

**A.G.- 55/2024**

**S.G.C.- 172/2024**

**INFC-2024/1910**

**S.J.- 165/2024**

Se ha recibido en el Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, solicitud de informe preceptivo en relación con el **«Anteproyecto de Ley de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio»**.

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 12.2 del Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid aprobado por el Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, se emite el siguiente

## **INFORME**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**ÚNICO.** La Secretaria General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior (en adelante, «CMAAI»), ha solicitado con fecha 30 de septiembre de 2024 el informe de esta Abogacía General sobre el Anteproyecto de ley identificado en el encabezamiento.

A la referida petición se le acompaña la siguiente documentación:

- Orden n.º 1544/2024, de 8 de mayo, del Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por la que se acuerda la tramitación urgente del procedimiento de elaboración de la norma legislativa.

- Tres versiones del Anteproyecto de ley, de 16 de mayo, 10 de julio y 25 de septiembre de 2024, respectivamente, siendo la última de ellas objeto del informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid (AGCM).
  
- Tres ejemplares de la Memoria general extendida del análisis de impacto normativo, suscritas por el Viceconsejero de Medio Ambiente, Agricultura y Ordenación del Territorio y fechadas, respectivamente, el 16 de mayo, el 5 de julio y el 25 de septiembre de 2024.
  
- Memorias sectoriales del Análisis de Impacto Normativo, firmadas por:
  - la Directora General de Urbanismo, en torno a la modificación de las leyes 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, y 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, en fechas 10 de mayo y 19 de septiembre de 2024;
  
  - la Directora General de Biodiversidad y Gestión Forestal, relativas a la modificación de las leyes 2/1991, de 14 de febrero, para la protección y regulación de la Flora y Fauna silvestre de la Comunidad de Madrid (9 de mayo de 2024 y 17 de septiembre de 2024); 4/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (9 de mayo de 2024 y 17 de septiembre de 2024), y 8/2005, de 26 de diciembre, de protección y fomento del arbolado urbano de la Comunidad de Madrid (9 de mayo de 2024 y 17 de septiembre de 2024);
  
  - la Directora General de Transición Energética y Economía Circular, sobre la introducción de una disposición adicional octava en la Ley 2/2002, de 19 de junio, de evaluación ambiental en la Comunidad de Madrid (15 de abril y 6 de septiembre de 2024); la modificación de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, por el que se regula la garantía de suministro eléctrico de la Comunidad de Madrid (15 de abril y 6 de septiembre de 2024), y el añadido de una disposición adicional sexta a la Ley

17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid (15 de abril y 6 de septiembre de 2024);

- el Director General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, con respecto a la Ley 4/2016, de 22 de julio, de Protección de los Animales de Compañía de la Comunidad de Madrid (9 de mayo y 10 de septiembre de 2024);
  - la Directora-Gerente del IMIDRA, sobre la modificación de la Ley 26/1997, de 26 de diciembre, de creación del Instituto Madrileño de Investigación Agraria y Alimentaria (IMIA) de la Comunidad de Madrid (10 de mayo y 25 de julio de 2024);
  - el Director Gerente del Canal de Isabel II, S.A. M.P., al hilo de la introducción del artículo 15 de la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid (16 de mayo y 9 de septiembre de 2024).
- Informe de la Directora General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de 17 de mayo de 2024, de impacto por razón de género.
  - Informe de la Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de 22 de mayo de 2024, de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.
  - Informe del Director General de Reequilibrio Territorial (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 22 de mayo de 2024, sobre el equilibrio territorial.
  - Informe 45/2024, de 23 de mayo, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, en materia de coordinación y calidad normativa.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 23 de mayo de 2024.
- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 23 de mayo de 2024.
- Informe del Director General de Economía (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 24 de mayo de 2024, sobre impacto económico y regulatorio.
- Informes de las secretarías generales técnicas de las diversas consejerías de la Comunidad de Madrid:
  - Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, de 22 de mayo de 2024.
  - Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 24 de mayo de 2024, que incorpora a su vez las observaciones de la Dirección General de Formación (20 de mayo de 2024) y de la Dirección General de Comercio, Consumo y Servicios (21 de mayo de 2024).
  - Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 28 de mayo de 2024, que no relaciona observaciones y adjunta sendos informes de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (20 de mayo de 2024), la Dirección General de Infraestructuras Judiciales (22 de mayo de 2024) y la Dirección General de Reequilibrio Territorial (22 de mayo de 2024).
  - Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 23 de mayo de 2024, que no incluye observaciones propias, pero remite sendos informes de la Dirección General de Carreteras y de la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo, ambos de 22 de mayo de 2024.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 5 de junio de 2024, que no formula observaciones. Al documento se le una ficha de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad relativa al artículo 105 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.
- Informes de las secretarías generales técnicas de las consejerías de Cultura, Turismo y Deporte (17 de mayo); Educación, Ciencia y Universidades (21 de mayo), y de Sanidad (23 de mayo), en los que no se hacen observaciones.
- Certificado del Secretario del Pleno del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, de fecha 29 de julio de 2024, en el que se hace constar que dicho órgano ha dictaminado el Anteproyecto.
- Resolución del Viceconsejero de Medio Ambiente, Agricultura y Ordenación del Territorio, de 10 de julio de 2024, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.
- Informe de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo, de 18 de julio de 2024, firmado en dicha fecha por la Secretaria y la Presidenta (por delegación).
- Informe de la Oficina de Transparencia de la CMAAI, de 22 de julio de 2024, relativo a la publicación del Anteproyecto en el Portal de Transparencia entre el 11 y 19 de julio de 2024.
- Alegaciones formuladas por cincuenta y cuatro entidades en dicho trámite por un particular (18 de julio); Asociación Nacional para la Defensa de los Animales (ANDA) (18 de julio); Asociación Ecología y Libertad (18 de julio); Asociación Ecologista del

Jarama El Soto (18 de julio); Colegio Oficial de Ingenieros de Montes (18 de julio); Colegio Oficial de Veterinarios de Madrid (18 de julio); Ecologistas en Acción Madrid (18 de julio); Liberum Natura (18 de julio); Ayuntamiento de Madrid – Madrid Salud – (18 de julio); I-DE REDES ELÉCTRICAS INTELIGENTES, S.A.U (18 de julio); Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Madrid (17 de julio); Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (18 de julio); Ayuntamiento de Alcorcón (18 de julio); ONG Mis Amigas las palomas (18 de julio); Asociación Agraria Jóvenes Agricultores y Ganaderos de Madrid -ASAJA Madrid- (18 de julio); Arnaiz Arquitectos, S.L.P. (19 de julio); Asociación de Propietarios de Espacios Comerciales (APRESCO) (no consta firma ni fecha salvo la mención a junio 2024 en la primera página); Ramón y Cajal Abogados, S.L.P. (19 de julio); SEO Bird Life (19 de julio); Federación Española de Protección Animal (19 de julio); INTERcids, Operadores Jurídicos por los Animales (19 de julio); Iberdrola España, S.A.U. (18 de julio); Despacho jurídico y urbanístico Laso & Asociados (19 de julio); Andersen Tax & Legal Iberia S.L.P. (19 de julio); Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid (19 de julio); Compañía Española de Petróleos, S.A. –CEPSA- (19 de julio); Ayuntamiento de Getafe (19 de julio); Asociación La Voz Animal (19 de julio); Microsoft 7724 Spain, S.L. (19 de julio); Asociación Unión Española Fotovoltaica (18 de julio); ADIF y ADIF-ALTA VELOCIDAD (19 de julio); Asociación Salvando Peludos (19 de julio); ECUTECNIA (19 de julio); Asociación de Promotores inmobiliarios de Madrid (ASPRIMA) (no consta fecha ni firma); Asociación de Empresarios de Campings de Madrid (solo consta una firma manual); Red Eléctrica de España, S.A.U. (19 de julio); SPATIAL CONCEPTS CONSULTING, S.L. (18 de julio); Confederación Empresarial de Madrid-CEOE (CEIM) (19 de julio); CC.OO. de Madrid (17 de julio); Asociación Española de Data Centers (19 de julio); IGNIS DESARROLLO, S.L.U. (19 de julio); Asociación HAIKIN (19 de julio); Podemos (no consta fecha); EDP ESPAÑA, S.A.U. (19 de julio); Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (no consta fecha); Grupo de Acción por el Medio Ambiente –GRAMA- (22 de julio); Ayuntamiento de Madrid (19 y 22 de julio); Ecija Lawyers, S.L.U. (17 de julio); Parques de la Paz, S.A. (PARCESA) (17 de julio); otro particular (firmada el 23 de julio); Ayuntamiento de Majadahonda (18 de julio y un segundo escrito en que no figura

la fecha), y Federación de Asociaciones Protectoras y de Defensa Animal de la Comunidad de Madrid (FAPAM, no constando fecha).

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 25 de septiembre de 2024.

Examinados tales antecedentes, procede formular las siguientes:

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO.

El Anteproyecto de ley tiene por objeto la modificación de diversas leyes autonómicas en materias de política territorial, suelo y urbanismo; medio ambiente; energía; protección y bienestar en animales, así como en relación con la organización del Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA). La actualización normativa proyectada tiene como principal sustento fáctico, según expresa la exposición de motivos, la necesidad de proceder a su adaptación a los cambios producidos en la normativa básica estatal y a los requerimientos marcados por la experiencia adquirida en su aplicación, condicionados por el lapso de tiempo transcurrido desde su publicación.

En concreto, serían diez las leyes objeto de modificación:

- Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo (en adelante, Ley 9/1995).
- Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (en adelante, LSCM).
- Ley 2/1991, de 14 de febrero, para la protección y regulación de la fauna y flora silvestres en la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 2/1991).
- Ley 8/2005, de 26 de diciembre, de protección y fomento del arbolado urbano de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 8/2005).

- Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (en adelante, Ley 4/2014).
- Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 2/2002).
- Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 17/1984).
- Ley 4/2016, de 22 de julio, de Protección de los Animales de Compañía de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 4/2016).
- Ley 2/2007, de 27 de marzo, por la que se regula la garantía del suministro eléctrico de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 2/2007).
- Ley 26/1997, de 26 de diciembre, de Creación del Instituto Madrileño de Investigación Agraria y Alimentaria (IMIA) de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 26/1997).

En cuanto a su contenido, el Anteproyecto está integrado por una exposición de motivos y por una parte dispositiva conformada por diez artículos distribuidos en cuatro capítulos, que incluyen las modificaciones de las disposiciones legales anteriormente referidas. El texto se completa, ya en su parte final, con tres disposiciones transitorias, una derogatoria y otra final.

## **SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL Y NORMATIVO.**

Según ha quedado expuesto, el texto en proyecto pretende la modificación de diversos textos legislativos, siendo también plurales los títulos competenciales en los que se basaría su dictado, si bien, en general, son los mismos que ampararon la aprobación de las normas a retocar, sin que, en general, hayan planteado en la sede procesal oportuna controversias dignas de mención, a los efectos actualmente pretendidos, en cuanto a su constitucionalidad.

De hecho, solo algunas de las leyes cuya modificación se promueve han resultado impugnadas en sede constitucional, siempre sobre aspectos muy aislados, obteniendo en

todos esos casos la validación por parte del órgano de garantías constitucionales. Así, se han desestimado las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas contra la Ley 9/1995, las cuestiones y recursos de inconstitucionalidad suscitadas en torno a la LSCM y el recurso de la misma especie formulado frente a la Ley 17/1984 en un aspecto concreto relacionado con las competencias en materia de abastecimiento de agua. Conviene significar que ninguno de esos recursos ha sido promovido por el Estado, lo cual da cuenta del carácter pacífico con el que ha sido acogida, en general, la legislación a la que afecta el proyecto normativo que es objeto del actual informe.

Ello nos permite tratar a continuación de un modo sinóptico las competencias atribuidas a la Comunidad de Madrid en cada una de las materias afectadas, siendo aquellas, en realidad, las mismas que fueron ejercitadas en el momento de la aprobación de la normativa a modificar. Sin perjuicio de ello, en los casos en los que resulte necesario, se incidirá a lo largo del informe en el anclaje competencial de determinadas partes del Anteproyecto.

1. Comenzando por las competencias urbanísticas, el artículo 148.1.3ª de la Constitución Española (CE) permite a las comunidades autónomas asumir competencias en materia de *«ordenación del territorio, urbanismo y vivienda»*.

En desarrollo de esta previsión constitucional, y mediante el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EACM), nuestra región procedió a la asunción de competencias exclusivas en materia de *«ordenación del territorio, urbanismo y vivienda»* (art. 26.1.4).

No obstante, como recordó el Tribunal Constitucional en la STC 143/2017, de 14 de diciembre, FJ 1, con cita de la STC 61/1997, FJ 6 b), dicha competencia exclusiva en materia de urbanismo *«ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho*

*de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa)».*

2. En el plano medioambiental, el Anteproyecto se sustenta en el artículo 27.7 del EACM, en relación con el artículo 149.1.23<sup>a</sup> de la CE, suponiendo la atribución a la Comunidad de Madrid de competencias de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y ejecución en materia de protección del medio ambiente, en el marco de la legislación básica del Estado y sin perjuicio de la facultad de la Administración autonómica de establecer normas adicionales de protección.

En dicho sentido, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 100/2020, de 22 de julio, recordó que en materia de medio ambiente, y conforme a su doctrina consolidada, *«lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las comunidades autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos (SSTC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5, y 15/2018, de 22 de febrero, FJ 5, entre otras muchas)».*

3. En materia de abastecimiento y saneamiento de agua cabe recordar la competencia exclusiva que ostenta la Comunidad de Madrid sobre *«los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad»*, así como sobre la *«ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid»* (art. 26.1.8 del EACM).

4. Por lo que se refiere a la protección de los animales, tal y como se ha señalado en la doctrina consultiva<sup>1</sup>, la Constitución Española no recoge expresamente, entre los títulos competenciales relacionados, respectivamente, en sus artículos 149 (competencias exclusivas del Estado) y 148 (materias asumibles por las comunidades autónomas en virtud de sus estatutos de autonomía), la protección animal. Bajo esta premisa, se ha

---

<sup>1</sup> Dictamen 85/18, del Consejo Consultivo de La Rioja, sobre la Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular de Protección de los animales.

venido a conceptualizar la protección de los animales como una materia transversal sobre la que inciden diversos títulos competenciales, tanto del Estado como de las comunidades autónomas. De esta forma, cuando alguno de estos entes ejerza potestades normativas sobre los ámbitos sectoriales sobre los que ostenta competencia, le corresponderá tener en cuenta dicho designio de protección de los animales.

5. Lo afectante al suministro eléctrico tiene origen en las competencias exclusivas de la Comunidad de Madrid sobre la industria, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado y *«sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado en materia de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear»* (art. 26.3.1.3 EACM), así como en lo relativo a la *«instalación de producción, distribución y transporte de cualesquiera energías, cuando el transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad»* (art. 26.1.11 del EACM).

6. En lo que se refiere al régimen jurídico del IMIDRA, organismo autónomo de carácter mercantil que integra al antiguo Instituto Madrileño de Investigación Agraria y Alimentaria (IMIA), así como al Instituto Tecnológico de Desarrollo Agrario (ITDA), las modificaciones que se pretenden introducir en su régimen jurídico vienen enmarcadas en la potestad autoorganizativa que, con carácter exclusivo, ostenta la Comunidad de Madrid con base en los artículos 149.1.18ª de la CE y 26.1.1 del EACM.

7. Finalmente, en lo tocante al rango normativo del texto, es el necesario e inexcusable atendido que supone la modificación de diversos textos legales, sin perjuicio, como razón añadida, de la afectación que en ocasiones se produce a derechos constitucionales o a ciertas materias reservadas a la ley (así, por ejemplo, en el ámbito sancionador administrativo).

### **TERCERA. - HETEROGENEIDAD DEL ANTEPROYECTO NORMATIVO.**

El Anteproyecto sometido a consulta, según se puede deducir de lo expuesto hasta el momento, tiene un carácter heterogéneo al implicar la modificación de diversas normas

sectoriales que, con alguna excepción (por ejemplo, las dos leyes urbanísticas o las medidas de carácter energético), no guardan una conexión estricta entre sí. Desde este punto de vista, responde a la condición de *ley omnibus* o de carácter transversal en cuanto a su contenido y significación práctica.

En relación con este aspecto, la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN) general da cuenta de haberse desechado la opción de tramitar procedimientos de modificación individual para cada texto legal atendiendo a razones de economía procesal y eficiencia administrativa, así como a la afectación común a la materia medioambiental y a la ordenación del territorio.

Es cierto que este tipo de prácticas han recibido no pocas críticas a nivel doctrinal, así como por parte de los órganos consultivos, al considerarlas partícipes de una técnica legislativa reprochable en cuanto suponen alterar el principio de división material del ordenamiento e implican una mayor dificultad para el conocimiento y localización de las disposiciones normativas aplicables en detrimento de la necesaria seguridad jurídica. En la tramitación del expediente administrativo no han faltado algunas opiniones vertidas en este último sentido.

Sin perjuicio de la posible razón de ser de dichas posiciones, el Tribunal Constitucional ha avalado el contenido multidisciplinar de este tipo de leyes. De conformidad con la doctrina del Alto Tribunal, cuando el constituyente contempló la existencia de ciertas leyes con función y objeto específico, no por ello estaba prohibiendo la concurrencia de otras con objeto plurimaterial. A su entender, la existencia de leyes específicas no supone configurar la necesidad de que cada ley ordinaria tenga un presupuesto de hecho habilitante para el ejercicio de la potestad legislativa ni tampoco implica una cláusula de no ejercicio de la potestad legislativa a través de una ley de contenido inespecífico, heterogéneo e indeterminado.

Utilizar un solo vehículo que ampare preceptos innovadores en diversas materias y sectores sería así la manifestación de una técnica legislativa que permite la tramitación y

aprobación simultánea de un conjunto de normas jurídicas con su propia virtualidad y fuerza innovadora del ordenamiento jurídico que, consideradas aisladamente, pueden ser perfectamente interpretadas y aplicadas siguiendo las reglas normales contenidas para ello en nuestro ordenamiento jurídico.

Así, en la Sentencia 136/2011, de 13 de septiembre, afirma el Tribunal Constitucional que *«el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo», sin que tampoco exista propiamente una limitación a la existencia de esta clase de leyes complejas, multisectoriales o de contenido heterogéneo, «pues la Constitución no prevé que el principio de competencia o especialidad obligue a que sólo puedan aprobarse constitucionalmente normas homogéneas que se refieran a una materia concreta».*

Esta doctrina ha sido reproducida en otras muchas sentencias del Alto Tribunal, caso de la STC 161/2019, de 12 de diciembre, y de otras varias cuya cita contiene, abundando en la idea de que la heterogeneidad intrínseca de las *leyes ómnibus* no está, *per se*, constitucionalmente proscrita, por muy desaconsejable que tal práctica parezca técnicamente, puesto que *«el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo».* Esa heterogeneidad, remarcó la STC 120/2014, de 17 de julio, al FJ 2, *«no modifica su naturaleza de ley ordinaria, ni, por ende, altera su relación con las demás normas que integran el ordenamiento jurídico, porque no alteran el sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución».*

Esta doctrina constitucional resulta plenamente trasladable a las leyes autonómicas, tal y como ha señalado de forma expresa el Tribunal Constitucional, entre otras ocasiones, en las SSTC 132/2013, de 2 de julio, FJ 1, y 84/2015, de 30 de abril, FJ 3.

#### **CUARTA. - TRAMITACIÓN.**

1. Ha de recordarse que, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional en la STC 55/2018, de 24 de mayo, las diversas disposiciones que contienen los artículos 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), que hacen referencia a la iniciativa legislativa de la Administración, no son de aplicación, como derecho primario, a las comunidades autónomas, pues ello devendría en la invasión de las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a autoorganizarse y regular la elaboración de sus leyes.

En consecuencia, en esta materia ha de atenderse a lo previsto en la normativa interna de la Comunidad de Madrid, que viene constituida fundamentalmente por el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), y por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Decreto 52/2021). Esta última norma reglamentaria impone su aplicación, entre otros, a los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley (art. 1.2).

2. Desde el punto de vista competencial, el artículo 31 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983) atribuye a los consejeros la competencia para proponer y presentar al Consejo de Gobierno los anteproyectos de ley relativos a las cuestiones atribuidas a su consejería. El Anteproyecto que se somete a informe debe ser considerado incluido primordialmente en las materias de «Urbanismo», «Medio Ambiente», «Animales», «Gestión del agua», «Suministro eléctrico» y «Agricultura», lo que justifica la competencia del titular de la CMAAI con vistas a su proposición al Consejo de Gobierno.

A su vez, la competencia para aprobar el Anteproyecto de ley en orden a su remisión a la Asamblea de Madrid corresponde al Consejo de Gobierno a tenor de lo previsto en el artículo 21 d) de la Ley 1/1983, en relación con lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones.

3. El artículo 3.1 del Decreto 52/2021 prevé la aprobación de un plan normativo por el Consejo de Gobierno durante el primer año de cada legislatura, sin perjuicio de su actualización posterior, que ha de ser objeto de publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid. En su caso, la falta de inclusión de determinada disposición en el plan normativo requiere justificar este hecho en la MAIN. Así lo exigen los artículos 3.2 y 6.1.g) de dicha disposición reglamentaria.

En el caso concreto, el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 20 de diciembre de 2023, por el que se aprueba el Plan Normativo para la XIII Legislatura (2023-2027), no recoge la disposición actualmente proyectada, considerada en su conjunto, entre las iniciativas legislativas en materias de competencia de la CMAAI. Sí existen previsiones con respecto a la modificación de la Ley 4/2016, así como otra genérica a una ley de urbanismo y suelo de la Comunidad de Madrid, que, en una interpretación flexible, permitiría abrigar la modificación de la Ley 9/1995 y de la LSCM.

Consciente de ello, la MAIN general justifica la elaboración del Anteproyecto a pesar de su falta de previsión en el Plan Normativo, en que *«la necesidad y oportunidad de tramitar el mismo fue observada con posterioridad»*, cumpliendo así lo previsto en el artículo 3.3 del Decreto 52/2021, que indica que *«En el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo»*, y sin perder de vista que, en la medida que se obstaculizaría el ejercicio de la potestad normativa, esta omisión ha de valorarse con una óptica flexible.

Por su parte, las MAIN sectoriales han motivado de forma casi unánime la necesidad de abordar las respectivas modificaciones legislativas, al margen de lo previsto en el Plan

Normativo actualmente vigente, en el surgimiento sobrevenido de la necesidad que se pretende acometer con la modificación de la normativa afectada.

4. El artículo 60 de la Ley 10/2019 contempla que, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de ley, se sustancie una consulta pública en el espacio web habilitado para ello, que sirva para instrumentar el derecho de los ciudadanos a participar y colaborar en su elaboración. El apartado 3 del precepto de referencia permite prescindir, entre otros trámites, del de consulta pública, cuando se trate de la aprobación de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de esta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen. Dicha excepción se extiende por el artículo 60.4 a los casos en los que la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia. Estas mismas causas son recogidas en el artículo 5.4 del Decreto 52/2021, que, además, obliga a justificar en la MAIN la razón o razones por las que se omite la consulta pública.

La MAIN general, justifica la omisión de este trámite previo en dos de las causas previstas legalmente, consistentes, respectivamente, en la urgencia del procedimiento, así como en la afección solo parcial a las materias concernidas.

5. El artículo 7.1 del Decreto 52/2021 impone, en lo relativo a la tramitación de los *«anteproyectos de ley, de proyectos de decreto legislativo y de reglamentos ejecutivos con un impacto relevante de carácter económico, presupuestario, social, sobre cargas administrativas o cualquier otro»*, la elaboración de una MAIN extendida.

