

A.G.- 19/2023
S.G.C.- 17/2023

INFC-2023/83
S.J. 7/2023

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una petición de informe, cursada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, en relación con el **“Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se modifica el Decreto 140/2017, de 21 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el protocolo marco de actuación durante episodios de alta contaminación por dióxido de nitrógeno (NO₂) en la Comunidad de Madrid”**.

A la vista de los antecedentes remitidos y de la normativa aplicable, en cumplimiento del 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 Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único. - La referida petición de informe, recibida el 2 de febrero de 2023, viene acompañada de la siguiente documentación:

- a) Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 140/2017, de 21 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el protocolo marco de actuación durante episodios de alta contaminación por dióxido de nitrógeno (NO₂) en la Comunidad de Madrid.

- b) Memoria final del análisis de impacto normativo y ficha del resumen ejecutivo del citado Proyecto, suscrita por el Director General de Descarbonización y Transición Energética, el 27 de enero de 2023.
- c) Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica, firmado por la Subdirectora General de Régimen Jurídico el día 30 de enero de 2023 y el Secretario General Técnico de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, el 31 de enero del mismo año.
- d) Primera versión del Proyecto de Decreto y Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo acompañada de ficha del resumen ejecutivo, firmada por el Director General de Descarbonización y Transición Energética, el 6 de junio de 2022.
- e) Informe 51/2022 de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, sobre el Proyecto de Decreto, de fecha 16 de junio de 2022.
- f) Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo relativo al Proyecto de Decreto, firmado por su Director General, el 9 de junio de 2022.
- g) Dos informes de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) de 13 de junio de 2022; uno, relativo al impacto por razón de género y otro, respecto al impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género; y un informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), sobre el impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de 21 de junio de 2022.
- h) Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de fecha 17 de junio de 2022; de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, de fecha 10 de junio de 2022; de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de fecha 9 de junio de 2022; de la Consejería de Administración Local y Digitalización, de fecha 21 de junio de 2022; de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de fecha 22 de junio de 2022 y de la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes, de fecha 13 de junio de 2022, manifestando que no se formulan observaciones al Proyecto.

- i) Observaciones formuladas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 16 de junio de 2022 y por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 21 de junio de 2021, que traslada las realizadas por la Gerencia del SUMMA-112 de la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Aseguramiento.
- j) Segunda versión del proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 140/2017 y Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo acompañada de ficha del resumen ejecutivo, firmada por el Director General de Descarbonización y Transición Energética, el 13 de julio de 2022.
- k) Resolución de la Dirección General de Descarbonización y Transición Energética, de 15 de julio de 2022, por la que se acuerda someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Decreto e informe de la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de fecha 17 de agosto de 2022, acreditativo del cumplimiento de los trámites de audiencia e información pública, en cuanto que el proyecto que nos ocupa estuvo publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid desde el 19 de julio de 2022 hasta el 10 de agosto de 2022.
- l) Alegaciones recibidas durante el trámite de audiencia e información pública realizadas por la Secretaría de Medio Ambiente y Movilidad de la organización sindical CC.OO., de fecha 22 de julio de 2022 así como impreso y justificante de su presentación el 28 de julio de 2022, referencia 10/522285.9/22.
- ll) Alegaciones recibidas durante el trámite de audiencia e información pública, emitidas por CEIM Confederación Empresarial de Madrid-CEOE que firma su Secretaria General manualmente, el 29 de julio de 2022, así como impreso y justificante de su presentación, de la misma fecha y referencia 10/526365.9/22. Adjunta observaciones de la Confederación Madrileña de Transporte en Autobús (CONFEBUS-MADRID).
- m) Alegaciones recibidas durante el trámite de audiencia e información pública, formuladas por el Comité Madrileño de Transporte por Carretera (CMTC) que firma su Secretaria digitalmente el 8 de agosto de 2022 así como impreso y justificante de su presentación de la misma fecha y referencia 10/553753.9/22.

n) Acta de la reunión de la Sección de Calidad del Aire del Consejo de Medio ambiente de la Comunidad de Madrid, celebrada el 16 de diciembre de 2022, que firma la Secretaria y el Vicepresidente de la Sección de Calidad del Aire, el 23 de enero de 2022.

Examinados tales antecedentes, procede formular las siguientes:

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

La finalidad declarada del Proyecto de Decreto sometido a consulta reside en dar cumplimiento al artículo 14 de la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética (Ley 7/2021, en lo sucesivo). En la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) se especifica que la norma tiene por objeto *“modificar el Decreto 140/2017, de 21 de noviembre, a fin de ampliar la obligación de elaborar y aprobar protocolos locales de actuación durante episodios de alta contaminación por dióxido de nitrógeno, de manera que, además de los municipios con población superior a los 75.000 habitantes, también tengan que elaborarlo aquellos que tengan una población superior a los 50.000 habitantes”*.

Se compone de una parte expositiva y de otra dispositiva conformada por un artículo único de modificación del Decreto 140/2017 de 21 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el protocolo marco de actuación durante episodios de alta contaminación por dióxido de nitrógeno (NO₂) en la Comunidad de Madrid (Decreto 140/2017, en lo sucesivo), seguido de una parte final integrada por una disposición adicional, una disposición transitoria y dos disposiciones finales, con objeto de habilitar al titular de la Consejería competente en materia de medio ambiente para dictar cuantas órdenes sean precisas en desarrollo del Decreto y prever su entrada en vigor, respectivamente.

Segunda.- Marco competencial y cobertura legal.

El artículo 45.2 de la Constitución Española (en lo sucesivo, CE) dispone que:
“Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

El artículo 148.1.9º de la CE permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de medio ambiente, si bien con los límites del artículo 149.1.23 de la CE que atribuye al Estado la *“legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”.*

En este marco normativo, el artículo 27.7 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EA), establece que, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de *“protección del medio ambiente, sin perjuicio de la facultad de la Comunidad de Madrid de establecer normas adicionales de protección. Contaminación biótica y abiótica. Vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad”.*

La Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, (en lo sucesivo, Ley 34/2007) establece las bases en materia de prevención, vigilancia y reducción de la contaminación atmosférica con el fin de evitar y cuando esto no sea posible, aminorar los daños que de ésta puedan derivarse para las personas, el medio ambiente y demás bienes de cualquier naturaleza. En el artículo 16 de la Ley 34/2007 se regulan los planes y programas para la protección de la atmósfera y para minimizar los efectos negativos de la contaminación atmosférica, en el que destacan los apartados 2 y 3.

En el ejercicio de sus competencias, la Comunidad de Madrid aprobó el Decreto 140/2017 ya mencionado.

Ahora bien, la adhesión de España a la Unión Europea impone una adaptación continua de la normativa vigente, a las exigencias de la legislación comunitaria en la materia. De hecho, su incumplimiento puede determinar la imposición de sanciones. Así, podemos citar la reciente Sentencia de la Sala Sexta del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 22 de diciembre de 2022, C-125/2020, que declara que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los arts. 13.1 y 23.1 de la Directiva 2008/50/CE, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, por superar de forma sistemática y continuada desde 2010 los valores límites de emisiones de dióxido de nitrógeno en Madrid y el Área Metropolitana de Barcelona y por no velar para que el periodo de superación de dichos límites sea lo más breve posible.

En este contexto, el Estado aprobó la Ley 7/2021, con objeto de *“asegurar el cumplimiento, por parte de España, de los objetivos del Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015, firmado por España el 22 de abril de 2016 y publicado en el «Boletín Oficial del Estado» el 2 de febrero de 2017; facilitar la descarbonización de la economía española, su transición a un modelo circular, de modo que se garantice el uso racional y solidario de los recursos; y promover la adaptación a los impactos del cambio climático y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente y contribuya a la reducción de las desigualdades”*. Dicha ley especifica que la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, darán cumplimiento al objeto de dicha ley, y cooperarán y colaborarán para su consecución.

