



A.G.- 64/2026

S.G.C.- 130/2026

Se ha recibido en esta Abogacía General una petición de informe, cursada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, en relación con el «Anteproyecto de ley de medidas contra la hiperregulación para el impulso económico de 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, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO. – Se ha recibido en esta Abogacía General la petición de informe arriba referenciada, acompañada de la siguiente documentación:

- Memoria justificativa elaborada para la consulta previa, suscrita por el Director General de Economía e Industria y por la Viceconsejera de Economía y Empleo, el 25 de mayo de 2026.
- Resolución del Director General de Economía e Industria, de 25 de mayo de 2025, por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta previa a la elaboración del anteproyecto de ley de medidas contra la hiperregulación para el impulso económico de la Comunidad de Madrid.
- Certificado emitido el 27 de mayo de 2026, por la Secretaria General del Consejo de Gobierno, referido a que en la sesión celebrada ese mismo día, el Consejo de Gobierno

autoriza a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, la publicación de la consulta pública en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

- Publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, el 28 de mayo de 2026, del inicio del trámite de consulta pública del anteproyecto.
- Aportaciones realizadas, en el trámite de consulta pública, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, por el Colegio Nacional de Ópticos-Optometristas; la Asociación Nacional de Empresarios Fabricantes de Áridos (ANEFA); don Javier Colilla Peletero; Comisiones Obreras (CCOO) de Madrid; el Ayuntamiento de Madrid; la Asociación de Entidades Colaboradoras Urbanísticas, (ECUTECNIA); la Confederación Empresarial de Madrid-CEOE (CEIM) y la Asociación Empresarial de Entidades Madrileñas en Defensa de Colectivos con Especiales Dificultades (AEMED).
- Informe del Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid, suscrito por la Viceconsejera de Economía y Empleo el 23 de junio de 2026, adjuntando escrito de observaciones formuladas por Comisiones Obreras de Madrid, de 17 de junio de 2026.
- Memoria extendida del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN), suscrita por el Director General de Economía e Industria el 3 de agosto de 2026.
- Anteproyecto de ley (primera versión).
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte de 11 agosto de 2026, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al anteproyecto de ley.
- Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, de 11 de agosto de 2026.

- Informe de observaciones de la Dirección General de Enseñanzas Artísticas, de 11 de agosto de 2026.
- Informe de observaciones de la Dirección General de Investigación e Innovación Científica, de 10 de agosto de 2026.
- Informe de observaciones de la Dirección General de Universidades, de 11 de agosto de 2026.
- Informe de observaciones de la Dirección General de Inspección Educativa, de 11 de agosto de 2026.
- Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 13 de agosto de 2026.
- Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 14 de agosto de 2026.
- Informe de observaciones de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación y de la dirección general de Transición Energética y Economía Circular (Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior), de 12 de agosto de 2026.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 6 de agosto de 2026, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al anteproyecto.
- Informe de observaciones de la Dirección General de Inspección y Ordenación Sanitaria (Consejería de Sanidad), de 12 de agosto de 2026.
- Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 13 de agosto de 2026.

- Informe de observaciones de la Dirección General de Carreteras (Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras) de 11 de agosto de 2026.
- Informe 46/2026, de coordinación y calidad normativa, sobre el anteproyecto de ley, rubricado por la jefa de división de la Oficina de Calidad Normativa el 5 de agosto de 2026 y por la titular de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia, y Administración Local el 6 de agosto de 2026.
- Informe de impacto económico y regulatorio (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), suscrito por el Director General de Economía e Industria el 11 de agosto de 2026.
- Informe favorable emitido por la Dirección General de Estrategia Digital (Consejería de Digitalización) el día 6 de agosto de 2026.
- Informe de la Dirección General de Función Pública (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) de 12 de agosto de 2026, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al anteproyecto.
- Informe de impacto en material de familia, infancia y adolescencia, firmado por la Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales) el 6 de agosto de 2026
- Informe de impacto por razón de género relativo al anteproyecto de ley, firmado el 5 de agosto de 2026 por la Directora General de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).
- Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 12 de agosto de 2026.
- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos (Consejerías de Economía, Hacienda y Empleo), de 28 de agosto de 2026.

- Informe de la Dirección General de Tributos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 4 de agosto de 2026.
- Notas internas suscritas por la Jefa de División de Análisis, en sustitución de la Subdirectora General de Análisis Regulatorio, el 3 de agosto de 2026, en solicitud del correspondiente informe sobre el anteproyecto, dirigidas a la Dirección General de Economía e Industria, a la Dirección General de la Mujer, a la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, a la Dirección General de Presupuestos, a la Dirección General de Tributos, a la Dirección General de Recursos Humanos, a la Dirección General de Función Pública, a la Dirección General de Estrategia Digital, a la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia y a la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid.
- MAIN extendida suscrita por el Director General de Economía e Industria el 7 de septiembre de 2026.
- Anteproyecto de ley (segunda versión).
- Resolución del Director General de Economía e Industria por la que se resuelve someter el anteproyecto de ley a los trámites de audiencia e información pública, de 7 de septiembre de 2026.
- Publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, el 8 de septiembre de 2026, del inicio del plazo para formular alegaciones en los trámites de audiencia e información pública.
- Alegaciones formuladas entre el 9 y el 29 de septiembre, en los trámites de audiencia e información pública, por la Confederación Madrileña de Transporte en Autobús (CONFEBUS MADRID), por la Confederación Empresarial de Madrid-CEOE, por la Asociación Española de Banca (AEB), por la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM), por Comisiones Obreras (en adelante, CCOO) de

Madrid, por CREA MADRID NUEVO NORTE, S.A, por la Asociación empresarial de entidades madrileñas en defensa de colectivos con especiales dificultades (en adelante, AEMED) y por la Sociedad Española de Ornitología SEO/BirdLife (en adelante, SEO/BirdLife).

- MAIN extendida suscrita por el Director General de Economía e Industria el 30 de septiembre de 2026.
- Anteproyecto de ley (tercera versión).
- Informe de legalidad suscrito por el Secretario General Técnico de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo el 30 de septiembre de 2026.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. – FINALIDAD Y CONTENIDO

El anteproyecto de ley sometido a informe tiene por objeto, según afirma su artículo 1, *“impulsar el crecimiento económico de la Comunidad de Madrid, adoptando medidas orientadas a la atracción de inversión e innovación, la generación de empleo y la mejora del bienestar social”*.

