

Dictamen n.º: **51/20**
Consulta: **Consejera de Medio Ambiente, Ordenación del
Territorio y Sostenibilidad**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **13.02.20**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por unanimidad, en su sesión de 6 de febrero de 2020, sobre la consulta formulada por la consejera de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de “*decreto por el que se aprueba el Plan de Actuación sobre humedales catalogados de la Comunidad de Madrid*”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 2 de enero de 2020, tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo, una solicitud de dictamen preceptivo, formulada por la consejera de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 10/20, comenzando el día señalado el computo del plazo de treinta días hábiles para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora,

aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 13 de febrero de 2020.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto de decreto sometido a Dictamen, tal y como se explicita en su parte expositiva y se concreta en las memorias del Análisis de Impacto Normativo tiene por finalidad, dotar a los veintitrés humedales catalogados de la Comunidad de Madrid de un plan de actuación y derogar el Decreto 265/2001, de 29 de noviembre, por el que se aprobó el vigente Plan de Actuación sobre Humedales Catalogados de la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 265/2001), así como, la adecuación cartográfica de la sección de humedales del Catálogo de Embalses y Humedales de la Comunidad de Madrid (en adelante el Catálogo), aprobado por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de septiembre de 2004.

La parte dispositiva está integrada por seis artículos y la parte final por una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y tres disposiciones finales, con arreglo al siguiente esquema:

Artículo 1.- Define el objeto de la norma.

Artículo 2.- Se refiere al ámbito de aplicación.

Artículo 3.- Contempla la vigencia y revisión del Plan de Actuación.

Artículo 4.- Regula el régimen jurídico.

Artículo 5.- Viene referido a la regulación general de usos.

Artículo 6.- Contempla la regulación específica de usos.

En cuanto a las disposiciones de la parte final, la disposición transitoria única viene a regular el régimen de los planes de aprovechamiento cinegético vigentes a la fecha de aprobación del Plan de Actuación de Humedales.

La disposición derogatoria única contempla la derogación del Decreto 265/2001, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el proyecto de decreto.

La disposición final segunda prevé la habilitación al consejero competente en materia de Medio Ambiente para regular las “*cuestiones secundarias y operativas*” precisas para el desarrollo y aplicación del decreto.

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

A continuación se inserta el Plan de Actuación sobre Humedales Catalogados de la Comunidad de Madrid con los siguientes apartados: 1. Justificación, alcance y contenido, 2. Ámbito y vigencia, 3. Contexto legal e institucional, 4. Principios guía para la gestión, 5. Delimitación de los humedales catalogados y ajuste cartográfico, 6. Los humedales catalogados de la Comunidad de Madrid: identificación, características y diagnóstico del estado de conservación, 7. Principales conclusiones, 8. Objetivos, regulación de usos y actuaciones de carácter general, 9. Objetivos y regulación específicos de cada humedal. Propuestas de

actuación y 10. Presupuesto y previsión temporal, 11. Seguimiento de la evolución del estado de conservación de los humedales y del cumplimiento de los objetivos del Plan. Gestión adaptativa del Plan de Actuación sobre los Humedales catalogados de la Comunidad de Madrid y 12. Bibliografía.

El plan incorpora un Anexo I que recoge la cartografía de los humedales catalogados.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

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

1. Informe de la consejera de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad sobre la solicitud de dictamen (documento nº 1 del expediente administrativo).

2. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno sobre la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora acordado por el Consejo de Gobierno celebrado el 27 de diciembre de 2019 (documento nº 2 del expediente administrativo).

3. Texto del proyecto de decreto y cuatro versiones del proyecto elaboradas a lo largo de su tramitación (documento nº 3 del expediente administrativo).

4. Cinco memorias del Análisis de Impacto Normativo, acompañadas de ficha resumen firmadas por el director general de Biodiversidad y Recursos Naturales el 17 de diciembre de 2019, el 27 de septiembre de 2019, el 12 de abril de 2019, el 21 de marzo de 2019 y el

22 de noviembre de 2018 (documento nº 4 del expediente administrativo).

5. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 14 de mayo de 2019 que formula diversas observaciones esenciales (documento nº 5 del expediente administrativo).

6. Informe de 13 de diciembre de 2018 del director general de la Familia y el Menor que no efectúa observaciones al proyecto por no tener impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia (documento nº 6 del expediente administrativo).

7. Informe de 3 de diciembre de 2018 de la directora general de la Mujer que no aprecia impacto por razón de género (documento nº 7 del expediente administrativo).

8. Informe de 29 de noviembre de 2018 del director general de Servicios Sociales e Integración Social, que observa que no existe impacto por razón de orientación sexual e identidad o expresión de género (documento nº 8 del expediente administrativo).

9. Informe de 1 de abril de 2019 del director general de Presupuestos y Recursos Humanos (documento nº 9 del expediente administrativo).

10. Informe de 5 de diciembre de 2018 de la Oficina de Calidad Normativa (documento nº 10 del expediente administrativo).

11. Bloque de documentos que comprende el oficio de 4 de febrero de 2019 de la Oficina de Transparencia de la entonces Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio respecto al trámite de audiencia e información pública del proyecto y escritos de alegaciones presentados por particulares, por Ecologistas en Acción Alcalá de

Henares, por dos concejales del Ayuntamiento de Meco, la Fundación Universidad de Alcalá Cátedra de Medio Ambiente, las efectuadas por un Vocal del Consejo del Grupo Local SEO Sierra Norte de Madrid, Ecologistas en Acción Madrid, Equo, Asociación Ecologista del Jarama, la Asociación Vida Silvestre Ibérica, Vía Natura, Grupo de Acción para el Medio Ambiente e Inversiones Gazón Asociados S.L.

12. Bloque de documentos que comprende el oficio de la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 28 de agosto de 2018 respecto a la publicación del proyecto para consulta previa en el Portal de Transparencia y en el Portal de Participación de la Comunidad de Madrid desde el 30 de julio hasta el lunes 13 de agosto y las observaciones y sugerencias presentadas por un particular, la SEO Sierra Norte de Madrid y Equo Madrid (documento nº12 del expediente administrativo).

13. Bloque de documentos que comprende los escritos de observaciones al proyecto que formulan las entonces Secretarías Generales Técnicas de las consejerías de Economía, Empleo y Hacienda, y Sanidad, así como, los escritos de los secretarios generales técnicos de las consejerías de Justicia, Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, Políticas Sociales y Familia, Transportes, Vivienda e Infraestructuras, Educación e Investigación y Cultura, Turismo y Deportes que no formulan observaciones (documento nº 13 del expediente administrativo).