El artículo 14 de la citada Ley 7/2021, referente a la promoción de movilidad sin emisiones, en su apartado 3 impone a los municipios de más de 50.000 habitantes y a los territorios insulares adoptar, antes de 2023, planes de movilidad urbana sostenible que introduzcan medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad incluyendo, al menos:

- “a) El establecimiento de zonas de bajas emisiones antes de 2023.
- b) Medidas para facilitar los desplazamientos a pie, en bicicleta u otros medios de transporte activo, asociándolos con hábitos de vida saludables, así como corredores

verdes intraurbanos que conecten los espacios verdes con las grandes áreas verdes periurbanas.

c) Medidas para la mejora y uso de la red de transporte público, incluyendo medidas de integración multimodal.

d) Medidas para la electrificación de la red de transporte público y otros combustibles sin emisiones de gases de efecto invernadero, como el biometano.

e) Medidas para fomentar el uso de medios de transporte eléctricos privados, incluyendo puntos de recarga.

f) Medidas de impulso de la movilidad eléctrica compartida.

g) Medidas destinadas a fomentar el reparto de mercancías y la movilidad al trabajo sostenibles.

h) El establecimiento de criterios específicos para mejorar la calidad del aire alrededor de centros escolares, sanitarios u otros de especial sensibilidad, cuando sea necesario de conformidad con la normativa en materia de calidad del aire.

i) Integrar los planes específicos de electrificación de última milla con las zonas de bajas emisiones municipales”.

Continúa el precepto:

“Lo dispuesto en este apartado será aplicable a los municipios de más de 20.000 habitantes cuando se superen los valores límite de los contaminantes regulados en Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.

Los planes de movilidad urbana sostenible habrán de ser coherentes con los planes de calidad del aire con los que, en su caso, cuente el municipio con arreglo a lo previsto en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.

Se entiende por zona de baja emisión el ámbito delimitado por una Administración pública, en ejercicio de sus competencias, dentro de su territorio, de carácter continuo, y en el que se aplican restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos para mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, conforme a la clasificación de los vehículos por su nivel de emisiones de acuerdo con lo establecido en el Reglamento General de Vehículos vigente.

Cualquier medida que suponga una regresión de las zonas de bajas emisiones ya existentes deberá contar con el informe previo del órgano autonómico competente en materia de protección del medio ambiente”.

En relación con la materia que nos ocupa, también procede mencionar el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, (en lo

sucesivo, Real Decreto 102/2011), modificado recientemente por el Real Decreto 34/2023, de 24 de enero, por el que se modifican el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire; el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado mediante el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre; y el Real Decreto 208/2022, de 22 de marzo, sobre las garantías financieras en materia de residuos.

El apartado 6 del artículo 24 de dicho Real Decreto 102/2011 dispone que *“las entidades locales, en el ámbito de sus competencias, cuando corresponda según lo previsto en el artículo 16 de la Ley 34/2007, podrán elaborar sus propios planes, que tendrán en cuenta los de las respectivas comunidades autónomas, los nacionales y, en la medida de lo posible, se ajustarán al contenido de la sección A del anexo XV”*.

Por tanto, para evitar discordancias entre la legislación autonómica y la estatal, de acuerdo con el expositivo del texto proyectado *“se aconseja que los municipios de más de 50.000 habitantes dispongan también de un protocolo local de actuación durante episodios de alta contaminación por NO₂ al igual que los municipios de más de 75.000 habitantes, para los que el Decreto 140/2017, de 21 de noviembre, ya recoge dicha obligación”*. Prosigue: *“El establecimiento de ZBE por parte de los municipios de más de 50.000 habitantes es una medida de carácter estructural para mejorar la calidad del aire, que conviene complementar con medidas de actuación a corto plazo, para implementarlas durante los episodios de alta contaminación por NO₂; por ello, los municipios de más de 50.000 habitantes deberán aprobar un protocolo local de actuación”*.

A la vista de lo expuesto, cabe afirmar que la Comunidad de Madrid resulta competente para aprobar la disposición proyectada.

La articulación del Proyecto pretende realizarse por medio de Decreto, al amparo de lo establecido en el artículo 50, apartado 2, de la Ley 1/1983, y tener precisamente por objeto la modificación de otro Decreto.

Tercera .- Tramitación.

Atendida la naturaleza jurídica del Proyecto, ha de examinarse si se ha observado la tramitación adecuada.

