde se dice “artículo 43.4”, deberá decir “artículo 41.3”. Asimismo, para reforzar los valores de previsibilidad y certidumbre se deberían precisar los criterios de valoración de la dirección general competente en materia de Vías Pecuarias para el cálculo de las medidas y actuaciones hasta la aprobación del Plan de Uso y Gestión de las Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid.

En cuanto a la disposición final única, una vez acogida la observación formulada por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, faculta en el apartado I al titular de la consejería competente en materia de Vías Pecuarias para desarrollar cuestiones secundarias y operativas, modificar el anexo I y actualizar los importes de los anexos II y III, mientras que el apartado II atribuye al titular de la dirección general competente en materia de Vías Pecuarias la competencia para aprobar “los formularios de solicitud normalizados” previo informe de la dirección general competente en materia de Calidad de los Servicios.

Por lo que se refiere a los anexos, se observa que el contenido del último párrafo del anexo II excede del cálculo del importe económico de las medidas previstas en el artículo 41, y en el anexo III, donde se dice “actuaciones previstas en el artículo 43”, debe decir “artículo 41”.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las directrices de técnica normativa.

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones.

En la redacción del proyecto, se ha recurrido a la técnica legislativa consistente en reproducir preceptos legales pero sin añadir nada que esclarezca su contenido. Según la directriz 4 *“no es correcta la mera*

reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma”. Y la misma directriz señala la pauta a seguir: “Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal)”.

El proyecto, tal y como ya ha sido reseñado, realiza remisiones constantes a la norma básica estatal y a la Ley 8/1998, y en ocasiones, se transcriben aquellas parcialmente o con ligeras modificaciones que no suponen, ni una mayor claridad, ni una redacción más completa.

En general, se sugiere realizar un repaso general y pormenorizado del proyecto desde una perspectiva sintáctica y gramatical, a fin de lograr una mejor comprensión y acierto de la norma.

De conformidad con la directriz 80 la primera cita de las normas tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente el tipo, número y año, y en su caso, la fecha, por lo que, la primera mención a las normas en la parte dispositiva habrá de hacerse completa la primera vez, aunque se hayan mencionado ya en la parte expositiva.

También con carácter general ha de hacerse mención al uso de las mayúsculas, que el anexo V de las directrices recomienda restringir lo máximo posible.

En este sentido, deben ser objeto de revisión las referencias a la “Consejería competente en materia de medio ambiente”, teniendo en cuenta que “consejería” debe escribirse con minúscula y Medio

Ambiente, como materia o competencia, en mayúscula. Asimismo, las referencias al “Consejero competente en materia de vías pecuarias”, han de sustituirse por “consejero competente en materia de Vías Pecuarias”

La numeración de los artículos ha de ser sucesiva, de modo que, a continuación del artículo 49, no procede el artículo 52, sino el artículo 50.

Los artículos 54 y 61 incumplen la directriz 31, por lo que debe suprimirse la numeración del apartado.

En el artículo 48.2 donde se dice “se solicitarán informes a la Sección de Vías Pecuarias”, deberá decir “se solicitara informe a la Sección de Vías Pecuarias”.

En el artículo 6.2 sobra “con”.

Deberá revisarse la redacción del artículo 27.3. en términos que sean comprensibles puesto que su actual redacción es confusa.

En el artículo 38.1, donde se dice “fuera de los casos previstos en los artículos 37 y 39” debe decir “fuera de los casos previstos en los artículos 35 y 36”.

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

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, alguna con carácter esencial, puede someterse al

Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid.

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 23 de mayo de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 204/19

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

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid