

Dictamen nº: **17/19**  
Consulta: **Vicepresidente, Consejero de Presidencia y  
Portavoz del Gobierno**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **17.01.19**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 17 de enero de 2019, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, para someter a dictamen el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se establece la acreditación profesional de los funcionarios del Cuerpo de Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 12 de diciembre de 2018 tuvo entrada en este órgano consultivo, una solicitud de dictamen preceptivo remitida por el vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno, sobre el citado proyecto de decreto.

A dicho expediente se le asignó el número 554/18, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora,

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

La ponencia correspondió por reparto de asuntos a la letrado vocal Dña. M<sup>a</sup> del Pilar Rubio Pérez de Acevedo que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por unanimidad en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en la sesión celebrada el día 17 de enero de 2019.

### **SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.**

El proyecto de decreto establece la acreditación profesional de los funcionarios del Cuerpo de Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por siete artículos, una disposición transitoria, otra derogatoria, una final y dos anexos.

El artículo 1 se refiere a los elementos oficiales de acreditación de los agentes forestales.

El artículo 2 regula la placa identificativa del Cuerpo de Agentes Forestales.

El artículo 3 detalla el carné identificativo personal.

El artículo 4 describe cómo ha de ser la cartera donde se lleven la placa y el carné.

El artículo 5 establece la reserva de uso de la placa identificativa de la condición de agente de la autoridad.

El artículo 6 determina la reserva de uso y fabricación

Y, por último, el artículo 7 fija otras identificaciones accesorias.

La disposición transitoria única indica el régimen transitorio, la derogatoria única establece la derogación de la Orden 3364/2005, de 24 de noviembre, del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, sobre acreditación de los funcionarios del Cuerpo de Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid y de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el decreto y, por último, la disposición final única regula la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.

Asimismo, el proyecto cuenta con dos anexos que regulan la placa y el carné identificativos y la cartera.

**TERCERO.- El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:**

1. Solicitud de dictamen (documento nº 1).
2. Texto del proyecto de decreto (documento nº 2).
3. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 21 de noviembre de 2018, elaborada por el director general de Emergencias, acompañada de la ficha del resumen ejecutivo del proyecto (documento nº 3).
4. Informe de 2 de octubre de 2018 de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid que formula una consideración esencial al artículo 6 y otras observaciones no esenciales (documento nº 4).
5. Informe de 26 de septiembre de 2018 de la Secretaría General Técnica de Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno (documento nº 5).

6. Informe de 14 de junio de 2018 de la Dirección General de la Familia y el Menor de la Consejería de Políticas Sociales y Familia que no contiene observaciones al proyecto de decreto por no tener impacto en materia de familia, infancia y adolescencia (documento nº 6).

7. Informe de 13 de junio de 2018 de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social de la Consejería de Políticas Sociales y Familia que concluye que no existe impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género (documento nº 7).

8. Informe de 15 de junio de 2018 de la Dirección General de la Mujer de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, en el que no se aprecia impacto por razón de género al tratarse de una norma de carácter técnico (documento nº 8).

9. Informe de 31 de agosto de 2018 de la Dirección General de Medios de Comunicación de Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno.

10. Informe de 13 de julio de 2018 de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda (documento nº 10).

11. Informe 10/2018, de 15 de junio, de coordinación y calidad normativa de la Oficina de Calidad Normativa (documento nº 11).

12. Escritos de las secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto (bloque de documentos nº 12), salvo la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad que hizo determinadas observaciones de técnica normativa al proyecto de decreto y a la Memoria; la de Economía, Empleo y Hacienda, que efectuó una observación.

13. Resolución de 15 de junio de 2018 del director general de Emergencias por la que se somete al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto (documento nº 13).

14. Alegaciones efectuadas por un ciudadano en el trámite de audiencia el 2 de julio de 2018 (documento nº 14).

15. Proyecto de decreto sometido a información pública y remitido a las secretarías generales técnicas (documento nº 15).

16. Memoria del Análisis de Impacto Normativo acompañada de la ficha del resumen ejecutivo del proyecto, firmada el 8 de junio de 2018 por el director general de Emergencias, sometida a audiencia e información pública y remitida a las secretarías generales técnicas (documento nº 16).