Conviene significar que el expediente administrativo remitido a este Servicio Jurídico integra, en atención a la extensión y complejidad del proyecto normativo, una MAIN general, que aborda los aspectos procedimentales desde una perspectiva global, y varias de tipo sectorial, comprensivas en su conjunto del tratamiento de todos los textos legales cuya modificación se pretende, así como de los aspectos formales.

Como sugerencia *a futuro*, se hubiera dotado de una mayor claridad al conjunto si el análisis de los trámites procedimentales, así como los aspectos que afectan a la generalidad de materias, hubieran sido incluidos únicamente en la MAIN general, evitando igualmente discordancias entre las diversas MAIN.

Otra consecuencia evitable de la diversidad de MAIN ha residido en la falta de traslado de las MAIN sectoriales a los órganos informantes, según se expresa en el informe de la Dirección General de Comercio, así como en la variedad de formatos, puesto que coexisten MAIN extendidas con ejecutivas, según se verá más adelante.

En cuanto a la MAIN general, figuran en el expediente remitido al Servicio Jurídico en la CMAAI tres versiones, firmadas por el Viceconsejero de Medio Ambiente, Agricultura y Ordenación del Territorio en las fechas recogidas en el antecedente de hecho único de este informe. La actualización del contenido de la MAIN mediante la incorporación a ella de las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación constituye una exigencia reglamentaria (art. 7.5 Decreto 52/2021).

Del mismo modo, se ha procedido a la actualización progresiva de las 7 MAIN sectoriales, suscritas por cada uno de los titulares de los centros directivos concernidos.

No obstante, todas las MAIN deberán ser actualizadas a los informes posteriores a su evacuación. No en todos los casos se trata solo de incluir la referencia y adaptaciones consiguientes al informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, ya que, en algunos supuestos (como la MAIN Sectorial de Biodiversidad y Gestión Forestal), tampoco se ha recogido el informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la CMAAI.

En cuanto a su modalidad, la MAIN general y las sectoriales concernientes a la Ley 9/1995, LSCM, Ley 2/2002, Ley 2/2007, Ley 4/2014 y Ley 17/1984 se amoldan a la categoría de memoria extendida. En cambio, las memorias sectoriales correspondientes a la Ley 8/2005, Ley 2/1991, Ley 4/2016 y Ley 26/1997 responden a la modalidad de

memoria ejecutiva, sobre la base de la ausencia de impacto significativo de las modificaciones correspondientes (art. 6 Decreto 52/2021), por lo que no merece reproche legal.

A continuación, realizaremos algunas observaciones partiendo del contenido preceptivo de una memoria extendida, ya que la parcelación de las MAIN en ningún caso debe devenir en la flexibilización de su contenido.

Así, conviene tener en cuenta que los artículos 7.2 a 4 del Decreto 52/2021 detallan el contenido preceptivo de la MAIN extendida, agrupados en tres grandes secciones: la justificación del acierto, contenido y análisis jurídico; el análisis de los impactos económicos y sociales y la detección y medición de las cargas administrativas, y la descripción de la tramitación y de las consultas recabadas a lo largo del procedimiento.

El primero de esos tres aspectos exige incorporar al documento de referencia la identificación clara de los fines y objetivos perseguidos, la adecuación a los principios de buena regulación, el análisis de alternativas que comprenderá una justificación de la necesidad de la norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación o frente a otras, la justificación de la necesidad de su tramitación en el caso de que no figurara incluida en el plan normativo, el contenido y análisis jurídico, y el análisis sobre la adecuación de la propuesta de norma al orden de distribución de competencias.

El segundo grupo de materias a tratar en las MAIN extendidas se refiere al análisis de los impactos económicos y sociales y la detección y medición de las cargas administrativas.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, en las MAIN se analizan el impacto económico, que incluye la perspectiva de la afección a la competencia y a la unidad de mercado; el presupuestario; en forma de cargas administrativas; sobre la infancia, la adolescencia y la familia, y por razón de género. También se hace referencia al impacto medioambiental, así como en materia de accesibilidad y de salud. Igualmente, esta debe contener una descripción de la tramitación y de las consultas recabadas a lo

largo del procedimiento. A dichos efectos, han quedado glosados los diversos informes que han sido recabados a lo largo del procedimiento, haciendo una breve referencia a las conclusiones de cada uno de ellos.

Dicho esto, debemos destacar particularmente lo siguiente:

Se observa que, con respecto al examen de las posibles alternativas, con la excepción de la MAIN Sectorial en materia de Urbanismo, la del Director Gerente de Canal de Isabel II y la de la Directora-Gerente del IMIDRA, las explicaciones resultan genéricas, aduciendo de forma sucinta, como única alternativa a la aprobación de la norma, la posibilidad de no modificar la legislación vigente (ha de presumirse que se podría haber hecho referencia, al menos en algunos casos, a la posibilidad de recurrir a otros modelos regulatorios distintos del que se promueve).

En cuanto a la MAIN sectorial de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación (pág. 10), resulta recomendable expresar de una forma más clara la respuesta a las observaciones de la Dirección General de Formación, así como dar contestación a la primera de las observaciones de la Dirección General de Calidad Normativa referida en la página 12 de la MAIN, que, presumiblemente por olvido, ha sido obviada.

Finalmente, el artículo 7.4.e) del Decreto 52/2021 exige que la MAIN extendida incorpore una referencia a la evaluación *ex post* del Anteproyecto «*de acuerdo con el plan normativo*», que incluirá la forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de las normas por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo. En los casos en los que un anteproyecto de ley no esté previsto en un plan normativo, el artículo 3.3 del Decreto 52/2021 exige que sea la MAIN la que indique si la norma debe someterse a evaluación *ex post* por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo. En este punto, debe recordarse que la previsión de la fórmula de evaluación de los resultados de una determinada propuesta normativa es lo más conforme

al principio de control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas a que alude el artículo 3.1.g) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), que se puede considerar integrado dentro del más amplio de buen gobierno emergente en el Derecho administrativo español contemporáneo.

La evaluación *ex post* es una materia que, a juicio de esta Abogacía General, hubiera convenido abordar de un modo conjunto y no en cada MAIN de forma particularizada, toda vez que el texto normativo es único, sin perjuicio de que, al hacerla, se tuvieran en cuenta las previsiones de cada uno de los centros directivos afectados. De hecho, la parcelación de las MAIN ha supuesto el que algunas de ellas, como la suscrita por la Directora General de Urbanismo, contemplen medidas específicas de evaluación, en tanto que otras, como la rubricada por la Directora General de Biodiversidad y Gestión Forestal, se remiten de forma genérica a lo dispuesto en el artículo 3.3 del Decreto 52/2021.

Aparte de esta evitable diversidad, se ha de exhortar a un mayor esfuerzo a la hora de incluir medios de comprobación posterior, de forma que resulten potencialmente eficaces en relación con la finalidad perseguida mediante la aprobación de la norma y no consistan en meras fórmulas de compromiso.

Advertido cuanto antecede, cabe formular, en último término, ciertas observaciones, desde una perspectiva puramente formal, en relación con la MAIN sectorial referida a la modificación proyectada sobre la Ley 26/1997, reguladora del IMIDRA.

En concreto, se observa una errata en el párrafo «Situación que se regula» de la página 1, donde debería poner «IMIDRA» en lugar de «IMIA». La misma errata se observa en la página 2 («Estructura de la norma») y varias veces en la página 9 («2.1. Estructura»).

A su vez, dentro del apartado 1, se observa una errónea numeración de los dos primeros ordinales, que pasan del 1.1 al 1.3; este error afecta a la sucesiva numeración del resto de ordinales.

Asimismo, en el apartado 3, se observa una errónea numeración de los dos primeros ordinales, que pasan del 3.1 al 3.4; este error afecta a la sucesiva numeración del resto de ordinales.

6. El Decreto 52/2021, en su artículo 8.1, prevé que, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, el centro directivo proponente recabe los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, en este último caso de modo justificado. En el procedimiento que nos concierne, han sido recabados de forma simultánea, tal y como contempla el reglamento de referencia en su artículo 8.4.

Con base en dicha obligación, se han recabado los informes ya referidos en el antecedente de hecho único de este informe, debiendo indicarse lo siguiente:

En relación al Informe del Consejo de Medio Ambiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.c) del Decreto 103/1996, de 4 de julio, por el que se crea dicho órgano. Consta en el expediente administrativo certificado de su secretario, previo a la aprobación del acta, según el cual el Pleno informó el Anteproyecto en sesión de 18 de julio de 2024.

A efectos de la correcta conformación del expediente administrativo, el acta en que se recoja dicho informe debería ser incluida en él, una vez que haya sido expedida.

No consta haberse solicitado el informe de la Federación de Municipios de Madrid. Aun cuando algunos municipios del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid han comparecido en el trámite de audiencia e información pública, la afección de una buena parte del contenido del Anteproyecto a las competencias de las entidades locales hubiera hecho conveniente dar audiencia a su federación al amparo de los artículos 4.2.c) y 8 del Decreto 52/2021.

7. El Anteproyecto ha sido sometido al trámite de audiencia e información pública conforme a lo previsto en el artículo 105 c) de la CE en relación con los artículos 60.3 de Ley 10/2019 y 9 del Decreto 52/2021, que solo permite prescindir de él cuando se trate de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando razones graves de interés público lo justifiquen. Fruto de su cumplimentación, se han recibido, según se expone, las alegaciones de cincuenta y dos entidades y de dos personas físicas. En este punto, hubiera resultado aconsejable que la Oficina de Transparencia correspondiente hubiera recogido en su informe, no solo el periodo de publicación del Anteproyecto en el Portal de Transparencia entre el 11 y 19 de julio de 2024, sino también el número y procedencia de las alegaciones formuladas, de forma que no se pudiera albergar duda sobre la completitud del expediente administrativo, es decir, sobre la circunstancia de estar incorporadas a este todas las alegaciones presentadas.

Las MAIN incorporan un resumen de las alegaciones efectuadas, así como las razones por las que se estiman o desestiman, lo que sirve para poner de manifiesto que no se ha procedido a un simple cumplimiento testimonial del trámite, sino que este ha podido servir de forma efectiva a la finalidad a la que está orientado.

En concreto, la MAIN general da respuesta a las alegaciones referidas a la tramitación del procedimiento, centradas en rebatir la urgencia del procedimiento, la ausencia de consulta pública, la cortedad y coincidencia en periodo vacacional del trámite de audiencia e información públicas o la utilización de este tipo de instrumentos normativos (*leyes ómnibus*) como modelos regulatorios.

8. Conforme al artículo 4.3 del Decreto 52/2021, se ha comunicado la iniciativa legislativa a las secretarías generales técnicas del resto de consejerías para su conocimiento y, en su caso, realización de las observaciones oportunas en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura, con el resultado que obra en el expediente administrativo y ha sido resumido en el antecedente de hecho del presente informe.

9. Como último trámite cumplimentado hasta el momento, en aplicación del artículo 8.5 del Decreto 52/2021 se ha recabado el informe de la secretaría general técnica de la consejería proponente, después de realizado el trámite de audiencia e información pública y con carácter previo a la solicitud de informe a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

## **QUINTA. - ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY. INTRODUCCIÓN.**

1. La **parte expositiva** del texto aparece titulada como «Exposición de Motivos». Ello es conforme con lo previsto en la directriz 11 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, que, a falta de un documento equivalente en el ámbito de nuestra Administración, constituye un referente de indudable utilidad en la elaboración de los proyectos de carácter normativo, pues, *«sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid sirven de referente normalizador en la elaboración normativa (...)»*, como señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 18/2023, de 12 de enero.

En cuanto a su contenido, la directriz 12 indica que la parte expositiva de las normas deberá cumplir la función de describir el contenido de la que se pretenda aprobar, indicando su objeto, finalidad, antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como un resumen sucinto del contenido de la disposición cuando se estime oportuno en orden a facilitar su comprensión por parte de los potenciales destinatarios.

La versión del Anteproyecto sujeta a informe, a sugerencia de alguno de los órganos preinformantes, ha ampliado las explicaciones relacionadas con las modificaciones a realizar en la legislación urbanística, si bien podría profundizarse más en la descripción de su contenido, habida cuenta del calado de la reforma.

Cabe recordar, a tal efecto, que, en palabras del Tribunal Constitucional, las exposiciones de motivos suponen «*la expresión de las razones en las que el propio legislador fundamenta el sentido de su acción legislativa y expone los objetivos a los que pretende que dicha acción se ordene*» (STC 31/2010, de 28 de junio). No cabe obviar, tampoco, que los preámbulos y exposiciones de motivos de las normas ostentan «*un valor cualificado como pauta de interpretación*», constituyendo «*un elemento singularmente relevante para la determinación del sentido de la voluntad legislativa y, por ello, para la adecuada interpretación de la norma legislada*» (STS, 3ª, 239/2018, de 16 de febrero).

Asimismo, ha de sugerirse que las explicaciones que integren la parte expositiva sigan el mismo orden en que se sucedan las leyes a que afectan en la parte dispositiva (en particular, en lo relativo a las materias «Energía» y «Medio Ambiente») y que las disposiciones incluidas en la parte final, que generan con frecuencia dudas interpretativas y litigios, sean objeto de mayor motivación, favoreciendo así la más correcta interpretación *a futuro* de la voluntad del legislador. De igual forma, ha de procurarse una mayor profundidad en lo relativo al ajuste del Anteproyecto a los principios de necesidad y eficacia, parcela en que, de igual modo, los comentarios incluidos sobre ciertos posibles impactos de la entrada en vigor de la norma no hacen mérito a las observaciones realizadas en los informes preceptivos. En particular, resulta singularmente genérico el contenido referido al ajuste de las modificaciones proyectadas al interés general, que, como se sabe, debe ser el referente de toda actuación administrativa.

Más específicamente, en el primer párrafo de la página 4 del Anteproyecto, referido a la modificación de la Ley 17/1984, parece no haberse recogido de forma precisa el contenido del Anteproyecto, al hacerse referencia de forma exclusiva a la ejecución de obras promovidas por el Canal de Isabel II, cuando no serían estas las únicas afectadas por la posible modificación (también, las que tuvieran su origen en un convenio con los municipios afectados).

Por otro lado, la exposición de motivos justifica el respeto a los principios de buena regulación, motivando por qué se considera la iniciativa normativa ajustada a los

principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, en consonancia con lo exigido en el artículo 2 del DECRETO 52/2021.

Asimismo, ha de apelarse a la mención en esta parte previa a las competencias que habilitan su dictado, contenido que, aunque pueda parecer obvio, forma parte también de ese contenido sugerido para la parte expositiva en las directrices de técnica normativa.

**2.** En cuanto a la **parte dispositiva** del Anteproyecto, la conforman, como ya ha sido dicho, diez artículos, tres disposiciones transitorias, otra derogatoria y una final.

El articulado propiamente dicho se distribuye en cuatro capítulos. El primero de ellos afronta la modificación de la Ley 9/1995 y de la LSCM; el capítulo II se destina a las leyes relacionadas con la protección del medio ambiente (Ley 2/1991, Ley 8/2005, Ley 4/2014 y Ley 2/2002); el Capítulo III aborda la actualización de la Ley 4/2016, y, el cuarto y último, la de la Ley 26/1997.

En nuestro análisis del articulado, seguiremos el orden de los respectivos capítulos dentro del Anteproyecto.

## **SEXTO. - ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL CAPÍTULO I.**

Comenzando por el primer capítulo, este lleva por título «Medidas en materia de ordenación del territorio y urbanismo», disgregándose en dos artículos.

**1.** Artículo primero. Modificación de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.

Este artículo primero del Anteproyecto, en sus apartados Uno y Dos, viene a modificar el artículo 14 y a añadir los artículos 18 bis a 18 quinquies a la Ley 9/1995, con el objeto de proceder a la creación de dos nuevos instrumentos de ordenación del territorio. Así, a los hasta ahora conocidos, que son el Plan Regional de Estrategia Territorial, los programas

coordinados de la acción territorial y los planes de ordenación del medio natural y rural, se añaden dos figuras: los planes territoriales y los planes estratégicos municipales.

En cuanto a los **planes territoriales**, atendiendo a su configuración legal, servirían de bisagra entre el Plan Regional de Estrategia Territorial y los planes municipales, bien sea para desarrollar aquel, bien para establecer una ordenación territorial directa en un ámbito comarcal o subregional previsto en el propio Plan Regional o delimitado conforme al plan territorial.

Uno de los aspectos que precisamente pueden generar mayor controversia y conflictividad en relación con las entidades locales se refiere a la concreción de la hipótesis bajo cuya concurrencia podrían ser dictados. Al respecto, la versión del Anteproyecto sometida a información y audiencia pública apelaba, de una forma genérica, a “*cuando motivadamente así se establezca*”. Dicho inciso, que otorgaba una discrecionalidad carente de parámetros de control al no hacerse referencia a las causas que podrían dar lugar a su aprobación, ha desaparecido de la última versión del Anteproyecto. Con ello, dejando al margen el caso en que proceda al desarrollo del Plan Regional de Estrategia Territorial, la única condición que debe darse para su aprobación reside en la ausencia de dicho instrumento. Obviamente, al tratarse de una decisión discrecional, la necesidad de motivarlo no ha decaído, aunque ya no se recoja expresamente (art. 35.1.i de la LPAC), pero siguen sin conocerse las condiciones que, aparte la referida ausencia de un Plan Regional de Estrategia Territorial, puedan legitimar su adopción.

Este primer tipo de planes, según señala el nuevo apartado 7 del artículo 14 de la Ley 9/1995, podrán ser desarrollados a través de los planes urbanísticos o de actuaciones de interés regional. Nos podemos preguntar, por ello, si no hubiera sido conveniente introducir una referencia a estos nuevos instrumentos en la regulación contenida en los artículos 19 y siguientes de la ley, referidos a las actuaciones de interés regional.

En línea con la indefinición del empleo de los planes territoriales anteriormente advertida, el **artículo 18 bis** delimita, de forma bastante abierta, el objeto que pueden tener estos. Además de la amplitud de los supuestos contemplados, se generan dudas en cuanto a la articulación de este tipo de planes con otros instrumentos, así como los supuestos en que procede acudir a unos u otros. Así, por ejemplo, uno de los objetos que admiten es el de *“la delimitación y protección de los paisajes y espacios naturales y rurales”*, mientras que los planes de ordenación del medio natural y rural, de conformidad con el artículo 14.5, tienen por objeto *“la protección, conservación y mejora de ámbitos territoriales supramunicipales de manifiesto interés por su valor y características geográficas, morfológicas, agrícolas, ganaderas, forestales, paisajísticas o ecológicas”*.

La propia fórmula utilizada para definir el objeto de estos planes, que contiene una enumeración precedida de un inconcreto “entre otros” resulta poco idónea al no acotar el contenido que debe tener lo que se configura como un instrumento de ordenación de carácter normativo, lo que puede suscitar fácilmente problemas de validez si se aprueban planes cuyo objeto no aparece previamente definido y habilitado.

Por otra parte, la remisión que se efectúa en el apartado 1 de este artículo al apartado 6 del artículo 14 es incorrecta, debiendo referirse a su apartado 3, que es en el que se definen los planes territoriales.

Del mismo modo, observado el contenido del nuevo **artículo 18 ter**, resulta necesario advertir que los tres tipos de vinculación a los planes territoriales que se vienen a incorporar *ex novo* a la Ley 9/1995, resultantes de la distinción entre determinaciones vinculantes, directivas y orientativas, pueden dar lugar a problemas de interpretación ya que, si bien se puede deducir con cierta espontaneidad en qué consiste la condición de vinculante, resulta mucho más azaroso prever el alcance que tienen las determinaciones directivas y orientativas, que no están definidas tampoco en ninguna otra parte de la ley, así como la diferencia que puedan tener unas y otras entre sí. La indeterminación es mayor, si cabe, considerando que estos dos últimos tipos de determinaciones (directivas y orientativas) no cuentan con un capítulo cerrado de elementos del plan de los que

predicarse (la expresión «entre otras», que utiliza la ley en ambos casos, puede originar no pocas dudas a la hora de la aplicación del texto legal).

En cualquier caso, deben homogeneizarse las denominaciones contempladas en el apartado 1 con las incluidas en los apartados 2 a 4, pues mientras que estos emplean los términos de determinaciones vinculantes, directivas y orientativas a que se ha hecho alusión, aquel emplea los términos de “*Normas de aplicación directa, Directrices para los Planes urbanísticos y Recomendaciones*”, generando confusión. Esta divergencia se debe a una incorrecta modificación de versiones anteriores del Anteproyecto, como la sometida al trámite de audiencia e información pública, en la que se utilizaban únicamente los términos del apartado 1. En la actual versión sometida a informe se han modificado los apartados 2 a 4, no solo en lo que respecta a las denominaciones empleadas, sino también en lo que se refiere a su contenido, que en versiones anteriores resultaba asaz más restrictivo de la autonomía local, por lo que, en congruencia, debería modificarse y armonizarse la terminología empleada en el apartado 1.

En el último párrafo del apartado 5, el verbo “*permita*” debe incluirse en tercera persona del plural (“*permitan*”).

Por su parte, los **planes estratégicos municipales** pueden definir los elementos básicos para la organización y estructura del término municipal, sus objetivos estratégicos y el marco de referencia de todos los demás instrumentos urbanísticos del municipio (art. 14.6, en relación con el 18 quinquies). En cuanto a ellos, no resulta muy fácil interpretar la forma en que se producirá su integración en los planes de ordenación territorial, cuando estos sean aprobados de forma sobrevenida al plan estratégico municipal. Al respecto, de ser aprobados en los términos actualmente proyectados, señalaría el nuevo artículo 14.6, en su segundo inciso: “*En ausencia de Instrumentos de ordenación territorial de la Comunidad Autónoma, los planes estratégicos municipales se integrarán posteriormente en la correspondiente estrategia territorial o Plan Territorial adaptándose, si fuera necesario, a sus determinaciones*”. Por una parte, parece que el precepto está pensado en una integración espontánea o natural y, por otra, apela al cambio posterior de sus determinaciones para adaptarse a aquel, operación esta última que puede ponerse en entredicho por una eventual

falta de diligencia de la entidad local afectada, riesgo que quizás, podría ser evitado apelando a su falta sobrevenida de eficacia, total o parcial, cuando sean contrarios a las previsiones de ese instrumento aprobado posteriormente.

La regulación del procedimiento de aprobación de esta clase de planes contenida en el **artículo 18 quinquies** se encuentra incompleta, habiendo desaparecido del Anteproyecto la regulación de la aprobación definitiva, que sí figuraba en la versión sometida a información pública. Resulta imprescindible subsanar esta omisión y completar la regulación del procedimiento.

A estos efectos, se observa que el mismo párrafo que se incluía en aquella versión anterior figura en el Anexo I de la MAIN de urbanismo, sin que exista objeción alguna a su contenido. Por tanto, basta con reintroducir dicho párrafo en la versión sometida a informe de la que, entendemos que debido a un simple error material, ha desaparecido.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Los apartados Tres y Cuatro del Anteproyecto introducen algunas novedades en el régimen de los **proyectos de alcance regional**, modificando, respectivamente, los apartados 1 y 3 del artículo 36 de la Ley 9/1995.

En lo que respecta al apartado 1, a pesar de reproducirse el mismo en su integridad, la única modificación que se realiza es en la letra i) que, donde decía “*declaración de impacto ambiental y territorial*”, pasa a decir “*declaración de impacto ambiental e informe de impacto territorial*”. A fin de reducir la extensión de la norma proyectada y de facilitar la identificación de los cambios por los operadores jurídicos, convendría que en tales casos únicamente se incluyese en el texto de los anteproyectos la parte del apartado que es objeto de modificación –en este caso, la letra i) del apartado 1-.