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias tras la aprobación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021) que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto *“establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”*.

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), dispone lo siguiente:

- “1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.
2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.
3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.
4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

De acuerdo con ella, el artículo 5 del Decreto 52/2021 establece en relación con la consulta pública que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.

3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

- a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.
- b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.
- c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.
- d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.
- e) Cuando regule aspectos parciales de una materia.

5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN”.

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos, deberá realizarse, en cada caso concreto, una labor interpretativa para determinar si, a la vista de las circunstancias del caso, concurre o no alguno de los supuestos contemplados en apartado 4 del artículo 60 de la Ley 10/2019 y apartado 4 del artículo 5 del Decreto 52/2021.

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta, justificándose en la MAIN en los siguientes términos:

“(…) se considera que no es necesario, de conformidad con lo establecido en el artículo 5, apartado 4, letra e), del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, al regular aspectos parciales de una materia, ya que se trata de una modificación puntual del Decreto 140/2017, de 21 de noviembre”.

En efecto, se observa que se trata de una modificación puntual de un Decreto vigente. En el Dictamen 7/23 de 12 de enero de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid se admite la ausencia del trámite de consulta pública en un caso similar, por lo que se entiende debidamente justificado este aspecto.

La MAIN -elaborada por el Director General de Descarbonización y Transición energética- en su versión ejecutiva debido a que no se derivan impactos apreciables, expone la oportunidad del Proyecto, identificando los fines y objetivos perseguidos, la oportunidad y legalidad de la norma; la adecuación a los principios de buena regulación; se identifica el título competencial prevalente; se incluye una referencia a las normas que quedan derogadas, una referencia al impacto presupuestario y a los impactos sociales. A continuación, se describe la tramitación y las consultas realizadas, se justifica la razón por la que la propuesta no está incluida en el plan anual normativo, se realiza un análisis económico y finalmente se alude a la forma en que se analizarán los resultados de aplicación de la norma o evaluación posterior. Por ello, se ajusta al artículo 6 del Decreto 52/2021.

Hacemos notar, en este punto, que se han elaborado diversas versiones de la MAIN, tal y como consta en los antecedentes del presente informe. Así, junto a la

última versión de 27 de enero de 2023, figuran otras previas de 6 de junio y 13 de julio de 2023.

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias que informa, la actualización de la Memoria del Análisis del Impacto normativo 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”*. Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero, o el más reciente Dictamen 701/2022, de 15 de noviembre.

La iniciativa para la elaboración y tramitación del Proyecto incumbe a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, en virtud del Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, y el Decreto 237/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura (en adelante, Decreto 237/2021).

En todo caso, la revisión de la documentación obrante en el expediente permitirá verificar el cumplimiento de los trámites enumerados en el Decreto 52/2021 en los términos que se exponen a continuación.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma el Centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso. Entre los informes preceptivos incorporados al expediente, pueden mencionarse los siguientes:

- Informe favorable de la Dirección General de Presupuestos, de 9 de junio de 2022, solicitado al amparo de la Disposición Adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022, en

relación con el artículo 13.1.k) del Decreto 234/2021 de 10 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo. Cabe mencionar que dichos presupuestos han sido prorrogados automáticamente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, rigiéndose por el Decreto 137/2022, de 28 de diciembre, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga automática de los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 2022, hasta la entrada en vigor de los presupuestos generales para 2023.

- Informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de fecha 16 de junio de 2022, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 8.4 del Decreto 52/2021 y 26.3.a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

- Informe de impacto por razón de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), el 13 de junio de 2022, al amparo del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género, de fecha 13 de junio de 2022, elaborado por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, y el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de Madrid.

- Informe de impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia de fecha 21 de junio de 2022, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), conforme al artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de modificación del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil, y la

Disposición Final 10ª de la Ley 40/2003, de 18 noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

- Por último, aunque no resulte preceptivo, al amparo del artículo 2.e) del Decreto 103/1996, de 4 de julio, por el que se crea el Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, se ha incorporado el acta de la reunión de la Sección de Calidad del Aire del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, celebrada el 16 de diciembre de 2022, que firma la Secretaria y el Vicepresidente de la Sección de Calidad del Aire, el 23 de enero de 2022. Dado que con carácter preceptivo sólo debe informar los anteproyectos de especial relevancia relativos a normativa ambiental, al amparo del artículo 8.1 del Decreto 52/2021 debería justificarse la inclusión del referido informe.