17. Proyecto de decreto informado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid (documento nº 17).

18. Memoria del Análisis de Impacto Normativo junto con la ficha del resumen ejecutivo del proyecto de fecha 19 de septiembre de 2018, informada por el Servicio Jurídico (documento nº 18).

19. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno de 4 de diciembre de 2018, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto (documento nº 19).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## CONSIDERACIONES DE DERECHO

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*; y a solicitud del vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

El proyecto de decreto tiene naturaleza reglamentaria toda vez que modifica y sustituye el desarrollo reglamentario establecido en la Orden 3364/2005, regulación que deroga expresamente.

El artículo 100 de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, bajo la rúbrica *“del personal de vigilancia”*, establece que la Comunidad de Madrid velará por el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley a través del personal a su servicio que tenga atribuidas funciones de vigilancia, y en particular de la Guardería Forestal; determina que los agentes forestales tendrán la consideración de agentes de la autoridad y prevé que se establezcan reglamentariamente sus funciones y régimen interno.

El artículo 8 de la Ley 1/2002, de 17 de marzo, de Creación del Cuerpo de Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid dispone: *“[l]os funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Agentes Forestales, cuando se hallen de servicio, irán debidamente uniformados y portarán la acreditación correspondiente a su identidad profesional, todo ello según se establezca reglamentariamente”*.

El desarrollo reglamentario de este precepto se efectuó mediante la Orden 3364/2005, de 24 de noviembre, del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, sobre acreditación de los funcionarios del Cuerpo de Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid y por Orden de 6 de abril de 2010, de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se establece la uniformidad e imagen institucional del Cuerpo de Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid.

Cabe en este punto citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 3 de octubre de 2014 (recurso 151/2013) en la que se recoge un resumen de la doctrina jurisprudencial en relación con las disposiciones reglamentarias señalando que:

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

*En concreto, la sentencia del Tribunal Supremo de 25/05/2004, recogiendo las previas de 05/06/2001 y reproducida ésta en las posteriores de 16/06/2006 y 15/10/2008, afirma, que la consideración de reglamento ejecutivo, se configura desde una perspectiva sustantiva o material, comprendiendo aquellos reglamentos que total o parcialmente "completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan" una o varias leyes (entendido como instrumento normativa con rango formal de ley), lo que presupondría la preexistencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia. No obsta a ello, la configuración formal, relativa a aquellos reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material.*

*Ya en su pretérita sentencia de 19/07/1993 (RJ 1993, 5594), el Tribunal Supremo, delimita el concepto de los denominados Reglamentos Independientes de la Ley, que configura como los que "son propios de la materia organizativa en cuanto competencia típicamente administrativa, y que, por ello, sólo pueden dictarse "ad intra", en el campo propio de la organización administrativa y en el de relaciones de especial sujeción [Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de Abril de 1.981, 27 de Marzo de 1.985 (RJ 1985, 1668), 19 de Junio de 1.985 (RJ 1985,3146) y 31 de Octubre de 1.986 (RJ 1986, 5823)].*

*Sin embargo, la condición organizativa o doméstica no excluye sin más la naturaleza ejecutiva del Reglamento. La Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de Diciembre de 2003 se pronuncia sobre ello al sostener: "Tampoco puede estimarse que el Reglamento dictado no sea ejecutivo por el hecho de contener disposiciones organizativas o domésticas. Esta Sala ha considerado exentos del dictamen del Consejo de Estado tales disposiciones cuando se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley. La Sentencia de 14 de Octubre de 1.997 resume la Jurisprudencia en la materia declarando que se entiende por disposición organizativa aquella que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competentes para prestar el servicio que pretende mejorarse. En el mismo sentido, la Sentencia de 27 de Mayo de 2.002, recurso de casación número 666/1.996, afirma que los Reglamentos Organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., Sentencia 18/1.982) pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un Reglamento pueda ser considerado como un Reglamento*



*interno de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados”.*

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de 6 de febrero de 2017 (rec. 1397/2015) señala que la finalidad de tal dictamen *“es contribuir a la legalidad de la disposición proyectada: contribuye a una buena administración con el consiguiente efecto positivo en términos de seguridad jurídica, certeza y de calidad normativa en un ámbito normativamente complejo en lo sustantivo, cambiante y numeroso”*. También incide en su necesidad otra reciente sentencia de 22 de mayo de 2018 (rec. 3805/2015) que señala que *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”*.

Corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora dictaminar sobre sobre la disposición reglamentaria proyectada en virtud de lo dispuesto en el artículo 16.3 del ROFCJA.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

## **SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.**

Tal como ha sido indicado, el proyecto de decreto tiene por finalidad la regulación de la acreditación de los agentes forestales.

El preámbulo de la Ley 1/2002, de 27 de marzo, por la que se crea el Cuerpo de Agentes Forestales, señala que la Comunidad de Madrid, en el ejercicio de las competencias y funciones que su Estatuto de Autonomía le atribuye en materias relacionadas con el entorno físico y el medio ambiente natural, aprobó la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza, que surge con la finalidad de promover y garantizar la conservación y mejora de los ecosistemas forestales, potenciar su crecimiento y ordenar sus usos, compatibilizándola con las funciones protectoras, productoras, culturales y recreativas que estos ecosistemas desempeñan.

Con el objetivo de dar cumplimiento al artículo 45 de la Constitución Española, que obliga a los poderes públicos a velar por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y de defender y restaurar el medio ambiente, la citada Ley 16/1995 articula unas vías eficaces de acción ante las actuaciones contrarias al ordenamiento forestal y establece unos mecanismos de vigilancia que se encargan de velar por lo dispuesto en la Ley. Así, en su artículo 100, se determina que, a través de la Consejería de Medio Ambiente, se velará por el cumplimiento de sus disposiciones con el personal que tenga atribuidas funciones de vigilancia y en particular la Guardería Forestal. Entre el personal de vigilancia, el mencionado artículo incluye a los Agentes Forestales, a quienes califica como agentes de la autoridad, y en su disposición adicional quinta se crea, en el Cuerpo de Técnicos Auxiliares de Administración Especial de la Comunidad de Madrid del Grupo C, la Escala de Agentes Forestales.

El artículo 149.1.23<sup>a</sup> de la Constitución Española atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de “*legislación básica sobre*

*montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias” y el artículo 148.1.8<sup>a</sup>, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias en materia de “montes y aprovechamientos forestales”.*

La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes constituye la legislación básica en esta materia. Su artículo 58 establece:

*“1. Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, deberán desempeñar, entre otras, las siguientes funciones de extensión, policía y guardería forestal:*

*a) De policía, custodia y vigilancia para el cumplimiento de la normativa aplicable en materia forestal, especialmente las de prevención, detección e investigación de las causas de incendios forestales, emitiendo los informes técnicos pertinentes.*

*b)...*

*Los funcionarios que desempeñen estas funciones contarán con la formación específica que les capacite para su correcto desarrollo.*

*2. (...).*

*3. Los funcionarios que desempeñen funciones de policía administrativa forestal, por atribución legal o por delegación, tienen la condición de agentes de la autoridad. (...).”*

No obstante, hemos de advertir que se está tramitando una Proposición de Ley básica de agentes forestales.

En el ámbito autonómico, el artículo 27.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 26 de febrero, en el marco de la legislación básica del Estado

y, en su caso, en los términos que la misma establezca, atribuye a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de: *“régimen de los montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia a los montes vecinales en mano común, montes comunales, vías pecuarias y pastos”*.

La competencia para la aprobación del proyecto corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía *“en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea”* y a nivel infraestatutario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, el rango normativo -Decreto del Consejo de Gobierno- es el adecuado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983.

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

La norma proyectada es propuesta por Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno.

El Decreto 87/2018, de 12 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, atribuye en su artículo 26 i) a la Dirección General de Emergencias de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, la dirección del Cuerpo de Agentes Forestales, así como la supervisión general de las funciones que le atribuye al mismo su ley de creación y cualquier otra normativa que le sea de aplicación así como la planificación global de sus cometidos y actuaciones y, en el apartado j), las cuestiones en materia de personal.