En cuanto a las modificaciones sustantivas a introducir en el apartado 3, residen en que, en vez de a través de decreto acordado en Consejo de Gobierno de la Comunidad de

Madrid y a propuesta del consejero competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de prosperar la reforma legislativa, por orden del consejero competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, previo informe favorable de la Comisión de Urbanismo de Madrid podría concretarse el contenido mínimo de las determinaciones y documentos que deban incluir este tipo de instrumentos. En la fase de audiencia se han erigido algunas voces en contra de este cambio en la titularidad de dicha competencia. Más allá de aspectos de conveniencia, no parece existir óbice de tipo constitucional objetable a dicha previsión.

## 2. Artículo segundo. Modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

Este artículo incluye sesenta y ocho apartados que recogen las modificaciones a realizar en la LSCM. De ellas, nos referiremos a las que puedan merecer algún tipo de observación jurídica.

Como observación preliminar, debe llamarse la atención sobre las deficiencias contenidas en el borrador de Anteproyecto recibido, algunas de los cuales no deberían producirse en el avanzado estado de tramitación en que se encuentra el texto, dificultando ostensiblemente su revisión. A título de ejemplo, baste citar (i) la inclusión en el mismo de determinados preceptos que dicen modificarse, pero respecto de los que no se introducen cambios –como sucede con los artículos 36.6 o 67.1-, (ii) la reiteración de otros artículos cuya modificación ya se produjo a través de una iniciativa legislativa anterior –nos referimos a los artículos 36.2.c).2º, 50.1.a), 67.1, que fueron objeto del informe de esta Abogacía General A.G. 28/2024, de 31 de mayo-, (iii) la deficiente técnica legislativa consistente en la transcripción de la totalidad o gran parte de un precepto para modificar solamente un inciso muy concreto del mismo, con el consiguiente riesgo de que alguna modificación pase inadvertida –entre otros muchos, los artículos 31, 35, 39, etc.- (iv) la existencia de frases inconclusas o errores de redacción y puntuación –baste señalar la ausencia de interlineado o el incongruente fragmento suelto que figura al final del artículo 29.2- o (v) la presencia de errores conceptuales esenciales, como la

categorización de las declaraciones responsables como actos administrativos en los artículos 193 y siguientes.

- El apartado Uno añade dos matices a la diferenciación entre suelo urbano consolidado y no consolidado que recoge el **artículo 14.2** de la LSCM.

En concreto, la letra a) contempla actualmente que el suelo urbano consolidado estará integrado, por un lado, por los solares, y, por otro, por *«las parcelas que, por su grado de urbanización efectiva y asumida por el planeamiento urbanístico, puedan adquirir la condición de solar, mediante obras accesorias y simultáneas a las de edificación o construcción»*. A esta última frase se le añadiría un inciso final, que apelaría a la condición de suelo urbano de dichos terrenos *«incluso cuando dichos solares o parcelas sean objeto de actuaciones de dotación, aunque requieran de equidistribución de beneficios y cargas»*. La redacción propuesta genera dudas acerca de si el inciso final *«aunque requieran de equidistribución de beneficios y cargas»* viene exclusivamente referido a los solares o parcelas que sean actuaciones de dotación, o a todos los solares o parcelas objeto de este apartado, si bien tales dudas se despejan a la vista de la modificación propuesta del artículo 17.e). Dicha redacción también podría generar dudas acerca de si los solares o parcelas que sean actuaciones de dotación no requieren de un determinado grado de urbanización, lo que desvirtuaría el concepto de suelo urbano consolidado. Para dispersar tales dudas interpretativas, se sugiere como redacción alternativa de este apartado la siguiente: *«Suelo urbano consolidado, integrado por los solares, así como las parcelas, incluidas sean objeto de actuaciones de dotación, que, por su grado de urbanización efectiva y asumida por el planeamiento urbanístico, puedan adquirir la condición de solar, mediante obras accesorias y simultáneas a las de edificación o construcción, aunque requieran de equidistribución de beneficios y cargas»*.

- El apartado Dos modifica la letra e) del **artículo 17**, a fin de insertar la obligación de *«realizar la distribución equitativa de beneficios y cargas cuando lo requieran»*, en coherencia con la modificación operada en el artículo 14.2 a), sin que quepa formular objeción alguna, más allá de dar cuenta de una errata en la redacción de esta parte del proyecto de texto legal, al hacerse referencia a *«los deberes de cesión previstas...»*, en vez de *«previstos»*.

- El régimen de las actuaciones de dotación establecido en el **artículo 19 bis**, introducido por el apartado Tres, es objeto de tres modificaciones puntuales, en forma de frases añadidas a los apartados 1 *in fine*, 2.d). 4º y 5 de la redacción actualmente vigente del precepto.

En concreto, tanto el apartado 1 como el apartado 2.d). 4º, que se remite a lo dispuesto en aquel, establecen una limitación a los deberes de cesión derivados del incremento de edificabilidad o densidad en un ámbito de suelo urbano consolidado, del siguiente tenor: *«No se entenderá necesario reajustar la proporción de las redes públicas locales en aquellos supuestos en los que el conjunto de actuaciones de dotación que conlleven incrementos de densidad, incluso derivadas de los cambios de uso, que se realicen en el área homogénea, ámbito o sector, no superen el 15% de las viviendas existentes en el mismo»* (frase añadida al apartado 1).

El precepto introduce con ello una excepción al deber de entregar suelo para dotaciones públicas en aquellas actuaciones de dotación –entendiendo excluidas de la excepción las restantes actuaciones de transformación urbanística- para los casos en que se produzca un incremento de densidad que no supere el 15% de las viviendas existentes.

A la vista de ello, podría entenderse que esta nueva previsión contradice el régimen jurídico establecido para los deberes de cesión en las actuaciones de dotación en el artículo 18.2 del Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (en adelante, TRLSRU), que no establecen una exención de este tipo. Así, este precepto incluye entre los deberes vinculados a la promoción de actuaciones urbanísticas los siguientes:

*«2. Cuando se trate de las actuaciones de dotación a que se refiere el artículo 7.1 b), los deberes anteriores se exigirán con las siguientes salvedades:*

*a) El deber de entregar a la Administración competente el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la*

*actuación o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística, se determinará atendiendo sólo al incremento de la edificabilidad media ponderada que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento de ordenación. Dicho deber podrá cumplirse mediante la sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico, con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación, o a integrarse en el patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas.*

*b) El deber de entregar a la Administración competente el suelo para dotaciones públicas relacionado con el reajuste de su proporción, podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario, situado dentro del mismo, tal y como prevé el artículo 26.4, o por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística» (el subrayado es añadido).*

Por su parte, el artículo 7.1.b) del TRLSOU incluye, entre las actuaciones de transformación urbanística, las actuaciones de dotación, *«considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste»* (el subrayado es nuestro).

Como puede observarse, los anteriores preceptos –de carácter básico- no prevén la posibilidad de excepcionar con carácter general el reajuste de las actuaciones de dotación en supuestos de incremento de la edificabilidad por debajo de un determinado porcentaje, fuera de los casos del apartado 4 del artículo 18 del TRLSOU –referido exclusivamente a actuaciones sobre zonas con un alto grado de degradación e inexistencia material de suelos disponibles en su entorno inmediato, o para la supresión de infravivienda- y de la posibilidad de sustitución que se permite en el apartado 2 transcrito<sup>2</sup>. De este modo, la

---

<sup>2</sup> Como señala Fernando Renau Fabrell, *«Uno de los principios establecidos en la legislación urbanística española, desde sus orígenes, ha sido la regla en virtud de la cual cualquier modificación del planeamiento*

normativa estatal permite en determinados supuestos la sustitución del deber de reajuste «por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística», pero no su simple exención.

Ciertamente, existen precedentes que eximen de tal deber de reajuste, como sucede con el artículo 47 del Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, aprobado por Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, o con el artículo 173.1.b) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero. Sin embargo, se trata de disposiciones recientes, de rango reglamentario, respecto de la que no nos consta que hayan sido cuestionadas a este respecto, lo que no impide que pudiera entenderse que tales previsiones no se compadecen adecuadamente con la normativa básica estatal expuesta *ut supra*.

Como alternativa más compatible, se plantea la posibilidad, o bien establecer alguna medida sustitutiva de este deber, o, en su caso, excepcionar de la obligación de reajustar las dotaciones existentes en aquellos casos en que, a pesar de incrementarse la edificabilidad, siguiese cumpliéndose con el estándar dotacional establecido para el ámbito; excepción que, por ejemplo, contempla, en la Comunidad Valenciana, el artículo 36.6 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje. Ese estándar mínimo se contempla en el artículo 42.6.c), segundo párrafo *in fine*, de la LSCM.

Por otra parte, en cuanto al añadido al apartado 5 del precepto en relación con la posibilidad de eximir de la obligación de incorporar nuevas dotaciones públicas en aquellos casos en que se garantice que las nuevas viviendas cuentan con determinados niveles de eficiencia energética, por una identidad de razón ha de hacerse remisión a lo que señalaremos seguidamente con relación al artículo 20 bis.

---

*urbanístico que implique un incremento de la edificabilidad ha de prever también un incremento de suelo dotacional»* (<https://www.linkedin.com/pulse/incrementos-de-edificabilidad-para-hacer-viables-las-y-renau-faubell/>).

- El apartado Cuatro adiciona el **artículo 20 bis** con el título de «Régimen de las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización».

Al igual que con respecto a las actuaciones de dotación, se pretende añadir en el nuevo artículo 20 bis un apartado 3 a cuyo tenor se permitiría que, por vía reglamentaria, se pudiera *«establecer en qué casos los instrumentos de ordenación urbanística podrán incrementar el aprovechamiento urbanístico previsto en el planeamiento general o de desarrollo sin necesidad de precisar nuevas dotaciones para los supuestos en que las nuevas viviendas alcancen determinados niveles de eficiencia energética»*.

Deberían justificarse las razones que amparan la exención prevista para las nuevas viviendas que alcancen determinados niveles de eficiencia energética; exención a la que, por otra parte, cabe trasladar las consideraciones formuladas a propósito del artículo 19 bis.

Por otra parte, para evitar los riesgos de una deslegalización desmedida, y en la medida en que los deberes de cesión afectan a las condiciones básicas para el ejercicio de sus derechos y libertades y a la participación de los ciudadanos en las plusvalías generadas por las actuaciones urbanísticas, convendría fijar en la ley los límites o parámetros a los que, en su caso, se condicionaran las referidas supresiones de obligaciones de cesión.

- El apartado Seis modifica el **artículo 26**, relativo a las actuaciones en suelo urbanizable no sectorizado que requieren calificación urbanística.

Resulta confuso el añadido que se ha querido incorporar al artículo 26.2, que reza que *«Los ayuntamientos procurarán, a través de sus ordenanzas municipales, la tramitación conjunta del expediente de calificación urbanística y del correspondiente título habilitante, debiendo ambos ser resueltos en el mismo acto»*, pues genera dudas acerca de si se está sugiriendo a los ayuntamientos que, en sus ordenanzas municipales, recojan la prevención de referencia (*«procurarán»*), o se trata de una exhortación orientada a la aplicación de la ley (*«debiendo ambos ser resueltos»*). De tratarse de un precepto imperativo, debe tenerse en cuenta que la competencia exclusiva para la regulación del procedimiento

administrativo común de las Administraciones Públicas es competencia estatal en virtud del artículo 149.1.18ª CE, correspondiendo a la Comunidad de Madrid únicamente la competencia relativa al «*Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia*» (artículo 26.1.3 EACM).

El apartado 3 pasa de permitir con carácter abstracto la realización en suelo urbanizable no sectorizado las obras, instalaciones y usos que le resulten propios a incluir un catálogo de actuaciones que no requerirán de calificación urbanística, mientras que el apartado 4 exime de nueva calificación urbanística las ampliaciones de actuaciones que ya cuenten con ella y se desarrollen dentro de una misma parcela. Se sugiere la posibilidad de establecer un límite a tales ampliaciones, a fin de evitar posibles fraudes o ampliaciones desproporcionadas.

- El apartado Ocho modifica el **artículo 29**, sobre régimen de las actuaciones en suelo no urbanizable de protección.

En el apartado 1 se procede a suprimir el carácter excepcional que tiene la autorización de actuaciones específicas en suelo urbanizable con algún tipo de protección, si bien en atención a lo establecido en el artículo 13.1 de la TRLSRU, debería mantenerse ese carácter excepcional a la autorización en suelo no urbanizable de actuaciones específicas, ya que, de otro modo, se contravendría la normativa básica estatal y podría desvirtuarse la naturaleza de esta clase de suelo, aproximándose al del suelo urbanizable no sectorizado.

En cuanto al segundo párrafo añadido al apartado 2 del artículo 29, que pasaría a considerar usos compatibles y autorizables «*los requeridos por las infraestructuras de distribución o transporte de energía y telecomunicaciones, y sus construcciones estrictamente necesarias para la prestación de servicios de utilidad pública o de interés general, con independencia de su titularidad pública o privada*», se ha de encomendar la introducción de una cláusula de salvaguardia para el caso en que se instalación pudiera afectar a los valores que dieron lugar a la declaración del régimen de protección. En dicho sentido,

conviene tener en cuenta que el artículo 13.1 del TRLSOU, referido al contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural, preceptúa que:

*«La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice».*

Entendemos que esta regla es prevalente y se subsume en la que contiene después el precepto en relación con la autorización excepcional de ciertos actos y usos específicos que sean de interés público o social.

Por otra parte, se advierte que, al final del apartado 2 figura una expresión que está fuera de contexto («a las que ya cuentan con calificación»), lo cual permite presumir que se trate de una errata inadvertida.

En cuanto al apartado 5, se reitera la cautela formulada a propósito del apartado 4 del artículo 26.

- El apartado Nueve adiciona el **artículo 29 bis**, bajo el título de «Régimen de ejecución de los actos previstos en el artículo 25.1 y en el 29.2».

Al respecto del título debe revisarse la referencia al apartado 1 del artículo 25, por inexistente, entendiéndose que se refiere a la letra a) de dicho precepto.

Como cuestión de técnica normativa, se sugiere que el contenido se estructure en distintos apartados, siguiendo la directriz 31.

- El apartado Trece modifica el apartado 6 del **artículo 36** a los solos efectos de mejorar la redacción insertando la preposición «que» en la letra d) 3º y pasar a decir: «En las

*viviendas públicas de protección, que será de una plaza de aparcamiento por vivienda», a fin de concordar la redacción con la fórmula introductoria, siguiendo la directriz 32.c).*

Por lo demás, la modificación del artículo 36 ya fue incluido en el «*Anteproyecto de Ley de medidas urbanísticas para la promoción de la vivienda protegida*», actualmente aprobado y promulgado como Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida (en adelante, Ley 3/2024). Lo mismo sucede con el apartado 1.a) del **artículo 50** –si bien en este caso se introduce una remisión adicional a los artículos 26 y 29 bis- y con el **artículo 67**, lo que no resulta adecuado desde una perspectiva de correcta técnica legislativa.

- El apartado Catorce modifica el **artículo 39** referido a determinaciones sobre las edificabilidades y aprovechamientos urbanísticos, afectando la misma a la expresión del coeficiente de edificabilidad, que pasa de expresarse en metros cuadrados construibles «*en el uso característico del suelo*» a metros cuadrados construibles del «*uso global del suelo*» (apartados 2.b) y 4.a)).

Se observa que en el apartado 7.b) mantiene la expresión de las superficies edificables homogeneizadas en metros cuadrados construibles en el uso característico, por lo que sería conveniente revisar dicho extremo.

- El apartado Veintitrés modifica la redacción del apartado 2 del **artículo 86**, para añadir el inciso «*sin perjuicio de la posibilidad de su solicitud y tramitación desde el mismo momento en que la aprobación definitiva de la operación reparcelatoria tenga lugar*», tras señalar previamente «*la prohibición de otorgamiento de licencias de parcelación, edificación y cambio de uso hasta la firmeza en vía administrativa de la operación reparcelatoria*». No existe objeción a esta modificación, sin perjuicio de la consideración esencial formulada en relación con el artículo 154.4.

Se advierte de la errata al omitirse en el inicio del apartado 2, el artículo «*El*».

- La modificación de los **artículos 86, 87 y 135** operada por los apartados Veinticuatro, Veinticinco y Veintisiete, se va a abordar de forma conjunta, en tanto que tienen por objeto permitir el levantamiento progresivo de las cargas de urbanización de las fincas a medida que se vaya completando la ejecución de la urbanización.

A estos efectos, conviene recordar que, anteriormente, se podía comenzar a edificar de forma simultánea a la urbanización. El problema se suscitó porque en diversos ámbitos – señaladamente, Valdebebas- se solicitaron licencias de primera ocupación cuando todavía no se había completado la urbanización.

Al respecto, se dio la circunstancia de que, tras conceder el Ayuntamiento de Madrid las licencias correspondientes, la sentencia de 8 de marzo de 2017, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (rec. 468/2015) estimó el recurso de apelación planteado frente a la sentencia de instancia que había confirmado su validez y las anuló, al entender que, aun cuando conforme el artículo 135.7 de la LSCM, las obras de urbanización podían ser objeto de recepción parcial cuando fuesen susceptibles de ser ejecutadas por fases independientes capaces de prestar el uso o servicio público correspondientes, una vez producida la recepción de una determinada área no podrían implantarse usos porque la propia LSCM condicionaba la implantación de los correspondientes usos a la total terminación de las obras de urbanización de correspondiente unidad de actuación.

Por ello, a través de la Ley 2/2018, de 4 de mayo, de modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para la regulación de los desarrollos urbanísticos a través de fases o unidades funcionales, se procedió a la modificación de los artículos 99 y 135 de la LSCM, permitiéndose a partir de dicho momento que las unidades de ejecución pudieran ser desarrolladas por fases o unidades funcionales independientes, siempre que fuese posible justificar técnicamente que eran capaces de servir el uso al que iban destinadas y permitieran la prestación de los servicios públicos de forma autónoma e independiente. Esa posibilidad podría venir permitida en el planeamiento o el proyecto

de urbanización o bien pactarse por convenio entre el Ayuntamiento y los propietarios del suelo.

Con la modificación proyectada se trata de ir un paso más allá, permitiendo cancelar o reducir las cargas de urbanización a medida que se vayan desarrollando esas fases funcionales.

Pues bien, el artículo 7.4 del TRLSOU –con el importante matiz de hacerlo «A los solos efectos de lo dispuesto en esta ley»- establece que “*La terminación de las actuaciones de urbanización se producirá cuando concluyan las obras urbanizadoras de conformidad con los instrumentos que las legitiman, habiéndose cumplido los deberes y levantado las cargas correspondientes. La terminación se presumirá a la recepción de las obras por la Administración o, en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras*».

Por su parte, el artículo 18.6 del TRLSOU dispone que:

*«Los terrenos incluidos en el ámbito de las actuaciones y los adscritos a ellas están afectados, con carácter de garantía real, al cumplimiento de los deberes de los apartados anteriores. Estos deberes se presumen cumplidos con la recepción por la Administración competente de las obras de urbanización o de rehabilitación y regeneración o renovación urbanas correspondientes, o en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras, sin perjuicio de las obligaciones que puedan derivarse de la liquidación de las cuentas definitivas de la actuación» (el subrayado es añadido).*

Por tanto, los terrenos quedan liberados de la afección por la recepción de las obras de urbanización, sin perjuicio de la liquidación de las cuentas definitivas de la actuación. Y, si bien es cierto que la normativa estatal no prevé una recepción parcial (aunque tampoco la prohíbe expresamente), no es menos cierto que incluye una presunción de cumplimiento de las cargas de urbanización a la recepción de las obras, aun cuando

puedan derivarse obligaciones económicas posteriores a resultas de la liquidación definitiva.

En todo caso, existe una discordancia entre los artículos cuya modificación se pretende, ya que, mientras que el artículo 135.7 alude únicamente a la posibilidad de cancelación de las cargas, el artículo 86.6 contempla tanto la posibilidad de cancelación como de reducción de las mismas, y el artículo 87.3 solamente ampara su reducción en los supuestos de recepción parcial de las obras de urbanización y modificación del saldo de la cuenta de liquidación provisional, por lo que deben coordinarse sus previsiones, pareciéndonos más completa y conforme con la normativa hipotecaria la regulación contenida en el tercero de los referidos preceptos.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que el artículo 20.2.a) del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística –sin perjuicio de lo dispuesto en su artículo 19.3-, atiende a la liquidación definitiva como criterio para la cancelación de la inscripción de la afección de las fincas al cumplimiento de la obligación de urbanizar, por lo que, en caso de emitirse certificación de levantamiento de las mismas antes de aprobarse aquella, podría producirse una negativa registral a acordar la cancelación de la inscripción.

Con independencia de lo anterior, la redacción propuesta para el tercer párrafo del artículo 86.6 y para la letra d) del artículo 87.3, a partir de «*Será título suficiente...*», podría considerarse contraria al orden constitucional de competencias, por invasión de la competencia exclusiva estatal en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos consagrada en el artículo 149.1.8ª CE, al determinar el título y la forma en que debe producirse el acceso al Registro de la Propiedad de la inscripción. Por ello, deberá sustituirse por una fórmula similar a la empleada en el artículo 135.6.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- En relación con el procedimiento de aprobación de los proyectos de actuación, la modificación del apartado 1 del **artículo 150** que realiza el apartado Veintiocho instaura un trámite previo a la admisión de la solicitud de aprobación del proyecto de actuación especial, que se contempla en los siguientes términos:

*«1.º Solicitada la aprobación del proyecto, los servicios técnicos de la Dirección General competente para la tramitación de los proyectos emitirán informe previo sobre la viabilidad urbanística de la actuación pretendida. En caso de que el proyecto no resulte viable por contravenir las determinaciones de ordenación pormenorizada o estar la actuación prohibida por el planeamiento territorial o urbanístico, no procederá la continuación del procedimiento, adoptándose por la Comisión de Urbanismo acuerdo desestimatorio de la solicitud».*

A propósito de esta adición procede formular las siguientes observaciones:

- a) No resulta claro si el parecer preclusivo residiría en la dirección general competente o en la Comisión de Urbanismo. Si se tratara de lo primero, nos encontraríamos ante la figura de los informes vinculantes; por su carácter excepcional en nuestra legislación (art. 80.1 de la LPAC), ese supuesto carácter obligatorio debería estar establecido con toda claridad.
- b) La decisión así tomada, más que desestimatoria, como afirma el inciso final del pasaje transcrito, resultaría de inadmisión.
- c) Precisamente por ello, la propia ley debería contemplar la posibilidad de interponer recurso administrativo contra la inadmisión, toda vez que se trataría de un acto o decisión que surtiría efectos impeditivos de la continuación del procedimiento, esto es, de un acto de trámite cualificado (arts. 112.1 de la LPAC y 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

- El apartado Veintinueve modifica el apartado 4 del **artículo 154**, para añadir la falta de firmeza de los proyectos de reparcelación aprobados definitivamente a los supuestos de suspensión del plazo máximo para resolver las solicitudes de licencia urbanística (el precepto utiliza indebidamente el verbo interrumpir en lugar de suspender). Concretamente, los fragmentos que cuya adición se pretenden son los que se subrayan a continuación:

*«4. Las solicitudes de licencia urbanística deben ser resueltas y notificadas a los interesados dentro del plazo máximo de tres meses. Dicho plazo empieza a computar desde la fecha en que la solicitud tenga entrada en el registro municipal y se interrumpe en los casos previstos en el art. 86.2 cuando todavía no haya adquirido firmeza el proyecto de reparcelación, la legislación ambiental y de procedimiento administrativo común. En especial, cuando para el otorgamiento de la licencia sea necesario solicitar informe preceptivo de otra Administración, o cuando el proyecto de reparcelación haya sido aprobado definitivamente y no haya todavía adquirido firmeza en el supuesto previsto en el art. 86.2 de esta Ley, la suspensión no podrá exceder de tres meses y si transcurridos éstos no se hubiera evacuado el informe, proseguirá el procedimiento».*

De este modo, se introduce una causa nueva de suspensión del plazo máximo para resolver que, sin embargo, no se encuentra entre las previstas en el artículo 22 de la LPAC. A este respecto, debe tenerse en cuenta que las causas de suspensión previstas en este artículo estatal, de naturaleza básica, tienen carácter de *numerus clausus*, sin que aquella cuya adición ahora se pretende tenga cabida en ninguno de los supuestos contemplados. A la luz de todo ello, debe suprimirse la modificación pretendida de este artículo.