Además, el Proyecto de Decreto y la MAIN se comunicaron a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías para su conocimiento y, en su caso, realización de las observaciones oportunas en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura (artículo 4.3 del Decreto 52/2021).

Obran escritos de las siguientes Consejerías que no formulan alegaciones: de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 17 de junio de 2022; de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 10 de junio de 2022; de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 9 de junio de 2022; de la Consejería de Administración Local y Digitalización, de fecha 21 de junio de 2022; de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de fecha 22 de junio de 2022 y de la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes, de fecha 13 de junio de 2022.

Por el contrario, sí han formulado alegaciones la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con fecha 16 de junio de 2022 y Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, que traslada las realizadas por la Gerencia del SUMMA-112 de la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Aseguramiento, el 21 de junio de 2022.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021, el Proyecto se ha sometido al correspondiente trámite de audiencia e información pública. Obra en el expediente, Resolución de la Dirección General de Descarbonización y Transición Energética, de 15 de julio de 2022, por la que se acuerda someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Decreto, durante el plazo de quince días hábiles a partir del siguiente a la publicación en el Portal de Transparencia de esta Resolución. En efecto, un informe de la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de fecha 17 de agosto de 2022, acredita el cumplimiento de dicho trámite, en cuanto que el Proyecto que nos ocupa estuvo publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid desde el 19 de julio de 2022 hasta el 10 de agosto de 2022.

Durante este trámite de audiencia e información pública han presentado alegaciones las siguientes entidades: la Organización Sindical CC.OO. a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Movilidad, la Confederación Empresarial de Madrid-CEOE y el Comité Madrileño de Transporte por Carretera.

Por último, obra en el expediente, el informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura exigido por el artículo 8.5 del Decreto 52/2021 y por el artículo 4.2 e) del mismo Decreto.

En virtud de todo lo expuesto, nada puede objetarse a la tramitación del Proyecto de Decreto, hasta el momento de evacuación del presente informe.

Cuarta.- Contenido del Proyecto de Decreto.

Se estudiará a continuación el Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro, 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 son aplicables en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad, al carecer de normativa propia al respecto (art. 33 del EA) y tal como ha reconocido la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de

octubre, *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa (...)”*.

De acuerdo con la Directriz 6, el título de la norma se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica como Proyecto de Decreto. Tratándose de una norma modificativa se da cumplimiento a la Directriz 53, en cuanto se alude a este carácter.

El Proyecto consta de una parte expositiva, un artículo único por el que se modifica el Decreto 140/2017, una disposición adicional, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

La Parte Expositiva del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

En este contexto, se definen las zonas de bajas emisiones por remisión a lo establecido en la Ley 7/2021, si bien la definición contenida en el párrafo cuarto no se ajusta a la literalidad de la definición ofrecida en el artículo 14 de dicha ley- transcrita en la Consideración jurídica segunda del presente informe-, al omitirse que las restricciones se aplican para *“mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero”*, por lo que se aconseja modificar el texto.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación, recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y en el artículo 2 del Decreto 52/2021: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, y se justifica la adecuación del Decreto proyectado a dichos principios, salvo la adecuación al principio de eficiencia, que no se menciona. Omisión que también se advierte en la MAIN, por lo que debería completarse la justificación ofrecida tanto en la parte expositiva del Decreto como en la MAIN.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: *“(...) Se incluye una referencia genérica a*

la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos.”

No obstante, en relación al principio de transparencia, se señala que se ha celebrado el *“trámite de audiencia e información públicas”*, cuando lo correcto es referirse al *“trámite de audiencia e información pública”*, como se señala en el Dictamen 624/2022, de 11 de octubre de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, extremo que debería corregirse.