En cuanto al procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias, este no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid.

Por ello ha de acudirse -al amparo de los artículos 149.3 de la Constitución Española y 33 del Estatuto de Autonomía- a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuya disposición final tercera, apartado doce, ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Esta regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, cuya entrada en vigor es anterior a la fecha en que comenzó la tramitación del presente proyecto -el 8 de junio de 2018-.

También habrá que tener en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) y las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

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

vigencia por lo que son de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid en defecto de regulación propia, al igual que la Ley de Gobierno, que establece también la tramitación de disposiciones generales.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de la transparencia. En el caso de la Comunidad de Madrid, mediante el Acuerdo de 25 de abril de 2017, del Consejo de Gobierno, se aprobó el Plan Anual Normativo para el año 2018, en el que el presente proyecto no está incluido, lo que obliga a justificar esta omisión en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, según exige el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno. Tampoco se contempla en el Plan Anual Normativo para el año 2019 aprobado por Acuerdo de 24 de abril de 2018, del Consejo de Gobierno, en el que, sin embargo, se prevé una modificación de la Ley 1/2002, de 27 de marzo, por la que se crea el Cuerpo de Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid y la elaboración del Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo de Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid.

En la Memoria Abreviada se aclara que el proyecto de decreto no se incluyó en el Plan Anual Normativo por no estar prevista su tramitación en la fecha de aprobación del mismo y explica que, con posterioridad, se ha detectado la conveniencia de tramitarlo por las circunstancias que han puesto de manifiesto los funcionarios afectados a través de sus representantes sindicales.

2.- Igualmente el artículo 133.1 de la LPAC y el artículo 26.2 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustancie una consulta pública a través del portal web de la Administración competente para recabar la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente

afectadas por la norma que se pretende aprobar. En este caso, se ha prescindido de este trámite, lo que la Memoria Abreviada del Análisis de Impacto Normativo ha justificado en el hecho de que el objeto del proyecto no tiene impacto alguno en la actividad económica ni impone obligaciones a la ciudadanía. No obstante, el término “*ciudadanía*” ha de sustituirse por el de “*destinatarios*” pues es el utilizado tanto en el artículo 133.4, párrafo segundo, de la LPAC como en el artículo 26.2 de la Ley del Gobierno al regular la excepción a la consulta.

3.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, es un documento esencial en la elaboración de toda disposición normativa.

Como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes (el 253/17, de 19 de junio; 383/17, de 21 de septiembre; 412/17, de 11 de octubre; el 38/18 de 1 de febrero, y 266/18, de 14 de junio, entre otros), la Memoria del Análisis de Impacto Normativo se configura en su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación hasta culminar con una versión definitiva.

En este proyecto se observa que se han incorporado al procedimiento tres memorias abreviadas firmadas por el director general de Emergencias el 8 de junio, el 19 de septiembre y el 21 de noviembre de 2018, esto es, la primera al principio de la tramitación del procedimiento y las otras dos conforme se han ido cumplimentado los distintos trámites. De esta manera cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la

finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.2 del Real Decreto 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrándonos en la última Memoria que figura en el expediente remitido, fechada el 21 de noviembre de 2018, la Memoria ha optado por adoptar la forma abreviada, lo que se ha justificado en la consideración de que la norma proyectada tiene un impacto nulo o poco significativo en los ámbitos señalados en el artículo 3.1 del Real Decreto 931/2017, circunstancias que, indica, se justifican en los apartados correspondientes de la Memoria en los que se pone de manifiesto la falta de impacto por razón de género, en la infancia y adolescencia, en la familia y en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género, que resulta de los informes emitidos por los órganos competentes así como la inexistencia de impactos de carácter social o medioambiental o en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, a juicio del centro directivo.