Según indica la MAIN, mediante el anteproyecto que ahora se nos presenta se persiguen los siguientes objetivos:

“a) Valorar el impacto de la normativa en elaboración, mediante la evaluación ex ante, así como comprobar su eficacia real y la necesidad de continuidad, modificación o derogación, a través de la evaluación ex post.

b) Limitar el incremento de cargas administrativas a operadores económicos en el ejercicio de su actividad, a través del principio de compensación de cargas administrativas.

- c) Potenciar la Línea abierta contra la hiperregulación para, a partir de la experiencia de los destinatarios de la norma, evitar excesos de regulación o burocracia que puedan impedir o dificultar el libre ejercicio de la actividad económica, con especial atención de aquellos que puedan ser restrictivos de la libre competencia o dificulten la unidad de mercado.*
- d) Agilizar la tramitación administrativa, mediante la incorporación de entidades privadas colaboradoras.*
- e) Fomentar la atracción de inversión, reforzando el papel de la Aceleradora de Inversiones de la Comunidad de Madrid.*
- f) Promover la innovación tecnológica, a través de la habilitación de los entornos controlados de pruebas.*
- g) Impulsar soluciones basadas en datos, inteligencia artificial y digitalización de procedimientos”.*

A tal efecto, el anteproyecto consta de una exposición de motivos, seguida de una parte dispositiva conformada por treinta artículos y una parte final, integrada por dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales, así como un anexo.

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EACM), en el artículo 7.4, señala que “*corresponde a los poderes públicos de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de su competencia, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*”.

Por su parte el artículo 26 del EACM atribuye a la Comunidad de Madrid competencias exclusivas como las relativas a la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (apartado 1.1); las de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia (apartado 1.3); las de fomento del desarrollo económico, dentro de los objetivos marcados por la política económica

nacional (apartado 1.17), y las de fomento de la cultura y la investigación científica y técnica (apartado 1.20) y el artículo 27, en el marco de la legislación básica del Estado, atribuye las competencias de desarrollo legislativo y la ejecución en materia de régimen local (apartado 1) y régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad de Madrid y los entes públicos dependientes de ella (apartado 2), que confluyen en el anteproyecto.

Las medidas que incorpora el anteproyecto de ley se apoyan principalmente en los título competenciales exclusivos previstos en el artículo 26.1.3 del EACM “*de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia*” y en el artículo 26.1.17, “*de fomento del desarrollo económico, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional*”.

El ejercicio de las competencias exclusivas reconocidas a la Comunidad de Madrid en el artículo 26.1 del EAM conlleva la atribución de la potestad legislativa (art. 26.2 del EAM).

En virtud de cuanto antecede, podemos afirmar que la Comunidad de Madrid ostenta competencias en la materia que regula el anteproyecto de ley sometido a consulta.

TERCERA. - PROCEDIMIENTO

1. Ha de recordarse que, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional en la STC 55/2018, de 24 de mayo, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 2628-2016, las diversas disposiciones que contienen los artículos 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), que hacen referencia a la iniciativa legislativa de la Administración, no son de aplicación, como derecho primario, a las comunidades autónomas, pues ello devendría en la invasión de las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a autoorganizarse y regular la elaboración de sus leyes.

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

2. El artículo 3.1 del Decreto 52/2021 prevé la aprobación de un plan normativo por el Consejo de Gobierno durante el primer año de cada legislatura, sin perjuicio de su actualización posterior, que será objeto de publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid. En su caso, la falta de inclusión de determinada disposición en el plan normativo requiere justificar este hecho en MAIN. Así lo exigen los artículos 3.3 y 7.2.d) del Decreto 52/2021.

En el caso concreto, el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 20 de diciembre de 2023, por el que se aprueba el Plan Normativo para la XIII Legislatura (2023-2027), no recoge la disposición actualmente proyectada entre las iniciativas legislativas previstas para la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo si bien, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 3.3 del Decreto 52/2021, su necesidad se justifica la debidamente en la MAIN: *“el anteproyecto de ley tiene como objetivo impulsar el crecimiento económico de la Comunidad de Madrid, adoptando medidas orientadas a la atracción de inversión e innovación, la generación de empleo y la mejora del bienestar social. Para ello, pretende simplificar y modernizar el marco regulatorio; limitar las cargas administrativas; fomentar la detección de obstáculos regulatorios; agilizar la actuación de la Administración; favorecer la atracción de inversiones y promover la innovación tecnológica. La Comunidad de Madrid avanza en la senda ya iniciada de mejora regulatoria y simplificación administrativa, consolidando un marco normativo, más claro, eficiente y orientado al crecimiento”*.

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

La MAIN recoge que se ha realizado este trámite previo, al tener un impacto significativo directo en la actividad económica en general, si bien supone una reducción de cargas administrativas para el destinatario, posibilitando así la participación en el proceso de elaboración del anteproyecto de ley de los colectivos y personas afectadas por el mismo.

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

Conviene significar que el expediente administrativo remitido a este Servicio Jurídico integra tres versiones de la MAIN, firmadas por el Director General de Economía e Industria, respectivamente el 3 de agosto de 2026, el 7 de septiembre de 2026 y el 30 de septiembre de 2026, ajustándose debidamente al contenido preceptivo previsto en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 7 del Decreto 52/2021. La actualización del contenido de la MAIN mediante la incorporación a ella de las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación constituye una exigencia reglamentaria (art. 7.5 del Decreto 52/2021).

De esta manera, podemos afirmar que la MAIN *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 y 7.5 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva”* (en estos términos se pronuncian los más recientes dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 620/2024, de 10 de octubre, 156/2025, de 27 de marzo y 122/26, de 4 de marzo, entre otros).

El artículo 7.4.e) del Decreto 52/2021, exige que la MAIN extendida incorpore una referencia a la evaluación *ex post* del anteproyecto de ley, que incluirá la forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de las normas por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo, con sujeción a lo señalado en los apartados 4 y 5 del artículo 3.

La evaluación *ex post* prevista en el anteproyecto se ajusta en términos generales a lo prevenido en el artículo 7.4.e), en relación con dispuesto en el apartado 4 y 5 del artículo 3 del Decreto 52/2021, en la redacción dada por el Decreto 58/2026, de 10 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 52/2021, para desarrollar la evaluación *ex post* e incorporar un procedimiento especial para la tramitación de determinados anteproyectos de ley, aplicable a la tramitación del anteproyecto, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria primera, al establecer los criterios para realizar la evaluación y los plazos.