Por otro lado se señala que *“la propuesta será objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Portal de Transparencia”*; al respecto, puede traerse a colación lo señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen 142/2022 de 15 de marzo, a propósito de un proyecto normativo que se pronunciaba en análogos términos:

“Asimismo, justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, seguridad jurídica, proporcionalidad, transparencia y eficiencia. En relación con el principio de transparencia, la parte expositiva indica que, en aplicación de dicho principio, “una vez aprobada la propuesta, será objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Portal de Transparencia”.

Esta justificación del principio de transparencia debe eliminarse porque la publicación de las normas en el boletín oficial correspondiente se deriva del principio constitucional de publicidad de las normas, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

La publicidad de la norma es un requisito esencial para su entrada en vigor, como así se establece en el artículo 2 del Código 30/63 Civil, sin que pueda invocarse como justificante de su publicación, el principio de transparencia”.

En todo caso debería corregirse el tiempo verbal de futuro, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 52/2021, en que la justificación de la adecuación a los principios de buena regulación se ha de referir a los trámites efectuados.

Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación: informes de las diferentes secretarías generales técnicas, informes relativos al impacto por razón de género; al impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia, así como el relativo al impacto por razón de orientación sexual e identidad de expresión de género de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social; el informe de Coordinación y Calidad Normativa así como el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Dado que el trámite de este último órgano consultivo ha de ser citado necesariamente en la fórmula promulgatoria con la expresión “oída” o “de acuerdo con” la Comisión Jurídica Asesora, no es preciso que se cite en dicho apartado de la parte expositiva, como señala la Comisión Jurídica Asesora en Dictamen 403/2019, de 10 de octubre de 2019, por lo que se sugiere su supresión.

Por último, advertimos que en la fórmula promulgatoria se añade la expresión “de acuerdo con” u “oída”, en relación con la Comisión Jurídica Asesora, en aplicación de lo señalado en la Directriz 16, incluyendo así la doble posibilidad que asiste al órgano que ha de aprobar la norma. En este sentido cabe citar el Dictamen 487/2017, de 23 de noviembre de 2017, de la propia Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, así como el Dictamen 280/2019, de 27 de junio de 2019, que indica: “(...) Como es obvio, cuando se somete a esta Comisión un proyecto reglamentario debe recoger las dos posibilidades “oída” y “de acuerdo”, puesto que no se sabe cuáles serán las observaciones de esta Comisión ni la decisión final que sobre el proyecto tome el Consejo de Gobierno que es el verdadero titular de la potestad reglamentaria conforme el artículo 22 de Estatuto de Autonomía y no la consejería que se limita a elevar al Consejo de Gobierno un proyecto de decreto”.

El **artículo único** contempla la modificación del Decreto 140/2017. Dado que la modificación afecta a diversos apartados del protocolo aprobado mediante el referido Decreto se divide en apartados de acuerdo con la Directriz 57.

El **apartado uno** modifica el apartado 4 del protocolo. Se suprime la referencia a los datos censales del Instituto Nacional de Estadística que determinaban los municipios con más de 100.000 y más de 75.000 habitantes en 2015. Igualmente se suprime la referencia a las actuaciones realizadas por la Comunidad de Madrid, antes de la aprobación del Decreto.

Más relevante es la exigencia de protocolos de actuación durante episodios de alta contaminación por dióxido de nitrógeno, a los municipios con más de 50.000 habitantes, en lugar de a aquellos cuya población supere los 75.000. Como se ha explicado en el expediente, dicha modificación obedece a lo establecido en el artículo 14 de la Ley 7/2021.

En el **apartado dos**, se modifican los párrafos segundo y cuarto del apartado 8 del protocolo marco de actuación, sustituyendo la cifra de 75.000 habitantes por la de 50.000, de modo que la modificación se adecúa al referido artículo 14 de la Ley 7/2021. Esta misma modificación se realiza en el **apartado tres**, referida al último punto del párrafo cuarto del apartado 9 del protocolo y en el **apartado cuatro**, referente al primer párrafo del anexo II del mismo protocolo.

Por consiguiente, se considera ajustada a derecho las modificaciones propuestas en los citados apartados.

