

A.G.- 55/2025

INFC.- 2025/1981

S.G.C.- 122/2025

S.J. 197/2025

Se ha recibido en el Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, solicitud de informe preceptivo en relación con el **«Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se crea y regula la Aceleradora Urbanística de la Comunidad de Madrid»**.

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.**- El día 17 de septiembre de 2025, ha tenido entrada la petición de informe preceptivo a esta Abogacía General sobre el proyecto de decreto identificado en el encabezamiento.

La referida petición se acompaña con la siguiente documentación:

- a) Proyecto de decreto, objeto de informe.
- b) Memoria extendida del Análisis de Impacto Normativo (la Memoria, en lo sucesivo), suscrita por la directora general de Urbanismo el 12 de septiembre de 2025.
- c) Documentación relativa al trámite de consulta pública.

- d) Versión anterior del proyecto de decreto y memorias extendidas del Análisis de Impacto Normativo suscritas por la directora general de Urbanismo los días 18 y 22 de julio de 2025.
- e) Informe de la directora general de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 21 de julio de 2025.
- f) Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 22 de julio de 2025.
- g) Informes de la Federación de Municipios de Madrid, firmados por su secretario general los días 22 y 23 de julio de 2025.
- h) Informe de impacto por razón de género relativo al proyecto de decreto, firmado por la directora general de la Mujer de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, el 23 de julio de 2025.
- i) Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia relativo al proyecto de decreto, firmado por la directora general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, el 28 de julio de 2025.
- j) Informe de impacto económico y regulatorio de la Dirección General de Economía e Industria de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 29 de julio de 2025.
- k) Informe 39/2025, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 30 de julio de 2025.
- l) Informe de 1 de agosto de 2025 de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.
- m) Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, firmado el 16 de septiembre de 2025.
- n) Informes de las secretarías generales técnicas de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte (24 de julio de 2025), de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades (24 de julio de 2025), de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras (30 de julio de 2025), de la Consejería de Digitalización (1 de agosto de 2025), de la Consejería de Sanidad (31 de julio de 2025), de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local (29 de julio de 2025) y de la Consejería de Familia, Juventud y

Asuntos Sociales (30 de julio de 2025), en los que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto.

Se adjunta, asimismo, informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo (1 de agosto de 2025), en el que se realizan una serie de observaciones y se da traslado de las observaciones realizadas por la Dirección General de Economía e Industria (28 de julio de 2025).

Además, consta el informe con observaciones de la Dirección General de Reequilibrio Territorial (28 de julio de 2025), remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

ñ) Documentación relativa al trámite de información pública, que incluye la Resolución de la Dirección General de Urbanismo por la que se acuerda la apertura del trámite, firmada el 11 de agosto de 2025; la versión del proyecto de decreto y la Memoria extendida del Análisis de Impacto Normativo para dicho trámite; el informe de la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior sobre el cumplimiento del trámite, así como los escritos de alegaciones formulados durante dicho trámite.

Examinados tales antecedentes, procede formular las siguientes:

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO.

El proyecto de decreto tiene por objeto, de conformidad con su artículo 1.1, *“la creación de la Aceleradora Urbanística de la Comunidad de Madrid y la regulación de la tramitación centralizada de los informes preceptivos y necesarios para la aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos, a través de la plataforma habilitada a tal efecto, así como la declaración de especial relevancia de los instrumentos que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 10”*.

Los objetivos que se persiguen mediante la aprobación de esta norma, según la Memoria, son los siguientes:

- “- Asistir a los municipios, previo el correspondiente encargo, en las fases de tramitación de instrumentos de ordenación urbanística y del territorio que requieren de informes sectoriales preceptivos según la legislación vigente.*
- Acortar los plazos de solicitud mediante la solicitud simultánea y automatizada de los mismos y de recepción de informes sectoriales, a través de la tramitación centralizada, y con apoyo en las herramientas tecnológicas adecuadas.*
  - Ofrecer una mesa de colaboración, cooperación y coordinación entre las distintas unidades, autonómicas y estatales, competentes para la emisión de informes sectoriales al planeamiento urbanístico y territorial.*
  - Velar por el cumplimiento de los plazos recogidos en la legislación sectorial, a través del seguimiento en tiempo real de las fechas de petición y recepción de informes.*
  - Reducir plazos de tramitación de los instrumentos de planeamiento mediante la agilización de la solicitud y emisión de informes, y la puesta a disposición de todos los informantes de los mismos textos y de la recepción de los demás informes preceptivos, otorgando con ello una mayor certeza que facilite procesos urbanísticos más ágiles.*
  - Disponer de una plataforma de seguimiento de los tiempos medios de tramitación que faciliten, en su caso, la identificación de barreras y la puesta en marcha de iniciativas de agilización y mejora.*
  - Identificar los problemas vinculados a cuestiones sustantivas en la emisión de informes sectoriales para, en su caso, impulsar las mejoras procedimentales, orgánicas, o normativas que procedan.*
  - Acordar la especial relevancia para el territorio de aquellos planes que puedan requerir de tramitación preferente o urgente.*
  - Garantizar el rigor y la calidad de los informes sectoriales a través de su puesta a disposición en la plataforma”.*

A tal efecto, el decreto proyectado consta de una primera parte expositiva o preámbulo, seguida de doce artículos, estructurados en cuatro capítulos, además de una parte final integrada por cinco disposiciones adicionales y tres disposiciones finales.