5. El Decreto 52/2021, en su artículo 8.1, prevé que, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, el centro directivo proponente recabe los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, en este último caso de modo justificado.

Con base en dicha obligación, se han recabado los siguientes informes:

a) Informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, tal y como exigen el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, y por el artículo 47 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Familia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

b) Informe de la Dirección General de la Mujer, con el objeto de valorar el impacto por razón de género, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

c) Informe de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid, en relación con los proyectos de ley cuya aprobación y aplicación pudiera suponer un incremento del gasto público. El informe ha sido emitido por la Dirección General de Presupuestos de conformidad con lo previsto en el artículo 5.1.k) del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la consejería de referencia. En él se aprecia la falta de repercusión presupuestaria del texto normativo proyectado, ya que la puesta en funcionamiento de los servicios y medidas previstas se realizará con los medios personales y materiales ya existentes en la Administración autonómica, sin necesidad de crear nuevas estructuras administrativas ni asumir gastos adicionales significativos.

d) Informe de impacto en materia de recursos humanos de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

e) Informe en materia de coordinación y calidad normativa, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021, suscrito por la jefa de división de la Oficina de Calidad Normativa y por la titular de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local conforme al artículo 25.3.a) del Decreto

229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de dicha consejería.

f) Informe de la Dirección General de Estrategia Digital, de la Consejería de Digitalización.

g) Informe de la Dirección General de Economía e Industria, de conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, relativo al impacto económico y regulatorio, desde la perspectiva de la defensa de la competencia, empleo y unidad de mercado.

h) Informe de la Dirección General de Tributos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

De la MAIN se desprende que, si bien se han solicitado los correspondientes informes a la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid y a la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia de la Consejería de Presidencia Justicia y Administración Local, estos centros directivos no han emitido informe.

6. El Anteproyecto ha sido sometido al trámite de audiencia e información pública, desde el 9 de septiembre hasta el 29 de septiembre de 2026, conforme a lo previsto en el artículo 105 c) de la CE en relación con los artículos 60.3 de Ley 10/2019 y 9 del Decreto 52/2021, que solo permite prescindir de él cuando se trate de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando razones graves de interés público lo justifiquen. La MAIN incorpora las alegaciones presentadas y las razones de su estimación o desestimación en cada caso.

7. Conforme al artículo 4.3 del Decreto 52/2021, se ha comunicado la iniciativa legislativa a las secretarías generales técnicas del resto de consejerías para su conocimiento y, en su

caso, realización de las observaciones oportunas en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura.

Algunas consejerías aportan junto a sus escritos los informes de observaciones emitidos por algunas direcciones generales tal y como se relaciona en el antecedente de hecho único del presente informe y recoge pormenorizadamente la MAIN.

8. Finalmente, en aplicación del artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha recabado el informe de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, después de realizado el trámite de audiencia e información pública y con carácter previo a la solicitud de informe a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

CUARTA. - ANÁLISIS DEL CONTENIDO

Se estudiará, a continuación, el contenido del anteproyecto de ley desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de 18 de febrero de 2026, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa de la Comunidad de Madrid. (en adelante, las directrices). En todo caso, nos detendremos únicamente en aquellos aspectos del texto que resulten merecedores de alguna observación.

Comenzando por la **parte expositiva**, se denomina correctamente “*Exposición de Motivos*”, conforme a la directriz 12, y responde, en líneas generales, a la directriz 16, pues cumple la finalidad de describir y clarificar su contenido, indicando sus antecedentes, objeto y finalidad y las competencias, en cuyo ejercicio se dicta. Por otro lado, se resumen los aspectos principales de la regulación, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, destacando las novedades introducidas.

Si bien la exposición general se considera ajustada al contenido de la parte dispositiva, cabe poner de manifiesto algunas cuestiones menores del apartado II de dicha parte expositiva, cuya revisión resultaría aconsejable:

- Los párrafos cuarto y quinto aluden, hasta en tres ocasiones, a la evaluación *ex ante* de las normas, llegándose a afirmar, en la segunda de ellas, que dicha evaluación ya se regula en la Ley 1/1983. Sin embargo, en esta ley no se contiene mención alguna a dicho concepto, refiriéndose únicamente a la evaluación *ex post* en su artículo 60. Tampoco se regula aquella en otras disposiciones del ordenamiento autonómico y, señaladamente, no se contempla como tal en el Decreto 52/2021, a pesar de tener como objeto, precisamente, el establecimiento del procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general de la Comunidad de Madrid. Pero resulta más relevante aún que ni siquiera en el articulado del anteproyecto que examinamos se desarrolla dicha evaluación, más allá de una referencia aislada en el artículo 3.a), por lo que debería acompañarse este extremo de la exposición de motivos con el contenido de la parte dispositiva.

- El párrafo sexto asevera que el anteproyecto de ley “*sitúa el centro de atención en la necesaria evaluación ex post*”, expresión que debería ser matizada, pues del contenido del capítulo I del título I no se evidencia que su “*centro de atención*” se sitúe en la evaluación *ex post*, ya que la vigencia temporal de las normas dependerá de su naturaleza, organizativa o no, y de lo dispuesto en el contenido de cada una de ellas (art. 6.1 y 3), sin perjuicio de que, en el caso de disposiciones organizativas, su vigencia pueda prolongarse cuando el resultado de la evaluación *ex post* de la norma concluya la necesidad de su mantenimiento (art. 6.2).

- En el párrafo decimotercero, la voz inglesa de los entornos controlados de prueba debería contemplarse en plural (*regulatory sandboxes*), en consonancia con la traducción de la referencia en plural que se contiene en español.

Por otro lado, la exposición de motivos justifica el respeto a los principios de buena regulación, recogidos en los artículos 129 de la Ley 39/2015 y 2 del Decreto 52/2021, justificándose debidamente la adecuación del anteproyecto de ley a dichos principios, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sentada, entre otros, en los dictámenes de 18 de enero de 2018 y de 11 de mayo de 2021 “*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 a la justificación de la adecuación al principio de transparencia, se advierte que, tras recoger debidamente que se han realizado los trámites de consulta pública, audiencia e información pública, conforme a lo dispuesto en el artículo 60.2 y 3 de la Ley 10/2019 y artículos 5 y 9 del Decreto 52/2021, se adiciona el inciso *“publicándose la norma una vez aprobada, en el Portal de Transparencia, así como en el Boletín Oficial de la Comunidad y en el Boletín Oficial del Estado”*, extremo que no tiene encaje dentro de la justificación de la norma a los principios de buena regulación.