Atendiendo a la finalidad del precepto, se sugiere la posibilidad de introducir una causa de suspensión que consista en una actuación complementaria, prevista en el artículo 22.2.b) de la LPAC, con remisión al artículo 87 de la misma, consistente en recabar la firmeza del proyecto de reparcelación con carácter previo a dictar la oportuna resolución sobre la solicitud de licencia urbanística.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- El apartado Treinta y uno adiciona las letras g) y h) al apartado 2 del **artículo 156**.

Se ha de convenir con el criterio de algunos órganos preinformantes en el sentido de resultar conveniente que se precise qué especialidad deberá reunir el denominado «*técnico competente*» al que aludirán las nuevas letras g) y h) del apartado 2 del artículo 156. Adicionalmente, y para mayor seguridad jurídica, se sugiere sustituir la expresión «*En su caso*» con la que principian ambos apartados por «*En el supuesto del artículo 155.n)*» y «*En el supuesto del artículo 155.ñ)*», respectivamente.

- Los apartados Treinta y Tres a Cuarenta y Seis introducen una serie de modificaciones en el régimen de las entidades privadas colaboradoras urbanísticas (ECU) contempladas en el capítulo IV del título IV de la LSCM (**artículos 164 a 167 duodecies**).

A tenor de la MAIN Sectorial, que contiene un resumen excesivamente parco de la modificación proyectada, atendido su calado, las modificaciones propuestas en cuanto a su regulación tienen como objetivo «*completar el régimen de colaboración público-privada, reforzando a su vez el principio de autonomía local y el principio de libre competencia*».

En realidad, la modificación proyectada supone una vuelta atrás en la reforma efectuada con respecto a esta misma figura con carácter relativamente inmediato, a través de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 11/2022), que dispuso un régimen de autorización administrativa en orden a su funcionamiento, pretendiéndose, en este momento, su sustitución por la inscripción en el registro creado *ad hoc* para este tipo de entidades.

Adicionalmente, se prevé que los ayuntamientos pueden acordar en el correspondiente pleno la exclusión de este régimen, comunicándolo al registro administrativo correspondiente, y se viene a recoger un régimen específico de infracciones y sanciones administrativas en relación con su funcionamiento.

Ahondando en el estudio de la modificación proyectada, y en lo que respecta al título habilitante que permita el desarrollo de la actividad concernida, observamos que, en efecto, se pretende sustituir el régimen de autorización actualmente vigente por un sistema de inscripción registral a la que se atribuye carácter constitutivo y no meramente declarativo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 167 quater.

Ha de decirse que, normalmente, la inscripción en un registro administrativo es consecuencia de la obtención de un título habilitante previo (autorización, declaración responsable o comunicación) y se establece precisamente con el objeto de que la Administración pueda realizar un control del ejercicio de su actividad por parte de las entidades habilitadas para ello. En el caso que nos ocupa, se contempla la presentación de una declaración responsable en el apartado 3.c) del artículo 167 quater proyectado (véase comentario a ese precepto), que forma parte de la documentación que habrá de aportarse para la inscripción registral, junto con los estatutos o normas rectoras de la entidad y el certificado de acreditación.

Por lo demás, en lo que respecta a la acreditación de las ECU, el régimen actualmente vigente ya exige contar con la misma; en este sentido, interesa traer a colación lo que, a propósito de este extremo, señala la pertinente MAIN sectorial: *«En cuanto las modificaciones propuestas para estas entidades hay que reseñar el cambio en el sistema de “acreditación” exigido, que sustituye la autorización administrativa, limitándose a exigir la acreditación de la ENAC para acceder al registro, evitando así duplicidades».*

A propósito de las funciones que se prevé que puedan desplegar este tipo de entidades (redacción proyectada para el **artículo 166** de la LSCM), no podemos sino remitirnos a las prevenciones y cautelas que fueron expuestas en nuestro precedente Informe A.G. 7/2022, de 3 de febrero, relativo al Anteproyecto de Ley de Medidas urgentes para el impulso de la actividad económica y la modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, en el que se analizó profusamente el alcance que podrían tener las mismas con ocasión de la modificación que en aquel se contenía respecto al régimen y funcionamiento de las entidades privadas colaboradoras urbanísticas.

En este sentido, la interpretación sistemática de la regulación proyectada parece limitar su intervención a funciones de trámite que no implican el ejercicio de potestades públicas y que, además, tienen carácter voluntario: así, el artículo 166.1, frente a la actual redacción que afirma que *«Las entidades privadas colaboradoras urbanísticas pueden ejercer, con independencia del uso urbanístico, todas o alguna de las siguientes funciones»*, contiene la más correcta consistente en que *«Las entidades privadas colaboradoras urbanísticas podrán colaborar con los ayuntamientos en el ejercicio de las siguientes funciones, con independencia del uso urbanístico»*. Por su parte, el artículo 167, apartados 2 y 3, establece que su intervención no será preceptiva, actuando a instancia del interesado o del ayuntamiento y sin tener carácter de autoridad ni sustituir la actuación administrativa. Y, conforme a los apartados 5 y 6 de ese mismo artículo, los informes emitidos por las ECU solo surtirán efectos equiparables a los de los servicios técnicos municipales cuando sean de conformidad mientras que, en caso contrario, será precisa su ratificación o rectificación por estos (evitándose de este modo la posibilidad de indefensión puesta de manifiesto en el FJ 11 de la sentencia 303/2011, de 17 de febrero de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid –rec. 701/2009-).

El apartado 4 del artículo 164 previene que *«En ausencia de regulación municipal aprobada al efecto, el régimen jurídico y el funcionamiento de las entidades privadas colaboradoras en el ámbito urbanístico será el establecido en este capítulo»*. A estos efectos, procede reiterar la observación que se hizo en el Informe A.G. 7/2022 a propósito de las dudas acerca de la aplicación directa o supletoria de algunas de las previsiones contenidas en este capítulo y título de la LSCM, en caso de existir regulación municipal al respecto. Concretamente, en dicho informe dijimos:

*“El apartado 2 del proyectado artículo 164 de la Ley 9/2001 sienta un principio determinante del alcance de la modificación legal que analizamos: las normas de la Ley 9/2001 proyectadas se aplicarán en defecto de regulación de las entidades colaboradoras por parte de los ayuntamientos. Así, el régimen que vamos a examinar está previsto como supletorio del que, en su caso, puedan dictar las entidades locales, sin perjuicio de que, como veremos más adelante, algunos preceptos de la Ley 9/2001 en su redacción*

*proyectada parecen tener un efecto directo y no supletorio, vinculando a los ayuntamientos con independencia de las ordenanzas que estos dicten (así lo veremos, por ejemplo, al analizar los artículos 167.5 y 167 quater).*

*Tal extremo deberá ser pues debidamente clarificado en orden a evitar dificultades aplicativas ulteriores».*

A tenor de la regulación incluida en el Anteproyecto, no parece que el concepto de ECU, su régimen jurídico o la inscripción registral puedan ser modificados por la normativa municipal, lo que, sin embargo, colisionaría con la dicción del referido apartado 4.

El **artículo 167 ter** lleva por rúbrica la de «*Requisitos de inscripción en el Registro de entidades privadas colaboradoras urbanísticas de la Comunidad de Madrid*». Sin embargo, tales requisitos se regulan en puridad en el artículo siguiente, mientras que en este se contemplan los requisitos para la acreditación de las ECU, por lo que se plantea la conveniencia de modificar su denominación.

El **artículo 167 quater** regula el «*Procedimiento para la inscripción en el Registro de entidades privadas colaboradoras urbanísticas de la Comunidad de Madrid*». Tal inscripción constituye el presupuesto fáctico necesario para actuar como entidad privada colaboradora urbanística en el ámbito de la Comunidad de Madrid, como así se desprende del primer apartado de este artículo, en cuanto determina que «*Para actuar como entidad privada colaboradora urbanística en el ámbito de la Comunidad de Madrid, la entidad deberá inscribirse en el Registro previsto en el artículo 167 bis*».

En orden a obtener tal inscripción -que exigirá el dictado de la pertinente resolución- se exige la presentación de la oportuna solicitud, que ha de acompañarse de la documentación relacionada en el apartado 3 (letras a), b) y c) de este precepto. Debemos reparar en esta última letra, a cuyo tenor debe presentarse junto a la solicitud una «*Declaración responsable de la entidad en la que manifieste el cumplimiento de todos los requisitos previstos en el artículo 167 ter, que dispone de la documentación que así lo acredita y*

*el compromiso de mantener su cumplimiento durante la vigencia de la inscripción» (el subrayado es nuestro).*

Como cabe apreciar, no se trata de una declaración responsable en los estrictos términos del artículo 69 de la LPAC, pues en este caso también se exige la presentación, junto con la declaración, de cierta documentación acreditativa, como trámites necesarios para obtener la resolución de inscripción, presupuesto necesario, a su vez, para el ejercicio de la actividad. No participa, por tanto, de los caracteres propios de la figura de la declaración responsable configurada legalmente ya que, según indica el apartado 3 del referido artículo 69, *«Las declaraciones responsables (...) permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas».*

Ciertamente, el peculiar régimen que contempla, en esta sede, el Anteproyecto que nos ocupa, podría encontrar acomodo legal en lo preceptuado en el artículo 1.2 de la LPAC en tanto prevé que *«Solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley»* (el resaltado es nuestro). Si bien y siguiendo la literalidad del precepto, resultaría perentorio que se motivase, en los términos indicados, la eficacia, proporcionalidad y necesidad de esta medida.

El apartado 2 del artículo 166 prevé el carácter desestimatorio de la falta de resolución en plazo de la solicitud, lo que podría entenderse amparado por el supuesto previsto en el párrafo segundo del artículo 24.1 de la LPAC, que contempla un régimen de silencio negativo para los procedimientos *«cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público».*

Por otra parte, debe hacerse una apelación a la seguridad jurídica en las diversas alusiones que hace la redacción proyectada en la materia a la obligación de las ECU de respetar las disposiciones vigentes en materia de incompatibilidades, sin que se pueda definir, en

principio, a qué normativa concreta se refiere. Ha de entenderse que se refiere a las incompatibilidades establecidas en el artículo 167 sexies.2, pero, con la finalidad indicada, debería concretarse así en los diversos preceptos en que se alude a esta exigencia de forma indiferenciada.

El **artículo 167 quinquies** se ocupa de los efectos de la inscripción registral de las ECU que, a tenor de su apartado 1, les permitirá desarrollar su actividad en todo el territorio de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de los distintos regímenes establecidos a nivel municipal. Se observa la procedencia de reformular el contenido del apartado 2, pues reproduce en parte las mismas previsiones que contiene el precedente artículo 167, también en su apartado 2. Asimismo, se plantea la adecuación de la ubicación sistemática del apartado 3, cuyo contenido pudiera resultar más adecuado situar en el artículo 167.

En el **artículo 167 sexies**, el apartado 1.g) contempla, como obligación de las ECU, la de *“Tarifar sus actuaciones, fijando anualmente los precios a percibir por el ejercicio de sus funciones. Dichos precios deberán ser comunicados, con una antelación mínima de dos meses al año natural en los que vayan a estar en vigor, al órgano al que se atribuye la gestión del Registro, que dará publicidad a los mismos”*. Sin embargo, en la medida en que el artículo 164.2 permite a los ayuntamientos establecer el importe mínimo y máximo de los precios a percibir por las ECU, podrían producirse incompatibilidades y desajustes con las tarifas generales inscritas; problemática que en la normativa vigente no puede producirse, al corresponder su fijación de forma común para todo su ámbito territorial a la Comunidad de Madrid.

Por su parte, el apartado 1.j).4º sigue incluyendo entre las obligaciones de las ECU, la de informar de *«Precios, tasas e impuestos, así como la forma, el momento y la cuantía del pago»*. Tal y como señaláramos en el Informe A.G. 7/2022, anteriormente citado, esta dicción, tomada en su literalidad, sugiere que las entidades colaboradoras que nos ocupan prácticamente son también asesoras fiscales, siendo conveniente, a nuestro parecer, que se precise que la información fiscal estará circunscrita a los tributos que se puedan devengar por las operaciones sujetas a licencia o declaración responsable.

El **artículo 167 octies** regula la cancelación de la inscripción registral de las ECU, disponiendo en el apartado 2 que *«La cancelación deberá adoptarse por resolución motivada del órgano que acordó la inscripción, en el plazo de tres meses a contar desde la comunicación de la firmeza de la sanción, desde el inicio del procedimiento de cancelación por incumplimiento sobrevenido de los requisitos de inscripción o, en su caso, desde la comunicación de la renuncia por parte de la entidad»*. Sorprende a estos efectos que, mientras que para el supuesto de imposición de sanciones muy graves previsto en el apartado 1.b) el plazo de tres meses se computará desde la firmeza de la sanción, en el caso de incumplimiento sobrevenido de los requisitos de la inscripción a que se refiere el apartado 1.a), basta con la mera iniciación del procedimiento. Además, en la medida en que la inscripción tiene carácter constitutivo y la cancelación supone la imposibilidad de continuar en el ejercicio de la actividad, esta habrá de producirse a la terminación por resolución firme del procedimiento y no a su iniciación; todo ello, sin perjuicio de prever la posibilidad de suspensión, en su caso.

Especial examen merece lo relativo al régimen sancionador que afecta a la actividad de estas entidades **-artículo 167 nonies-**, en cuanto se quiere introducir la posibilidad de que los ayuntamientos tipifiquen infracciones muy graves, graves y leves en las ordenanzas municipales.

Es de recordar que, a raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio, se permitió cierta intervención de los municipios en la definición de las infracciones y sanciones a través de las ordenanzas municipales, siempre que, con carácter previo, una ley recogiera los criterios de antijuridicidad y las sanciones correspondientes, y que ello dio lugar a la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en, adelante, LBRL), en virtud de la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local (título XI, artículos 139 a 141).

Aun cuando se ha admitido la posibilidad de que otras leyes, incluso autonómicas, establezcan los correspondientes criterios de antijuridicidad y sancionadores en materias distintas de las recogidas expresamente en los referidos preceptos de la LBRL, lo que parece en todo caso insoslayable es que un texto legal los establezca con carácter previo

en la legislación sectorial correspondiente. Y ello, atendiendo a los requisitos establecidos en el FJ 6 de la citada STC 132/2001:

*«Sexto: En forma similar a como acabamos de recordar en relación con la reserva de Ley Tributaria, también la exigencia de ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del Ayuntamiento. Esta flexibilidad no sirve, con todo, para excluir de forma tajante la exigencia de ley. Y ello porque la mera atribución por ley de competencias a los Municipios --conforme a la exigencia del art. 25. 2 LBRL-- no contiene en sí la autorización para que cada Municipio tipifique por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones administrativas en aquellas materias atribuidas a su competencia. No hay correspondencia, por tanto, entre la facultad de regulación de un ámbito material de interés local y el poder para establecer cuándo y cómo el incumplimiento de una obligación impuesta por Ordenanza Municipal puede o debe ser castigada. La flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador.*

*Del art. 25.1 CE derivan dos exigencias mínimas, que se exponen a continuación. En primer término, y por lo que se refiere a la tipificación de infracciones, corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones; no se trata de la definición de tipos --ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones luego completables por medio de Ordenanza Municipal-- sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infracción. En segundo lugar, y por lo que se refiere a las sanciones, del art. 25.1 CE deriva la exigencia, al menos, de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza Municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica».*

Por su parte, la sentencia de 29 de septiembre de 2003, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (rec. 5167/1998) añade en su FJ 5 que «las

*Ordenanzas locales tienen abierta la posibilidad de tipificar infracciones y sanciones, aunque no por supuesto de forma genérica e indiscriminada. Tal tipificación no podrá hacerse si anteriormente se ha efectuado ya por ley estatal o autonómica. En cualquier caso al llevar a cabo la tipificación no pueden aprobarse preceptos contrarios a las leyes. Por lo demás la tipificación de que se habla no podrá hacerse por Ordenanza obviamente más que en el supuesto de que se trate de la ordenación del uso de bienes o la organización de servicios que supongan potestades implícitas (el primero es el caso de la policía de dominio público referido a las vías urbanas que ahora nos ocupa) o en aquellos casos de competencia compartida en los que el ente superior, Estado o Comunidad Autónoma, no haya hecho uso de su potestad legislativa con esta finalidad. Ha de tratarse desde luego de sanciones de carácter pecuniario, aplicadas de acuerdo con el artículo 59 del texto refundido de régimen local. Por último es obvio que, tanto en la tipificación de sanciones como en el ejercicio de la potestad sancionadora, han de respetarse los principios que regulan la materia en nuestro ordenamiento, singularmente las de proporcionalidad y audiencia del interesado, y sin duda también ha de ponderarse la sanción a imponer en función de la gravedad del ilícito valorada según las características demográficas, económicas y sociales del municipio».*

En el caso que nos ocupa, la LSCM ya ha hecho uso de la posibilidad de tipificar infracciones y sanciones, por lo que resulta dudosa la posibilidad de que los municipios puedan establecer regímenes propios, especialmente en todo lo ya regulado por la normativa autonómica. Al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta que el artículo 167 nonies, junto a un elenco de infracciones tasado, contiene, sin embargo, una genérica remisión (apartados 2, 3 y 4) a «*las [infracciones] que reciban esta calificación [muy grave, grave o leve] por los ayuntamientos en sus respectivas ordenanzas*», lo que no daría satisfacción a la exigencia de fijar los criterios mínimos de antijuricidad conforme a los cuales cada ayuntamiento pueda establecer los tipos de infracciones, que no implicaría la necesidad de definir tipos concretos, pero sí de establecer unos criterios mínimos que orienten a los municipios en la determinación de los tipos de infracción a establecer en sus ordenanzas, a fin de que las entidades locales puedan ejercer su potestad reglamentaria en la materia con la debida cobertura legal.

A propósito de este mismo artículo 167 nonies, sus apartados 2.e) y 3.e) elevan la gravedad de las infracciones en los supuestos en que se cometan dos o más infracciones

del mismo tipo, declaradas por resolución firme en vía administrativa. A estos efectos, debemos advertir que *«la reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa»* es considerada en la LRJSP como criterio de graduación de la sanción *ex* artículo 29.3, por lo que no debería emplearse para tipificar una infracción.

- La siguiente modificación es la que se realiza en los apartados Cuarenta y siete a Cincuenta y ocho, de los títulos de las secciones 1ª y 2ª del capítulo II del título V, de las subsecciones 1ª y 2ª de esta última, y de los **artículos 193, 194, 195, 197, 198, 199, 200 y 205 de la LSCM**.

En todos estos supuestos, la finalidad primordial consiste en incluir las declaraciones responsables entre los títulos habilitantes objeto de su regulación, pues hasta el momento únicamente se hacía alusión a las licencias urbanísticas y a las órdenes de ejecución.

Si bien su inclusión se reputa necesaria para armonizar esta parte de la ley con la figura de la declaración responsable, cuyo empleo fue introducido por la Ley 11/2022 en la normativa urbanística madrileña, debe advertirse de su distinta naturaleza en relación con las licencias y órdenes de ejecución, pues mientras que estos son actos administrativos, aquella no participa de dicha condición, lo que determina que, en muchos de los preceptos modificados, no pueda introducirse sin más la mención a las declaraciones responsables en la enumeración que se realiza, al existir diferencias en cuanto a su régimen jurídico.

- De este modo, en el artículo 197.1, deberá sustituirse la alusión a *«actos administrativos»* para referirse conjuntamente a las licencias, declaraciones responsables y órdenes de ejecución, por la de *«títulos habilitantes»*.

- En el artículo 197.4, donde dice *«cualquiera que sea la fecha de otorgamiento de la licencia, declaración responsable o de la orden de ejecución»*, debe decir *«cualquiera que sea la fecha de otorgamiento de la licencia, presentación de la declaración responsable o emisión de la orden de ejecución»*.

- En el artículo 198, procede suprimir las alusiones a la declaración responsable que se incorporan a cada uno de sus tres párrafos pues, no siendo actos administrativos, no resulta posible su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En estos casos, se aplicaría el régimen previsto en los artículos 11.5 del TRLSOU, 157 de la LSCM y 69 de la LPAC, sin precisarse de regulación adicional.

- En el artículo 200 se determina la posible nulidad de determinadas declaraciones responsables. Parece que con ello se incurre en cierta confusión conceptual, puesto que la nulidad se predica en nuestra normativa general de procedimiento administrativo como una consecuencia achacable a determinada actuación administrativa (*vid.*, al respecto, el artículo 47.1 de la LPAC, cuyo primer inciso se refiere a la posible nulidad de los actos de las Administraciones Públicas), en tanto que la declaración responsable es, por definición, un acto de un interesado en principio ajeno a la Administración competente en el sector material de que se trate (*vid.* art. 69 LPAC).

- En el artículo 205, no procede hablar de «*actos administrativos ilegales*» para referirse a las declaraciones responsables conjuntamente con las autorizaciones y licencias que en él se mencionan, pudiendo sustituirse por «*actos administrativos o declaraciones responsables que sean contrarios a derecho*». Del mismo modo, en el numeral 2º, no procede hablar de otorgamiento de declaraciones responsables, ya que estas se presentan por los interesados; no se conceden por la Administración. Por consiguiente, deberían suprimirse las dos alusiones que se contienen en el mismo a las declaraciones responsables y, si se quiere, incluir separadamente como posibles responsables a los titulares de los órganos administrativos que no hubieren adoptado las medidas necesarias en el plazo previsto al efecto –actualmente de seis meses–, en consonancia con lo previsto en los artículos 11.5 del TRLSOU y 157.3 de la LSCM.

Las anteriores consideraciones tienen carácter esencial.

- En el **artículo 232**, no hay interlineado entre los numerales 2º, 3º y 4º del apartado 1.a).

- En el **artículo 235** deben excluirse las declaraciones responsables de su contenido y mantener su redacción vigente, ya que, según lo explicado anteriormente, ni son actos administrativos, ni pueden consiguientemente anularse –sin perjuicio de las facultades de comprobación-, ni contienen determinaciones.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- El artículo 30 de la LRJSP remite a la legislación sectorial la fijación primaria del plazo de prescripción de las infracciones y sanciones que en cada caso se establezcan. Al respecto, resulta significativa la lectura del inciso inicial de su apartado 1: *«Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan».*

En uso de esta opción legal, el **artículo 236** de la LSCM determina el plazo de prescripción de las infracciones y sanciones previstas en dicho texto legal. El Anteproyecto, con respecto a la legislación actualmente vigente, pretende introducir las siguientes modificaciones:

- a) Extensión del plazo general de prescripción de cuatro a seis años.
- b) Las que afecten a suelo no urbanizable de protección pasan de ser imprescriptibles a tener un plazo de quince años para su ejercicio.
- c) En contraste con lo anterior, se amplía el catálogo de infracciones imprescriptibles a las que afecten a viales y al dominio público delimitado con arreglo a la legislación sectorial.
- d) Por su parte, las que tengan por objeto zonas verdes y espacios libres se mantendrían al margen de una posible prescripción, al igual que en la legislación coetánea.