14. Informe de 16 de abril de 2019 de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (documento nº 14 del expediente administrativo).

15. Certificado de 4 de diciembre de 2019 del secretario del Pleno del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, con el visto bueno de la presidenta, sobre el informe favorable al proyecto alcanzado

en la reunión celebrada el mismo día 4 de diciembre de 2019 (documento nº 15 del expediente administrativo).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

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

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

El proyecto de decreto que se pretende aprobar se dicta en desarrollo y ejecución de la Ley 7/1990, de 28 de junio, de Protección de Embalses y Zonas Húmedas de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 7/1990), por lo que corresponde al Pleno dictaminar sobre el mismo a tenor de lo establecido en el artículo 16.3 del ROFCJA.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de mayo de

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

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

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

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

Por su parte, el artículo 149.1.23 de la Constitución Española atribuye al Estado competencia exclusiva sobre *“Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”*, habiendo perfilado la propia doctrina del Tribunal Constitucional que la materia de medio ambiente tiene carácter transversal y horizontal en sus sentencias 331/2005 y 102/1995, lo que determina que la competencia estatal para establecer la legislación

básica en materia de medio ambiente se proyecta no solo sobre esta materia, sino también sobre las que se conecten con ella, de manera que las competencias autonómicas sobre estas últimas, aunque se formalicen como exclusivas, se han de sujetar a dicha legislación básica. Ahora bien, según la STC 331/2005, *“la competencia de Estado no puede tener una orientación expansiva”* y aclara que *“las competencias autonómicas sobre sus espacios naturales protegidos no pueden quedar limitadas a las de desarrollo de la legislación básica estatal, pues hay que interpretar que este es sólo un límite a la competencia exclusiva autonómica”*.

En el marco internacional hay que destacar el Convenio relativo a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, acordado en Ramsar el 2 de febrero de 1971 y ratificado por Instrumento de Adhesión del 18 de marzo de 1982, por España. Este convenio, relativo a humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas, contiene en su artículo 1 la definición de lo que se entiende por humedal, indicando que corresponde a los firmantes del citado convenio la potestad para designar los humedales idóneos para ser incluidos en la Lista de humedales de importancia internacional que se encuentren en su territorio.

En el Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 2005, se autorizó la inclusión de los humedales del Macizo de Peñalara en la lista del Convenio Ramsar.

En la esfera del Derecho Comunitario, cabe reseñar la incidencia de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (Directiva Hábitats) que reguló la Red Natura 2000, de enorme importancia para la conservación de los humedales y sobre todo la

Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres que habilita la creación de zonas de protección de aves silvestres (ZEPAS), hoy sustituida por la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009 (Directiva Aves).

Asimismo, debe tenerse en cuenta la Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE del 23 de octubre de 2000) por la que el agua pasa de ser considerada en la Unión Europea de un simple recurso a contemplarse como el factor clave para la conservación de los sistemas vivos asociados al mismo. No obstante, en relación con esta última directiva, hay que tener en cuenta que, como señala el Plan de Actuación que contiene el proyecto de decreto, al tratarse en su mayoría de humedales de origen artificial, o seminatural, no están incluidos en la definición de masa de agua superficial de la Directiva Marco y en la instrucción de la planificación hidrológica.

Las citadas directivas han sido incorporadas al Derecho español por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (disposición final séptima), que tiene carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente (disposición final segunda) y que regula en sus artículos 50 y 51 los humedales de importancia internacional del Convenio Ramsar, especialmente como hábitats de aves acuáticas que tienen la consideración de áreas protegidas por instrumentos internacionales.

En la Comunidad de Madrid la Red Natura 2000 representa un 39,85% de su territorio y se encuentra constituida por siete lugares de importancia comunitaria (LIC), declarados zonas especiales de conservación (ZEC) y siete zonas de especial protección para las aves (ZEPA). Así debe citarse la ZEPA Alto Lozoya; el LIC/ZEC Cuenca del río Lozoya y Sierra Norte; LIC/ZEC Cuenca del río Guadalix; ZEPA Soto de Viñuelas; ZEPA Monte de El Pardo; LIC/ZEC Cuenca del río Manzanares;

LIC/ZEC Cuenca del río Guadarrama; ZEPA Estepas cerealistas de los ríos Jarama y Henares; LIC/ZEC Cuencas de los ríos Jarama y Henares; ZEPA Encinares del río Alberche y río Cofio; LIC/ZEC Cuencas de los ríos Alberche y Cofio; ZEPA Cortados y cantiles de los ríos Manzanares y Jarama; ZEPA Carrizales y sotos de Aranjuez y LIC/ZEC Vegas, cuestas y páramos del sureste de Madrid.

A propósito de la Red Natura 2000, debe tenerse en cuenta la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de noviembre de 2019 (STC 134/2019) que declara, en relación con la alteración urbanística de los terrenos Red Natura 2000 que los citados terrenos *“deben quedar preservados de la transformación urbanística; esto es, han de permanecer en situación de suelo rural excluido del proceso de urbanización, debiendo el planificador urbanístico adoptar, en su caso, la técnica urbanística que resulte más idónea y adecuada a tal fin (clasificación como suelo no urbanizable o equivalente)”*. Es más, según la citada sentencia, estos terrenos *«no solo deben mantenerse como “excluidos” de su transformación por la actuación urbanística, sino que, dentro de la situación del suelo rural, deben ser encuadrados en la categoría de mayor nivel de protección [por imperativo de la legislación sectorial de la naturaleza a la que remite el artículo 12.2 a) TRLS 2008], frente a la categoría residual o común [artículo 12.2.b)]»*.

También es de tener en cuenta el "Inventario Nacional de Zonas Húmedas" regulado por Real Decreto 435/2004, de 12 de marzo, que tiene el carácter de legislación básica en materia de Medio Ambiente, con la finalidad de conocer la evolución de las zonas húmedas y, en su caso, indicar las medidas de protección que deban recoger los planes hidrológicos de cuenca.

Asimismo, no puede olvidarse el Plan Estratégico Español para la Conservación y el Uso Racional de los Humedales, en el marco de los ecosistemas acuáticos de que dependen.

Por su parte, la Comunidad de Madrid, en virtud de lo previsto en el artículo 27.7 y 9 de su Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, ostenta competencias para el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de protección del medio ambiente y de los ecosistemas en los que se desarrollen la pesca, acuicultura y caza, así como, espacios naturales protegidos.