Al respecto, cabe traer a colación lo señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen 142/2022, de 15 de marzo, entre otros, a propósito de un proyecto normativo que se pronunciaba en análogos términos, en el que se concluía que *“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 Civil, sin que pueda invocarse como justificante de su publicación, el principio de transparencia”*. En el mismo sentido cabe citar el posterior Dictamen 508/2023, de 28 de septiembre.

Recientemente, en Dictamen 442/2026, de 15 de julio, ha advertido también que *“debemos observar la confusa mención que se efectúa a la circunstancia de que, una vez aprobada la norma, se procederá a su publicación en el Portal de Transparencia, vinculándose esa circunstancia al principio de transparencia. Dicha previsión en ningún caso debe recogerse en la parte expositiva de la norma, resultando más una explicación propia de la MAIN, en relación con la tramitación de la orden. De otra parte, debemos recordar que el principio de transparencia engloba el derecho a la información sobre la gestión de los poderes públicos por parte de los ciudadanos, tanto desde la perspectiva activa como pasiva y se materializa durante el procedimiento de elaboración de las normas, ya que de otra forma pierde su sentido y finalidad, que a la postre determina que, eventualmente, puedan recogerse en la norma las aportaciones de la ciudadanía. Así las cosas, la publicación de una norma en el referido Portal*

de Transparencia, que lógicamente será adicional a su publicación oficial obligatoria y determinante de su posterior entrada en vigor (ex artículo 2 del Código Civil), no resulta ser una manifestación del principio de transparencia en sentido técnico, sino que se relaciona con el principio de publicidad, que garantiza el artículo 9.3 de la Constitución Española”.

Atendiendo a lo expuesto, se sugiere la supresión del último inciso del párrafo quinto, apartado III, referido a la publicación de la norma.

Entrando ya en el análisis de la **parte dispositiva**, su **título preliminar** consta de cuatro preceptos, de los cuales el **artículo 1** comienza refiriéndose formalmente al objeto de la norma, si bien, en puridad, parece consignar más propiamente la finalidad de la misma.

Su **artículo 2** modula el ámbito de aplicación en atención al contenido de los distintos elementos de la regulación. Como cuestión puramente formal, en las letras b), c) y d) debería suprimirse la preposición “a” que se consigna al comienzo de cada una de ellas, tanto por congruencia con su ausencia en la letra a) como por resultar reiterativa con la misma preposición que ya se contiene en su párrafo introductorio.

El **artículo 3** explicita los fines del anteproyecto.

En relación con el previsto en su letra a), procede reiterar la observación formulada en relación con la exposición de motivos a propósito de la referencia a la evaluación *ex ante*, que no vuelve a mencionarse en el articulado. Asimismo, como precisión técnica, se sugiere adicionar el inciso “una vez vigente”, o expresión de similar significación, tras “la necesidad de continuidad, modificación o derogación”, por oposición a la primera línea de ese apartado, que alude a “la normativa en elaboración”.

En lo que respecta a la letra f), atendiendo a la naturaleza y finalidad de los entornos controlados de pruebas, según la regulación contenida en el capítulo II del título III, convendría adicionar el inciso “y su correcta implantación regulatoria”, tras referirse a la promoción de la “innovación tecnológica”, tanto por congruencia con la fórmula empleada

en el artículo 27.1 como por constituir la adaptación de la normativa uno de los aspectos caracterizadores de tales entornos controlados de pruebas.

Por su parte, el **artículo 4** contiene un breve catálogo de definiciones, entre los que consigna, en su letra b), en relativo al exceso de burocracia. A propósito de este, se recomienda revisar la redacción del inciso final *“incluidos los relativos a la digitalización de los correspondientes procedimientos administrativos”*, pues pudiera dar a entender erróneamente que la digitalización de los procedimientos constituye un supuesto de exceso de burocracia cuando, entre los fines del artículo 3, su letra g) consagra precisamente el relativo a la digitalización de tales procedimientos. Como posible redacción alternativa, podría valorarse *“incluidos los exigidos en las relaciones electrónicas de los interesados con la Administración”* o similar.

Dando ya comienzo al **título I**, rubricado *“Modernización regulatoria”*, el **artículo 5** se refiere al análisis de impactos normativos, sin resultar novedoso en relación con la regulación ya vigente contenida en la Ley 1/1983 y en el Decreto 52/2021. En particular, su apartado 2 viene a reproducir de forma parcial el contenido del artículo 60 de la Ley 1/1983 (párrafo primero), así como del artículo 3.5 del Decreto 52/2021, recientemente reformado por el Decreto 58/2026 (párrafos segundo y tercero).

Los **artículos 6, 7 y 8** emplean, en sus respectivos apartados 1, análoga expresión relativa a *“los proyectos de ley y las normas reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a sus miembros”*. Sin embargo, dicha referencia resulta técnicamente imprecisa, pues lo que el Consejo de Gobierno o sus miembros aprueban son anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones reglamentarias que, tras su aprobación -entonces sí- se convierten en proyectos de ley y en disposiciones reglamentarias. Por tanto, se insta a reformular la redacción empleada, pasando a referirse a *“los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a sus miembros”*.

Por lo demás, en el artículo 6, razones de buena técnica normativa aconsejan trasladar la segunda frase del primer párrafo del apartado 2 (*“Esta previsión no será de aplicación a los*

órganos colegiados que hayan sido creados por una norma con rango de ley”) al final de dicho apartado 2, esto es, tras su segundo párrafo, a fin de mantener la misma fórmula empleada en el artículo 60.2 de la Ley 1/1983, que reproduce, sin que se produzcan variaciones innecesarias que puedan alterar el orden innecesariamente, con riesgo de generar antinomias o dudas interpretativas.

En el apartado 3 de ese mismo precepto, convendría suprimir o reformular el inciso *“entendiendo por tales aquellas que creen o regulen el funcionamiento de organismos públicos y órganos colegiados”*, por innecesaria y al no acomodarse plenamente al concepto de disposiciones organizativas, que puede venir referido a cualesquiera órganos de la Administración territorial -bien sea colegiados o no- o entidades del sector público institucional, siempre que su regulación se limite a regular aspectos internos de su organización y funcionamiento. Si, por el contrario, se pretendiese un acotamiento a los supuestos previstos en el inciso transcrito, cabría valorar la eliminación de la referencia a las *“disposiciones legales de carácter organizativo”*, aludiendo simplemente a *“las disposiciones legales por las que se cree o regule el funcionamiento de organismos públicos y órganos colegiados”*.