Con respecto a esta cuestión, el cuerpo de la MAIN Sectorial en materia de urbanismo se limita a señalar que *«En lo relativo a la disciplina urbanística, se amplían los plazos para el ejercicio de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística y de prescripción de las infracciones y sanciones, con especial consideración al suelo no urbanizable de protección...»*

(pág. 17). Esta motivación se amplía en el anexo que recoge las observaciones al Anteproyecto y la respuesta a ella de la Dirección General de Urbanismo, señalando en lo tocante al suelo no urbanizable de protección que la modificación prevista se justifica *«en la medida en que ha de garantizarse la prescripción cuando afecta a la propiedad privada, para dotar de seguridad jurídica y mantener el régimen estatuario de la propiedad urbanística»*, si bien podría profundizarse en su justificación, atendiendo al alcance y repercusiones de la modificación propuesta.

Desde la perspectiva formal, existen espacios entre palabras y signos de puntuación que deben ser corregidos. Asimismo, la nueva redacción del apartado 2 es redundante cuando dice que *«La prescripción de las sanciones por la comisión de infracciones urbanísticas se sujetará a idénticos plazos de prescripción»*.

- En cuanto a la **disposición transitoria tercera**, se ha de sugerir la conveniencia de otorgar una redacción más clara al párrafo segundo del apartado 7 que se pretende modificar, así como la supresión de la coma existente en *«se proponga, la delimitación»*. Específicamente, se sugiere aclarar cómo *«podrán ser completados»* los criterios de delimitación del área homogénea.

## **SÉPTIMO. - ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL CAPÍTULO II.**

El Capítulo II, cuyo examen abordamos, regula las «Medidas en materia de protección del medio ambiente y energía», comprendiendo los artículos tercero a octavo del anteproyecto.

1. Artículo tercero. Modificación de la Ley 2/1991, de 14 de febrero, para la protección y regulación de la flora y fauna silvestre de la Comunidad de Madrid.

El artículo tercero modifica únicamente el **apartado 1 del artículo 19** de la Ley 2/1991, añadiendo tres párrafos adicionales a los dos que lo conforman en la actualidad. De estos dos, únicamente se actualiza, en el primero, la desfasada cita a la Comunidad Europea por su actual denominación de Unión Europea y se incluye, en el segundo, una referencia

a los términos establecidos, además de la normativa estatal, por la europea que resulte de aplicación.

Por lo demás, los tres párrafos que se añaden vienen referidos al control de especies no autóctonas incluidas en el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras, profundizando con ello en la reforma iniciada por el artículo 6.2 de la Ley 11/2022, que introdujo el segundo párrafo de este apartado.

Concretamente, el tercer párrafo atribuye la competencia para el otorgamiento de la autorización para su control y erradicación a los ayuntamientos en los municipios con población igual o superior a 50.000 habitantes. A estos efectos, debe tenerse en cuenta que el artículo 26.1.d) de la LBRL, que contempla como servicios de prestación obligatoria *“En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano”*. Para acomodarse plenamente a esta norma básica, deberá sustituirse la expresión *“igual o superior”* por la de *“superior”*. Al mismo tiempo, debe sustituirse la preposición *“de”* por *“a”* (*“superior a”*).

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por su parte, el quinto párrafo establece deberes de información periódica de los municipios a la Comunidad de Madrid acerca de las autorizaciones otorgadas, lo cual se reputa congruente con el artículo 8.1 del Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras, que impone a las comunidades autónomas un deber de seguimiento general de las especies exóticas con potencial invasor.

2. Artículo cuarto. Modificación de la Ley 8/2005, de 26 de diciembre, de protección y fomento del arbolado urbano de la Comunidad de Madrid.

La modificación operada en la Ley 8/2005 comienza por introducir un **apartado 2** en su **artículo 1**, que incorpora la definición de “*ejemplar arbóreo*” a los efectos de la regulación en ella contenida.

Si bien la introducción de una definición del bien que es objeto de protección por la norma redundante en una deseable seguridad jurídica, tal vez se eche en falta la remisión a criterios científicos para la determinación del carácter arbóreo de una especie. Por otro lado, con esta definición puede restringirse el ámbito de aplicación y protección de la Ley 8/2005 frente al mantenido hasta la actualidad, contrastando con definiciones más amplias, como la contemplada en el artículo 1.3 de la Ley 4/2006, de 19 de mayo, de patrimonio arbóreo monumental de la Comunidad Valenciana, para la que “*El concepto «arbóreo» se aplica a los ejemplares de plantas superiores, tanto angiospermas como gimnospermas, autóctonos o alóctonos que poseen uno o varios troncos suficientemente diferenciados. Este concepto afecta por igual a los árboles de crecimiento horizontal o rastrero, las palmeras, a determinados arbustos y a las formas de troncos gruesos de las lianas o plantas trepadoras*”.

En lo que respecta al **artículo 2**, se introducen unos nuevos apartados 4 y 5, que establecen precisiones en relación con los deberes de compensación o reposición por tala de arbolado, reenumerándose los anteriores como 6 y 7. En el apartado 3 también pasa a condicionarse el hecho de que la tala de los árboles protegidos sea la única alternativa viable a la acreditación de la inviabilidad del trasplante por técnico competente.

También se añade un **artículo 2 bis**, que introduce excepciones *numerus clausus* a la prohibición de tala en supuestos que cabe considerar como razonables –que hacen inviable el trasplante previsto en el artículo 2.2-, como el hecho de que el árbol se encuentre seco, severamente dañado por enfermedades o daños que comprometan su viabilidad futura, suponga un riesgo para la seguridad de personas y bienes, cause daños a estructuras o se trate de una especie exótica invasora. En tales casos, se podrá proceder a la tala, previa autorización municipal, y “*se exigirá como reposición por la eliminación del ejemplar arbóreo la plantación de un ejemplar adulto de la misma especie, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2 ter*”.

Se recomienda sustituir este último inciso entrecomillado por otro del tipo “*y se exigirá su reposición por otro ejemplar arbóreo, en los términos del artículo 2 ter*”, suprimiendo la mención a “*de la misma especie*”, que carece de sentido para el supuesto previsto en su apartado 1.e) –especies exóticas invasoras- y que el propio **artículo 2 ter**, en su apartado 5, también permite excepcionar también para las “*especies con los pólenes más alergénicos en la Comunidad de Madrid*”, mención que podría convenir acotar. En el mismo sentido, las Recomendaciones de 14 de marzo de 2022, de la Dirección General de Biodiversidad y Recursos Naturales, indican que “*Se utilizarán preferentemente especies autóctonas y no se utilizarán en ningún caso las especies recogidas en el anexo del Real Decreto 630/2013 del Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras*”.

Por lo demás, en los apartados 2 y 3 del artículo 2 ter, convendría sustituir el verbo “*podrá*” por “*deberá*”, para suprimir cualquier duda acerca de la imperatividad del deber que en ellos se establece.

En lo que respecta al **artículo 9**, si bien no existe objeción a propósito del nuevo apartado 4 que se introduce, convendría actualizar asimismo el apartado 3, en lo relativo a la desfasada referencia que en él se contiene al artículo 50 de la Ley 10/1998, de 9 de julio, que regula el Patrimonio Histórico, sustituyéndola por el vigente artículo 97 de la Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid (téngase en cuenta, no obstante, que la aplicación de este precepto se encuentra suspendida durante el presente ejercicio, en virtud de la disposición adicional vigésima de la Ley 15/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2024).

**3.** Artículo quinto. Modificación de la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

Mediante este precepto se modifica únicamente el **apartado 4 de la disposición transitoria primera** de la referida Ley 4/2014, relativo al deber de sujeción al procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificado.

Concretamente, el párrafo primero amplía los proyectos sujetos a dicha evaluación de impacto ambiental simplificada pues, además de los comprendidos el artículo 7 en relación con los anexos I y II, de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (en adelante, Ley 21/2013), deberán sujetarse a dicho procedimiento cualesquiera otros proyectos, o sus modificaciones, no comprendidos en aquellos, pero *“que puedan tener efectos apreciables, directa o indirectamente, ya sea individualmente o en combinación con otros planes, programas o proyectos, sobre espacios protegidos Red Natura 2000 o significativos sobre espacios naturales protegidos, montes en régimen especial, zonas húmedas y embalses protegidos”* (el inciso añadido por la reforma es la parte subrayada).

Sin embargo, el segundo párrafo autoriza al titular de la consejería competente por razón de la materia para determinar por orden *“los proyectos que no son susceptibles de causar efectos adversos y, por tanto, no afectan de forma apreciable, directa o indirectamente, ya sea individualmente o en combinación con otros planes, programas o proyectos, a espacios protegidos Red Natura 2000, ni de forma significativa a espacios naturales protegidos, humedales de importancia internacional, montes en régimen especial, zonas húmedas y embalses protegidos, Reservas de la Biosfera, hábitats de interés comunitario u otras áreas importantes para la conservación de especies en régimen de protección especial”* y que, en consecuencia, quedarían excluidos del deber de someterse a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental.

De entrada, la orden que se dictase no podría excepcionar, en ningún caso, del deber de someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, ninguno de los proyectos que se contemplan en el artículo 7 de la Ley 21/2013 pues, de hacerlo, se estaría contraviniendo la normativa básica estatal, por lo que deberá matizarse la disposición proyectada en este sentido. Adicionalmente, la exclusión *a priori* de determinados proyectos desvirtúa la esencia de la evaluación de impacto ambiental, pues esta implica un examen individualizado y casuístico de cada proyecto para poder determinar sus potenciales efectos en el medio ambiente, a tenor de las concretas características del mismo, lo que resulta contrario a la exclusión genérica de categorías o clases de proyectos a dicho deber.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Finalmente, se suprime la inclusión expresa de las instalaciones de suministro de combustible y crematorios a la evaluación ambiental de actividades, así como de los campos de golf a evaluación de impacto ambiental ordinaria, por lo que les resultará de aplicación el régimen general.

4. Artículo sexto. Modificación de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, por la que se regula la garantía del suministro eléctrico de la Comunidad de Madrid.

Este artículo incorpora una **disposición adicional única** a la Ley 2/2007, que pretende excepcionar de la garantía de suministro eléctrico a *“Las solicitudes de conexión de nuevos suministros individuales de demanda a la red de 36 Kilovoltios (kV) o superior tensión”* de forma transitoria, *“considerando las excepciones que, en su caso, se establece en la normativa reglamentaria por la que se desarrolla la Ley 2/2007, de 27 de marzo, por la que se regula la garantía del suministro eléctrico de la Comunidad de Madrid”* en las condiciones que se determinan.

Este régimen temporal se condiciona al desarrollo de la infraestructura eléctrica necesaria para el cumplimiento de la normativa autonómica, y hasta la puesta en servicio de la misma, debiendo informarse anualmente al órgano competente por el gestor de la red de distribución *“de los suministros conectados a la red a 31 de diciembre del año anterior que se hayan acogido a esta situación excepcional, indicando para cada uno de ellos los desarrollos y refuerzos de red pendientes de realizar y las fechas previstas de puesta en servicio de dichas infraestructuras”*.

La excepción que se introduce parece encontrar suficiente justificación y ha sido favorablemente acogida en las alegaciones formuladas al Anteproyecto durante el trámite de audiencia e información pública, si bien podría resultar conveniente concretar los plazos máximos en que debe acometerse la puesta en servicio de la infraestructura eléctrica necesaria.

A estos efectos, el artículo 7.9 del Decreto 19/2008, de 13 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se desarrolla la Ley 2/2007, de 27 de marzo, por la que se regula la garantía del suministro eléctrico en la Comunidad de Madrid, dispone que *“Cuando por razones topológicas derivadas de la naturaleza de la red las empresas distribuidoras no puedan cumplir lo señalado en los apartados anteriores, deberán presentar un informe que justifique tal circunstancia así como las medidas alternativas para conseguir un nivel equivalente de cobertura de la demanda ante la Dirección General competente en materia de energía, quien, a la vista del mismo, podrá autorizar la excepción aceptando las medidas alternativas propuestas o estableciendo las modificaciones que considere convenientes a las mismas”*, pero sin concretar nuevamente las posibles medidas y plazos para su adopción.

5. Artículo séptimo. Modificación de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid.

El artículo séptimo incorpora una **disposición adicional octava** en la Ley 2/2002, que regula dos cuestiones diferenciadas, como son, por un lado, la tramitación simultánea del procedimiento de evaluación ambiental estratégica y de la evaluación de impacto ambiental (apartado 1) y, por otro, la vigencia de las distintas evaluaciones ambientales (apartados 2 a 5), así como el régimen transitorio de tales modificaciones (apartado 6).

Atendiendo a lo anterior, desde una perspectiva de mejora de técnica normativa, se sugiere regular las dos cuestiones referidas, que no guardan una estricta relación entre sí, en dos preceptos diferenciados. Cabría plantearse, de hecho, su inclusión en el articulado de la Ley 2/2002, al no darse ninguno de los supuestos contemplados en la directriz 39 para el empleo de disposiciones adicionales. No obstante, habida cuenta de la situación en que se encuentra la Ley 2/2002, cuyo contenido se haya mayormente derogado, pierde relevancia esta circunstancia, haciéndose aconsejable el dictado de una nueva ley que dé cumplimiento a la previsión contenida en disposición transitoria primera de la Ley 4/2014, regulando de forma sistemática esta materia en el ámbito autonómico madrileño.

Por su parte, en lo que respecta al apartado 6, al establecer la aplicación transitoria de la modificación pretendida, debería contemplarse en una disposición transitoria, de conformidad con la directriz 40.

Entrando en la regulación sustantiva del precepto examinado, el apartado 1 contempla, como anticipamos, la posibilidad de acordar tramitación simultánea del procedimiento de evaluación ambiental estratégica y de la evaluación de impacto ambiental, si bien remite al desarrollo reglamentario, mediante orden del consejero competente, la regulación del “*procedimiento coordinado*”. No se establecen pautas acerca de las características o forma de tramitación de dicho procedimiento –que, en realidad, serían dos, teniendo en cuenta además, como recuerda la exposición de motivos de la Ley 21/2013, que “*la evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental se califican como «procedimiento administrativo instrumental» con respecto al procedimiento sustantivo y sectorial de aprobación o adopción de los planes y programas o de la autorización de los proyectos*”–, lo que nos imposibilita profundizar sobre su conformidad a derecho, bastando advertir en este momento que, en todo caso, deberá respetar las bases establecidas en la LPAC.

Adicionalmente, se establece que el órgano sustantivo deberá mostrar su conformidad con la tramitación simultánea, pero sin contemplar ningún parámetro al respecto, lo que genera un indeseable margen de discrecionalidad al respecto.

Por su parte, los apartados 2 a 5 amplían los plazos de vigencia, respectivamente, de las declaraciones ambientales estratégicas –que pasarían de los dos años previstos en el artículo 27 de la Ley 21/2013 a cinco años, y su prórroga de dos años a treinta meses–, los informes ambientales estratégicos –de los cuatro años previstos en el artículo 31 de la Ley 21/2013 a cinco años–, las declaraciones de impacto ambiental –de los cuatro años previstos en el artículo 43 de la Ley 21/2013 a cinco años, y sus prórrogas de dos años a treinta meses– y los informes de impacto ambiental –de los cuatro años previstos en el artículo 47 de la Ley 21/2013 a cinco años, y sus prórrogas de dos años a treinta meses–.

No se aprecia óbice jurídico a las citadas ampliaciones de los plazos de duración, toda vez que el apartado 2.b) de la disposición final octava de la Ley 21/2013 excluye de su

carácter básico “*Los plazos establecidos en los artículos 12, 17, 18, 19, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47 y en la disposición adicional décima*”, de modo que estos “*sólo serán de aplicación a la Administración General del Estado y a sus organismos públicos*”.

Como apunte adicional, los apartados 3 a 5 reproducen las fórmulas empleadas por los apartados correspondientes de los artículos 31, 43 y 47 de la Ley 21/2013, incluyendo la referencia a la publicación de las distintas resoluciones ambientales “*en el “Boletín Oficial del Estado” o diario oficial correspondiente*”. No obstante, en la medida en que, por razón de su ámbito competencial, las evaluaciones ambientales que se emitan por el órgano ambiental autonómico se publicarán en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, convendría sustituir la anterior referencia general por la del diario oficial de esta comunidad autónoma, al tratarse de una ley autonómica.

Finalmente, en lo que respecta al apartado 6, además de su aconsejable inclusión como disposición transitoria, presenta una redacción incierta, susceptible de generar importantes dudas interpretativas, pues no permite conocer si solamente resulta de aplicación a los procedimientos que se encuentren en tramitación o también a aquellos en los que la resolución ambiental ya ha sido emitida. Asimismo, solo hace referencia a las declaraciones de impacto ambiental y a los informes de impacto ambiental, desconociéndose si la omisión de las declaraciones ambientales estratégicas y de los informes ambientales estratégicos es intencional o accidental. Habida cuenta de todo ello, debe revisarse su redacción.

Esta consideración tiene carácter esencial.

6. Artículo octavo. Modificación de la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid.

Este precepto consta de dos apartados, el primero de los cuales introduce un nuevo **artículo 15** en la Ley 17/1984, relativo a las obras de interés de la Comunidad de Madrid en materia de agua.

El **apartado 1** de este artículo 15 diferencia entre las obras promovidas por Canal de Isabel II relativas a los servicios de aducción, depuración y reutilización, y las obras encomendadas a Canal de Isabel II por los municipios en relación con los servicios de distribución y alcantarillado, calificando las obras que se ejecuten en ambos casos como de interés de la Comunidad de Madrid.

La anterior distinción se corresponde con la distribución competencial de los distintos servicios integrantes del ciclo integral del agua contemplados en la Ley 17/1984, cuyo artículo 2.1 dispone que *“Los servicios de aducción, depuración y reutilización son de interés de la Comunidad de Madrid”*, en tanto que su artículo 3.1 previene que *“Los servicios de distribución y alcantarillado son de competencia municipal y podrán gestionarse mediante cualquiera de las fórmulas establecidas en la legislación vigente”*.

Para ambos supuestos, el **apartado 2** del precepto proyectado establece como consecuencia de la declaración de interés de la Comunidad de Madrid la exención de licencia previa u otros actos de control preventivo municipal, previsión que, si bien en un primer momento podría parecer susceptible de afectar a la autonomía local, ha sido reconocida en diversas disposiciones generales, e igualmente validada por la jurisprudencia constitucional dentro del respeto a los límites que por la misma se señalan.

Con respecto a esta cuestión, conviene partir de la competencia autonómica para fijar el acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo en orden a la realización de un acto de edificación (art. 11.3 TRLSRU).

No obstante, según se ha avanzado, la exención de licencia para la realización de obras de interés general está recogida en diversos preceptos de nuestra legislación. Es el caso, en el ámbito estatal, de la disposición adicional décima del mismo TRLSRU, que permite articular un procedimiento especial en lo concerniente a aquellos supuestos en que la Administración General del Estado o sus organismos públicos promuevan la realización de actos sujetos a intervención municipal previa y razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan.

En la legislación sectorial, constituyen ejemplo de esta figura el artículo 60 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que exime del control preventivo municipal, por constituir obras públicas de interés general, a las obras a las que se refiere el capítulo III de dicho texto legal (construcción de puertos, ampliación o modificación de puertos y obras realizadas por las autoridades portuarias en el dominio público portuario).

Conviene notar que el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 40/1998, de 19 de febrero, se pronunció sobre la conformidad con el texto fundamental del artículo 19.3 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que dispensaba a las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realizaran en el dominio público portuario por las autoridades portuarias, de la sumisión a los actos de control preventivo municipal. No obstante, el Alto Tribunal, al fundamento jurídico 39, remarcó dos aspectos que delimitan la posibilidad de restringir la intervención general del municipio en el control de los actos de edificación del suelo: la previsión de la emisión de un informe de la entidad local sobre la adecuación de las obras al plan especial de ordenación del espacio portuario servía de garantía de su intervención sin menoscabo de la garantía institucional de la autonomía municipal y la exención del control preventivo municipal se constreñía a las obras públicas de interés general.

Igualmente, quedan exentas de la necesidad de obtener licencia u otra modalidad de control preventivo municipal las obras hidráulicas de interés general y las obras y actuaciones hidráulicas de ámbito supramunicipal (texto refundido de la Ley de Aguas aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, en su artículo 127).

O, por acabar con los ejemplos, la disposición adicional novena de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en redacción dada por el artículo 85 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en relación con las obras de nueva construcción,

reparación, conservación y demolición, así como las agrupaciones y segregaciones de fincas, llevadas a cabo en zonas declaradas de interés para la defensa nacional o en las instalaciones militares.

La legislación autonómica ha incorporado a las legislaciones urbanísticas correspondientes una excepción similar.

Así sucede con el artículo 39 de la Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía, en relación con las obras de carreteras y de las instalaciones dedicadas a la conservación del dominio público viario de la red de carreteras de Andalucía, lo cual incluye no solo las carreteras autonómicas, sino también la red provincial, conformada por la red comarcal y la red local (art. 3). En ello podemos ver una manifestación de la posibilidad de extender la exención del control preventivo municipal a obras cuya ejecución no corresponde a la comunidad autónoma.

Igualmente, se puede encontrar un ejemplo en la regulación autonómica del sector eléctrico, caso de la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario, cuyo artículo 6 bis estatuye un régimen especial de autorización, que implica la dispensa del deber de obtener licencia urbanística o ser sometidas a cualquier otro acto de control preventivo municipal o insular, en relación con las obras de modernización o el establecimiento de instalaciones de generación, transporte o distribución eléctrica en que concurren razones justificadas de urgencia o excepcional interés.

Los anteriores supuestos constituyen excepciones, en virtud de la correspondiente previsión normativa, a la regla general incorporada al artículo 84.1.b) de la LBRL, a cuyo tenor, *“Las licencias o autorizaciones otorgadas por otras Administraciones Públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las Entidades locales”*. Las características comunes concurrentes pueden cifrarse en: a) su previsión específica en la legislación, b) la existencia de razones de interés general y c) la previsión de un sistema jurídico de armonización entre la realización de la obra o actividad de interés general y el cumplimiento de la legalidad urbanística.

Específicamente, en lo que respecta a la normativa autonómica madrileña, la exención de título habilitante urbanístico encontraría su amparo en el artículo 160 de la LSCM, en el que se contempla la siguiente excepción:

*“No requerirán título habilitante urbanístico los siguientes actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo, subsuelo o el vuelo:*

*a) Las obras públicas y demás construcciones e instalaciones eximidas expresamente por la legislación sectorial”.*

Por consiguiente, la exención de licencia contemplada en el futuro artículo 17.2 de la Ley 17/1984 resultaría subsumible en el supuesto previsto en el precepto transcrito.

A mayor abundamiento, la introducción de un régimen de exención de licencias urbanísticas con respecto a las obras que afectan a los recursos hídricos no constituiría un caso aislado en el derecho autonómico comparado. Así resulta, verbigracia, del análisis de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía, que contempla un régimen singular en relación con las obras hidráulicas que la propia ley cataloga como “*de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía*”, que incluye la dispensa de la obtención de licencia y de cualquier acto de control preventivo municipal de los prevenidos en el artículo 84.1 b) de la LRBRL, así como la modificación del planeamiento urbanístico municipal para adaptarlo a la implantación de las nuevas infraestructuras o instalaciones (art. 29.2).

Con independencia de la diferente magnitud de las obras a las que se refiere la ley andaluza en relación con el Anteproyecto que es objeto de este informe, interesa destacar que, según se deduce del artículo 29.6, en relación con el 31.5, del texto legal autonómico, el singular régimen que establece afecta también a las obras realizadas por la Junta de Andalucía en virtud de convenios concertados con las entidades locales.