En uso de dichas competencias la Comunidad de Madrid, ha aprobado la Ley 2/1991, de 14 de febrero, para la protección y regulación de la fauna y flora silvestres en la Comunidad de Madrid y la Ley 7/1990, de 28 de junio, de Protección de Embalses y Zonas Húmedas de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 7/1990), con la finalidad de protección, conservación y restauración de la gea, fauna, flora y el paisaje de embalses, zonas húmedas y sus entornos inmediatos, proteger la calidad de las aguas continentales y en particular las destinadas al abastecimiento y el fomento en dichos ámbitos de las actividades científicas, educativas, culturales, recreativas y turísticas en armonía con el medio natural.

Tras la aprobación de la citada Ley 7/1990, el Consejo de Gobierno por Acuerdo de 10 de octubre de 1991, aprobó el Catálogo de Embalses y Humedales de la Comunidad de Madrid, en cuyo anexo se incluían 15 humedales. La sección de humedales del citado Catálogo fue revisada posteriormente mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de 2 de septiembre de 2004, incluyéndose en el Catálogo 23 humedales con la correspondiente cartografía.

Por Decreto 265/2001, se aprobó el Plan de Actuación sobre Humedales Catalogados de la Comunidad de Madrid, de aplicación únicamente a siete humedales, y que quedará derogado tras la aprobación del proyecto normativo.

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

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

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

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

El procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, por lo que

habrá que recurrir al ordenamiento estatal sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

Por ello ha de acudirse a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno) tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), cuya disposición final tercera, apartado doce, ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, Real Decreto 931/2017). También habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) así como las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

No obstante, cabe destacar que la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado que algunas previsiones de la LPAC relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales (los artículos 129 -salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero-, 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4) vulneran el orden de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, conviene precisar que estos preceptos no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su

vigencia, por lo que son de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid en defecto de regulación propia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de la transparencia. En el caso de la Comunidad de Madrid, se observa que el Plan Anual Normativo para el año 2019, contemplaba entre sus propuestas la aprobación de un Decreto sobre el Plan de Actuación sobre los humedales catalogados de la Comunidad de Madrid, tal y como se explica en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. No obstante, se advierte que dicha regulación no se encuentra incluida en el Plan Anual Normativo para el año 2020, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de diciembre de 2019. La falta de inclusión del proyecto de decreto que constituye el objeto de la consulta en el Plan Normativo del año correspondiente, obliga a justificar este hecho en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, según exige el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno.

Igualmente, el artículo 133 de la LPAC y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar. A este respecto, según consta en la Memoria, se sustanció el trámite de consulta pública en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid en el periodo comprendido entre el 30 de julio hasta el 13 de agosto de 2018, habiéndose recibido observaciones y aportaciones por parte de EQUO Madrid, SEO-Sierra Norte de Madrid y un particular. En la Memoria del Análisis de Impacto Normativo se expone en qué medida las observaciones y

aportaciones realizadas han sido tenidas en cuenta en la elaboración del proyecto.

También recoge la Memoria, sin soporte documental, que la Dirección General de Medio Ambiente y Sostenibilidad “*decidió poner en marcha un proceso participativo temprano, previo a la consulta pública, mediante el desarrollo de unas jornadas temáticas y mesas territoriales, realizadas entre los meses de febrero y junio de 2018 (...) al que estuvieron invitadas las principales asociaciones y agentes sociales de la Comunidad de Madrid*”.

2.- En el proyecto objeto de dictamen, la norma es propuesta por la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 52/2019, de 219 de agosto, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, en virtud de las competencias establecidas en el Decreto 278/2019, de 29 de octubre.

3.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 931/2017, se observa que se han incorporado al procedimiento cinco memorias, acompañadas de ficha resumen, firmadas por el director general de Biodiversidad y Recursos Naturales el 17 de diciembre de 2019, el 27 de septiembre de 2019, el 12 de abril de 2019, el 21 de marzo de 2019 y el 22 de noviembre de 2018; esto es, la primera al principio de la tramitación del procedimiento y las otras según se han ido cumplimentando los distintos trámites. De esta manera cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que

se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación hasta culminar con una versión definitiva.

Centrándonos en la última Memoria que figura en el expediente, se observa que recoge la oportunidad de la propuesta con identificación de los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. Asimismo, realiza un examen del contenido desarrollado en la propuesta, el análisis jurídico, así como su adecuación al orden de distribución de competencias. También incorpora su adecuación a los principios de buena regulación contenidos en el artículo 129 de la LPAC.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene un análisis del impacto por razón de género, del impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia y del impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género para recoger la falta de impacto de la norma en cada uno de los ámbitos mencionados, por remisión a los informes de los órganos competentes en cada una de las áreas mencionadas que obran en el procedimiento.

La Memoria también recoge el impacto medioambiental positivo en los ecosistemas acuáticos y la ausencia de impacto en la unidad de mercado.

Por otro lado, la Memoria contiene la referencia al impacto económico positivo pero de pequeña entidad que pueda generarse por las actividades científicas, educativas, culturales, recreativas o turísticas que puedan realizarse en los humedales.

Como es sabido, la importancia del análisis económico ha sido puesta de manifiesto por los tribunales. Así la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 2016 (recurso 902/2014) con cita de otra anterior de 27 de noviembre de 2016 indica que “*proporciona al*

Gobierno una información sobre los costes que las medidas adoptadas puedan suponer a fin de que, contraponiendo estos con las ventajas que aquellas han de representar, evidenciadas en la memoria justificativa, la decisión se adopte con conocimiento de todos los aspectos, tanto negativos como positivos que la aprobación del reglamento ha de significar”.

En cuanto al impacto presupuestario explica la Memoria que para el cumplimiento de los objetivos contemplados en el Plan de Actuación resulta imprescindible disponer de los recursos necesarios a cuyo efecto se realiza, una estimación del presupuesto total necesario durante los próximos 10 años para la ejecución de las actuaciones del Plan, con indicación de partida y programa presupuestario, así como, el desglose del presupuesto de inversión en las diferentes actuaciones previstas.