El **artículo 9** reconoce el derecho de las personas físicas o jurídicas a presentar propuestas para la mejora regulatoria (apartado 1), precisando que tales propuestas no darán lugar a un procedimiento administrativo (apartado 4). Habida cuenta de esta circunstancia, pudiera no resultar adecuada la referencia a la *“tramitación”* que se contempla en el último párrafo del apartado 3, pues no se regula ningún procedimiento que haya de tramitarse al efecto. Por otra parte, *“serán tenidas”* debería figurar en tercera persona del singular, ya que el sujeto es *“el resultado”*.

En cuanto al apartado 4, resultaría más preciso sustituir la fórmula empleada por *“Las propuestas formuladas conforme a lo previsto en este capítulo no tendrán, en ningún caso, la consideración de solicitud de inicio de un procedimiento administrativo a los efectos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”*.

En lo que atañe a la Línea abierta contra la hiperregulación, el **artículo 10** indica que se encuentra adscrita a la consejería con competencias en materia de economía, pero no aclara su naturaleza, que tampoco se deduce ni del resto del anteproyecto ni de la MAIN, que se limitan a tildarla de instrumento o mecanismo. No obstante, en la medida en que se alude a su adscripción (apartado 1) y se requiere la existencia de un punto de contacto en la secretaría general técnica de cada consejería (apartado 2), debería precisarse su naturaleza, teniendo en cuenta que la organización administrativa autonómica se estructura en órganos y otras unidades administrativas, de conformidad con los artículos 48 de la Ley 1/1983 y 5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El **título II** lleva por rúbrica la de “*Colaboración público-privada*”. Sin embargo, como acertadamente explica la exposición de motivos en el párrafo décimo de su apartado II, “*El título II (artículos 12 a 20) regula las entidades privadas colaboradoras, como forma de colaboración público-privada*”. En efecto, las entidades privadas colaboradoras son solo una de las distintas fórmulas de colaboración público-privada que pueden existir, junto con otras manifestaciones diversas, como pueden ser las concesiones, las sociedades de economía mixta, los consorcios y fundaciones con participación privada, etc. Por tanto, teniendo por objeto este título la regulación de un solo supuesto de colaboración público-privada a través de las entidades privadas colaboradoras, y no la reglamentación de aquella con carácter general, podría valorarse una mayor precisión en su denominación, pasando a referirse específicamente a estas.

Por otra parte, en lo que respecta a su sistemática, resulta extraña en algún aspecto. En particular, el actual artículo 13 debería principiar este título, toda vez que se ocupa del concepto de entidades privadas colaboradoras, por lo que no parece adecuado que se inserte a continuación de su régimen y funciones.

En cuanto a sus funciones, se solapa parcialmente el contenido de los artículos 12 y 15, por lo que convendría valorar su refundición en un solo precepto o bien dotarlos de un objeto más claramente diferenciado. Máxime cuando en cada uno de estos preceptos se detallan las funciones que pueden realizar las entidades privadas colaboradoras a

instancia tanto de los interesados como de la Administración, pero se hace con fórmulas diferentes, que pueden determinar discordancias en cuanto a su alcance.

Así, en cuanto a la actuación a instancia de los interesados, mientras que en el artículo 12.1 se dispone que *“Las entidades privadas colaboradoras podrán actuar a instancia del interesado, al objeto de acreditar la verificación de la documentación que deba presentar dentro de un procedimiento”*, en el artículo 15.1.a) se indica que ejercerán en tales casos funciones *“de revisión, informe y validación de la documentación que deban presentar, pronunciándose sobre su suficiencia e idoneidad para los fines que legalmente proceda”*.

En cuanto a la actuación a instancia de la Comunidad de Madrid, en el artículo 12.2 se dice que podrá tener lugar *“para la realización de tareas de carácter instrumental, material, técnico, auxiliar o de apoyo a las actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa correspondiente”*, mientras que en el artículo 15.1.b) se extiende a las funciones *“de verificación, control e inspección, así como la elaboración de informes de cumplimiento de requisitos”*.

Lo expuesto hace necesario revisar la sistemática de los tres preceptos señalados y determinar con precisión el alcance y extensión de las funciones que puedan encomendarse a las entidades privadas colaboradoras.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En cuanto al **artículo 12**, resulta esencial la previsión contenida en su apartado 4, que establece la aplicación supletoria del anteproyecto, en defecto de regulación específica. Y ello, tanto para evitar contradicciones con otras disposiciones normativas autonómicas, entre las que cabe hacer especial mención al proyecto de Ley de Impulso de Desarrollo Equilibrado de la Región -que actualmente se encuentra en tramitación en la Asamblea de Madrid y que, de promulgarse, introducirá una importante regulación de entidades colaboradoras urbanísticas y ambientales, no siempre plenamente coincidente con la proyectada en el anteproyecto que ahora analizamos- como, muy especialmente, para no incurrir en contradicción con normativa básica estatal que pueda regular dicha figura en

determinados ámbitos, como sucede, a título de ejemplo, con los organismos de control en materia de seguridad industrial (artículos 15 y 16 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria) o con otros que pudieran regularse en el futuro.

Con todo, debe advertirse de que, en aquellas materias en que el Estado tenga la competencia legislativa exclusiva y pudiera atribuirse a la Comunidad de Madrid su ejecución, la normativa autonómica no podría aplicarse ni siquiera con carácter supletorio.

En el **artículo 14**, se recomienda sustituir la alusión a *“las personas interesadas”* por la de *“los interesados”*, a fin de ajustarse a los criterios de la Real Academia Española, unificar la fórmula empleada a lo largo del texto del anteproyecto y homogeneizarla con el artículo 4 de la Ley 39/2015.

El apartado 1.a) del **artículo 15** determina que la certificación válidamente emitida por las entidades privadas colaboradoras producirá plenos efectos, si bien el apartado 2 matiza que la Administración de la Comunidad de Madrid podrá asumir el contenido de la documentación que se presente con la certificación -no la certificación en sí-. Tales previsiones pueden ocasionar dudas interpretativas en cuanto a su alcance, así como respecto a la improcedencia de la vinculación a la Administración de la actuación de tales entidades. En consecuencia, debe revisarse la redacción, pudiendo inspirarse al efecto en la regulación contenida en los apartados 5 a 7 del artículo 167 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En cuanto al **artículo 16**, además de la armonización de su letra b) con los artículos 12 y 15 a la que anteriormente hemos hecho alusión, convendría revisar la letra e), en la que se exige tener *“dependencias de atención al público, ya sea en sus oficinas o en sedes electrónicas”*, pues el término *“dependencias”* parece asociarse necesariamente a un espacio físico y, de hecho, en el Diccionario de la Lengua Española figura definido como *“Oficina pública o privada, dependiente de otra superior”* (acepción 4ª) y como *“Cada*

habitación o espacio de una casa o edificio” (acepción 6ª). Si la intención es que las entidades colaboradoras cuenten con un espacio físico, debería suprimirse la referencia a las sedes electrónicas, mientras que, si lo pretendido es que cuenten con un sistema de atención al público, debería modificarse el término *“dependencias”*.