Por su interés a efectos de la consulta, destacamos a continuación la literalidad de ambos preceptos:

*“Las obras de interés de la Comunidad Autónoma que se construyan por la Junta de Andalucía y que deban ser gestionadas por los municipios de acuerdo con sus competencias agotarán dicho interés una vez construidas y entregadas a las Entidades Locales, conforme a la previsión del artículo 31.5” (art. 29.6).*

*“Las infraestructuras de aducción y depuración que se construyan por la Junta de Andalucía al amparo de los convenios y que deban ser gestionadas por los municipios de acuerdo con sus competencias pasarán a ser de titularidad de estos últimos o, en su caso, de las entidades supramunicipales, cuando tenga lugar su entrega a la entidad local competente por la Administración Autónoma [...]” (art. 31.5).*

La interpretación coherente de los dos artículos permite inferir que, entretanto se mantenga la consideración de las obras como de interés autonómico, se les aplica el régimen urbanístico específico y privilegiado instituido por el artículo 29.2, al que hemos hecho anterior referencia, no obstante tratarse de infraestructuras municipales cuya ejecución se le encomienda a la comunidad autónoma en virtud de convenio.

En otros casos, aun de una forma más indirecta, también es posible la aplicación de un régimen singular en materia de licencias. Es el caso de la Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, cuyo artículo 5, en su apartado 2, permite declarar de interés regional cualquier obra o actuación en materia de abastecimiento de agua, de saneamiento y de depuración de aguas residuales, aunque no sean promovidas por la Administración autonómica.

Sin perjuicio de lo anterior, cabría plantearse la posibilidad de enfatizar el «interés» existente en la realización de obras, cualificándolo como interés general o interés público, toda vez que la expresión «interés de la Comunidad de Madrid» puede no ser suficientemente expresiva de la realidad que se quiere expresar, y ello a pesar de que otros

precedentes autonómicos hacen uso de esa misma terminología, incluyendo la propia Ley 17/1984.

Téngase en cuenta, a estos efectos, que la expresión «interés de la Comunidad» viene relacionada con una cuestión competencial, ya que el artículo 26.1.5 del EACM le atribuye la competencia exclusiva para la realización de las “*Obras públicas de interés de la Comunidad, dentro de su propio territorio*”, en tanto que el artículo 26.1.8 del EACM le asigna competencia exclusiva sobre los “*Proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad. Aguas nacientes, superficiales, subterráneas, minerales y termales, cuando discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid*”. En cambio, el concepto de interés general se encuentra relacionado con la satisfacción de fines superiores a los que deben servir las Administraciones Públicas a tenor del artículo 103 de la Constitución y es el concepto que emplea, por ejemplo, el artículo 163.1 de la LSCM como uno de los supuestos que amparan la realización de actos sin licencia.

Entrando ya en el examen del **apartado 3**, se establece que la aprobación del proyecto técnico de tales obras comportará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación, que parte de lo previsto en el artículo 10 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa –y, en particular, de su inciso final-, conforme al cual “*La utilidad pública se entiende implícita, en relación con la expropiación de inmuebles, en todos los planes de obras y servicios del Estado, Provincia y Municipio. En los demás casos en que por Ley se haya declarado genéricamente la utilidad pública, su reconocimiento en cada caso concreto deberá hacerse por acuerdo del Consejo de Ministros, salvo que para categorías determinadas de obras, servicios o concesiones las Leyes que las regulan hubieren dispuesto otra cosa*”.

Por su parte, el **apartado 6** regula el procedimiento de aprobación de las obras reguladas en este artículo, que se asimila al contemplado en el artículo 163 de la LSCM.

Como observación final, existen otras legislaciones autonómicas que, en relación con las actuaciones a las que se les aplica un régimen singular en materia de licencias, contemplan adicionalmente la imposibilidad de suspensión de las obras de interés autonómico por parte del municipio afectado. Es el caso, por ejemplo, de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, en su artículo 56.1 b). También, en el ámbito estatal, del artículo 127 del texto refundido de la Ley de Aguas.

- Por último, se añade una **disposición adicional sexta**, respecto de la que solamente procede puntualizar que, donde dice “*Declaración de Evaluación de Impacto Ambiental*”, en su párrafo segundo, resultaría más correcto decir “*declaración de impacto ambiental*”, para ajustarse a la terminología empleada por la Ley 21/2013.

### **OCTAVO. - ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL CAPÍTULO III.**

El Capítulo tercero se centra en las «Medidas para la mejora del bienestar animal», y se compone de un único artículo, el noveno, que aborda la Modificación de la Ley 4/2016, de 22 de julio, de Protección de los Animales de Compañía de la Comunidad de Madrid.

De acuerdo con lo elucidado en la exposición de motivos del Anteproyecto, se persigue con ello su necesaria adaptación a la normativa básica estatal; en concreto, y, según se indica “*se adaptan a lo recogido en la norma nacional las definiciones, las obligaciones y prohibiciones con respecto a los animales, los registros, la identificación, la cría y venta, los requisitos de los núcleos zoológicos, la recogida de animales abandonados, y el régimen sancionador*”.

De modo previo al concreto examen del articulado, estimamos oportuno formular tres importantes reflexiones a propósito de su contenido.

I.- En primer término, y habida cuenta de la amplitud de la modificación planteada, estimamos preciso ahondar en el aspecto competencial a fin de clarificar los parámetros a los que ha de atenerse el legislador autonómico.

Tal y como hemos señalado *ut supra*, la doctrina consultiva se ha encargado de precisar (así, en el Dictamen 85/18, de 14 de septiembre, del Consejo Consultivo de La Rioja, sobre la Proposición de ley de iniciativa legislativa popular de protección de los animales), que la CE no recoge expresamente la protección animal entre los títulos competenciales relacionados, respectivamente, en sus artículos 149 (competencias exclusivas del Estado) y 148 (materias asumibles por las comunidades autónomas en virtud de sus estatutos de autonomía).

Bajo esta premisa, y como ya hemos anticipado, se ha venido a conceptuar la protección de los animales como una materia transversal sobre la que inciden diversos títulos competenciales, tanto del Estado como de las comunidades autónomas. De esta forma, cuando alguno de estos entes ejerza potestades normativas sobre los ámbitos sectoriales sobre los que ostenta competencia, le corresponderá tener en cuenta dicho designio de protección de los animales.

Esta concepción está presente, precisamente, en la STC 81/2020, recaída en relación con la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja. En ella, tras recoger la falta de consignación expresa de la materia en los listados de títulos competenciales de los artículos 148 y 149 de la CE, el Alto Tribunal reseñó la caracterización de la protección de los animales como *«una materia relativamente novedosa en la que pueden concurrir diversos títulos competenciales, tanto estatales como autonómicos»*. Asimismo, definió la situación jurídica establecida en relación con dicho designio como de *«entrecruzamiento o concurrencia competencial de títulos habilitantes diferentes, estatales y autonómicos»*.

Así, entre las competencias estatales que podrían justificar la actuación regulatoria del Estado en la materia, la sentencia constitucional de referencia citó, aunque sin carácter exhaustivo, las ostentadas por aquel sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13), las bases y la coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16) y la legislación básica sobre protección del medio ambiente (149.1.23). Asimismo, destacó la existencia de otros títulos habilitantes que podrían justificar la intervención de la Comunidad Autónoma de La Rioja en su regulación, al

amparo de su estatuto de autonomía, como podría ser el caso de la ordenación de la planificación económica de la comunidad autónoma (art. 8.1.4); comercio interior (art. 8.1.6); agricultura y ganadería (art. 8.1.19); pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza (art. 8.1.21); espectáculos (art. 8.1.29); protección medioambiental y de los ecosistemas (art. 9.1), defensa de consumidores y usuarios (art. 9.3) o sanidad e higiene (art. 9.5).

Sirva lo anterior para significar la falta de unilateralidad de las competencias concernientes a la protección animal, así como la posibilidad de que una pluralidad de títulos competenciales asumidos por las comunidades autónomas incida sobre dicha materia.

En el mismo sentido, ya se había pronunciado el Consejo de Estado en sus dictámenes 2135/2006, de 23 de noviembre, y 865/2014, de 29 de enero, en el último de los cuales se viene a afirmar:

*“Esta última materia, es decir, el bienestar de los animales (...) es una política pública "nueva" para los Estados por lo que en muy pocas constituciones de Estados descentralizados, salvo las de aquellos que han procedido a cambios recientes, como Alemania, Austria o Suiza, hay distribución expresa de competencias entre el Estado y otras Administraciones territoriales. En su ausencia, en función del contenido regulatorio concreto de que se trate, el Estado puede utilizar distintos títulos competenciales, tales como el de la legislación penal o el de la legislación civil, dado que es esta la legislación civil que regula los aspectos esenciales de la relación entre los seres humanos y lo que, si bien hasta épocas recientes -y en parte formalmente todavía- son meras cosas (los animales como bienes muebles -o inmuebles si se transmiten con el fundo-, artículo 333 del Código Civil), ahora es configurado por la doctrina como "bien entrañable" y por mandato del derecho positivo del máximo rango aplicable en España después de la Constitución misma -los Tratados Constitutivos de la Unión Europea-, como "seres sentientes" o "sensibles" -artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea- como ha reiterado este Consejo de Estado desde el dictamen n.º 2.545/2004), o simplemente como "no cosa" (vid. el artículo 511-1, apartado 3, del Libro Quinto del Código Civil de Cataluña, aprobado por Ley 5/2006, de 10 de mayo). Incluso, como ha señalado el Consejo de Estado en múltiples dictámenes desde el ya citado n.º*

*2.135/2006, el Estado puede invocar el inciso del artículo 149.3 de la Constitución (...). Por ello, el Estado puede legislar en distintos aspectos, sean o no en transposición o en ejecución de tratados y normas europeas, con múltiples títulos competenciales y así lo ha hecho en múltiples leyes y reales decretos (...)*

*(...) El que la competencia estatal pueda obedecer a varios títulos competenciales, incluido el del citado inciso del 149.3 de la Constitución, no quiere decir que las Comunidades Autónomas -y la Ciudad de Ceuta- no tengan competencia para regular la materia. Todo lo contrario (...). Todo ello sin perjuicio de que cuando el legislador estatal ha promulgado es obvio que, en principio, esa legislación debe respetarse tanto por las Comunidades Autónomas (...)*” (el subrayado es nuestro).

Así pues, y según lo expuesto, la Comunidad de Madrid puede acometer una regulación sobre esta materia en la medida en que fundamente su competencia en alguno de los títulos recogidos en el EACM, con respeto, en todo caso, a la normativa estatal que pueda tener incidencia en la misma.

En el presente caso, como hemos ya anticipado, se afronta la modificación de la referida Ley 4/2016, que fuera dictada en uso de las atribuciones que le confiere el EACM en materia de protección del medio ambiente (artículo 27.7), sanidad e higiene (artículo 27.4) y ocio (artículo 26.1.22), con el fin de colmar la “*necesidad inaplazable de adaptar los contenidos de la misma a la Ley estatal 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales*”, tal y como se recoge en la exposición de motivos del Anteproyecto.

La aludida Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales (en adelante, Ley 7/2023), conforme se desprende de su disposición final sexta, tiene fundamentalmente carácter de legislación básica, al dictarse al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.13.<sup>a</sup>, 16.<sup>a</sup> y 23.<sup>a</sup> de la Constitución española, que reserva al Estado, respectivamente, competencias exclusivas en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, de bases y coordinación general de la sanidad y de legislación básica sobre protección del medio ambiente, si bien confluyen

en su dictado, respecto de determinados preceptos, otros títulos competenciales tales como competencia exclusiva en materia de legislación mercantil (art. 149.1.6.<sup>a</sup> CE), en materia de la legislación civil (art. 149.1.8.<sup>a</sup>), en materia de régimen aduanero y arancelario y comercio exterior (art. 149.1.10.<sup>a</sup>), en materia de seguridad pública (art. 149.1.29.<sup>a</sup>) y en materia de estadística para fines estatales (art. 149.1.31.<sup>a</sup>).

Otros preceptos de la Ley 7/2023, no revisten carácter básico, siendo de aplicación únicamente en el ámbito estatal.

A propósito del carácter básico de la normativa estatal, nos remontamos al criterio que fuera expuesto por la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid (hoy, Abogacía General de la Comunidad de Madrid), en su Informe de 10 de mayo de 2011, en tanto se previno que las bases han de ser, en cuanto a su contenido, un común denominador normativo para el conjunto del Estado. Deben fijar los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, como expresión de la unidad de éste y con especial atención a aspectos más estructurales que coyunturales. Asimismo, es consustancial a las bases la idea de estabilidad, sin que, por lo demás, puedan descender a regulaciones de detalle. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha declarado que *“el ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector materia”* (por todas, STC 223/2000, de 21 de septiembre).

Al socaire de lo anterior, las bases no pueden agotar el entero espacio normativo del ámbito regulado. Han de permitir la introducción de las peculiaridades que cada comunidad autónoma estime oportunas, dentro del ámbito de competencias estatutariamente asumido. No resulta posible, pues, que las bases estatales vacíen de contenido las competencias autonómicas en una determinada materia, mediante la imposición de un régimen uniforme que no permita, a partir de lo considerado por el Estado como básico, la instrumentación de opciones diversas. En sentido contrario,

tampoco las comunidades autónomas, al dictar sus disposiciones de desarrollo de la normativa básica estatal, pueden invadir el ámbito previamente reservado al Estado por ésta (entre otras, STC 98/2004, de 25 de mayo, o la más reciente 99/2022, de 13 de julio).

Conforme a los parámetros expuestos, la modificación proyectada sobre la Ley 4/2016 habrá de respetar, en consecuencia, la normativa básica y no invadir competencias exclusivas del Estado.

II.- En segundo término, como consideración previa de técnica normativa, y toda vez que el empleo de la técnica conocida como *lex repetita* resulta una constante a lo largo del articulado de la norma proyectada, estimamos oportuno recordar, en esta sede, la doctrina que al respecto condensa el Consejo Consultivo de Andalucía en su Dictamen 317/2019, de 24 de abril:

*“En relación con la repetición de preceptos de la normativa básica conviene recordar, tal y como señala en su informe el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, que este Consejo Consultivo ha expuesto el peligro del empleo de la “lex repetita”, que constituye una deficiente técnica legislativa aunque se emplee a menudo con la finalidad de poner al alcance del operador jurídico, en un mismo texto normativo con vocación integradora, la normativa autonómica y las normas estatales con directa incidencia sobre la materia regulada, proporcionando una visión sistemática sobre su régimen jurídico.*

*Así en el dictamen 240/2018 se recuerda que dicha técnica no está exenta de riesgos (dictamen 570/2016 que, a su vez, se remite al dictamen 545/2016, en la línea del dictamen 277/2007 y otros anteriores), dada la posibilidad de que la reproducción matizada colisione o simplemente distorsione el significado de un precepto estatal. En los dictámenes citados se indica que este Consejo Consultivo no prejuzga las soluciones de técnica legislativa que pueden introducirse para salvar los inconvenientes que derivan de la denominada “lex repetita”, pero, en todo caso, subraya con vehemencia que, cuando el legislador decida trasladar preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados, pues el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se*

trate de matices o precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir, tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma.

A este respecto, la STC 62/2017, de 25 de mayo (FJ 7) señala lo siguiente: «la legislación autonómica puede incurrir en inconstitucionalidad mediata, no sólo cuando contradice la normativa básica estatal, también cuando penetra el espacio normativo que ha ocupado el legislador básico, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en las bases. Tal es la doctrina constitucional relativa a las leges repetitae. Conforme a ésta, la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero sólo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo [por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2; 73/1997, de 11 de abril, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10 a); y 18/2011, de 13 de marzo, FJ 18]» (STC 73/2016, de 14 de abril, FJ 10)».

En cualquier caso, el Consejo Consultivo reitera la necesidad de evitar cualquier confusión sobre el origen de un determinado precepto (en la disposición reglamentaria proyectada se emplea por lo general la fórmula “de conformidad con”) y, sobre todo, es preciso asegurar que la redacción utilizada no desvirtúa o distorsiona las normas dictadas por el Estado en el ejercicio de su competencia” (el resaltado es nuestro).

Como se apunta en el extracto transcrito, el Tribunal Constitucional también se ha hecho eco de esta inveterada doctrina referente a la *lex repetita*, consolidando la existencia de dos supuestos de alcance disímil. Así los describe la reciente STC 76/2024, de 8 de mayo:

“La doctrina constitucional de la *lex repetita* distingue dos supuestos de reiteración autonómica de normas estatales en función de la exclusividad o no de la competencia estatal sobre la materia de la norma transcrita, que han quedado expuestos en la STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 8.D).a):

*i. En el primer supuesto, en el que la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la comunidad autónoma carece de competencias, «la falta de habilitación autonómica debe conducirnos», como regla general, «a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal, salvo supuestos excepcionales, como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo», sobre repetición de normas estatales procesales [artículo 149.1.6.ª CE; por todas, SSTC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9, y 51/2019, de 11 de abril, FJ 6.a)].*

*Un precepto autonómico será inconstitucional por invasión competencial siempre que regule cuestiones que le están vedadas, con independencia de la compatibilidad o incompatibilidad entre la regulación autonómica controvertida y la dictada por el Estado, dado que en virtud de la doctrina sobre la lex repetita al legislador autonómico le está prohibido reproducir la legislación estatal que responde a sus competencias exclusivas. «Y, con mayor razón, le está vedado parafrasear, completar, alterar, desarrollar, o de cualquiera otra manera directa o indirecta incidir en la regulación de materias que no forman parte de su acervo competencial» [por todas, SSTC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 6 c), y 13/2019, de 31 de enero, FJ 2]. Así lo ha declarado este tribunal en materias de inequívoca competencia exclusiva estatal: (i) sobre legislación civil (artículo 149.1.6.ª CE), tanto en supuestos en que las comunidades autónomas carecen de Derecho civil foral [SSTC 150/1998, de 2 de julio, FJ 4, o 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10.d)] como en supuestos relativos a las materias que «en todo caso» competen en exclusiva al Estado [SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 19; 14/1986, de 31 de enero, FFJJ 5 y 6, y 61/1992, de 23 de abril, FJ 4.b)]; (ii) sobre legislación penal del artículo 149.1.6.ª CE (STC 162/1996, de 17 de octubre, FJ 3); (iii) sobre legislación laboral del artículo 149.1.7 CE (STC 159/2016, de 22 de septiembre, FFJJ 3 y 4); y (iv) sobre seguridad pública del artículo 149.1.29.ª CE (STC 172/2013, de 10 de octubre, FJ 5).*

*ii. El segundo supuesto de lex repetita que distingue la doctrina constitucional (STC 341/2005, FJ 9) se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la comunidad autónoma, generalmente preceptos básicos estatales reproducidos por normas autonómicas. En este supuesto «la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda*

*producir en el caso concreto» (FJ 9). Así, según sintetiza la STC 51/2019, tal reiteración, para ser admisible desde el punto de vista constitucional, deberá dar satisfacción a dos condiciones: que la reproducción de las bases estatales tenga como finalidad hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias propias y que la reproducción de la normativa básica sea fiel y no incurra en alteraciones más o menos subrepticias de la misma [FJ 6.a)]” (el subrayado es nuestro).*

Conforme a lo expuesto, y sin perjuicio de alertar sobre el peligro que entraña la utilización de esta técnica, la reproducción de preceptos de la normativa básica estatal en la reglamentación autonómica de desarrollo resultará admisible siempre y cuando se observen dos premisas: que tal reproducción (i) se realice con objeto de dotar al texto de mayor inteligibilidad, facilitando su comprensión por los destinatarios y (ii) que se haga de forma literal a fin de evitar que el principio de seguridad jurídica se resienta.

Bajo estos parámetros habremos de analizar, en consecuencia, el articulado de la norma proyectada, incidiendo con mayor énfasis en el estudio de aquellos preceptos que requieren la formulación de consideraciones más específicas al respecto.

III.- En tercer lugar, conviene poner de relieve que el Anteproyecto sometido a consulta, además de la intención declarada de adaptar el contenido de la Ley 4/2016 a la referida Ley 7/2023, incorpora una regulación *ex novo* relativa a “los animales utilizados en actividades específicas” (aves de cetrería, perros pastores y de guarda del ganado), los utilizados en “actividades profesionales” (v.gr., perros de rescate), y “los perros de caza, rehalas y animales auxiliares de caza”, que precisamente son objeto de exclusión en la precitada norma estatal (art. 1.3 e).

De este modo, observamos la inclusión en el texto normativo objeto de informe de las oportunas definiciones a tal efecto en los apartados i) a o) del artículo 4, o la incorporación de previsiones específicas en el artículo 6, apartado 3, letras c) y j), relativo a “*las obligaciones con respecto a los animales de compañía*”; también en las letras b), d), l), o) p) y x) del artículo 7, referente a las “*prohibiciones*” con respecto al mismo tipo de animales;

o en el que sería el nuevo artículo 14 de la Ley, en lo tocante a las “*Condiciones generales de la cría, venta y transmisión de animales de compañía*”.

Tales previsiones constituyen matizaciones, incluso, en ocasiones, pueden considerarse auténticas excepciones, respecto a la reglamentación general, por lo que se hace indeclinable incorporar en la MAIN una explicación debidamente justificada respecto a su necesaria inclusión en el texto -habida cuenta, como hemos señalado, de las exclusiones que sobre este tipo de animales contiene la Ley 7/2023-. Asimismo, se torna necesario justificar debidamente las razones que conducen a incorporar cada una de las particularidades apuntadas en tanto constituyen, según lo indicado, un régimen cuanto menos singular aplicable a tales animales.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La consecuencia de los defectos de técnica legislativa hasta el momento expuestos con carácter general, que se evidencian con más detalle a propósito del estudio pormenorizado del articulado que realizaremos a continuación, es la posible existencia de problemas interpretativos que puedan derivarse de la aplicación práctica de la ley –comenzando por su propio alcance y ámbito de aplicación-, susceptible de generar inseguridad jurídica, así como mayores riesgos de coordinación con la normativa básica estatal, que se verán incrementados en el caso de promulgarse ulteriores modificaciones de su contenido.

Sentado cuanto antecede, procederemos seguidamente al concreto examen del articulado atinente a esta modificación de la meritada Ley 4/2016.

El apartado Uno modifica el **artículo 4** de la Ley 4/2016, relativo a las definiciones.

El precepto recoge definiciones establecidas en el artículo 3 de la Ley 7/2023, con las adaptaciones adecuadas a la normativa y ámbito de la Comunidad de Madrid.

En la definición recogida por la letra a) *in fine*, bastaría con hacer referencia al “*Registro de Animales de Compañía*”, según la dicción empleada por la propia norma estatal.

En la definición contenida en la letra d) se recomienda la cita completa de la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio. Todo ello de conformidad con la directriz 73.

En la definición que contiene este apartado d) de “*animal silvestre en cautividad*”, se advierte que éstos pueden tener la condición de animal de compañía si se incluyen el listado positivo de animales de compañía, añadiendo a continuación que “*de lo contrario, será considerado a los efectos de esta ley como silvestre en cautividad*”. Ello es igualmente congruente con la definición de la letra a), que califica los animales de compañía como “*animal doméstico o silvestre en cautividad, mantenido por el ser humano...*”.

Debiera revisarse la expresión resaltada (“*a los efectos de esta ley*”) pues si bien es cierto que se reproduce literalmente lo previsto en la Ley 7/2023 (art. 3, ap. d), a diferencia de la norma estatal, que sí incorpora una regulación específica relativa a los animales silvestres en cautividad (art. 31 y 32), la norma proyectada no contiene una regulación particularizada al respecto.

Debe llamarse la atención, en todo caso, sobre el carácter básico de los precitados artículos 31 y 31 de la Ley 7/2023, resultando plenamente aplicables, por ende, en el ámbito autonómico.

Las letras j) a ñ) establecen definiciones propias específicas para la normativa de la Comunidad de Madrid en materia de animales utilizados en actividades cinegéticas.

En concreto, en las letras k) a ñ) posteriores se abordan las definiciones de los perros y hurones de caza, rehalas, perros pastores de ganado y aves de cetrería, respectivamente.