Por lo demás, la Memoria, que incorpora también la ficha del resumen ejecutivo, contempla la oportunidad de la propuesta y realiza un examen de su contenido y el análisis jurídico de la misma así como su adecuación al orden de distribución de competencias si bien este aspecto se cita de forma somera. Asimismo, también justifica la adecuación del proyecto a los principios de buena regulación a que hace referencia el artículo 129 de la LPAC.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una referencia al impacto económico para destacar que la regulación proyectada no tendrá impacto económico por tratarse de una norma que solo obliga a la Administración de la Comunidad de Madrid y a sus funcionarios. Asimismo, se indica que no varía la situación preexistente pues las restricciones a la fabricación contenidas



en el artículo 6 son reproducción literal del artículo 7 de la Orden 3364/2005, de 24 de noviembre, regulación actual de la materia, que sustituye el presente proyecto. Frente a dicha afirmación, el informe de la Oficina de Calidad Normativa considera que el artículo 6 supone una limitación de fabricación dirigida a los operadores económicos aunque no se trate de una prohibición relevante desde un punto de vista económico. La Memoria da respuesta a esta afirmación y señala que la prohibición establecida en el artículo 6 no causa impacto alguno en la economía dado que la misma lleva vigente desde el año 2005 en que se aprobó la regulación de esta cuestión.

En cuanto al impacto presupuestario, se afirma que el coste de la acreditación de todos los funcionarios del Cuerpo de Agentes Forestales, que se estima en un máximo de 9.000 euros, puede ser asumido con los créditos vigentes a nivel de vinculación jurídica del subconcepto 22609 “Otros gastos” del programa presupuestario 134A de la Dirección General de Emergencias, por lo que la norma proyectada no supone incremento de gasto. Asimismo, se indica que la norma queda supeditada al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de conformidad con el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Asimismo, la Memoria incluye la mención a la ausencia de impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como requiere el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la disposición adicional 10<sup>a</sup> de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Figura además incorporado a la Memoria el examen del impacto por razón de género, de orientación sexual, identidad o expresión de género,

en cumplimiento de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 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.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma y, de manera sucinta, las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, de aplicación según la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017 en tanto no se apruebe la adaptación de la misma, y confirma el carácter ya señalado del proceso continuo de la Memoria, 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 (artículo 2.2 del Real Decreto 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva.

Como resumen de todo lo expuesto hasta ahora en relación con la Memoria, esta Comisión Jurídica Asesora no puede dejar de observar la importancia de la citada Memoria en el seno del procedimiento, que trasciende de su consideración como un mero trámite con independencia de su contenido, por lo que consideramos necesario que antes de la remisión del proyecto al Consejo de Gobierno se redacte una versión definitiva de la Memoria, en la que se subsanen las deficiencias de contenido que hemos expuesto en las líneas anteriores.

4.- De acuerdo con el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración del proyecto normativo deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de la Familia y el Menor, la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social y la Dirección General de la Mujer.

También, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 12/2017, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2018, se solicitó informe a la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda que, con fecha 13 de julio de 2018, realizó las siguientes observaciones en su apartado IV:

*“...debería recogerse en la memoria que acompaña al proyecto el subconcepto presupuestario al que se pretende imputar el gasto, así como un cálculo del mismo y, en caso de no existir crédito suficiente en el mismo, con cargo a qué otros créditos podrá financiarse el gasto y si será necesario tramitar una modificación presupuestaria”.*

Y concluyó: *“...sin perjuicio de que se atienda a lo expuesto en el apartado IV de este informe respecto de los extremos a completar en la MAIN, informa favorablemente la tramitación del proyecto de decreto remitido, manifestando que, en todo caso, cualquier gasto consecuencia de su aplicación deberá afrontarse dentro de las disponibilidades presupuestarias de la Consejería proponente”.*

Estas observaciones han sido cumplimentadas en la Memoria abreviada.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios

Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha formulado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el informe de 2 de octubre de 2018 que formuló diversas observaciones al proyecto, una de carácter esencial relativa al artículo 6, que según la Memoria, han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente de la norma.

Por otro lado, conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, han realizado observaciones al proyecto, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad sobre cuestiones de técnica normativa al proyecto de decreto y a la Memoria; la de Economía, Empleo y Hacienda que advertía

*“[r]especto de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, el gasto derivado de la sustitución de los elementos de acreditación de los Agentes Forestales, que según la MAIN puede ser asumido con los créditos vigentes del programa presupuestario de la Dirección General de Emergencias, debería quedar debidamente valorado y cuantificado, tal y como exige el artículo 129.7 de la Ley 39/2015, de 2 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común”.*

Las secretarías generales técnicas del resto de las consejerías no han formulado objeciones.