La **Disposición adicional única** menciona que las referencias a la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio y a la Dirección General de Medio Ambiente realizadas en el texto del Decreto 140/2017, deben entenderse realizadas a la Consejería con competencias en materia de medio ambiente y al centro directivo competente en materia de calidad del aire respectivamente. Su contenido, de carácter residual, es acorde con lo establecido en la Directriz 39.

La **Disposición transitoria única** otorga a los municipios de más de 50.000 habitantes el plazo de un año desde la entrada en vigor del Decreto para aprobar el protocolo de actuación que les compete, sin que quepa formular objeción alguna.

Como se justifica debidamente en la MAIN, el artículo 14 de la Ley 7/2021, establece “la obligación de adoptar, antes de 2023, planes de movilidad urbana sostenible para municipios de más de 50.000 habitantes que introduzcan medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad”.

Evidentemente, la previsión temporal para aprobar el plan de movilidad urbana sostenible para los municipios de más de 50.000 habitantes, no se ha cumplido, lo que no obsta a que se apruebe dicho plan de forma extemporánea, inserto dentro del protocolo local de actuación, que la Disposición transitoria que se analiza insta a su aprobación en el plazo de un año desde su entrada en vigor.

En este punto cabe traer a colación el Dictamen 487/2018, de 15 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en el que se analiza un supuesto análogo:

“(…) La disposición final primera de la Ley 7/2017 habilitó al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones fueran necesarias para su desarrollo y aplicación (…)

No obstante se ha de observar que la citada disposición de la Ley 7/2017 dispuso que la normativa de desarrollo debía dictarse en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley (lo que tuvo lugar el 12 de julio de 2017) y además introdujo en su disposición adicional segunda un calendario de implantación según el cual el sistema de préstamo comenzaría a funcionar “de forma efectiva en el curso 2018-2019 en todo el ámbito de aplicación de la Ley delimitado en su artículo primero”. Resulta claro que tales premisas temporales no han sido cumplidas.

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

En este sentido es doctrina consolidada del Consejo de Estado (por ejemplo, en el Dictamen de 28 de junio de 2001) que el plazo “no trata de salvaguardar una situación

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

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

En similares términos se pronuncia el Dictamen de la citada Comisión Jurídica Asesora 274/2019, de 27 de junio.

No obstante lo dicho, se sugiere valorar el establecer un plazo menor para aprobar el correspondiente Protocolo de actuación.

La **Disposición final primera** habilita al titular de la Consejería en materia de medio ambiente para dictar cuantas órdenes sean precisas en desarrollo y ejecución del Decreto. En consonancia con la directriz 42 convendría que se acotara el ámbito de material de esta habilitación.

Cabe recordar que es doctrina reiterada de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril y 21 de mayo de 2012, que la habilitación normativa sólo procede si se trata de la regulación de *“cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar”*.

Esta habilitación normativa, sólo es predicable respecto de los titulares de las Consejerías, pues los órganos jerárquicamente inferiores carecen de potestad normativa, por lo que no sería admisible una habilitación de esta naturaleza a favor de órganos con rango de Dirección General. Por tanto, no se formula objeción a una disposición como la propuesta.

No obstante, en sentido técnico jurídico no es correcta la terminología empleada, pues el término *“ejecución”* hace referencia a meros actos administrativos dictados en aplicación de normas de carácter general, por lo que no pueden considerarse como creadores de Derecho objetivo.

Por lo tanto, se hace recomendable la revisión de la citada Disposición en lo que atañe a la inclusión del término *“ejecución”*, por cuanto éste no se corresponde con la labor normativa de desarrollo a la que se circunscribe la habilitación contemplada.

La **Disposición final segunda**, referente a la entrada en vigor, es conforme a la directriz 42 f).

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto sometido a consulta merece el parecer favorable de esta Abogacía General, sin perjuicio de la atención de las consideraciones no esenciales consignadas en el cuerpo del 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,
Vivienda y Agricultura.**

María Elena López de Ayala Casado

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez -Miñón

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO. CONSEJERÍA DE MEDIO
AMBIENTE, VIVIENDA Y AGRICULTURA**