Ya hemos apuntado, previamente, que resultará necesario explicitar en la MAIN los motivos por los que se estima necesario o procedente su incorporación a la norma proyectada.

La letra ag) incorpora una definición de “sacrificio.” Esta definición no aparece recogida como tal en la ley estatal sin perjuicio que, de su contenido, puedan inferirse sus caracteres esenciales que, por lo demás, resultan, en términos generales, acordes con lo preceptuado en la citada Ley 7/2023, que prohíbe el sacrificio de los animales de compañía “*salvo por motivos de seguridad de las personas o animales o de existencia de riesgo para la salud pública debidamente justificado por la autoridad competente*”.

Conforme a tal previsión estatal, el Anteproyecto debería incorporar el inciso “(...) *debidamente justificado por la autoridad competente*”, ya que constituye un elemento esencial en la regulación del artículo 27 a) de la Ley 7/2003. De no incorporarse, existe el riesgo de entender que podrían darse sacrificios sin la justificación expresada.

Recordamos, de nuevo, en esta sede, que la doctrina constitucional admite la reproducción en normas autonómicas de preceptos de carácter básico siempre “*que la reproducción de la normativa básica sea fiel y no incurra en alteraciones más o menos subrepticias de la misma*” (STC 76/2024, de 8 de mayo, entre otras).

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otro lado, devendría necesario especificar en mayor medida, y por indeclinables razones de seguridad jurídica qué “*razones medioambientales*” -se sobreentiende que ligadas a motivos de “seguridad de las personas o animales o de riesgo para la salud pública”- podrían constituir el fundamento de tal decisión.

El apartado Dos modifica el **artículo 5** de la Ley 4/2016, relativo a las exclusiones.

El precepto recoge, parcialmente, el contenido del artículo 1.3 de la Ley 7/2023. En particular, omite su letra e), a cuyo tenor se excluyen del ámbito de aplicación de la norma estatal:

*“e) Los animales utilizados en actividades específicas (las deportivas reconocidas por el Consejo Superior de Deportes, las aves de cetrería, los perros pastores y de guarda del ganado) así como los utilizados en actividades profesionales (dedicados a una actividad o cometido concreto realizado conjuntamente con su responsable en un entorno profesional o laboral, como los perros de rescate, animales de compañía utilizados en intervenciones asistidas o los animales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o de las Fuerzas Armadas). Igualmente quedarán excluidos los perros de caza, rehalas y animales auxiliares de caza. Todos ellos se regulan y quedarán protegidos por la normativa vigente europea, estatal y autonómica correspondiente, y que les sea de aplicación al margen de esta ley.”*

En línea con lo ya señalado *ut supra*, resultará perentorio justificar oportunamente en la MAIN el motivo por el que se opta por no incorporar la exclusión prevista en la norma estatal. En lugar de excluirlos, el Anteproyecto que nos ocupa incluye, como venimos indicando, una serie de peculiaridades en relación con este tipo de animales que, de igual modo, debieran ser objeto de la pertinente justificación, según lo ya expuesto.

En cualquier caso, para mayor claridad y completitud de la norma, pudiera valorarse la oportunidad de incorporar en el Anteproyecto una remisión a la normativa específica por la que habrían de regirse este tipo de animales, siguiendo las previsiones del artículo 1.3 e) de la Ley 7/2023 anteriormente transcrito.

Por lo demás, nos centraremos en el apartado d) del artículo 5 que venimos examinado (“La presente Ley no será de aplicación a: (...) d) Los animales silvestres, que se rigen por lo establecido en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, salvo que se encuentren en cautividad”). De tal previsión se infiere que los animales silvestres en cautividad sí quedarían integrados en el ámbito aplicativo de la norma autonómica.

Cabe puntualizar al respecto, reiterando la idea previamente apuntada, que los animales silvestres en cautividad no son objeto de específica regulación por el prelegislador autonómico, a diferencia de lo que ocurre en la Ley 7/2023, cuyo Capítulo III del Título I -artículos 31 y 32- sí contiene una ordenación de los mismos.

Sin duda, la dicción empleada obedece a la fiel reproducción de la norma estatal; no obstante, a fin de evitar cualquier atisbo de incoherencia normativa, se sugiere reformular el precepto, pudiendo, a tal efecto, incorporar una remisión a la regulación estatal de este tipo de animales que, como sabemos, detenta en este punto carácter básico.

El apartado Tres modifica el **artículo 6** de la Ley 4/2016, relativo a las obligaciones con respecto a los animales de compañía.

La redacción propuesta fusiona las obligaciones establecidas por la normativa básica estatal en los artículos 24 y 26 de la Ley 7/2023, de lo que resulta un artículo de excesiva extensión, aspecto que resulta criticable desde el punto de vista de la técnica normativa, debiendo traer a colación la directriz 30 según la cual:

*“Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados.*

*El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos.”*

Si bien es cierto que el precepto analizado se estructura en cuatro apartados, la extensión de cada uno de ellos puede resultar en exceso farragosa, por lo que se sugiere reformular su redacción, proponiendo la regulación en artículos independientes de las diferentes temáticas que aborda, que precisamente se corresponden con diferentes preceptos de la norma estatal básica.

Así, los apartados 1 y 2, en la nueva redacción prevista para el artículo 6 de la Ley 4/2016, se corresponden con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 7/2023, dedicado a las *“Obligaciones generales con respecto a los animales de compañía y silvestres en cautividad”*, mientras que el apartado 3 reproduce, en esencia, el contenido del artículo 26 de la Ley 7/2023, que se rubrica *“Obligaciones específicas con respecto a los animales de compañía”*. Por su parte, el apartado 4 integra el contenido del artículo 28 de la Ley estatal, referente a *“los animales de compañía en espacios abiertos”* (a excepción de su apartado 2).

Advertido lo anterior, y en cuanto el precepto analizado reproduce, como indicamos, la normativa básica estatal, no podemos sino traer a colación de nuevo la doctrina atinente a la *lex repetita*. No se aprecia, en tal sentido, que la redacción empleada por el prelegislador autonómico desvirtúe o distorsione las normas dictadas por el Estado en el ejercicio de su competencia, entendiéndose que su reproducción, que se acompaña de ciertas particularidades -como hemos tenido oportunidad de advertir- obedece a hacer más inteligible la normativa autonómica.

Recordamos, a tal efecto, la doctrina sentada por el TC (por todas, STC 76/2024, de 8 de mayo): *“tal reiteración, para ser admisible desde el punto de vista constitucional, deberá dar satisfacción a dos condiciones: que la reproducción de las bases estatales tenga como finalidad hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias propias y que la reproducción de la normativa básica sea fiel y no incurra en alteraciones más o menos subrepticias de la misma”*.

En cualquier caso y conforme a lo indicado, para una mejor comprensión y claridad de la norma, se recomienda reformular el precepto, pudiendo, a tal fin, seguir el orden y contenido previsto en la normativa estatal.

Sentado cuanto antecede, podemos formular de forma más concreta las siguientes observaciones en relación con el contenido de este artículo 6:

La letra c) del apartado 3, referida a la obligación de *“adoptar las medidas necesarias para evitar que su tenencia o circulación ocasionen molestias, peligros o amenazas o daños a las*

*personas, otros animales o a las cosas*”, adiciona, respecto a la Ley 7/2023, un nuevo párrafo tendente, aparentemente, a excluir del concepto ocasionar *“molestias, peligros o amenazas o daños a las personas, otros animales o a las cosas”*, a *“las acciones realizadas por los animales utilizados en actividades específicas y profesionales en el desarrollo de sus actividades, siempre y cuando estas acciones sean necesarias para llevarlas a cabo correctamente”*, para aludir, seguidamente, y a título de ejemplo, a la posibilidad de utilizar correa en caso de animales que se encuentren en zonas en las que padece el ganado en régimen extensivo.

Esta adición, como venimos señalando, es fruto de la inclusión en el Anteproyecto de los animales utilizados en el trascurso de *“actividades específicas y profesionales”*, que en la Ley 7/2023 se encuentran excluidos.

Ahora bien, la redacción empleada, más allá del ejemplo expresamente consignado (relativo al uso de la correa), adolece de la necesaria concreción, por lo que se insta, por razones de seguridad jurídica, a reformular la misma con el fin de dotar al texto de mayor certeza. No podemos olvidar, en tal sentido, que el principio de seguridad jurídica, que ha de inspirar la redacción de todo texto normativo, *“ha de entenderse como certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando la claridad y no la confusión normativa”* (por todas, STC 84/2015, de 30 de abril). Asimismo, debe valorarse la adecuada ponderación entre bienes jurídicos protegidos, pues el precepto, en la forma en que se encuentra formulado, haría prevalecer el desarrollo de determinadas *“actividades específicas y profesionales”* (que no concreta) a las *“molestias, peligros o amenazas o daños a las personas, otros animales o a las cosas”*, pareciendo conveniente plantear alguna matización o limitación a la excepción introducida.

La letra j) del mismo apartado 3 establece que:

*“3. Los titulares o personas que convivan con animales de compañía tienen el deber de protegerlos, así como la obligación de cumplir lo previsto en la presente ley y en la normativa que la desarrolle, y en particular:*

*(...)*

*j) Los servicios municipales y los servicios encargados del mantenimiento de carreteras que retiren el cadáver de un animal de compañía identificado, estarán obligados a comunicar a las personas titulares del animal esta retirada.”*

La previsión *ut supra* transcrita, no parece tener encaje en el apartado 3 de este artículo, dedicado a las obligaciones de los titulares o personas que convivan con los animales de compañía.

Se observa, asimismo, que el vigente artículo 13, apartado 4, de la Ley 4/2016 contiene una previsión de contenido análogo cuando afirma “*La retirada de animales muertos en carreteras o vía pública se realizará previa comprobación de su identificación y aviso a su propietario, en su caso*”.

Así pues, y en orden a dotar al texto de la debida coherencia normativa, se conmina a reconsiderar la ubicación de la citada letra j), así como la reformulación del precitado artículo 13.4 de la Ley 4/2016, de modo que se integre el contenido de ambos en un mismo precepto.

En todo caso, observamos que el artículo 26 j) de la Ley 7/2023 establece, con carácter básico, la obligación general de todas las personas que convivan con animales de compañía de “*comunicar a la administración competente y a su titular, la retirada del cadáver de un animal de compañía identificado*”, literalidad que no refleja el Anteproyecto en este punto -a diferencia de lo que ocurre con las restantes letras de este apartado, que sí reproducen fielmente la norma estatal-. Se ha optado, de contrario, por introducir la nueva redacción más arriba transcrita.

Por ello, y al objeto de evitar dudas interpretativas, se insta a reformular el precepto e incorporar la citada obligación conforme a lo preceptuado en la normativa estatal básica, si bien resultaría pertinente, de igual modo, que el legislador autonómico precisara qué “administración” resultaría competente para ello.

Por otra parte, el último inciso del apartado 3 de este precepto exime del cumplimiento de las obligaciones previstas en “*los puntos 3 a) y 3 h)*” (mantenerlos integrados en el núcleo familiar siempre que sea posible y superar la formación en tenencia responsable reglamentada para cada especie) en el caso de los animales utilizados en actividades específicas y profesionales. Como ya hemos indicado, y en atención a la excepcionalidad que tal exención supone, resultará necesario que la MAIN contenga una adecuada explicación al respecto.

Se observa, finalmente, que el contenido del apartado 2 del artículo 28 de la Ley 7/2023 no se refleja en el anteproyecto (ap. 4), si bien ello no será óbice para su aplicación en atención a su carácter básico.

El apartado Cuatro modifica el **artículo 7** de la Ley 4/2016, introduciendo una nueva redacción relativa a las prohibiciones con respecto a los animales de compañía.

Del mismo modo que en el precepto anterior, se fusionan en este único precepto las prohibiciones contenidas en los artículos 25 y 27 de la Ley 7/2023, relativos, respectivamente, a las prohibiciones generales y específicas respecto de los animales de compañía.

De ello resulta un artículo excesivamente largo, con relación al cual cabe predicar las mismas observaciones que previamente hemos efectuado en relación con la redacción proyectada para el artículo 6 de la Ley 4/2016.

En definitiva, se conmina a reformular su redacción, proponiendo la regulación en artículos independientes de las prohibiciones que se relacionan, que precisamente se corresponden con diferentes preceptos de la norma estatal básica.

Sin perjuicio de lo anterior, podemos formular de forma concreta las siguientes observaciones en torno a este precepto:

El inciso final de la letra d) contiene, respecto a la prohibición consignada (dejar a los animales sueltos en lugares públicos, especialmente en parques nacionales, cañadas...), la siguiente salvedad: “*sin perjuicio de las actividades realizadas por los animales utilizados en actividades específicas y profesionales en el transcurso de su trabajo, necesarios para llevarlo a cabo correctamente*”.

La redacción propuesta delimita este ámbito de la excepción, pero no anuda ninguna consecuencia jurídica a la misma. Convendría, por ello, delimitar, en mayor medida, su concreto alcance, o bien añadir que estas excepciones se regularán por su normativa específica, completando la redacción propuesta.

La misma consideración debe tenerse en cuenta respecto de los incisos finales añadidos, de contenido idéntico, en las letras l) y o) del mismo precepto.

La letra e) recoge de forma incompleta la referencia de la normativa estatal a “*sin perjuicio de lo dispuesto en el Título IV*”. El Título IV de la Ley 7/2023 regula los requisitos y condiciones para el “*empleo de animales en actividades culturales y festivas*.” De no incluirse dicha remisión a los artículos 62 a 65 de la Ley 7/2023 o, más idóneamente, al propuesto artículo 15 de la Ley 4/2016, pudieran entenderse prohibidas en el ámbito de la Comunidad de Madrid cualquier actuación de animales de compañía en espectáculos públicos, actividades artísticas, turísticas, publicitarias, ferias, romerías o eventos de cualquier tipo.

Además, esta corrección permitiría dar coherencia al nuevo contenido que se propone para el referido artículo 15 de la Ley 4/2016, en el que se someten dichas actividades a autorización administrativa, además de contener una remisión a las condiciones generales sentadas en la Ley 7/2023 en relación con las “*Ferias, exposiciones, concursos y similares*”.

Para la letra x) del mismo se propone la siguiente redacción:

*“La comercialización, donación o entrega en adopción de animales no identificados y registrados previamente a nombre del transmitente conforme a los métodos de identificación aplicables según la normativa vigente.*

*En el caso de los animales utilizados en actividades específicas y profesionales, se podrán identificar en el momento de la transmisión a nombre del nuevo titular, siempre y cuando no se haya alcanzado la edad en la que es obligatoria la identificación”.*

Nuevamente apelamos a la procedencia de justificar adecuadamente el diferente régimen que respecto a los animales utilizados en actividades específicas y profesionales contiene este artículo.

Es de observar, en este momento, que la versión del Anteproyecto que fuera sometida al trámite de audiencia preveía igualmente un régimen excepcional en los siguientes términos: *“En el caso de los perros de pastoreo y de guarda de ganado, de los perros de caza, y de los utilizados en actividades profesionales, se podrán identificar en el momento de la transmisión a nombre del nuevo titular”*, aspecto que ha sido objeto de crítica, según consta en la oportuna MAIN sectorial -que relaciona las distintas alegaciones presentadas- por cuanto tal medida vendría a implicar una pérdida de la trazabilidad de estos animales, además de amparar posibles ilegalidades.

Se indica, por ello, que se procede a modificar la redacción de este precepto, acogiendo parcialmente las alegaciones formuladas, si bien nada se explica acerca de la procedencia y oportunidad de la nueva redacción conferida a este precepto.

El apartado Cinco modifica el **artículo 9** de la Ley 4/2016, relativo a los registros para la protección animal.

La redacción reproduce parcialmente el contenido del artículo 10 de la Ley 7/2023. Sin embargo, no se refleja la totalidad del contenido obligatorio de la información que deben recoger estos registros por haberse omitido parte del contenido del artículo estatal citado.

De esta forma, debería añadirse a cada uno de los siguientes ordinales:

- En la letra a) *“Para ello, en este registro se incluirá el nombre de la entidad, razón social y dirección postal y datos identificativos de la persona física representante de dicha entidad”* –coincidente con el artículo 10.6 a) de la Ley 7/2023.-
- En la letra c) *“Para ello, en este registro se incluirán los datos identificativos y sanitarios del animal, si realizan actividades asociadas a actividades humanas, como la actividad cinegética, empleo por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad o actividad de pastoreo, junto con los datos identificativos de la persona propietaria o responsable”* –coincidente con el artículo 10.6 c) de la Ley 7/2023.-
- En la letra d) *“Para ello en este registro se incluirán los datos identificativos de la persona titular del núcleo zoológico”* –coincidente con el artículo 10.6 d) de la Ley 7/2023.-
- En la letra e) *“Para ello en este registro se incluirán los datos identificativos de la persona criadora y de sus ejemplares reproductores”* –coincidente con el artículo 10.6 e) de la Ley 7/2023.-

De especial interés, en este momento, puede resultar la STC 62/1993, de 18 de febrero, en cuanto afirma que *“el precepto autonómico contradice y no respeta la legislación básica del Estado al eliminar supuestos previstos por el legislador estatal, sin que sea óbice para ello, aparte de la inseguridad jurídica que genera este modo de legislar (STC 15/1989), el que la contradicción con la norma básica del Estado no lo sea por exceso, sino por defecto”*; añadiendo la STC 10/1982, de 23 de marzo, lo siguiente: *“En su Sentencia de 18 de diciembre de 1982 («), este Tribunal ya formuló reservas sobre el procedimiento consistente en reproducir (y, por cierto, más o menos fielmente) normas de otras disposiciones en vez de remitirse a ellas; procedimiento que, al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad”*.

En parecidos términos, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen 348/2023, de 29 de junio, advierte:

*“(…) debería revisarse la redacción del proyecto de decreto sometido a consulta para que en los artículos que repiten el contenido de las normas básicas estatales se reproduzca fielmente la legislación básica del Estado, puesto que podrían interpretarse en un sentido excluyente los incisos normativos que no se reproducen y se ha de concretar la potestad reglamentaria al desarrollo en aquellas materias que la normativa básica lo permite” (el resaltado es nuestro).*

Cabe apreciar, igualmente, que la redacción conferida a la letra b) no transcribe con exactitud el objeto correspondiente al Registro de Profesionales de Comportamiento Animal que se define en el artículo 10.6 b) de la Ley 7/2023, en lo que atañe a las características de los sujetos que han de inscribirse en el mismo. Así, la norma proyectada alude a “*la inscripción de los veterinarios y personas cualificadas o acreditadas a su cargo o bajo su responsabilidad, cuyo desempeño profesional esté relacionado con el adiestramiento, la educación o la modificación de conducta de animales*”, mientras que el meritado precepto estatal contiene una redacción más amplia al referirse a “*la inscripción de cualquier persona que ejerza actividad profesional dirigida a la educación, adiestramiento, modificación de conducta o similares de los animales incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley, las personas tituladas en veterinaria con formación acreditadas en comportamiento animal, las personas con Licenciatura o Grado universitario con formación complementaria en Etología (…)*”.

Por todo ello, estimamos que el mejor respeto al régimen de competencias establecido, así como al principio de seguridad jurídica, pasaría por revisar la redacción proyectada para el artículo 9 de la Ley 4/2016, en aras a adecuar su contenido a la legislación estatal básica, evitándose en todo caso omisiones o reproducciones inexactas de la misma.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El apartado Seis dota de una nueva redacción al **artículo 11** de la Ley 4/2016, incorporando, en lo que respecta a la identificación de los animales de compañía y

silvestres en cautividad, una mera remisión a las obligaciones contenidas en la Ley 7/2023.

Nada cabe objetar al respecto, si bien reiteramos, en esta sede, que los animales silvestres en cautividad (entendiendo por tales a aquéllos que por no estar integrados en el listado positivo de animales de compañía no ostenten tal carácter) no son objeto de regulación específica en el Anteproyecto que nos ocupa, sin perjuicio de su regulación con carácter básico en la precitada Ley 7/2023.

El apartado Ocho modifica la numeración del **artículo 15**, que pasa a ser el nuevo artículo 12, bajo la denominación “*Gestión del Registro de identificación de animales de compañía de la Comunidad de Madrid.*”

La modificación proyectada mantiene la antigua redacción del precepto originario, por lo que únicamente se contempla una nueva dicción para su rúbrica.

El apartado Once da nueva numeración y redacción al **artículo 14** de la Ley 4/2016, por el que se regulan las condiciones generales de la cría, venta y transmisión de animales de compañía.

Los párrafos tercero y cuarto excepcionan algunos de los requisitos que, para la cría y transmisión de animales de compañía, establecen los artículos 52 y siguientes de la Ley 7/2023.

Tal y como hemos ya advertido, resultará del todo punto necesario incorporar en la MAIN una adecuada justificación respecto a este régimen excepcional que se establece en relación con los animales utilizados en actividades específicas y profesionales, y que, en este concreto punto, afecta a la exigibilidad de la formación necesaria para la cría y tenencia de estos animales, así como a algunos aspectos relativos a su venta.

Adicionalmente, sugerimos, para mayor claridad, que, en lugar de emplear meras remisiones a los preceptos de la citada Ley 7/2023, se incluya alguna referencia expresa a su contenido.

Recordamos, en esta sede, que, según dispone la directriz 65, *“Las remisiones se utilizarán cuando simplifiquen el texto de la disposición y no perjudiquen su comprensión o reduzcan su claridad”*, precisando la directriz 67, en cuanto al modo en que han de realizarse estas remisiones, que *“Cuando la remisión resulte inevitable, esta no se limitará a indicar un determinado apartado de un artículo, sino que deberá incluir una mención conceptual que facilite su comprensión; es decir, la remisión no debe realizarse genéricamente a las disposiciones, sino, en lo posible, a su contenido textual, para que el principio de seguridad jurídica no se resienta”*(el resaltado es nuestro).

El apartado Doce da nueva numeración y redacción al **artículo 15** de la Ley 4/2016, relativo a las ferias, exposiciones, concursos y similares.

Su párrafo primero establece que: *“Las ferias, exposiciones, concursos, espectáculos escénicos, filmaciones, exhibiciones o cualquier otra actividad similar en la que participen animales de compañía, requerirán la autorización previa del ayuntamiento en cuyo municipio se desarrolle esta actividad”*.

Su apartado 2 incorpora seguidamente la siguiente precisión: *“Las condiciones generales serán las contempladas en la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales”*.

Se sobreentiende, con ésta última remisión, que se está haciendo referencia a al Título IV de la Ley 7/2023, que lleva por rúbrica *“Empleo de animales en actividades culturales y festivas”* (artículos 62 a 65). Debiera, en cualquier caso, precisarse el alcance de la remisión efectuada en los términos que antes explicábamos.

Por lo demás, advertimos que los artículos 62 a 65 de la Ley 7/2023 establecen la regulación de estas actividades con animales sujetando, según los casos, algunas de ellas

a declaración responsable o autorización administrativa. Así, en dichos preceptos se prevé:

- La inclusión de animales en espectáculos escénicos o filmaciones de cine o televisión u otros medios audiovisuales sometida a la presentación una declaración responsable ante la autoridad competente (artículo 62 de la Ley 7/2023).
- La filmación o representación de escenas de maltrato simulado sometida a autorización previa del órgano competente de la comunidad autónoma (artículo 63.2 de la Ley 7/2023).
- Y la participación en las ferias, exposiciones, concursos, romerías, eventos feriados, belenes, cabalgatas y procesiones, que no requieren declaración ni autorización siempre que cumplan los requisitos detallados en los artículos 64 y 65 de la Ley 7/2023.

Como puede observarse del tenor literal de la ley, las actividades sometidas a intervención administrativa lo son con carácter taxativo y estableciendo las previsiones adecuadas sobre la autoridad competente para su ejercicio.