En el **artículo 17**, se sugiere, como mejora técnica, sustituir, en su apartado 3, la actual redacción *“Se considerará que existe dependencia cuando concurran, al menos, las causas de abstención y recusación recogidas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”* por *“Se considerará que existe incompatibilidad, en todo caso, cuando concurran las causas de abstención y recusación consignadas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”*.

Del mismo modo, en el **artículo 18**, se aconseja revisar la redacción de su apartado 2.a), pasando a referirse a *“Realizar actividades y funciones para cuyo ejercicio no estén habilitadas”*.

En el **artículo 19** se observa una errata en su apartado 2.c), debiendo suprimirse la preposición *“de”* al consignar la cuantía de *“500 000 ~~de~~ euros”*.

Para concluir este título, el **artículo 20** determina la competencia para incoar y sancionar las infracciones tipificadas en el artículo 18, lo que resulta conforme con el artículo 4.1 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora por la Administración de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 245/2000, de 16 de noviembre (en adelante, RPSCM). Ello no obstante, ha de tenerse en cuenta que, atendiendo tanto a lo dispuesto en el artículo 4.2 del RPSCM como en el artículo 63.1 de la Ley 39/2015, la instrucción (acerca de la que el anteproyecto guarda silencio) y la resolución de los procedimientos deberá encomendarse a órganos distintos.

Por otra parte, la expresión *“órgano directivo competente por razón de la materia”* resulta ambigua y puede generar dudas interpretativas. La normativa estatal (de carácter no básico en este aspecto) incluye, entre los órganos directivos, a los secretarios generales técnicos, los directores generales y los subdirectores generales (artículo 55.3.b) de la Ley

40/2015), amén de los subsecretarios y secretarios generales que carecen de equivalente en la Comunidad de Madrid, mientras que la normativa autonómica madrileña no establece una regulación tan clara, calificando el artículo 38.1 de la Ley 1/1983 como órganos superiores al presidente, los vicepresidentes, el Consejo de Gobierno, los consejeros y los viceconsejeros, al tiempo que el artículo 39 regula los órganos administrativos hasta el nivel de subdirector general, refiriéndose el artículo 48 a las unidades administrativas inferiores. A la vista de lo anterior, si lo que se quiere es atribuir la competencia a los directores generales en la incoación de los procedimientos sancionadores y la imposición de sanciones leves y graves -por oposición a las muy graves, cuya punición se asigna a los consejeros-, se recomienda sustituir el inciso entrecomillado por *“el titular de la dirección general competente por razón de la materia”*.

Finalmente, en el apartado 5, debe revisarse la redacción, cuyo predicado es incompleto, habiéndose omitido cierto contenido al indicar que *“El órgano competente para sancionar comunicará a la entidad de acreditación (...) y, en su caso, habilitó a la entidad privada colaboradora...”*. En todo caso, debe tenerse en cuenta que el sujeto responsable de la infracción es la entidad privada colaboradora, a quien debe necesariamente notificarse la resolución sancionadora y demás actos dictados a lo largo del procedimiento, como condición de eficacia de los mismos, ex artículos 40 de la Ley 39/2015 y 13.1 del RPSCM, y ello sin perjuicio de la comunicación adicional de aquella a la entidad de acreditación.

En lo que respecta al **título III**, se divide en dos capítulos, el primero de los cuales, como bien explica el párrafo duodécimo del apartado II de la exposición de motivos, eleva a rango legal la regulación de la Aceleradora de inversiones, actualmente contenida en el Decreto 15/2023, de 1 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se crea y regula la aceleradora de inversiones de la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 15/2023), que es objeto de derogación expresa en la disposición derogatoria única, incorporando algunas novedades a su regulación.

El **artículo 21** califica a la Aceleradora como un órgano colegiado *“interdepartamental”*, calificación que ya consta en el artículo 1.2 del Decreto 15/2023. No obstante, en ocasiones también puede actuar como un órgano colegiado interadministrativo, cuando

entre sus vocales no permanentes participen representantes de los ayuntamientos afectados, al albur del artículo 22.1.c).2º del anteproyecto, por lo que convendría suprimir aquel calificativo, que puede resultar impreciso en algunos casos.

En el apartado 1 del **artículo 23**, al igual que señalábamos en relación con el artículo 20, convendría precisar la ambigua alusión al titular del centro directivo con competencia en materia de economía, pues suscita dudas en relación con quién pueda ser dicha persona (consejero, viceconsejero, director general...).

En el apartado 2, debe suprimirse la preposición “a” en “*así como a un representante*”.

El **artículo 25** establece que las solicitudes de los interesados se acompañarán de una memoria del proyecto, con el contenido que figura en el anexo (párrafo segundo del apartado 1), debiendo aportarse asimismo un plan de proyecto (párrafo tercero del apartado 1). Sin embargo, según el anexo, dicho plan de proyecto forma parte del mismo, integrando su bloque d), por lo que este tercer párrafo resulta innecesario y puede inducir a la confusión de que se trata de un documento independiente. Por lo demás, en la medida en que el plan de proyecto ha de contener “*la relación de procedimientos administrativos por los que debe atravesar el procedimiento de inversión para su efectiva implantación*”, cabría ampliar su contenido a la viabilidad jurídica general del proyecto, atendiendo a la observación que formularemos en relación con el anexo.

El **artículo 26** se ocupa de los efectos de la declaración de un proyecto de especial interés, que “*lleva aparejada la tramitación preferente y urgente de los procedimientos de competencia autonómica y local que puedan afectar al proyecto, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario y se aplicarán las consecuencias previstas en los artículos 33 y 71 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre*”, precisando a continuación que “*En el caso de los procedimientos de ámbito local, para que sean aplicables estos efectos, es necesario que el ayuntamiento haya participado en la declaración de proyecto de especial interés*”.