Como resumen de todo lo expuesto hasta ahora en relación con la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, esta Comisión Jurídica Asesora no puede dejar de observar la importancia de la citada Memoria en el seno del procedimiento, que trasciende de su consideración como un mero trámite con independencia de su contenido, por lo que consideramos necesario que antes de la remisión del proyecto al Consejo de Gobierno se redacte una versión definitiva de la Memoria, en la que se subsanen las deficiencias de contenido que hemos expuesto en las líneas anteriores en relación con la falta de inclusión de la norma proyectada en el Plan Anual Normativo para el año 2020 y otras cuestiones que después mencionaremos al analizar el articulado de la norma proyectada.

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

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de la Mujer, en el que se recoge que de la norma proyectada no

se aprecia impacto por razón de género. También ha emitido informe la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social que no ha apreciado impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género. Asimismo ha emitido informe la Dirección General de la Familia y el Menor en el que no se realizan observaciones al estimarse que el proyecto no tiene impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.

También ha emitido informe favorable al proyecto normativo, la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda en informe de 1 de abril de 2019, de conformidad con la disposición adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos servicios emitan dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se emitió el 14 de mayo de 2019 el informe del Servicio Jurídico en la entonces Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, con el conforme de la abogada general de la Comunidad de Madrid, exponiendo diversas observaciones al proyecto, algunas de carácter esencial, que han sido tenidas en cuenta en su mayoría por el órgano proponente de la norma tal y como se recoge en la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 17 de diciembre de 2019.

De igual modo, al amparo de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 103/1996, de 4 de julio de creación del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, según la Memoria, y el certificado

de 4 de diciembre de 2019 del secretario, con el conforme de la presidente, se ha informado favorablemente el proyecto de decreto, por mayoría, en la reunión celebrada el mismo día 4 de diciembre de 2019. La incorporación del informe del Consejo de Medio Ambiente, con posterioridad al informe preceptivo de la Abogacía General, en contra de lo dispuesto en el artículo 15.3 del Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 105/2018, de 19 de junio, es consecuencia de la consideración formulada por el Servicio Jurídico en la entonces Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en su informe de 14 de mayo de 2019, que advirtió que debería justificarse mejor en la Memoria el motivo por el que se omitía el trámite del informe del Consejo de Medio Ambiente. No parece que tras la emisión del informe de este último órgano, y así se recoge en la Memoria, se hayan introducido cambios sustanciales en el proyecto de decreto, por lo que no resulta necesaria la retroacción del procedimiento para solicitar nuevo informe de la Abogacía General.

5.- El artículo 26.5 de la Ley del Gobierno señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, lo que se ha cumplimentado en este procedimiento por la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, emitido el 16 de abril de 2019.

6.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno y el entonces vigente Decreto 87/2018, de 12 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecía la estructura orgánica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno (artículo 8.3 a)), se emitió el informe de 5 de diciembre de 2018, de coordinación y calidad normativa de la Secretaria General Técnica de la citada consejería (función atribuida actualmente a la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia a tenor de lo establecido en el artículo 15.3 a) del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de

Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada consejería).

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

Consta en el expediente el oficio de 4 de febrero de 2019 de la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio que informa que el proyecto ha estado publicado para audiencia e información pública desde el 22 de noviembre de 2018 hasta el 14 de enero de 2019. Según consta en el expediente formularon alegaciones en dicho trámite tres particulares, Ecologistas en Acción Alcalá de Henares, Grupo SEPUME del Ayuntamiento de Meco, la Cátedra de Medio Ambiente de la Facultad de Biología de la Universidad de Alcalá, el Grupo Local SEO Sierra Norte de Madrid, la Asociación Ecologistas en Acción Madrid-AEDENAT, EQUO, un particular, la Asociación Vida Silvestre Ibérica, la Asociación Ecologista del Jarama “El Soto”, Vía Natura e Inversiones Gazón Asociados S.L. a las que se ha dado contestación en la Memoria.

En cuanto a la audiencia a las organizaciones o asociaciones que representan derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por la norma, tal y como ha señalado esta Comisión Jurídica Asesora en anteriores dictámenes (v. gr. Dictamen 90/19, de 7 de marzo) lo cierto es que la LPAC, en la modificación de la Ley del Gobierno, ha

convertido en potestativa la audiencia de las organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley. En la materia que nos ocupa resulta evidente la existencia de organizaciones o asociaciones en el sector afectadas por la norma y cuyos fines guardan relación directa con su objeto, pero no puede considerarse que la omisión de esa audiencia potestativa haya producido una irregularidad invalidante. Además, se observa que han participado en el procedimiento tanto en el trámite de consulta pública como el posterior de información pública y han podido trasladar sus opiniones sobre el proyecto y formular alegaciones en los trámites mencionados.

CUARTA.- Cuestiones materiales.

Entrando en el análisis concreto del texto remitido, nuestra primera consideración ha de referirse a la parte expositiva que entendemos cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 del Acuerdo de 2005.

En efecto la parte expositiva recoge el contenido de la disposición, su objetivo y finalidad, las competencias en cuyo ejercicio se dicta y la adecuación de la norma a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPA. En la referencia a los trámites esenciales seguidos para su aprobación debería hacerse mención al informe preceptivo de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, como ya expusimos, se desarrolla en seis artículos.

El artículo 1 responde al contenido propio de una disposición de carácter general, cual es, fijar el objeto de la norma, esto es, aprobar el Plan de Actuación sobre Humedales Catalogados de la Comunidad de Madrid, cuyo texto se inserta en el proyecto normativo. Como se ha expuesto en el fundamento jurídico segundo, el artículo 4 de la Ley

7/1990, prevé la aprobación de un catálogo de humedales, a efectos del establecimiento del régimen de protección procedente. De acuerdo con el artículo 8 de la citada ley, uno de los efectos de la inclusión de un humedal en el Catálogo es la obligación de la Administración de elaborar un *“Plan de actuación sobre humedales catalogados que establezca las medidas de intervención y gestión adecuadas para asegurar la conservación de estas zonas”*.

El artículo 2, bajo la rúbrica *“ámbito de aplicación”*, contiene dos apartados. El primero establece, en términos generales, que el Plan de Actuación *“se aplica a los humedales catalogados de la Comunidad de Madrid”*, lo que es una consecuencia lógica de la elaboración del Catálogo y del artículo 8.a) de la ley 7/1990 que, como acabamos de ver, prevé la regulación de unas medidas de intervención y gestión adecuadas para asegurar la conservación de estas zonas protegidas.

El apartado segundo enumera, expresamente, cuáles son esos 23 humedales catalogados, lo que resultaría innecesario, al estar incluidos ya en el Catálogo.