La Memoria señala que se han incorporado al texto y a la Memoria las diversas observaciones en sus propios términos salvo determinadas observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad. Figura en la Memoria la contestación a las mismas.

Se ha emitido informe 10/2018, de 15 de junio, de coordinación y calidad normativa de la Oficina de Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno.

Asimismo, el 31 de agosto de 2018 ha emitido informe la Dirección General de Medios de Comunicación de Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno en el que, examinado el proyecto de decreto, *“se aprecia que su diseño no se adapta a los parámetros de la imagen institucional de la Comunidad de Madrid. Por ello remitimos documento vectorial de la “marca de la Comunidad de Madrid” así como de la acreditación del “Agente Forestal”*”. En la Memoria se advierte que se ha adaptado el diseño del carnet profesional.

5.- En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, conforme al cual, en todo caso, los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, emitido el 26 de septiembre de 2018.

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

En el caso analizado, según refiere la Memoria, se ha llevado a cabo la publicación de la propuesta normativa en el Portal de Transparencia

por la Secretaría General Técnica previa resolución de la Dirección General de Emergencias de 15 de junio de 2018. La Memoria no indica cuándo se publicó en el Portal de Transparencia ni el plazo, aspecto que debe subsanarse en la versión definitiva de la Memoria. En el expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora se contiene dicha resolución como documento nº 13 si bien no obra documentación acreditativa de la citada publicación, extremo que deberá ser subsanado oportunamente en este expediente incorporando tal documentación, debiéndose tener en cuenta que, conforme previene el artículo 19 del ROFCJA, la petición del dictamen deberá acompañarse de toda la documentación correspondiente a la cuestión planteada. En el Informe de Secretaría General Técnica de 26 de septiembre de 2018 se indica que el proyecto estuvo expuesto en el portal de transparencia por un plazo de quince días hábiles y se pudo presentar alegaciones entre el 29 de junio y el 19 de junio de 2018

El 2 de julio de 2018 un ciudadano formuló una observación y en la Memoria se indica que ha sido tenida en cuenta.

#### **CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.**

La parte expositiva cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa. De esta manera describe la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo y conforme exige el artículo 129 de la LPAC, defiende la adecuación de la norma proyectada a los principios de buena regulación, que se han justificado de forma somera.

La parte expositiva destaca, si bien someramente, los trámites más relevantes que se han seguido en la elaboración del proyecto de decreto.

En cuanto a la parte dispositiva, el artículo 1 establece los elementos oficiales de acreditación de los Agentes Forestales que llevarán siempre que se hallen de servicio: a) Placa identificativa del Cuerpo de Agentes Forestales. b) Carné identificativo personal. c) Divisas identificativas de escala sobre las prendas superiores del uniforme conforme al anexo II de la Orden de 6 de abril de 2010, del Consejero de Presidencia por la que se establece la uniformidad e imagen institucional del Cuerpo de Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid.

El artículo 2 describe la placa identificativa del Cuerpo de Agentes Forestales que se representa en el anexo II del proyecto.

El artículo 3 establece que el carné identificativo personal acompañará siempre a la placa y describe la tarjeta y el diseño que se ajustará al modelo representado en el anexo II del proyecto.

El artículo 4 establece el diseño y formato de la cartera de piel en la que han de portar la placa y el carné y su diseño también se recoge en el anexo II.

El artículo 5 disciplina la reserva de uso de la placa identificativa de la condición de Agente de la Autoridad de forma que la utilización de cada placa identificativa y de su carné, así como de las divisas identificativas, que únicamente podrán exhibirse en ejercicio de las funciones encomendadas, corresponde en exclusiva al Agente Forestal que tenga asignado el NIP inscrito en dicha placa.

El artículo 6, bajo la rúbrica “Reserva de uso y fabricación” establece:

*“Quedan prohibidos la fabricación y el uso de placas o distintivos que imiten los definidos en este decreto. También quedan prohibidos la fabricación y el uso de aquellos otros que, por sus características,*

*puedan confundirse con los elementos oficiales de acreditación descritos en este decreto si han de producir efectos dentro de la Comunidad de Madrid”.*

El informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid realizaba una consideración de carácter esencial a la redacción inicial de este precepto al considerar que:

*«La generalidad de los términos en que aparece redactado el proyecto parece exceder del ámbito competencial de la Comunidad de Madrid, pues sus previsiones podrían imponer obligaciones y desplegar efectos fuera de dicho ámbito.*

*El territorio como límite general al ejercicio de las competencias ha sido reiteradamente tratado por la doctrina y también por la jurisprudencia que reconoce que la legislación autonómica tiene un carácter de formación limitada “ratione loci”, así como que el principio de territorialidad de las competencias, implícito en el sistema de autonomías políticas, debe necesariamente condicionarla (STC 87/1985 y STC 40/1998)».*

La última redacción de la Memoria señala que: *“Teniendo en cuenta, su carácter de consideración esencial se ha clarificado la redacción en el sentido de precisar que quedan prohibidos la fabricación y el uso de aquellos elementos que, por sus características, puedan confundirse con los elementos oficiales de acreditación descritos en este decreto “si han de producir efectos dentro de la Comunidad de Madrid”.*

No obstante, consideramos que este precepto ha de suprimirse pues establece una regulación confusa que no tiene respaldo en la ley que desarrolla y podría afectar a la competencia, a la libertad de empresa y a la unidad de mercado.

Esta consideración tiene carácter esencial.



Por último, el artículo 7, “*otras identificaciones accesorias*” establece para los miembros del Cuerpo de Agentes Forestales que funcionalmente presten servicio en ámbitos cuya normativa reguladora así lo disponga, la posibilidad de añadir en la uniformidad otros elementos identificativos. En la actualidad, debe tenerse en cuenta que es la Orden de 6 de abril de 2010, del Consejero de Presidencia, la que se establece la uniformidad e imagen institucional del Cuerpo de Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid.

En cuanto a la parte final del proyecto, la disposición transitoria única establece la validez de las acreditaciones actuales en tanto se procede a su total renovación. Los funcionarios deberán entregarla en el momento de recoger la nueva acreditación. Con carácter general, las acreditaciones expedidas conforme a la normativa anterior perderán definitivamente su vigencia el 31 de diciembre de 2020, salvo aquellas que por alguna causa excepcional no hayan sido renovadas a esa fecha.

La referencia a alguna “*causa excepcional*” es excesivamente genérica por lo que debe precisarse por razones de seguridad jurídica.

La disposición derogatoria única establece la derogación de la Orden 3364/2005, de 24 de noviembre, del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, sobre acreditación de los funcionarios del Cuerpo de Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid y de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el decreto.

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

En cuanto a los anexos, el I determina el texto que ha de figurar en la acreditación identificativa.

No entrarán a valorarse concretamente los contenidos técnicos que se configuran en el anexo II del proyecto ya que el establecimiento y definición de los elementos descriptivos (formas y colores) de la placa y carné identificativos y de la cartera portadora de los mismos excede lo estrictamente jurídico. No obstante, en la Memoria consta que se ha adaptado a las observaciones realizadas por la Dirección General de Medios de Comunicación.

#### **QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.**

El proyecto de decreto se ajusta, en general, a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación ante la ausencia de normativa autonómica en la materia.

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones.

En la parte expositiva deben incluirse los términos “*el dictamen de*” antes de “*la Comisión Jurídica Asesora*” en la referencia a los trámites efectuados.

Por lo que se refiere a los artículos 2 y 3, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en la directriz 30: “*Extensión. Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados. El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos*”.

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

## CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, una de las cuales tiene carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se establece la acreditación profesional de los funcionarios del Cuerpo de Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid.

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

Madrid, a 17 de enero de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 17/19

Excmo. Sr. Vicepresidente, Consejero de Presidencia y Portavoz del Gobierno

C/ Pontejos nº 3 - 28012 Madrid