Acerca de la conformidad a derecho de estas previsiones ya se pronunció esta Abogacía General en sus informes de 14 de diciembre de 2022 (ref. A.G. 118/2022; S.G.C.

218/2022 y S.J. 407/2022) y de 11 de diciembre de 2024 (ref. S.G.C. 196/2024 y S.J. 323/2024), a cuyas consideraciones nos remitimos.

Por su parte, el capítulo II de este último título regula los entornos controlados de pruebas -también conocidos en inglés como *sandboxes regulatorios*-, cuya regulación resulta novedosa en el ámbito de la normativa autonómica madrileña, si bien existen ya algunos precedentes en otros ordenamientos jurídicos. En efecto, a nivel estatal, fue pionera en esta materia la Ley 7/2020, de 13 de noviembre, para la transformación digital del sistema financiero, que dedicó su título II a regular un entorno supervisado para proyectos de innovación financiera de base tecnológica. A esta le han seguido otras normas, como la disposición adicional vigésima tercera de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, introducida por el Real Decreto-ley 23/2020, para habilitar al Gobierno a establecer bancos de pruebas regulatorios en el sector eléctrico, habiéndose desarrollado la misma por medio del Real Decreto 568/2022, de 11 de julio, por el que se establece el marco general del banco de pruebas regulatorio para el fomento de la investigación y la innovación en el sector eléctrico. Con un carácter más general y transversal, el artículo 16 de la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes, contempla la realización de entornos controlados de pruebas *“para evaluar la utilidad, la viabilidad y el impacto de innovaciones tecnológicas aplicadas a actividades reguladas, a la oferta o provisión de nuevos bienes o servicios, a nuevas formas de provisión o prestación de los mismos o a fórmulas alternativas para su supervisión y control por parte de las autoridades competentes”*, habiéndose dictado posteriormente el Real Decreto 817/2023, de 8 de noviembre, que establece un entorno controlado de pruebas para el ensayo del cumplimiento de la propuesta de Reglamento europeo de Inteligencia Artificial. Y, más recientemente, la Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible, dedica el capítulo I de su título V al espacio controlado de pruebas para proyectos piloto de movilidad.

En lo que se refiere al ámbito autonómico, si bien la mayoría de comunidades autónomas no cuentan con una regulación al respecto, sí existen dos autonomías que poseen regulación propia, como son la Comunidad Valenciana, a través del Decreto-ley 14/2025, de 26 de diciembre, del Consell, de medidas urgentes frente a la hiperregulación, la

agilización de procedimientos y la garantía de la unidad de mercado, cuyo contenido fue posteriormente promulgado como ley por la Ley valenciana 3/2026, de 29 de junio, y Canarias, mediante su Ley 5/2026, de 16 de julio, Canaria de la Ciencia, que dedica el capítulo IV a los entornos controlados de pruebas.

En el ámbito local merece destacarse la regulación realizada por el Ayuntamiento de Madrid a través de su Ordenanza 1/2025, de 28 de enero, por la que se regula el entorno controlado de pruebas de proyectos innovadores de la ciudad de Madrid, desarrollada por Decreto de 9 de septiembre de 2025, del Alcalde, por el que se crea el Comité de Evaluación del Entorno Controlado de Pruebas de Proyectos Innovadores de la Ciudad de Madrid y se regula su composición y funcionamiento.

Por fin, a nivel europeo, sin ánimo de ser exhaustivos, existen *sandboxes* regulatorios en determinadas áreas, como sucede en materia de inteligencia artificial con los artículos 57 a 62 del Reglamento (UE) 2024/1689; para la implantación de tecnologías limpias de cero emisiones netas en los artículos 33 y 34 del Reglamento (UE) 2024/1735, o en materia de interoperabilidad para servicios públicos digitales transeuropeos en los artículos 11 y 12 del Reglamento (UE) 2024/903. Asimismo, la Comisión Europea ha anunciado un marco de referencia común para *sandboxes* regulatorios en áreas donde aún no exista legislación de la Unión.

En este contexto, la regulación proyectada pretende dar cobertura legal a la realización de entornos controlados de pruebas, con carácter general, en el ámbito competencial de la Comunidad de Madrid, mediante la posterior regulación y desarrollo reglamentario de cada uno de ellos por decreto del Consejo de Gobierno, a semejanza de lo que sucede con algunos de los supuestos que hemos expuesto. Precisamente por este motivo, se recomienda introducir en el apartado 2 del **artículo 27** la precisión de que “*Los entornos controlados de pruebas en el ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid se registrarán (...)*”, en congruencia con el artículo 2 y aunque ello pudiera sobrentenderse.

Por lo que se refiere al apartado 4 de este mismo precepto, se consagran una serie de principios, a los que también resultaría adecuado añadir los de publicidad, concurrencia

y temporalidad, en consonancia con su regulación subsiguiente, así como con la prevista en otras normas anteriormente citadas (e.g.: artículos 16 de la Ley 28/2022 y 8 y 12 de la Ordenanza 1/2025).

En el **artículo 29**, por razones lógicas, se recomienda referirse en la letra e) de su apartado 1 a las consecuencias de la no formalización de los protocolos de pruebas con anterioridad a su modificación, pues tal modificación implica que han sido previamente formalizados. Y, en la letra f), el verbo haber debería figurar en subjuntivo (*“hayan de constituir”*).

En el apartado 2, se regula el deber de secreto y discreción de forma cumulativa cuando, en realidad, aquel rige en materias clasificadas o cuya difusión se encuentre prohibida y este en todos los restantes asuntos de que los empleados públicos conozcan por razón de su cargo. Al mismo tiempo, tal previsión no es sino plasmación del principio general previsto para todos los empleados públicos en el artículo 53.12 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, de carácter básico a tenor de su disposición final primera, por lo que, atendiendo a la jurisprudencia constitucional, de trasladarse a una disposición autonómica de desarrollo en que resulte necesario, su reproducción debería realizarse de forma literal.

Finalmente, el **artículo 30** versa sobre los convenios entre la Comunidad de Madrid y las entidades locales para desarrollar entornos controlados de pruebas. En el apartado 1, debe advertirse un error tipográfico al consignar *“las entidades locales”* en cursiva. En cuanto al apartado 2, regula el contenido de tales convenios, que califica su párrafo inicial como *“mínimo”*. Sin embargo, no puede desconocerse que tales convenios deberán contener, además de los elementos que se reflejan en este apartado, el contenido -en este caso, sí que mínimo- consignado en los artículos 49 de la Ley 40/2015 y 4 del Decreto 48/2019, de 10 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid. Por ende, se conmina a sustituir de este apartado 2 la expresión *“como mínimo”* por otra fórmula del tipo *“además del contenido mínimo establecido en la normativa general”*, o similar.