A diferencia del Plan de Actuación aprobado por el Decreto 265/2001 que procedía a delimitar su ámbito de aplicación en los términos municipales donde se encontraban los humedales catalogados, el artículo 2 introduce como novedad la delimitación del ámbito territorial de los humedales catalogados en abstracto y, de manera concreta, en cada uno de ellos.

Así, en el apartado 1 del artículo 2 se establece que el ámbito territorial de un humedal catalogado está formado por la zona húmeda, la zona de protección y la zona periférica. En el apartado 2 se concreta la superficie en hectáreas de cada una de estas zonas en los 23 humedales catalogados actualmente por la Comunidad de Madrid.

Para el análisis de este precepto es necesario partir de la definición de humedales que establece el artículo 2 de la Ley 7/1990 que dice que son *“las zonas pantanosas o encharcadizas y, en particular, las turberas o aguas rasas, ya sean permanentes o temporales, estén integradas por aguas remansadas o corrientes y ya se trate de aguas dulces o salobres, naturales o artificiales, así como los márgenes de dichas aguas”* y que, en el caso de que se incluya en el Catálogo tiene como efectos, además del indicado anteriormente de la necesidad de aprobar un Plan de Actuación como el que es objeto del proyecto de decreto [(apartado 8.a) de la ley 7/1990], que *“los terrenos que forman el humedal y su zona periférica de 50 metros, medidos a partir del límite del máximo nivel normal de sus aguas, quedan clasificados, a todos los efectos, como suelo no urbanizable objeto de protección”* (artículo 8.b) y *“que no podrá realizarse en ellos actividad alguna que directa o indirectamente afecte al estado natural de las aguas, o a sus valores ecológicos o paisajísticos, sin autorización”* de la Administración (artículo 8.c).

Además, debe tenerse en cuenta el artículo 2 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (en adelante, Ley de Aguas), que en su apartado c) incluye en la relación de dominio público hidráulico a *“los lechos de los lagos y laguna y los de los embalses superficiales en cauces públicos”*.

Por su parte, el artículo 9 de la Ley de Aguas define el lecho o fondo de los lagos y lagunas como el terreno que ocupan sus aguas en las épocas en que alcanzan su mayor nivel ordinario.

Según el artículo 10 de la Ley de Aguas, las charcas situadas en predios de propiedad privada se considerarán como parte integrante de los mismos siempre que se destinen al servicio exclusivo de tales predios y sin perjuicio de la aplicación de la legislación ambiental correspondiente.

Por lo que se refiere a las zonas inundables, el artículo 11 de la Ley de Aguas prevé que los terrenos que puedan resultar inundados durante las crecidas no ordinarias de los lagos, lagunas, embalses, ríos o arroyos, conservarán la calificación jurídica y la titularidad dominical que tuvieren.

Finalmente, el artículo 111 de la Ley de Aguas, define las zonas húmedas como las zonas pantanosas y encharcadizas, incluso creadas artificialmente.

Aunque la mayor parte de los preceptos de la ley 7/1990 hacen referencia al término “*humedales*”, en otros se utiliza la expresión “*zonas húmedas*” como son el propio título de la ley, la exposición de motivos en la que se nombran hasta en cuatro ocasiones, y en sus artículos 1, 2, 3 y 14.

La ley 7/1990 también hace referencia en su artículo 8.b) a la zona periférica de 50 metros, “*medidos a partir del límite del máximo nivel normal de sus aguas*”, para clasificarlo, junto con el humedal o zona húmeda, como “*suelo no urbanizable objeto de protección especial*”.

Sin embargo, la ley 7/1990 no contempla la nueva figura añadida en el proyecto de decreto de “*zona de protección*” y que se define como la “*situada en las márgenes, que constituyen una transición entre el humedal y el ecosistema terrestre que lo circunda, pudiendo incluir un gradiente hidrológico, en el tipo de suelo y en la composición de las comunidades vegetales*”.

Se observa que la Memoria no explica el porqué de esta nueva categoría que, según explica el Plan de Actuación “*se ha considerado conveniente y necesario elaborar una nueva cartografía actualizada que recoge, para cada humedal catalogado, además de la denominada zona*

húmeda, aquellas zonas necesarias para planificar una correcta gestión de estos espacios protegidos.”.

Esta Comisión considera que en la Memoria debe incluirse una explicación de esta nueva categoría, más aún cuando el Plan de Actuación prevé restricciones de usos del suelo y limitaciones o condiciones para el desarrollo de actividades que las establecidas en el humedal que, según explica, se consideran necesarias para la conservación del hábitat o de los procesos hidrológicos que mantienen el humedal.

Esta consideración es esencial.

En relación con esta zona de protección se delimita en el Plan de Actuación como un perímetro de protección que es *“exterior a la lámina o las láminas de agua o superficies encharcadas, en el caso de existir varias”*, delimitación que coincide con la definición de zona periférica que contiene, al señalar que esta zona es *“exterior a la lámina o las láminas de agua o superficies encharcadas, en el caso de existir varias”*.

Ahora bien, esta identidad en las delimitaciones se distingue al aclarar que la zona húmeda y la zona de protección constituyen el humedal. En este sentido, el artículo 4.4 de la norma proyectada dice que *“deberá entenderse como zona húmeda, el ámbito territorial de la zona húmeda y la zona de protección”*. Asimismo, el Plan de Actuación señala que *“en la delimitación de la zona húmeda y la zona de protección que constituyen el humedal, se ha considerado el concepto ecosistémico del mismo, por el que éste debe abarcar en su totalidad el gradiente de humedad espacial y temporal”* y añade que *“en algunos casos la zona de protección coincide enteramente con la zona periférica. En otros casos estas zonas se solapan parcialmente”*.

En la definición de los tres tipos de zona que, según este artículo 2, componen el ámbito territorial de un humedal catalogado, solo en el apartado c), relativo a la zona periférica de 50 metros medida alrededor de la zona húmeda, se menciona que esta zona *“tiene la consideración de suelo no urbanizable de protección”*. Resulta obvio que tanto la zona húmeda como la zona de protección, en cuanto forman parte del humedal, gozan de mayor protección que la zona periférica y, por tanto, también están clasificados *ex lege*, como suelo no urbanizable objeto de especial protección. En este sentido, el artículo 5.2 del proyecto de decreto prevé que en relación con los terrenos que forman el humedal, tanto la zona húmeda como la de protección y su zona periférica de 50 metros, medidos a partir del máximo nivel normal de sus aguas *“quedan clasificados a todos los efectos, como suelo no urbanizable objeto de protección especial”*.