De la dicción empleada en el texto proyectado pudiera inferirse que la intención del prelegislador es la de adicionar a este régimen la necesidad de contar con una autorización municipal para el desarrollo de este tipo de actividades, entendida como garante de una mayor protección de los animales que participan en esas actividades culturales y festivas.

Esto puede deducirse del apartado 2 del que sería el nuevo artículo 15 cuando afirma: *“Las condiciones generales serán las contempladas en la Ley 7/2023 (...)”*. Es decir, en el primer apartado se contempla la autorización municipal como desarrollo de la norma estatal básica, para en el segundo apartado clarificar que en todo caso resulta aplicable la normativa estatal.

Ahora bien, de ser ésta efectivamente la pretensión, se impera la consignación en la MAIN de una adecuada justificación respecto a la exigencia de la meritada autorización. Así, el artículo 4 de la LRJSP, en lo que atañe a los “*Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad*”, dispone:

*“1. Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos”* (el resaltado es nuestro).

En todo caso, se estima oportuno reconsiderar la exigencia de tal autorización municipal, en particular, en el caso de utilización de animales en “*espectáculos escénicos o filmaciones de cine o televisión u otros medios audiovisuales*”, por cuanto el artículo 62 de la Ley 7/2023 exige para ello la presentación de una mera declaración responsable, por lo que no resulta congruente ni correcto duplicar el control de la actividad exigiendo adicionalmente una autorización.

Además, en el caso de escenas de maltrato simulado, el propio artículo 63. 2º de la Ley 7/2023 se preocupa de atribuir a la comunidad autónoma respectiva la competencia para autorizar dichas actividades, por lo que la misma no podría ser trasladada a la competencia municipal por la norma autonómica que la desarrolla, ni tendría cabida duplicar su exigencia estableciéndose un doble régimen autorizatorio.

En consecuencia, se insta a reconsiderar el contenido de este precepto de acuerdo con los parámetros expuestos.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El apartado Catorce incorpora un nuevo **artículo 16** relativo a la recogida y atención de animales extraviados y abandonados.

Por razones de técnica normativa, resultaría aconsejable reestructurar este precepto y dividirlo, al menos, en otros dos, pues su contenido resulta excesivamente extenso (cuenta con 17 apartados). Reiteramos, en esta sede, lo prevenido en la directriz 30. A tal fin, sugerimos que los apartados referentes a los centros de protección animal queden integrados en un único artículo en tanto constituyen una misma unidad temática.

También se sugiere, desde un punto de vista formal, suprimir en el apartado duodécimo una de las dos menciones a la “adopción” por resultar reiterativas.

El apartado Quince prevé una modificación del **artículo 22**, que pasa a ser el artículo 17, dedicado a las «Entidades de protección de los animales».

Se advierte, como novedad regulatoria respecto al régimen vigente, que la falta de presentación de la memoria de actividades por parte de dichas entidades ante el centro directivo competente supondrá *“la baja automática en el Registro de entidades de protección animal de la Comunidad de Madrid”*.

Atendiendo al carácter gravoso de tal medida, resultará pertinente que la MAIN contenga una motivación expresa al respecto.

El apartado Veintiuno modifica el artículo 35, que pasa a ser el **artículo 25** de la Ley 4/2016, por el que se regula la prescripción de infracciones y sanciones.

Su apartado tercero dispone que: *“El plazo de prescripción se interrumpirá por la iniciación del procedimiento correspondiente con conocimiento del interesado y por la realización de cualquier actuación judicial”*.

Si bien dicho apartado presenta idéntica redacción en la vigente versión de la ley, consideramos procedente su supresión, toda vez que la interrupción de la prescripción de las infracciones y sanciones administrativas se encuentra regulada, con carácter básico, en el artículo 30 de la LRJSP, cuyo régimen no concuerda adecuadamente con el contemplado en la previsión transcrita. A mayor abundamiento, los motivos de interrupción de la prescripción de infracciones y sanciones no pueden ser los mismos, razón por la cual el referido artículo 30 de la LRJSP contempla separadamente las causas de interrupción de la prescripción de unas y otras en sus apartados 2 y 3, respectivamente. Y, en todo caso, carece de sentido hablar de interrupción de la prescripción “*por la realización de cualquier actuación judicial*”; previsión que parece traída del artículo 68 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, pero que carece de sentido en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador, tanto en lo que respecta a las infracciones –por cuanto que la jurisdicción contencioso-administrativa tiene carácter revisor y, por tanto, la interposición del correspondiente recurso tendría siempre lugar después de haberse cometido aquellas- como a las sanciones –ya que, salvo adopción de medida cautelar, la interposición del recurso no suspende la ejecutividad del acto, que es el parámetro al que atiende el artículo 30.3 de la LRJSP-.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El apartado Veintidós modifica el artículo 36, sobre la caducidad, que pasa a ser el **artículo 26**, a los efectos de ampliar el plazo máximo para dictar y notificar la resolución correspondiente, pasando de un año a dieciocho meses.

Para mayor seguridad jurídica, convendría incorporar estos plazos a uno de los dos catálogos contemplados en la Ley 8/1999, de 9 de 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, o en la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos.

Por otra parte, su apartado 2 alude a que *“La falta de notificación de la resolución al interesado en dicho plazo determinará la caducidad del procedimiento”*, pero el artículo 25.1 de la LRJSP –de carácter básico- no atiende primariamente a la fecha de notificación, sino a la fecha de dictado del acto. Al mismo tiempo, su siguiente inciso –*“salvo que la demora se deba a causas imputables a los interesados o a la tramitación por los mismos hechos de un proceso judicial penal”*– desconoce el régimen general de suspensión del plazo máximo para resolver previsto en el artículo 22 de la LRJSP.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El apartado Veintitrés incorpora un nuevo artículo, el **artículo 27**, sobre las partes interesadas en el procedimiento.

El primer párrafo transcribe lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley 7/2023, mientras que el segundo párrafo contempla un distinto tratamiento respecto de los procedimientos sancionadores que afecten a *“animales utilizados en actividades específicas y profesionales*, en cuyo caso simplemente se indica que *“se atenderá al régimen previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”*.

Se hace necesario, en consecuencia, que la MAIN justifique debidamente este distinto tratamiento, sin perjuicio de que sería deseable un mayor grado de concreción en relación con la última previsión transcrita.

Por otro lado, como cuestión de técnica normativa, observamos que cada párrafo debería constituir un apartado, siguiendo lo dispuesto en la directriz 31.

El apartado Veintinueve modifica el **anexo** de la Ley 4/2016, regulando las especies de animales de compañía cuya tenencia está prohibida fuera de parques zoológicos registrados o recintos expresamente autorizados por la Comunidad de Madrid.

El contenido actual de este anexo ha de ponerse en relación con lo prevenido en la disposición transitoria segunda de la Ley 4/2016, en cuya virtud:

*“Los ejemplares de las especies animales incluidas en el Anexo adquiridos como animales de compañía antes de la entrada en vigor de esta Ley, podrán ser mantenidos por sus propietarios, si bien deberán informar sobre dicha posesión a la Consejería competente en protección animal en el plazo máximo de un año. Los animales deberán estar correctamente identificados, y el propietario deberá firmar una declaración responsable en relación al mantenimiento de los animales bajo las adecuadas condiciones de seguridad, protección y sanidad animal. Los propietarios deberán informar con carácter inmediato de la liberación accidental de estos y no podrán comercializar, reproducir ni ceder a otro particular estos ejemplares”.*

La modificación propuesta reproduce parcialmente el contenido de la disposición transitoria segunda de la Ley 7/2023, pues solo altera la relación de animales contenidos en el anexo de la Ley 4/2016 a fin de adaptarla a esta norma básica.

Se omite, sin embargo, la referencia al carácter temporal y no exhaustivo de las especies prohibidas hasta la aprobación de los listados positivos de especies a que dicha disposición hace referencia. En concreto, la meritada disposición transitoria de la norma estatal establece que:

*“Desde la entrada en vigor de la presente ley, hasta la aprobación y publicación del listado positivo al que corresponda la especie (mamíferos, aves, reptiles, anfibios, peces o invertebrados) queda prohibida la tenencia como animales de compañía de los animales pertenecientes a especies que cumplan alguno de los siguientes criterios (...). Desde la entrada en vigor de la presente ley, hasta la aprobación y publicación del listado positivo al que corresponda la especie (mamíferos, aves, reptiles, anfibios, peces o invertebrados), las autoridades competentes adoptarán las medidas necesarias para su intervención y puesta a disposición a centros de protección de animales silvestres, zoológicos o entidades de protección animal.”*

A fin de acomodarse adecuadamente al contenido de la misma, la normativa autonómica debiera recoger el carácter temporal y la eventual modificación o ampliación de dichas especies prohibidas a través de los listados positivos de especies que se contemplan en la legislación básica estatal, reformulando de manera apropiada el contenido actual de la disposición transitoria segunda de la Ley 4/2016.

Esta consideración tiene carácter esencial.

#### **NOVENO. - ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL CAPÍTULO IV.**

Finalmente, el cuarto capítulo aborda la «Modificación de la Ley 26/1997, de 26 de diciembre, de Creación del Instituto Madrileño de Investigación Agraria y Alimentaria (IMIA) de la Comunidad de Madrid» e igual que el anterior, solo se compone de un artículo.

Como mera sugerencia formal en cuanto al título de este capítulo, se plantea la conveniencia de que sea equivalente al de los restantes capítulos, que aluden al objeto y finalidad de las medidas. De este modo se evitaría, además, la reproducción del nombre del artículo décimo y la reiteración del número de la ley a modificar mediante el mismo.

El Instituto Madrileño de Investigación Agraria y Alimentaria de la Comunidad de Madrid fue creado como organismo autónomo -de conformidad con lo establecido en la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, y en la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid- mediante la referida Ley 26/1997, denominándose en un primer momento Instituto Madrileño de Investigación Agraria y Alimentaria (IMIA) – denominación que aún se mantiene en el título de la ley-, habiendo pasado a tener su actual denominación de Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA) con ocasión de la reforma operada por la Ley 5/2004, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

En aras a no perpetuar la confusión en cuando a la designación del organismo autónomo tras su cambio de modificación, se pone de manifiesto la conveniencia de aprovechar esta reforma para proceder a la modificación del título y adecuarlo al actual nombre del instituto.

Realizada la anterior sugerencia, las modificaciones que se proyectan sobre la misma, atinentes a los fines de este instituto, así como a la composición y funciones de su consejo asesor, deben enmarcarse, como ya hemos anticipado con ocasión del estudio del ámbito normativo del Anteproyecto, en la potestad de autoorganización que, con carácter exclusivo, se reconoce a la Comunidad de Madrid al amparo del artículo 149.1.18ª CE y del artículo 26.1.1 del EACM. Amén de recordar que la Comunidad de Madrid ostenta competencia exclusiva en materia de “*Fomento de la cultura y la investigación científica y técnica*” (art. 26.1.20 EACM), así como en materia de “*Agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias (...) de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general*” (art. 26.3.1.4 EACM).

Son dos los apartados que componen este precepto, en virtud de los cuales se prevé la introducción de sendas modificaciones sobre los artículos 2 y 10 de la Ley 16/1997.

- El apartado Uno propone la modificación del **artículo 2.1** de la Ley 26/1997.

La modificación proyectada se limita a introducir la “*formación*” dentro de la descripción general de los fines del precitado instituto.

La introducción de este nuevo fin se cohonesta, de forma adecuada y coherente, con las funciones ya reconocidas en las letras h) y k) del artículo 3.1 de la citada Ley 26/1997, a cuyo tenor:

*“1. Las funciones del IMIDRA serán las siguientes: (...)*

*h) Organizar, en el ámbito de su actuación, programas y actividades de promoción, formación y divulgación científica y técnica por sí mismo o en colaboración con otras*

*entidades y organismos, y en particular con las universidades, organizaciones profesionales agrarias y agrupaciones o asociaciones sectoriales de la Comunidad de Madrid.*

*k) Contribuir a la formación del personal investigador, científico y técnico en el ámbito de sus fines y de la innovación y transferencia de tecnología.”*

La exposición de motivos del Anteproyecto confirma este extremo al relacionar, entre las modificaciones pretendidas, la de introducir “*la formación como parte de los fines del instituto para dar coherencia al objeto de su creación con las funciones que le han sido atribuidas*”.

En el mismo sentido, la pertinente MAIN sectorial explica:

*“(…) se propone incorporar entre los objetivos del IMIDRA el aspecto de la formación, lo cual se considera congruente con las funciones atribuidas posteriormente en el Artículo 3. Esta adición fortalecería la misión del Instituto al alinear sus metas con las actividades que realiza, garantizando de esta manera una mayor cohesión en su labor investigativa y educativa (...) La inclusión del aspecto de formación entre los objetivos del IMIDRA es crucial para alinear sus actividades con su misión y funciones, lo que garantizaría una labor más coherente y efectiva en investigación y educación agraria y alimentaria”.*

Nada cabe objetar, por consiguiente, respecto a este cambio normativo.

- El apartado Dos propone la modificación del **artículo 10** de la Ley 26/1997, relativo a la composición y funciones del Consejo Asesor del IMIDRA.

Se propone adaptar, *prima facie*, las denominaciones de los órganos y entidades mencionados en su apartado 1.

De forma más específica, advertimos que la referencia al Director general de Agricultura y Alimentación de la Comunidad de Madrid, como presidente del organismo (letra a),

pasa a serlo de forma genérica al “*titular del órgano directivo con competencias en Agricultura y Alimentación de la Comunidad de Madrid*”. Igualmente, la referencia a “*la Dirección General de Investigación de la Comunidad de Madrid*” contemplada en la letra c) pasa a hacerse al “*órgano directivo con competencias en Investigación de la Comunidad de Madrid*”. Se omite, asimismo, la referencia al “*representante designado por el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria*” (en lo sucesivo, INIA) contenida en la letra d), en atención a la integración de éste en el Centro Superior de Investigaciones Científicas (en adelante, CSIC) -cuyo representante se mantiene-. Se adopta esta medida, según explica la MAIN sectorial, “*porque la estructura orgánica estatal actual provocaba que hubiera dos representantes del mismo centro de investigación*”. Ciertamente, en virtud del Real Decreto 202/2021, de 30 de marzo, se reorganizaron determinados organismos públicos de investigación de la Administración General del Estado, determinando la extinción del INIA como organismo público de investigación y su integración como Centro Nacional en el CSIC.

También se contempla la sustitución de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología –letra e)- por la de Asuntos Económicos “*puesto que dicha comisión asumió las funciones de la Comisión Delegada del gobierno para política científica y tecnológica que a su vez absorbió a la Interministerial de Ciencia y Tecnología en el ámbito del Gobierno de la Nación*”, según explica la MAIN, o la adaptación de las nuevas denominaciones de los órganos de la Comunidad de Madrid competentes en materias de medio ambiente y desarrollo regional.

Se observa que las letras d) y f) pueden plantear problemas respecto a la forma en la que se deben realizar la propuesta y designación de los vocales.

El primero de ellos porque asigna al CSIC la designación para después añadir “*a propuesta de éste.*”

En el caso de la letra f) (“*Tres representantes de las universidades públicas madrileñas a propuesta de éstas*”) porque se limita a señalar que la propuesta será formulada por las

precitadas universidades, sin concretar la forma de designación o la eventual solución de las controversias que entre ellas puedan surgir a la hora de dirimir su elección.

Así pues, por ineludibles razones de seguridad jurídica y en orden a evitar dificultades en la aplicabilidad práctica de la norma, se conmina a clarificar la redacción empleada.

Se observa, asimismo, que la redacción proyectada para esta letra f) difiere de la actualmente contemplada en el texto de la Ley 26/1997, que simplemente prevé: “f) *Un representante de cada una de las universidades públicas madrileñas, a propuesta de éstas*”.

La MAIN sectorial explica este cambio señalando que: “*la referencia a “Un representante de cada una de las universidades públicas madrileñas, a propuesta de éstas” se hace a “Tres representantes de las universidades públicas madrileñas a propuesta de éstas”, por ser ese el número de universidades representadas en el Organismo cuando se dispuso su creación*”.

Puede colegirse fácilmente que tal modificación supondría, *de facto*, una reducción del número actual de representantes de las universidades públicas madrileñas que forman parte del Consejo, ya que, por aplicación del régimen actualmente vigente, cada una de ellas cuenta con un representante, mientras que, con el cambio proyectado, habrían de consensuar la propuesta de solo tres vocales para que actúen en representación de todas ellas.

Parece oportuno, en consecuencia, ahondar en la explicación que se aduce al respecto y, en este sentido, especificar las razones que conducen a modificar el régimen de representación que se atribuye a las universidades públicas madrileñas en el seno del Consejo Asesor del IMIDRA, máxime cuando, según apunta la MAIN sectorial:

*“Se plantea revitalizar el Consejo Asesor para que ejerza como supervisor y orientador de la actividad y estrategia de investigación del Instituto. Este Consejo jugaría un papel esencial en la aplicación de modelos de gobierno más transparentes y participativos, lo cual es esencial para aspirar a una calificación de calidad en el centro o en alguna de sus áreas de investigación. La implicación del Consejo Asesor aseguraría una*

*perspectiva externa y especializada en la toma de decisiones, fomentando así una gestión más eficaz y orientada a los objetivos de calidad y excelencia en la investigación agraria y alimentaria” (el resaltado es nuestro).*

Se advierte, por otra parte, que en la redacción propuesta para la letra k) se omite la mención a los tres vocales elegidos entre los sindicatos más representativos en la Comunidad de Madrid, aspecto que se justifica en la MAIN del siguiente modo: “*El cambio de seis a tres vocales en representación de las organizaciones profesionales del ámbito agroalimentario, con la eliminación de la representación sindical, busca simplificar y hacer más eficiente la estructura del órgano de asesoramiento. Al centrarse en las organizaciones profesionales agroalimentarias de mayor implantación, se asegura una representación más directa y específica de los intereses del sector.*

*Esta modificación responde a la necesidad de mayor coherencia y agilidad en la toma de decisiones del Consejo, que ahora asume la tarea de analizar y evaluar la actividad investigadora del Instituto, emitiendo informes para guiar su estrategia científica y adaptarla a su potencial, grupos y recursos, así como a las necesidades detectadas.*

*La estrategia está orientada a mejorar soluciones sectoriales desde el ámbito científico. Cabe destacar que en materia de personal existen otros foros de negociación y asesoramiento, como comités de empresa, función pública, contratos de servicios u otros foros específicos, según el abanico de relaciones laborales del Instituto. Sin embargo, no existe ningún foro de asesoramiento científico del Instituto que guíe su labor investigadora en el sector agroalimentario”.*

Finalmente, y en consonancia con lo anticipado *ut supra*, se observa la atribución de una nueva función al Consejo Asesor del IMIDRA, confiriendo a la letra e) del apartado 5 de este precepto -cuya actual dicción pasará a ser la letra f)- una nueva redacción.

Se le atribuye, en concreto, la función de “*Analizar y evaluar la actividad investigadora del Instituto, emitiendo informes para guiar su estrategia científica adaptándola a su potencialidad, grupos y recursos, así como a las necesidades detectadas*”, lo que se compadece con el fin declarado en la MAIN sectorial de “*orientar la gobernanza del Instituto hacia un modelo de*

*calidad y excelencia en las actividades de investigación*”, sin que quepa formular por ello objeción alguna.

## **DÉCIMO. - ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS, DEROGATORIA Y FINAL.**

Se concluye el presente informe con el examen de las distintas disposiciones con las que finaliza el texto del anteproyecto.

1. Disposición transitoria primera. Régimen de aplicación de la modificación realizada por la presente ley en distintos artículos de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

Esta primera disposición transitoria contempla la *«aplicación inmediata»* de las modificaciones operadas en los preceptos que se enumeran, si bien permite a los interesados solicitar, en el plazo de un mes, la continuación de los expedientes en tramitación conforme a la normativa anterior.

En primer lugar, resultaría más conforme con la disposición final única sustituir la referencia a la *«aplicación inmediata»* por la de su *«aplicación a la entrada en vigor de la ley»*.

Por otra parte, muchos de los preceptos que se citan no guardan relación con procedimientos en tramitación, y ni siquiera contienen disposiciones de naturaleza procesal sino sustantiva, por lo que no se comprende en qué medida les puede resultar aplicable dicha previsión. Adicionalmente, la referencia al artículo 36.6.2c).2º es errónea, debiéndose suprimir el número 6.

2. Disposición transitoria tercera. Régimen de colaboración público-privada regulado en el Capítulo IV del Título IV de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

Como cuestión meramente formal, en la segunda frase se reitera indebidamente el verbo: “*En caso contrario deberán adoptar, en el plazo de un año desde su entrada en vigor, deberán adoptar las medidas necesarias (...)*”.

Por otra parte, convendría justificar o revisar el distinto plazo que se otorga en los apartados 2 y 3, de un año y seis meses respectivamente, para que las entidades privadas colaboradoras conserven sus facultades sin necesidad de adaptación a la modificación legal, concediéndose un mayor plazo a las homologadas al amparo de la Orden 639/2014 que a las autorizadas al amparo de la reforma operada por la Ley 11/2022, cuando la homologación de aquellas es más antigua que la autorización de estas.

Tampoco se entiende la precisión final conforme a la cual “*La consejería competente en materia de urbanismo será el órgano encargado de realizar todas aquellas actuaciones que se precisen en relación con las entidades a las que se refiere este apartado*”, pues se desconoce qué especialidad establece y si no es competente en el caso del apartado precedente.

### 3. Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Se incluye, además de la fórmula general derogatoria de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a la ley, la derogación expresa de tres preceptos: el artículo 122 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 2/2003), así como el artículo 167 duodecimos y la disposición adicional sexta de la LSCM.

En lo que respecta al artículo 122 de la Ley 2/2003, este versa sobre los «Procedimientos de gestión coordinada» entre la Comunidad de Madrid y las entidades locales, materia que no guarda relación alguna con el contenido del Anteproyecto, sin que en la MAIN ni en la exposición de motivos se incluya motivación alguna acerca de las razones por las que se estima conveniente su supresión, por lo que deberá procederse a incluir una justificación al respecto.

### 4. Disposición final única. Entrada en vigor.

Se establece la entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, siendo este el plazo ordinario de entrada en vigor previsto para las leyes autonómicas en el artículo 40.1 del EACM. Y ello, sin perjuicio de que, dada la relevancia y profundidad de algunas de las modificaciones aprobadas, pudiera resultar conveniente establecer un plazo más amplio para su adecuado conocimiento y observancia por los destinatarios de las normas.

Ha de referirse, finalmente, que, tras la disposición final única, relativa a la entrada en vigor, no se ha incluido la tradicional fórmula promulgatoria. Sin ir más lejos, en la reciente Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida, con carácter previo a la mención a la Excm. Sra. Presidenta de la Comunidad de Madrid, se expresó: *«Por tanto, ordeno a todos los ciudadanos a los que sea de aplicación esta ley, que la cumplan, y a los Tribunales y Autoridades que corresponda, la guarden y la hagan guardar»*.

En virtud de lo expuesto, se procede a formular la siguiente

### CONCLUSIÓN

Se informa **favorablemente** el **«Anteproyecto de Ley de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio»**, condicionado al cumplimiento de las consideraciones de carácter esencial consignadas en el presente Dictamen, y sin perjuicio de las demás observaciones formuladas.

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

Madrid, a fecha de firma.

**EL LETRADO JEFE DEL SERVICIO JURÍDICO EN LA CONSEJERÍA DE  
MEDIO AMBIENTE, AGRICULTURA E INTERIOR**

Tomás Navalpotro Ballesteros

**EL SUBDIRECTOR GENERAL DE LO CONSULTIVO**

Francisco A. Bravo Virumbrales

**EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

Fernando Muñoz Ezquerra

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE  
MEDIO AMBIENTE, AGRICULTURA E INTERIOR.**