## **SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL.**

De conformidad con la parte expositiva del proyecto, el mismo se dicta en ejercicio de las potestades de autoorganización atribuidas a la Administración autonómica madrileña por el artículo 26.1.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EACM) que, en efecto, le confiere la competencia exclusiva en materia de *“Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”*.

Al mismo tiempo, y en lo que respecta a los aspectos procedimentales que se regulan en el decreto proyectado, debe tenerse en cuenta la competencia prevista en el artículo 26.1.3 del EACM en materia de *“Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”*, y ello sin perjuicio del respeto y necesaria observancia de la normativa básica estatal en materia de procedimiento administrativo común, dictada al amparo del título competencial consagrado en el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española.

Para concluir, y versando la Aceleradora Urbanística sobre instrumentos de ordenación territorial y urbanística, no puede desconocerse la competencia exclusiva asumida por la Comunidad de Madrid, al amparo del artículo 148.1. 3ª de la Constitución, en materia de *“ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*, como resulta del artículo 26.1.4 del EACM, así como de la relevante jurisprudencia constitucional dictada sobre el particular (por todas, SSTC 61/1997, 164/2001 y 143/2017).

A este respecto, como puntualiza la STC 61/1997 en su FJ 6, *“El orden constitucional de distribución de competencias ha diseccionado ciertamente la concepción amplia del urbanismo que descansaba en la legislación anterior a la Constitución de 1978, pues no es posible desconocer, como se ha dicho, que junto a la atribución de la competencia urbanística a las Comunidades Autónomas, el art. 149.1 C.E. reconoce al Estado la competencia, también exclusiva, sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales o la legislación sobre expropiación forzosa, o el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común, por citar algunos de los instrumentos de los que el urbanismo, con esa u otra nomenclatura, suele hacer uso.*

*Pues bien, expuesto lo anterior, ha de afirmarse que la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquéllas 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). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la C.E. es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales Entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido más arriba expuesto”.*

En otro orden de cuestiones, desde el punto de vista organizativo de la Administración de la Comunidad de Madrid, el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983) atribuye al Consejo de Gobierno “Aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado, cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros”.

De lo expuesto resulta la competencia de la Comunidad de Madrid para aprobar, a través del Consejo de Gobierno, el decreto proyectado.

### **TERCERA. – NATURALEZA JURÍDICA Y TRAMITACIÓN.**

I. En relación con la naturaleza de la norma proyectada, cabe citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 3 de octubre de 2014 (recurso 151/2013) en la que se recoge un resumen de la doctrina jurisprudencial en relación con las disposiciones reglamentarias señalando que:

*«Conforme a la citada doctrina jurisprudencial, lo esencial para reputar un reglamento como ejecutivo y no como meramente orgánico, ha de ser la producción de efectos ad extra de la esfera administrativa, fuera del seno o ámbito de las llamadas relaciones de supremacía especial o del esquema organizativo a que se refiere.*

*En concreto, la sentencia del Tribunal Supremo de 25/05/2004, recogiendo las previas de 05/06/2001 y reproducida ésta en las posteriores de 16/06/2006 y 15/10/2008, afirma, que la consideración de reglamento ejecutivo, se configura desde una perspectiva sustantiva o material, comprendiendo aquellos reglamentos que total o parcialmente "completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan" una o varias leyes (entendido como instrumento normativa con rango formal de ley), lo que presupondría la preexistencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia. No obsta a ello, la configuración formal, relativa a aquellos reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Ya en su pretérita sentencia de 19/07/199, el Tribunal Supremo, delimita el concepto de los denominados Reglamentos Independientes de la Ley, que configura como los que son propios de la materia organizativa en cuanto competencia típicamente administrativa, y que, por ello, sólo pueden dictarse ad intra, en el campo propio de la organización administrativa y en el de relaciones de especial sujeción [Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de abril de 1981, 27 de marzo de 1985, 19 de Junio de 1985 y 31 de octubre de 1986].*

*Sin embargo, la condición organizativa o doméstica no excluye sin más la naturaleza ejecutiva del Reglamento. La Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2003 se pronuncia sobre ello al sostener: "Tampoco puede estimarse que el Reglamento dictado no sea ejecutivo por el hecho de contener disposiciones organizativas o domésticas. Esta Sala ha considerado exentos del dictamen del Consejo de Estado tales disposiciones cuando se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley. La Sentencia de 14 de octubre de 1997 resume la Jurisprudencia en la materia declarando que se entiende por disposición organizativa aquella que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competentes para prestar el servicio que pretende mejorarse. En el mismo sentido, la Sentencia de 27*

*de mayo de 2002, recurso de casación número 666/1.996, afirma que los Reglamentos Organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v.gr., Sentencia 18/1982) pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un Reglamento pueda ser considerado como un intento de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados”».*

En aplicación de la citada doctrina, tanto el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (así en su Dictamen 374/13, de 18 de septiembre, entre otros) como la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (dictámenes 124/16, de 26 de mayo; 104/17, de 9 de marzo; 115/20, de 5 de mayo, 537/22, de 8 de septiembre y más recientemente, 152/25, de 20 de marzo, entre otros muchos), han sostenido que el hecho de que un proyecto de decreto regule un órgano administrativo no implica que pueda sostenerse sin más que se trate de un reglamento organizativo. En este sentido, el citado Dictamen 537/22 recoge que “*un decreto que regulase un órgano administrativo no por ello podía considerársele sin más un reglamento organizativo, que determinase la innecesaridad del dictamen de esta Comisión sino que, siguiendo los criterios recogidos en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 3 de octubre de 2014 (recurso 151/2013) debería estarse a la producción de efectos ad extra de la esfera administrativa, fuera del seno o ámbito de las llamadas relaciones de supremacía especial o del esquema organizativo a que se refiere...*”.

También por su analogía con el proyecto que nos ocupa, el Dictamen 39/23, de 26 de enero, emitido por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, a propósito del proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se crea y regula la Aceleradora de Inversiones de la Comunidad de Madrid, advierte que:

*“...en referencia a los llamados reglamentos independientes, autónomos o praeter legem, categoría en la que se integra el que ahora nos ocupa, puesto que no existe una previsión concreta sobre el órgano y el procedimiento que se crea y regula, en ninguna disposición legal; esta Comisión viene manteniendo la necesidad de emitir dictamen, como garantía preventiva de legalidad, si la norma afecta a terceros. Así se indicó en el Dictamen*

*104/17, de 9 de marzo, señalando: “en este caso, es cierto que no hay una específica norma legal que contemple o prevea la creación del presente Observatorio [en referencia al órgano colegiado de asesoramiento Consejo para el seguimiento del Pacto Social de la Comunidad de Madrid contra los trastornos del comportamiento alimentario: la anorexia y la bulimia], pero no es menos cierto que el proyecto de decreto afecta a terceros en cuanto integra a representantes del Poder Judicial, del Ministerio Fiscal, a los Colegios Profesionales de Abogados y Procuradores, a las Universidades madrileñas, a la Cámara de Comercio de Madrid en sus funciones de arbitraje y a una asociación privada dedicada al fomento del arbitraje. Estas circunstancias justifican el que, en una norma en la que se rebasa el carácter meramente organizativo a lo que se suma la discutible existencia en nuestro ordenamiento de la figura del reglamento independiente, resulte adecuada la emisión de dictamen como una mayor garantía de legalidad”.*

*En cualquier caso, tanto la creación de la Aceleradora, como la regulación del concepto de los “proyectos de especial interés para la Comunidad de Madrid” y el procedimiento y efectos de su declaración por la indicada Aceleradora, desarrollan en el ámbito competencial autonómico las previsiones legales generales de los artículos 1.2 in fine, 33 y 71 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), en ausencia de otra norma legal específica”.*

Además, el citado dictamen añade como argumento para sostener que no se trataba en ese caso de un reglamento meramente organizativo, “... aunque la norma proyectada tiene una indiscutible vocación organizativa, de su contenido y objetivos se desprende también una notoria trascendencia pública; circunstancia averada por el interés que ha suscitado el proyecto, durante su elaboración, como evidencia la respuesta obtenida a los trámites que materializan el principio de transparencia”.

Las citadas consideraciones son trasladables, *mutatis mutandis*, al proyecto de decreto que nos ocupa.

II. Considerando que el proyecto analizado goza de naturaleza reglamentaria en los términos expresados en líneas anteriores, procede examinar ahora si se ha seguido el procedimiento previsto legalmente para la elaboración de disposiciones de carácter general.

Como es sabido, en lo referente a su tramitación, la Comunidad de Madrid ha aprobado el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, (Decreto 52/2021, en lo sucesivo). De acuerdo con el apartado 2 del artículo 1 es de aplicación a “los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley, proyectos de decretos legislativos y resto de proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros” (el resaltado es propio), como el que nos ocupa.

Igualmente, debemos tener en consideración 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).

En primer lugar, por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, prevé la aprobación durante el primer año de legislatura del Plan Normativo. En el caso de propuestas normativas no incluidas en el Plan, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria. El plan normativo para la XIII legislatura, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 20 de diciembre de 2023, no contempla el proyecto de decreto que nos ocupa, por lo que la Memoria justifica la necesidad de aprobación del proyecto, conforme a lo exigido en el artículo 3.3 del citado Decreto 52/2021, en términos que se consideran suficientes.

Además, de acuerdo con el indicado precepto, la Memoria contempla la evaluación *ex post* de la norma proyectada, en los siguientes términos:

*“En cuanto a los indicadores para la evaluación, se tomarán, entre otros, los siguientes:*

- *Número de planes centralizados en los dos primeros años de aplicación de la plataforma y seguimiento de los mismos a los cuatro años, a contar desde la implantación de dicha plataforma de centralización de informes.*
- *Número de instrumentos declarados de especial relevancia por la Aceleradora Urbanística de la Comunidad de Madrid, en los dos primeros años de aplicación de la plataforma y seguimiento de los mismos a los cuatro años.*
- *Análisis de los plazos medios de emisión de informes según el órgano informante, que se medirán en los dos primeros años de aplicación de la plataforma y seguimiento de los mismos a los cuatro años desde la entrada en vigor del proyecto de decreto.*
- *Número de viviendas aprobadas en los planes tramitados de forma centralizada, que se contabilizarán a los dos años y a los cuatro años desde la entrada en vigor del proyecto de decreto”.*

Por otro lado, el artículo 60 de la Ley 10/2019 y el artículo 4.2.a) del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En este caso, el proyecto se sometió a consulta pública, a través del Portal de Transparencia, desde el 20 de marzo hasta el 9 de abril de 2025, periodo durante el cual se recogieron observaciones del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, de Spatial Concepts Consulting S.L., de Ecologistas en Acción de la Comunidad de Madrid, de la Asociación de Promotores Inmobiliarios de Madrid (ASPRIMA), del Ayuntamiento de Madrid, de la Asociación Ecología y Libertad y de la Confederación de Empresarios de Madrid. Algunas de las aportaciones realizadas durante el trámite de consulta pública han sido acogidas en el proyecto y otras han sido motivadamente rechazadas, tal y como expone la Memoria.

A la vista de la documentación remitida, se aprecia la elaboración por la Dirección General de Urbanismo de la Memoria extendida del Análisis de Impacto Normativo, la última fechada el 12 de septiembre de 2025, y cuyo contenido se ajusta, en términos generales, a lo previsto en el artículo 7 del Decreto 52/2021.

Se incorporan al expediente otras versiones anteriores de la citada Memoria, de modo que ha ido actualizándose su contenido con ocasión de la tramitación de la norma.

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias, la actualización de la Memoria permitirá comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 / 7.5 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva”*. Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero, o en los más recientes 633/2023, de 29 de noviembre, 535/2024, de 12 de septiembre, 558/2024, de 19 de septiembre y 156/2025, de 27 de marzo.

Constan los informes de impacto social a que se refiere el artículo 7.3.c) del Decreto 52/2021. En concreto, el informe de impacto por razón de género, confeccionado por la Dirección General de la Mujer-Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales-, en aplicación del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, y el informe de impacto de la norma en la familia, la infancia y la adolescencia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad -Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales- y exigido por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, por la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, según la modificación por la Ley 26/2015, de 28 de julio de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia y por el artículo 47 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Familia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

De igual forma, constan, en los términos reseñados en el antecedente de hecho único, los informes de la Dirección General de Presupuestos, de la Dirección General de Recursos Humanos y de la Dirección General de Economía e Industria, -todas ellas de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo-.

Asimismo, consta el informe de impacto de calidad de los servicios emitido por la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los Sistemas de Evaluación de la Calidad de los Servicios Públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid, y con el artículo 9.2.f) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

De igual modo, se ha incorporado el informe de la Federación de Municipios de Madrid, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.1.e) de los Estatutos de dicha federación.

Asimismo, consta, en la documentación remitida a esta Abogacía General, el informe 39/2025, de coordinación y calidad normativa, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

Además, se ha incorporado al procedimiento el informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 8.5 del referido Decreto 52/2021.

En aplicación del artículo 4.3 del Decreto 52/2021, el proyecto ha sido remitido por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente a todas y cada una de las restantes consejerías que integran la Administración de la Comunidad de Madrid, habiendo formulado observaciones la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, mediante la remisión del informe de la Dirección General de Reequilibrio Territorial y la Secretaría General Técnica de la Consejería de

Economía, Hacienda y Empleo, que además remitió las observaciones formuladas por la Dirección General de Economía e Industria.

Por último, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60.2 de la Ley 10/2019 y el artículo 9 del Decreto 52/2021, mediante Resolución de la Dirección General de Urbanismo, se acordó la apertura del trámite de información pública, por un plazo de quince días hábiles, desde el 13 de agosto de 2025 hasta el 3 de septiembre de ese mismo año, ambos incluidos, habiéndose recibido un total de 47 escritos de alegaciones, según resulta de la documentación remitida con la solicitud de informe. En la última Memoria se ha dado cumplida cuenta de las observaciones formuladas en el mencionado trámite, siendo destacable el notable esfuerzo de sistematización y contestación a las múltiples alegaciones formuladas al proyecto durante el trámite mencionado.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente informe, la tramitación del proyecto se ha acomodado a lo exigido por el ordenamiento jurídico.

#### **CUARTA. - ANÁLISIS DEL CONTENIDO.**

Se estudiará, a continuación, el articulado del proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “directrices”), que *“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, entre otros.

No procede formular observación alguna en relación con el **título**, que satisface los criterios establecidos en las directrices 6 y 7, siendo claro, conciso y reflejando con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permite hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición.

En relación con la **parte expositiva** del texto, cabe considerar que responde en líneas generales a las pautas dictadas en las directrices 11 a 16. Así, la misma carece de título, al tratarse de una disposición general de rango reglamentario, y cumple la función de describir su contenido, indicando su objeto, finalidad y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. De igual modo, contiene una referencia expresa a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), así como en el artículo 2.1 del Decreto 52/2021.

No obstante, siguiendo en este punto el criterio mantenido por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, así su Dictamen 392/25, de 21 de julio, entre otros muchos, se observa que a la hora de mencionar los trámites seguidos en la elaboración de la norma se citan más trámites que los que resultan relevantes, lo que contradice la directriz 13.

Por otro lado, y con el propósito de contribuir a la mejora técnica del proyecto, en la parte expositiva se sugiere lo siguiente:

- En el párrafo segundo, se propone la sustitución del término “*poblaciones*” por “*la población*”.
- El párrafo quinto podría comenzar con la expresión “*por lo expuesto*”, para mantener la línea expositiva de lo que se dice en el citado párrafo con lo expresado en los párrafos anteriores.
- En el párrafo sexto, debe sustituirse el término “*posibilidad*” que se cita de manera reiterada al aludir al artículo 71.2 de la Ley 39/2015. Además, conforme a la directriz 80, la cita de la precitada Ley en dicho párrafo, al ser la primera vez que se menciona en el texto, debe hacerse completa (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).
- En el párrafo previo a la fórmula de promulgación, cabe recordar que conforme a la directriz 72, el Estatuto de Autonomía puede citarse de forma abreviada con su denominación propia, sin necesidad de incluir la referencia a la ley orgánica por la que se aprueba.

- Conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legales y de acuerdo con las normas lingüísticas generales de la Real Academia Española, deben ser objeto de revisión las referencias al consejero que debe figurar con inicial minúscula, si bien debe expresarse con inicial mayúscula la materia de su competencia.