Puede ser aconsejable no hacer mención en este artículo 2.c) al carácter de suelo no urbanizable de protección, al tratarse de una medida que no es propiamente *“ámbito de aplicación”* sino propia de la regulación general de los usos y, como tal, prevista en el artículo 5.2 del proyecto de decreto.

El apartado 2 del artículo 2 relaciona de forma expresa los 23 humedales catalogados a los que resulta de aplicación el Plan de Actuación con indicación, del municipio en el que se ubican, coordenadas, altitud, superficie de la zona húmeda, de protección y periférica, y relevancia, denominados: Lagunas de Soto Mozanaque, Mar de Ontígola, Humedal del Carrizal de Villamejor, Soto del Lugar, Laguna de Soto de las Cuevas, Lagunas de las Madres, Laguna de San Juan, Laguna de Casasola, Laguna de San Galindo, Lagunas de Ciempozuelos, Laguna de las Esteras, Lagunas de Castrejón, Lagunas de Horna (Lagunas de Perales), Charcas de Los Camorchos, Lagunas de la Presa del río Henares, Lagunas de Belvis, Humedales del Macizo de Peñalara,

Laguna del Campillo, Laguna de Soto de las Juntas, Lagunas de Cerro Gordo, Laguna de Valdemanco, Lagunas de Velilla, y Lagunas de Sotillo y Picón de los Conejos.

El artículo 3, bajo el título “*vigencia y revisión*”, recuerda cómo la ley 7/1990 dispone en su artículo 13 que “*el Plan de Actuación se revisará cada cuatro años*”.

Además, “*en tanto no se apruebe dicha revisión, el Plan de Actuación continuará vigente*”.

Este inciso final constituye una obviedad, toda vez que, de conformidad con el artículo 2 del Código Civil, “*las leyes se derogan por otras posteriores*”. La razón de su inclusión obedece a la observación realizada por el informe de la Abogacía General que, en el análisis de este precepto en su redacción primitiva que preveía que el Plan de Actuación tuviera una vigencia de diez años, el informe advertía que el establecer un determinado plazo de vigencia determinaría que, una vez concluido este, el plan de actuación dejaría de ser aplicable. Al haberse modificado la redacción del precepto, carece de sentido que la norma haga referencia a su vigencia, por lo que debería suprimirse.

El artículo 4 relativo al “*régimen jurídico*” prevé que la aplicación de Plan de Actuación incluido en el proyecto de decreto corresponderá a la consejería competente en materia de Medio Ambiente. En relación con las actuaciones previstas en el plan, el precepto emplea la expresión “*podrán ser realizadas por la citada consejería, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias y, en su caso, previa conformidad de los titulares de los terrenos afectados*”.

Sorprende la utilización del verbo “*podrán*”, porque no parece que las actuaciones previstas puedan ser facultativas para la Administración. En este sentido, el Plan de Actuación distingue en su punto 8.3 unas

actuaciones de carácter general para el conjunto de las zonas húmedas del catálogo, en su punto 8.4 las denominadas “*actuaciones relacionadas con zonas húmedas para todo el ámbito de la Comunidad de Madrid*” y en el punto 9 las propuestas de actuación específicas para cada uno de los humedales catalogados. Solo en el caso de no existir conformidad de los titulares de los terrenos afectados o falta disponibilidad presupuestaria, podrán de dejarse de hacer las actuaciones previstas en el Plan de Actuación.

El apartado 3 contempla, además del sometimiento a los procedimientos ambientales contemplados en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental para todos los proyectos contemplados en sus anexos I y II, la previsión de la disposición transitoria primera de la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas cuyo artículo 4 establece:

“Estarán sujetas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificado los proyectos, o sus modificaciones, no incluidos en el Anexo I de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental que puedan tener efectos significativos sobre montes en régimen especial, zonas húmedas y embalses protegidos”

El precepto aclara que la expresión “*zonas húmedas*” que utiliza esta disposición transitoria de la Ley 4/2014 debe entenderse, en el sentido empleado en el proyecto de decreto, como “*el ámbito territorial de la zona húmeda y la zona de protección*”. Por tanto, cualquier proyecto que se pretenda realizar en la zona húmeda o en la zona de protección y que “*pueda tener efectos significativos*” en dichas zonas, exigirá un procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificado.

El artículo 4.4 contiene una regla de solución de conflictos en relación con las limitaciones y prohibiciones, así como los usos y

actividades permitidas, ante la posible superposición del Plan de Actuación con otras disposiciones de igual rango, al prever que *“cuando se presente contradicción entre el Plan de actuación y otras disposiciones de igual rango, será de aplicación del criterio que suponga una mayor protección de los valores naturales en el ámbito territorial de los humedales catalogados”*.

A diferencia del Decreto 265/2001, que regulaba los usos en el Plan de Actuación, el artículo 5 del proyecto de decreto, denominado *“regulación general de usos”*, regula estos de forma abstracta, sin perjuicio de desarrollar y concretar para cada uno de los humedales catalogados los distintos usos previstos en el Plan de Actuación. El precepto pone de relieve cómo, además del régimen de usos previstos en el Plan de Actuación, a los humedales catalogados les resulta de aplicación la legislación sectorial sobre el medio natural, la legislación específica en materia de aguas, así como la legislación específica en los humedales incluidos en algún espacio protegido de la Comunidad de Madrid.

El apartado 2 regula el régimen *“de los terrenos que forman el humedal”*, de acuerdo con la delimitación efectuada en el artículo 2.1, esto es, zona húmeda, zona de protección y zona periférica de 50 metros y que se caracterizan porque *“quedan clasificados a todos los efectos como suelo no urbanizable objeto de protección especial”*, lo que resulta acorde con el artículo 8 b) de la Ley 7/1990.

Ahora bien, el precepto que incluye entre los terrenos que forman el humedal, tanto la zona húmeda como la zona de protección y *“su zona periférica de 50 metros, medidos a partir del límite del máximo nivel de normal de sus aguas”*, establece en el apartado b) que *“no podrá establecerse en ellos actividad alguna que directa o indirectamente afecte al estado natural de las aguas, o a sus valores ecológicos o paisajísticos, sin autorización de la dirección general con competencia en materia de*

Medio Ambiente”. Surge aquí la duda sobre si el artículo 8 c) de la ley 7/1990 al disponer que “*no podrá realizarse en ellos actividad alguna que directa o indirectamente afecte al estado natural de las aguas, o a sus valores ecológicos o paisajísticos*”, sin autorización de la Administración solo hace referencia al humedal “*stricto sensu*” que, como acabamos de ver, incluye la zona húmeda y la zona de protección, o si incluye también a los terrenos que forman la zona periférica de 50 metros.