Para concluir con los entornos controlados de pruebas, debería procurarse la armonización terminológica de las referencias que se contienen a lo largo del anteproyecto a los mismos. Así, si bien la forma generalizada de referirse a ellos es con plural en “*pruebas*” -incluyendo la rúbrica del capítulo II del título III- existen ocasiones en que este sustantivo figura en singular, como sucede en los artículos 2.b), 25.1, 29.1 y en el título del artículo 28.

En lo que se refiere a la **parte final**, en la **disposición adicional primera** debe sustituirse el imperativo “*se utilizarán*” por otra fórmula que fomente el empleo de soluciones basadas en datos e inteligencia artificial, pero no la convierta en preceptiva -como pudiera ser “*se promoverá la utilización de*”-, pues existirán numerosos casos en que ello no resulte viable, abocándose con la fórmula actualmente empleada a un incumplimiento legal. Como cuestiones formales, en el título de este precepto, la palabra “*inteligencia*” debería figurar con minúscula inicial y, en el apartado 1, el verbo servir habría de figurar en subjuntivo (“*que sirvan*”).

La **disposición adicional segunda** posibilita la actuación como entidades colaboradoras de entidades públicas y corporaciones de derecho público “*en aquellos ámbitos que se determine y en aquello que resulte compatible con su naturaleza y normativa de aplicación*”. Tal posibilidad ya ha sido contemplada en el proyecto de Ley de Impulso de Desarrollo Equilibrado de la Región en relación con las entidades ambientales, por lo que nada cabe objetar al respecto, máxime con las cautelas transcritas.

La **disposición final primera** modifica el artículo treinta y tres de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, relativo a los supuestos en que procede la emisión del informe de impacto económico. Sin embargo, la modificación proyectada parece incurrir en determinadas contradicciones, sin que la MAIN incorpore una explicación clara al respecto.

Así, su apartado 1 pasa a excepcionar de la obligación de emitir dicho informe a “*las disposiciones que contengan las bases y normas reguladoras de subvenciones y ayudas*”

públicas”, respecto de lo que únicamente cabe sugerir simplificar la expresión “*bases y normas reguladoras*” por “*bases reguladoras*”, a fin de evitar la redundancia y en consonancia con la terminología empleada por el artículo 6 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid.

Mayores dudas genera el apartado 2 que, tal y como se encuentra redactado, se desconoce si pretende acotar o matizar el apartado 1. En otras palabras, mientras que el apartado 1 exigiría el informe de impacto económico en todos los anteproyectos de ley, proyectos de decretos legislativos y disposiciones reglamentarias, con la sola excepción de las disposiciones que contengan las bases reguladoras de subvenciones y ayudas públicas, el apartado 2 parece limitarlo a aquellos anteproyectos de ley, proyectos de decretos legislativos y reglamentos ejecutivos que precisen de una MAIN extendida, lo que resulta contradictorio, pues o bien se exige a todos los supuestos del apartado 1 o se limita a los casos del apartado 2, sin que parezca compatible la disyuntiva planteada.

A su vez, en el caso del apartado 2, resultaría discutible si el meritado informe es exigible únicamente cuando la MAIN extendida se haya emitido en relación con “*anteproyectos de ley, de proyectos de decreto legislativo y de reglamentos ejecutivos con un impacto relevante de carácter económico, presupuestario, social, sobre cargas administrativas o cualquier otro*” o también cuando se haya optado por elaborar una MAIN extendida en los demás casos en que potestativamente puede emplearse conforme al artículo 7 del Decreto 52/2021.

Razones de seguridad jurídica exigen aclarar las cuestiones expuestas, máxime cuando, de la omisión indebida del trámite en caso de considerarse necesario, podría derivarse la nulidad de la disposición aprobada.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En la **disposición final segunda**, la primera cita de la palabra “*consejería*”, así como la palabra “*informe*”, deben figurar con minúscula inicial, en consonancia con el resto del texto y con las directrices. Por lo demás, esta previsión es conforme con el artículo 3.4 del Decreto 52/2021.

La **disposición final cuarta** resulta, en puridad, innecesaria y puede suprimirse, pues el Consejo de Gobierno es el titular de la potestad reglamentaria originaria, de conformidad con los artículos 97 de la Constitución y 18 y 21.g) de la Ley 1/1983, por lo que no precisa de una habilitación singular en el anteproyecto para su desarrollo.

Finalmente, se incorpora un **anexo** en el que se regula la memoria que debe acompañar a la solicitud de declaración de un proyecto como de especial interés para la Comunidad de Madrid. El contenido de esta memoria se estructura en cuatro bloques, respectivamente referidos a la viabilidad económico-financiera, la madurez del proyecto, la viabilidad técnica y el plan de proyecto. Frente a ello, en el artículo 23.3.a) se dispone que la unidad técnica de la Aceleradora realizará *“un primer examen de las solicitudes de declaración de un proyecto de especial interés que le traslade la Aceleradora, para verificar si se cumplen los requisitos necesarios para su declaración, así como los criterios relativos a la madurez y viabilidad económica, financiera, técnica y jurídica del proyecto”*, en tanto que en el artículo 24.3 se establece que *“En cualquier caso, los proyectos deberán acreditar su madurez y viabilidad económica, financiera, técnica, económica y jurídica”*.

Al respecto, cabe observar que nada se dice en la memoria sobre la viabilidad jurídica - de la que formaría parte, pero no solo, el plan de proyecto-, cuya justificación por parte de los promotores en su solicitud podría resultar conveniente a efectos de facilitar la función evaluadora de la unidad técnica y, ulteriormente, de la Aceleradora.

En virtud de todo lo expuesto, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El «anteproyecto de ley de medidas contra la hiperregulación para el impulso económico de la Comunidad de Madrid», merece el parecer **favorable** de la Abogacía General, una

vez atendidas las consideraciones esenciales y sin perjuicio de las restantes observaciones formuladas.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

En Madrid, a fecha de firma.

EL SUBDIRECTOR GENERAL DE LO CONSULTIVO

Francisco A. Bravo Virumbrales

CONFORME,

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Fernando Muñoz Ezquerro

**ILMA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA
CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, HACIENDA Y EMPLEO**