En cuanto a la **parte dispositiva** del proyecto, la conforman, como ya ha sido dicho, doce artículos estructurados en cuatro capítulos, respectivamente referidos a (i) disposiciones generales, (ii) composición y funcionamiento, (iii) tramitación centralizada de informes y (iv) declaración de especial relevancia para la Comunidad de Madrid.

Entrando al examen del articulado, nos referiremos exclusivamente a aquellos aspectos que sean merecedores de alguna observación por parte de esta Abogacía General.

El **artículo 1**, apartado 1, relativo al objeto de la norma proyectada, se ha visto modificado tras el trámite de información pública, incluyendo en dicho objeto “*la regulación de la tramitación centralizada de los informes preceptivos y necesarios para la aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos, a través de la plataforma habilitada a tal efecto*”, lo que después se desarrolla en el capítulo III (artículos 8 y 9). Con dicha modificación, según explica la Memoria, se pretende dar respuesta a alguna de las alegaciones formuladas en el referido trámite de información pública, reforzando el objetivo de garantizar el rigor y la calidad de los informes sectoriales, por lo que parece que sería oportuno que dicho objetivo se plasmara entre los fines de la Aceleradora Urbanística, que contempla el artículo 2 de la norma proyectada.

Además, desde el punto de vista de la técnica normativa, siguiendo las reglas lingüísticas generales, al tratarse de una enumeración, convendría suprimir la conjunción copulativa “y” tras “*Comunidad de Madrid*” y sustituirla por un punto y coma.

Por otro lado, en el **artículo 1**, apartado 3, se dispone que “*la Aceleradora Urbanística se regirá por lo dispuesto en el presente decreto y, supletoriamente, por lo establecido en los*

*artículos 15 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”.*

La mención de la supletoriedad que se contiene en el precepto transcrito no es exacta, teniendo en cuenta que los artículos 15 a 18 de la citada Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015), constituyen legislación básica, por lo que estos preceptos no son de aplicación supletoria, sino de directa aplicación a todas las Administraciones Públicas, incluida la Administración de la Comunidad de Madrid, lo que exige suprimir dicho “carácter supletorio” al definir el régimen jurídico de la Aceleradora Urbanística, lo que, por otro lado, cumpliría con el criterio expresado por otros órganos que han informado en el procedimiento, como el informe de Calidad Normativa, y además concordaría con lo dispuesto en el artículo 5.5 del Decreto 15/2023, de 1 de marzo, por el que se crea y regula la aceleradora de inversiones de la Comunidad de Madrid.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Respecto al **artículo 2**, al margen de lo expresado en líneas anteriores a propósito del artículo 1.1, conviene observar que son varios los fines que contempla el proyecto para la referida Aceleradora Urbanística y así los especifica en dos apartados, por lo que en puridad no debería hablarse de “*finalidad*”, término que sugiere sustantividad, sino de “*fines*” o “*finalidades*”.

En el **artículo 4** se detalla la composición de la Aceleradora Urbanística.

En el apartado 1.d) se establece como miembro del órgano la figura del “ponente” que recae en el titular de la Dirección General de Urbanismo “*con voz, pero sin voto*”. En relación con dicho miembro del órgano, cabe destacar que se trata de una figura que no resulta habitual en los órganos colegiados y que carece de previsión en la Ley 40/2015, por lo que debería hacerse un esfuerzo de concreción de dicha figura en la norma, sobre todo teniendo en cuenta que al no ser calificado como vocal, no le resulta de aplicación el régimen que se contempla en relación con los vocales en los restantes apartados del

referido artículo y en los artículos siguientes (suplencias, acompañamiento con funciones de asesoramiento, quorum...). Además, convendría referirse al “director general con competencias en materia de Urbanismo”, para evitar el desfase de la norma por las modificaciones de denominación que puedan producirse en futuros cambios normativos.

Para concluir con el comentario al artículo 4, apartado 1, desde el punto de vista formal, conviene tener en cuenta que, conforme a las reglas lingüísticas generales de la Real Academia Española, no debe escribirse inicial mayúscula tras los dos puntos (artículo 4.1 c), por ejemplo).

En lo que respecta al apartado 2, además de los supuestos de ausencia o enfermedad, debería incorporarse el de vacante, en consonancia con el artículo 13.1 de la Ley 40/2015.

Además, se observa que el precepto no establece ninguna regulación respecto de la suplencia del presidente, lo que debería subsanarse, ya que solamente alude a los vocales en relación con dicha cuestión. Debe tenerse en cuenta en este punto lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley 40/2015 y la particularidad que contempla para los órganos colegiados previstos en el artículo 15.2 de la referida ley -como pudiera ser el que analizamos ahora- ya que exceptúa a dichos órganos de la regla según la cual *“en casos de vacante, ausencia, enfermedad, u otra causa legal, el Presidente será sustituido por el Vicepresidente que corresponda, y en su defecto, por el miembro del órgano colegiado de mayor jerarquía, antigüedad y edad, por este orden”* y en su lugar, establece que *“el régimen de sustitución del Presidente debe estar específicamente regulado en cada caso, o establecido expresamente por acuerdo del Pleno del órgano colegiado”*.

Por otro lado, el apartado 3 establece que *“en todo caso, los vocales podrán ir acompañados de otros miembros de sus respectivas consejerías o del ayuntamiento, que desempeñen funciones de asesoramiento, con voz, pero sin voto”*. El precepto no tiene en cuenta al vocal representante de la Administración General del Estado (dice *“de sus respectivas consejerías o del ayuntamiento”*), por lo que entendemos que dicha omisión debería subsanarse.