La cuestión no es baladí. Si se interpreta que el artículo 8 c) de la ley 7/1990 no incluye en los terrenos en los que está limitada la actividad la zona periférica de 50 metros, el artículo 5.2 del proyecto de decreto sería contrario al citado precepto legal.

Si se interpretara que el artículo 8 c) de la Ley 7/1990 incluye también los terrenos de la zona periférica de 50 metros, entonces la regulación específica de los usos prevista en el artículo 6 que seguidamente analizaremos sería contraria al artículo 5.2 y al artículo 8 c) de la Ley, al prever que la regulación de los usos prevista en dicho precepto solo resulta de aplicación “*en las zonas definidas como zona húmeda y zona de protección*”. Si la zona periférica de 50 metros se incluye en el artículo 5.2, también esta zona resulta afectada por los usos y actuaciones permitidos, las limitaciones y prohibiciones generales, las limitaciones y prohibiciones relacionadas con el uso público y las limitaciones y prohibiciones relacionadas con la flora y fauna, toda vez que no podría realizarse también en esta zona de terreno del humedal “*actividad alguna que directa o indirectamente afecte al estado natural de las aguas, o a sus valores ecológicos o paisajísticos*” sin autorización de la Administración.

Esta consideración es esencial.

El artículo 6 bajo la rúbrica “*regulación específica de usos*” tiene por objeto la regulación de usos para los humedales, “*en las zonas definidas como zona húmeda y zona de protección y, en el caso de los humedales del macizo de Peñalara, dentro de los límites del sitio Ramsar*”. Dividido en 7 apartados cada uno de ellos regula los usos y actuaciones permitidos, las limitaciones y prohibiciones generales, las limitaciones y prohibiciones para actividades agrarias, forestales y extractivas; para las construcciones e infraestructuras; las limitaciones y prohibiciones relacionadas con el uso público; las limitaciones y prohibiciones relacionadas con la flora y fauna y, finalmente, sobre la realización de actividades no permitidas por razones culturales, científicas o educativas o para la propia recuperación y conservación del espacio protegido.

Pese a su denominación, se trata de una regulación general de los usos y actuaciones permitidos, así como de las limitaciones y prohibiciones, bien generales, bien para actividades agrarias, forestales y extractivas; para construcciones e infraestructuras; relacionadas con el uso público; relacionadas con la flora y fauna para todos los humedales catalogados, sin perjuicio de su determinación específica posterior para cada uno de los 23 humedales catalogados.

En el apartado 1 se regulan los usos y actuaciones permitidos que se ajustan a lo previsto en artículo 14 b) de la Ley 7/1990 que prevé que el Plan de Actuación contemplará las actuaciones necesarias para la conservación y protección de los valores naturales de la zona húmeda y, en particular, tratamiento de los recursos hídricos y de la fauna y flora.

En relación con las limitaciones y prohibiciones generales, como hemos expuesto anteriormente, el artículo 8 c) de la Ley 7/1990 prevé que no podrá realizarse actividad alguna que directa o indirectamente afecte al estado natural de las aguas, o a sus valores ecológicos o paisajísticos, sin autorización de la Administración. Además, hay que tener en cuenta las conductas tipificadas como infracciones en el

artículo 16 de la Ley 7/1990 como son, entre otras, la generación de vertederos o depósitos de materiales; toda acción que causa directa o indirectamente contaminación de las aguas o que altere su calidad o condiciones de habitabilidad o la publicidad exterior o cualquier alteración del paisaje. Las limitaciones y prohibiciones generales que contempla el artículo 6.2 encajan en estas categorías. En este sentido, se incluyen como limitaciones y prohibiciones generales el empleo de fertilizantes químicos y biocidas, así como productos fitosanitarios diferentes a los no clasificados como peligrosos para el medio acuático, o los vertidos de cualquier naturaleza, tanto líquidos como sólidos, así como el derrame, depósito o acumulación de residuos y *“cualquier alteración del paisaje, incluida la instalación de publicidad exterior o la colocación de carteles”*.

En el apartado 3 del artículo se regulan limitaciones y prohibiciones para actividades agrarias, forestales y extractivas, hay que tener en cuenta que el artículo 16 a) de la Ley 7/1990 tipifica como infracción muy grave las actividades extractivas, de cantería, areneros, graveras, prospecciones geológicas, arqueológicas, etc., salvo autorización expresa otorgada para fines compatibles con la conservación de la zona y como infracción grave las actividades agrícolas, piscícolas, ganaderas o forestales que no estén expresamente autorizadas, así como la roturación o instalación de nuevos cultivos.

Respecto a las limitaciones y prohibiciones para construcciones e infraestructuras enumeradas en el artículo 6.4 del proyecto de decreto también derivan de las conductas tipificadas como infracción en la Ley 7/1990. En este sentido, el artículo 16 a) tipifica como infracción muy grave *“las edificaciones, construcciones y obras de todo tipo en las zonas no urbanizables, definidas en la presenta Ley, salvo que cuenten con las autorizaciones pertinentes”*.

El apartado 5 del artículo 6 establece limitaciones y prohibiciones relacionadas con el uso público. En relación con estas limitaciones y prohibiciones hay que tener en cuenta las conductas tipificadas como infracciones graves, tales como la circulación de embarcaciones a motor o infracciones leves, como el establecimiento de vehículos a motor en zonas no autorizadas, la navegación en embarcaciones a vela o remo sin autorización, el abandono de desperdicios, la práctica de deportes, la acampada, la realización de fuegos, la producción de ruidos o emisión de luces y destellos en zonas no autorizadas; bañarse en las aguas o lavar en ellas, fuera de los lugares habilitados y la introducción, baño y tenencia de animales domésticos en las zonas no autorizadas.

El artículo 6.6 recoge finalmente las limitaciones y prohibiciones relacionadas con la flora y fauna donde también habrán de tenerse en cuenta las conductas tipificadas como infracciones muy graves en el artículo 16 a) de la Ley 7/1990 al señalar que son infracciones muy graves *“la introducción de especies animales o vegetales exóticas atípicas de la zona, sin autorización (...)”* y tipifica como infracciones graves *“la captura de animales y la recogida o destrucción de huevos y nidos, así como la recolección de plantas”* que puede convertirse en infracción muy grave si se trataran de especies protegidas; la caza y pesca, salvo en los lugares debidamente autorizados y señalizados; las molestias causadas a la fauna en momentos de especial vulnerabilidad de la misma (períodos de cría, reproducción o descanso migratorio).