En todo caso, y a propósito del representante de la Administración General del Estado, al que se le confiere calidad de vocal permanente ex artículo 4.1 b) 7º, es menester recordar, a fin de evitar que pueda verse comprometido el principio de lealtad institucional, que el artículo 21 de la Ley 40/2015, tras relacionar la tipología y composición de los órganos colegiados, señala en su apartado 2: *“En los órganos colegiados a los que se refiere el apartado anterior, podrá haber representantes de otras Administraciones Públicas, cuando éstas lo acepten voluntariamente, cuando un convenio así lo establezca o cuando una norma aplicable a las Administraciones afectadas lo determine”*.

En el **artículo 5**, se detallan las funciones de la Aceleradora Urbanística, si bien se observa que no se hace referencia a la función centralizadora prevista en el artículo 1, apartado 1, de la norma proyectada, a propósito del objeto de la norma, y en la letra a) del artículo 2, relativo a la finalidad de dicho órgano, por lo que debería completarse ese extremo, por razones de necesaria coherencia normativa.

En la letra c) del artículo 5, convendría suprimir *“en relación con las funciones de la Aceleradora Urbanística”*, ya que precisamente dicha letra pretende detallar una función, por lo que resulta redundante. En todo caso, sería oportuno, por razones de seguridad jurídica, concretar dicha función, delimitándola dentro de las finalidades previstas en el artículo 2 de la norma proyectada.

El **artículo 6**, establece las normas de funcionamiento de la Aceleradora Urbanística.

En relación con dichas normas, cabe tener en cuenta que para todo lo no previsto expresamente habrá que estar a lo dispuesto en la Ley 40/2015, conforme a lo que hemos expresado en líneas anteriores al hilo del comentario al artículo 1, apartado 3, de la norma proyectada. No obstante, conviene advertir que el artículo 19.2.d) de la Ley 40/2015, dispone que corresponde al presidente de los órganos colegiados *“dirimir con su voto los empates, a efectos de adoptar acuerdos, excepto si se trata de los órganos colegiados a que se refiere el artículo 15.2, en los que el voto será dirimente si así lo establecen sus propias normas”*, por lo que si se quiere atribuir dicha facultad de dirimir los empates al presidente de la Aceleradora Urbanística debería recogerse esa previsión expresamente en el texto.

El **artículo 7** se refiere a la Unidad Técnica de la Aceleradora Urbanística, que define en su apartado 1 como “*una unidad técnica de carácter administrativo*”. Entendemos que resulta más correcto aludir a “*una unidad administrativa de carácter técnico*”, en consonancia con la terminología empleada en la normativa reguladora de la estructura de las Administraciones públicas, conformadas por unidades administrativas (por todos, artículos 5 de la Ley 40/2015 y 48 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid), así como por analogía, con el artículo 6.1 del Decreto 15/2023, respecto a la Unidad Técnica de Aceleración de Proyectos de Inversión.

Desde el punto de vista de la técnica normativa, en la letra b) del artículo 7.2, resulta más correcto decir “*los informes sectoriales previstos en el artículo 8*” (de igual modo en el artículo 7.3). Además, en la letra f) del mismo artículo, “*aceleradora urbanística*” debería escribirse con las iniciales en mayúscula, en coherencia con el resto del texto del proyecto.

El **artículo 8**, relativo al ámbito de aplicación de la tramitación centralizada de informes, se ha introducido en el texto, tras el trámite de información pública, como consecuencia de la nueva redacción del artículo 3, motivada por el hecho de haberse acogido alguna de las alegaciones formuladas en dicho trámite, tal y como explica la Memoria.

Respecto a los instrumentos urbanísticos de tramitación municipal contemplados en el apartado 1, se observa que se cierra la enumeración de dichos instrumentos con una letra c) que recoge una fórmula abierta, cuya necesaria concreción se ha puesto de manifiesto por alguno de los órganos que han informado en el procedimiento. En relación con ello, la Memoria explica que “*la expresión se ha dejado deliberadamente abierta en previsión de que sea una norma con vocación en el tiempo y previendo que, dado que esta dirección general se encuentra inmersa en un proceso de elaboración de una nueva norma en materia de ordenación del territorio y urbanismo, la denominación de cada instrumento puede variar*”. No obstante, aun admitiéndose como razonable dicha explicación, se sugiere realizar un esfuerzo de mayor concreción de la indicada fórmula, por razones de seguridad jurídica.

Por lo demás, en el caso del referido apartado 1, que se refiere a instrumentos urbanísticos de competencia municipal, su sujeción al sistema de tramitación centralizada de informes se fundamenta en la voluntariedad, pues se condiciona su aplicación a la petición del municipio interesado (empleándose la fórmula “*podrán acceder*”).

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 9.2, que alude a la adhesión voluntaria a la plataforma de tramitación centralizada, así como la parte expositiva del proyecto de decreto, en la que se afirma que “*el decreto es respetuoso con el principio de eficiencia puesto que no solo no se imponen cargas administrativas adicionales ni innecesarias a las ya existentes, sino que se prevé la posibilidad de someterse, voluntariamente, a un procedimiento de centralización y agilización de la tramitación de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos*” y su artículo 3: “*el presente decreto es de aplicación (...) a aquellos municipios que voluntariamente así lo soliciten (...)*”.

Las anteriores previsiones resultan compatibles con las relaciones de cooperación en las que se fundamenta el decreto proyectado, que, de conformidad con los artículos 140.1.d) y 143 de la Ley 40/2015 se basan en el principio de voluntariedad, pudiendo insertarse la Aceleradora Urbanística en las técnicas de cooperación contempladas en el artículo 144 de dicha ley.

En cambio, en el apartado 2 del precepto que ahora examinamos, se prevé la preceptiva (“*Se tramitarán*”) en relación con la tramitación centralizada, no solo de los instrumentos de ordenación del territorio, sino también de los instrumentos urbanísticos de iniciativa autonómica. Sin embargo, en la medida en que sea de competencia municipal -al margen de su iniciativa- la tramitación de estos últimos, la obligatoriedad de su tramitación centralizada por parte de la Aceleradora Urbanística entraría, a nuestro juicio, en colisión con la autonomía municipal, así como con la voluntariedad que inspira las relaciones de coordinación interadministrativas.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 9**, apartado 3, relativo a la plataforma de la tramitación centralizada de informes, contempla entre sus funciones la de “*Solicitud, conjunta y simultánea, y recepción de los informes sectoriales previstos en el artículo 8, en todas las fases de los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos hasta la aprobación definitiva de los mismos*”, si bien debería matizarse del siguiente modo, o similar: “*Solicitud, conjunta y simultánea, siempre que ello resulte legalmente posible, y recepción de los informes sectoriales previstos en el artículo 8, en todas las fases de los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos hasta la aprobación definitiva de los mismos*”.

Y ello, en la medida en que puedan existir determinados informes sectoriales cuya solicitud y emisión no pueda ser simultánea, sino sucesiva, disponiendo en consecuencia el artículo 72.1 de la Ley 39/2015, que “*De acuerdo con el principio de simplificación administrativa, se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo y no sea obligado su cumplimiento sucesivo*”.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En el **artículo 10**, resultaría más correcto referirse en su apartado 1.c) a los “*instrumentos de ordenación territorial*”, en lugar de a los “*Planes Territoriales*”.

Con carácter general, al hilo de esta observación, se recomienda unificar la terminología empleada a lo largo del texto para referirse a los distintos instrumentos. A modo de ejemplo, en este mismo apartado, su letra a) se refiere a los instrumentos urbanísticos, mientras que su letra d) alude a los instrumentos de planeamiento.

Asimismo, por razones sistemáticas y en línea con la denominación del artículo, se sugiere invertir el orden de las letras del artículo 10, refiriéndose en primer lugar a los instrumentos de ordenación del territorio y, posteriormente, a los de planeamiento.

En el artículo 10, apartado 2, el Decreto 15/2023, de 1 de marzo, debería citarse completo, con su denominación, al ser la primera vez que se cita en la parte dispositiva, conforme a lo dispuesto en la directriz 80.

El **artículo 11**, en el inciso final de su apartado 3, dispone que *“No se entenderá iniciado el procedimiento para la declaración de especial relevancia hasta que la documentación no estuviera completa”*. Tal previsión contraviene el artículo 21.3.b) de la Ley 39/2015, a cuyo tenor *“En los (procedimientos) iniciados a solicitud del interesado”*, el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa se contará *“desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación”*. Y ello, sin perjuicio de la posibilidad de suspensión del plazo, al amparo del artículo 22.1.a) de la misma ley.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El apartado 5 del artículo 11 contempla un régimen de silencio negativo, justificándose este en la Memoria del modo que sigue:

*“En la observación sexta se sugiere establecer un régimen de silencio administrativo estimatorio en la declaración de especial relevancia, a semejanza del régimen de la Aceleradora de Inversiones que se prevé en el Decreto 15/2023. Se aporta, asimismo, una tabla comparativa del funcionamiento de cada uno de estos órganos. A este respecto, no se puede acoger el cambio propuesto, pues la materia que se valora en el seno de cada una de las aceleradoras es radicalmente diferente.*

*La Aceleradora de Inversiones estudia proyectos, mientras que la Aceleradora Urbanística valora instrumentos de planeamiento. La valoración de un proyecto, en el caso de la Aceleradora de Inversiones, tiene una descripción mucho más detallada en cuanto al impacto económico. En cambio, la valoración del instrumento de planeamiento en su fase embrionaria está sujeto a múltiples modificaciones, en lo que supone una suerte de asistencia al promotor para que alcance los objetivos previstos en el decreto y pueda ser declarado de especial relevancia. De ahí, que no se pueda realizar en el plazo propuesto de 30 días hábiles.*

*Por esta misma razón no es posible que el silencio sea positivo”* (el subrayado es propio).

La justificación propuesta no se considera adecuada, pues los efectos estimatorios o desestimatorios del silencio dependerán de lo dispuesto, en el caso que nos ocupa, en el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, que establece lo siguiente:

*“1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general.*

*El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.*

*El sentido del silencio también será desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado”.*

En consecuencia, el sentido desestimatorio del silencio deberá justificarse con fundamento en algunas de las causas tasadas previstas en el precepto transcrito.

Esta consideración tiene carácter esencial.

A los anteriores efectos, se advierte que el objeto del procedimiento no es la aprobación de los instrumentos de ordenación territorial o urbanística, sino la declaración de especial relevancia de los mismos -que en ningún caso implica su aprobación-, lo que determina que resulte más complejo justificar el silencio negativo.

Abordando, por último, el examen de la **parte final**, se encuentra integrada por cinco disposiciones adicionales y tres disposiciones finales.

La **disposición adicional primera**, ha recibido una nueva redacción tras el trámite de información pública, con el objetivo de atender a las alegaciones relativas a la posible injerencia de la norma proyectada en la autonomía local. De esta manera, entre otras modificaciones, se ha añadido un apartado segundo que incide sobre la voluntariedad para los municipios del acceso a la tramitación centralizada de informes mediante la plataforma prevista en la norma proyectada. Entendemos, no obstante, que dicho apartado resulta redundante con lo dispuesto en el artículo 9, que ya recoge dicha voluntariedad, como ya dijimos al hilo del comentario al referido artículo 9. Además, dicho apartado no responde al contenido propio de una disposición adicional, conforme a la directriz 39, por lo que se recomienda su supresión y, en su caso, si se quiere reforzar el carácter voluntario del acceso a la tramitación centralizada, recogerlo en el referido artículo 9.

En la **disposición adicional segunda**, por coherencia del texto, convendría denominar a la “*plataforma de centralización de informes*”, en la forma que se menciona en el artículo 9, “*plataforma de la tramitación centralizada de informes*”.

Según explica la Memoria, esta disposición ha sido incorporada al proyecto con motivo de ciertas alegaciones formuladas en el trámite de audiencia. Se observa, no obstante, cierto grado de inconcreción, en tanto se limita a prever que la implementación del procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria en la centralización de informes se hará progresivamente en función del desarrollo de la meritada plataforma.

La **disposición adicional tercera**, establece la ampliación del ámbito de aplicación del proyecto de decreto “*cuando menos, por el mismo procedimiento seguido para su aprobación*”.

Entendemos que con la fórmula empleada quiere referirse a que dicha ampliación solo puede realizarse mediante disposición general, pero en ningún caso por acto administrativo, pues ello vulneraría el principio de inderogabilidad de los reglamentos consagrado en el artículo 37 de la Ley 39/2015. De esta manera, al materializarse la modificación por decreto del Consejo de Gobierno -lo que reforzaría la seguridad jurídica, al constar todos los instrumentos susceptibles de encauzarse a través de la Aceleradora Urbanística en una sola norma- consideramos que resultaría innecesaria esta disposición adicional.

En la **disposición adicional cuarta**, parece que debería incluirse la preposición “*para*” detrás de “*así como*”, para dotar de mayor sentido al precepto.

En la **disposición adicional quinta**, cabe recordar que, conforme a la directriz 80, puede abreviarse la cita del Decreto 15/2023, de 1 de marzo, al no ser la primera vez que se menciona, señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.

Por otro lado, según las reglas lingüísticas generales, el término “*Ayuntamiento*”, que figura en el apartado tercero de la referida disposición adicional quinta, debe escribirse con inicial minúscula.

La **disposición final segunda**, bajo la rúbrica “*habilitaciones normativas*”, contiene una primera habilitación en favor del titular de la consejería competente en materia de urbanismo para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la norma, ante lo que nada cabe objetar, pues el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, en efecto, atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

La segunda de las habilitaciones consignadas contempla, empero, la posibilidad de que el “titular de la viceconsejería” competente en materia de urbanismo pueda dictar cuantas “instrucciones” sean necesarias para su aplicación.

Conviene recordar, a este respecto, como se ha puesto de manifiesto en precedentes informes de la Abogacía General (entre otros, de 27 de agosto de 2012, de 22 de abril de 2013, de 3 de abril de 2014 u 8 de abril de 2015) que *“en la Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias normativas se agotan en los Consejeros, correspondiendo a los órganos directivos inferiores la facultad de emitir instrucciones de carácter interno, entendiendo por tales las directrices de actuación dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídicos que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos, con una eficacia puramente interna”*.

Asimismo, urge recordar que las instrucciones adoptadas al amparo de este tipo de “habilitaciones”, en ningún caso podrían inmiscuirse en el ámbito para el que resulte precisa una disposición de carácter general, esto es, de naturaleza reglamentaria, como bien señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 43/2018, de 1 de febrero: *“La parte final de la norma proyectada contiene una disposición final primera que faculta al titular de la Dirección General con competencias en materia de Atención Primaria y atención hospitalaria, para dictar las instrucciones precisas para la ejecución de la Orden. Al respecto ningún reproche cabe hacer, sin perjuicio de recordar que tales instrucciones en ningún caso pueden inmiscuirse en el ámbito para el que resulte precisa una disposición de carácter general, esto es, de naturaleza reglamentaria”* (el subrayado es nuestro).

Es a estos parámetros a los que ha de responder la segunda de las habilitaciones consignadas, de modo que no cabe referirse a la misma como una habilitación de carácter “normativo”. Así las cosas, resultará necesario que se omita el término “normativas” en la rúbrica de la disposición final examinada (de mantenerse ambas habilitaciones en la misma disposición). Otra opción sería desdoblar el contenido de esta disposición en dos disposiciones finales independientes; una, para acoger la habilitación normativa en favor del titular de la consejería y, otra, para contemplar la meritada habilitación de carácter no

normativo, esto es, una suerte de habilitación para la correcta aplicación de la norma en los términos expuestos.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En la **disposición final tercera**, la referencia al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid debe ir entrecomillada, conforme a la directriz 43.

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

### CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el «**Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se crea y regula la Aceleradora Urbanística de la Comunidad de Madrid**», una vez sean atendidas las consideraciones de carácter esencial y sin perjuicio de las demás observaciones formuladas en el presente dictamen.

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

Madrid, a fecha de firma.

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

Ana Sofía Sánchez San Millán



**Comunidad  
de Madrid**

**CONFORME,**

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

Fernando Muñoz Ezquerro

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