El apartado 7, por último, contempla la posibilidad de que resulte necesario realizar algunas de las actividades no permitidas enumeradas anteriormente *“bien por razones culturales, científicas o educativas, o bien para la propia recuperación y conservación del espacio protegido”*. En cualquier caso, deben tratarse de actividades que no estén tipificadas como infracciones por la Ley 7/1990. En este caso, deberá solicitarse autorización para dicha actividad por la consejería competente en materia de Medio Ambiente que *“excepcionalmente, determinará la*

posibilidad de efectuarlas”. La Administración autorizante fijará las condiciones, épocas, lugar y modo de realizarlas y supervisará su ejecución.

La disposición transitoria única tiene por objeto regular los planes de aprovechamiento cinegéticos vigentes. La redacción de esta disposición es idéntica a la prevista en el Plan de Actuación de 2001, al señalar que dichos planes *“seguirán siendo ejecutivos hasta el fin de su período de vigencia, tras el cual no podrán ser renovados en el ámbito del humedal”*. Teniendo en cuenta que la vigencia de los planes de aprovechamiento cinegéticos, regulados por Decreto 47/1991, de 21 de junio, por el que se regula la implantación obligatoria del Plan de Aprovechamiento Cinegético en los terrenos acotados al efecto, en la Comunidad de Madrid es de cinco años, en la práctica no deberían existir en la actualidad planes de aprovechamiento cinegético vigentes en los humedales catalogados. No obstante, en cuanto que con posterioridad al Plan de Actuación de 2001 se catalogaron en la Comunidad de Madrid nuevos humedales, parece adecuado la inclusión de esta disposición transitoria para el caso de que exista sobre alguno de los humedales catalogados algún plan de aprovechamiento cinegético en vigor.

La disposición derogatoria única prevé la derogación expresa del Plan de Actuación sobre humedales catalogados aprobado por el Decreto 265/2001, así como de *“todas las disposiciones normativas de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en el este decreto”* (sic).

En relación con esta cláusula derogatoria, es preciso tener en cuenta que algunos de los humedales catalogados están afectados por otra normativa ambiental con el mismo rango. En estos casos, habrá de tenerse en cuenta la regla establecida en el artículo 4.4 según la cual *“cuando se presente contradicción entre el Plan de actuación y otras*

disposiciones de igual rango, será de aplicación el criterio que suponga una mayor protección de los valores naturales en el ámbito territorial de los humedales catalogados". En consecuencia, si otra normativa ambiental del mismo rango se opusiera a lo establecido en el proyecto de decreto y otorgaren mayor protección de los valores naturales en el ámbito territorial de los humedales catalogados, no pueden entenderse derogados.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La disposición final primera procede a la adecuación del Catálogo de embalses y humedales aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de septiembre de 2004 para lo que se procede a sustituir su anexo I por la tabla recogida en el artículo 2.2 y su anexo II por el anexo cartográfico del Plan de Actuación aprobado por la norma proyectada.

Como es sabido y esta Comisión Jurídica Asesora ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosas ocasiones (v. gr. Dictamen 282/16, de 7 de julio), los Acuerdos del Consejo de Gobierno son actos administrativos y no tienen carácter normativo, por lo que no es posible la sustitución de su articulado y el nuevo texto aprobado constituiría un nuevo Acuerdo del Consejo de Gobierno

Se observa, no obstante que la inclusión en el artículo 2.2 de una tabla con la determinación de los 23 humedales catalogados en la Comunidad de Madrid determina que, en el caso de que se proceda en un futuro próximo por el Gobierno de la Comunidad de Madrid, como se expone en la Memoria, a la revisión del Catálogo, sería precisa la modificación del artículo 2.2 así como del anexo cartográfico del Plan de Actuación porque, en otro caso, quedaría obsoleta.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En relación con el Plan de Actuación, debe advertirse que su contenido es esencialmente técnico, por lo que excede de la competencia de este órgano consultivo.

No obstante, si conviene añadir en la delimitación de la zona periférica que se realiza en el punto 05, denominado “*delimitación de los humedales y su ajuste cartográfico*”, como la zona exterior a la lámina o las láminas de agua o superficies encharcadas, “*a partir del límite del máximo nivel normal de sus aguas*”, para distinguirla de la zona de protección.

En el punto 09 del Plan de Actuación relativo a los “*Objetivos y regulación específicos de cada humedal. Propuestas de actuación*”, se observa que la Laguna de las Esteras, Charcas de Los Camorchos, Humedales del Macizo de Peñalara y Laguna de El Campillo, contienen normas específicas de protección con limitaciones y prohibiciones, además de las enumeradas con carácter general por el artículo 6 del proyecto de decreto.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad ante la ausencia de normativa autonómica en la materia (artículo 33 del Estatuto de Autonomía).

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones.

Con carácter general, conforme a los criterios generales de uso de las mayúsculas en los textos legislativos, deben ser objeto de revisión las referencias a, la consejería competente, teniendo en cuenta que “consejería” deben escribirse en minúscula, y la materia sobre la que se

ostenta la competencia en mayúsculas, así como, las referencias al Plan de Actuación, que deberán escribirse en mayúsculas.

De acuerdo con la Directriz 80 del Acuerdo precitado, la primera cita de una disposición debe realizarse completa pero puede abreviarse en las demás ocasiones, señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.

En la fórmula promulgatoria habrá que sustituir la coma por la conjunción “y” tras “la Comisión Jurídica Asesora”, a tenor de la directriz 89 del Acuerdo precitado.

En la parte expositiva, al hacer referencia al artículo 129 de la LPAC, donde dice “*este reglamento*” debe decir “*este decreto*”.

En la disposición derogatoria, sobra en la expresión “*en el este decreto*” el artículo el.

En el apartado 11 del Plan de Actuación (página 305) se observa un error tipográfico al haber escrito “*paplan de actuaciónra*” en vez de “*para*”.

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

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, algunas de ellas de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto

de “decreto por el que se aprueba el Plan de Actuación sobre humedales catalogados de la Comunidad de Madrid”.

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

Madrid, a 13 de febrero de 2020

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 51/20

Excma. Sra. Consejera de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid