

**MEMORIA EXTENDIDA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO
NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DEL SISTEMA
INTEGRADO DE PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS DE
LA COMUNIDAD DE MADRID**

FICHA DE RESUMEN EJECUTIVO

Consejería/Órgano proponente	CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR VICECONSEJERÍA DE INTERIOR Y DIRECCIÓN DE LA AGENCIA DE SEGURIDAD Y EMERGENCIAS MADRID 112	Fecha inicial	24/11/2021
Título de la norma	Anteproyecto de Ley del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid.		
Tipo de memoria	<input checked="" type="checkbox"/> Extendida <input type="checkbox"/> Ejecutiva		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	Regula la organización de la prestación del servicio público de protección civil y la atención a las emergencias en la Comunidad de Madrid.		
Objetivos que se persiguen	El anteproyecto de ley persigue como objetivo principal la mejora de la eficiencia y la eficacia de la respuesta a los riesgos de protección civil y la atención a las emergencias		
Principales alternativas consideradas	<p>Mantener la situación actual, que no permite más margen de mejora y por tanto que se vaya erosionando gradualmente la eficacia de la respuesta a los riesgos de protección civil y la atención a las emergencias.</p> <p>Regular aspectos concretos por normas de rango inferior a la ley, y no alcanzar una sistematización coherente e integrada del marco jurídico y organizacional de la Comunidad de Madrid en la materia.</p> <p>Establecer un marco jurídico y organizativo por medio de una ley, más eficaz que permita adaptarse a los riesgos de protección civil y la atención a las emergencias e integrar toda la materia en un todo coherente y sistematizado.</p>		
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO			
Tipo de norma	Ley		

<p>Estructura de la Norma</p>	<p>El anteproyecto de ley se estructura en un título preliminar y cuatro títulos, más las disposiciones de la parte final.</p> <p>El Título Preliminar establece las disposiciones de carácter general y determinación de sus elementos principales.</p> <p>El Título I regula creación de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, como Entidad de Derecho Público, de las previstas en el artículo 6 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, así como su régimen jurídico básico, organización y su régimen de extinción y disolución.</p> <p>El Título II desarrolla las Actuaciones básicas del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid en torno a la anticipación, prevención de riesgos, planificación de medios y medidas para afrontarlos, la respuesta en caso de emergencia y la recuperación para restablecer las infraestructuras esenciales y paliar los daños.</p> <p>El Título III regula la Organización del Sistema Integrado de Protección civil y emergencias, estableciendo los servicios que participan en el mismo, la colaboración, participación y colaboración, y demás equipos e instrumentos de la Comunidad de Madrid que se integran en el mismo.</p> <p>Por último, el Título IV establece el régimen sancionador en materia de protección civil y emergencias.</p> <p>Completan la regulación seis disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y cuatro finales.</p>
<p>Informes a recabar</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Informe de la Dirección General de Presupuestos. • Informe de la Dirección General de Recursos Humanos. • Informe Oficina Coordinación y Calidad normativa. • Informe de impacto por razón de género. • Informe de impacto de orientación sexual. • Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia. • Informe de Madrid Digital. • Informes de observaciones de las Secretarías Generales Técnicas. • Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

<p>Consulta Pública. Trámite de audiencia/ Información Pública</p>	<p>Se ha sometido a trámite de consulta pública publicándose en el Portal de Transparencia con fecha de 11 de octubre de 2021 hasta el 2 de noviembre de 2021.</p> <p>El trámite de audiencia e información públicas se practicará durante un plazo de 7 días hábiles, al haberse acordado la tramitación urgente del anteproyecto de ley mediante Orden de 5 de noviembre de 2021 del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior.</p>	
<p>ANÁLISIS DE IMPACTOS</p>		
<p>Adecuación al orden de competencias</p>	<p>El anteproyecto es adecuado al orden de distribución de competencias al tener la Comunidad de Madrid competencia en materia de protección civil por los títulos competenciales exclusivos de ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario discorra íntegramente en el territorio de la Comunidad de Madrid, vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, títulos de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y ejecución en régimen de los montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia a los montes vecinales en mano común, montes comunales, vías pecuarias y pastos, sanidad e higiene, protección del medio ambiente, contaminación biótica y abiótica, vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad, protección de los ecosistemas en los que se desarrollen la pesca, acuicultura y caza y espacios naturales protegidos, así como en la competencia exclusiva de organización de sus instituciones de autogobierno.</p>	
<p>Impacto económico y presupuestario</p>	<p>Efectos sobre la economía en general</p>	<p>Del contenido del proyecto no se deriva incidencia directa sobre la economía en general</p>
	<p>En relación con la competencia</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia.</p> <p><input type="checkbox"/> La norma tiene efectos positivos sobre la competencia.</p> <p><input type="checkbox"/> La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.</p>

	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: <input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: <input checked="" type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma	<input type="checkbox"/> Implica un gasto. Cuantificación estimada: de € <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración de la Comunidad de Madrid. <input type="checkbox"/> Implica un ingreso. Cuantificación estimada: de € <input checked="" type="checkbox"/> No afecta a los presupuestos de la Administración de la Comunidad de Madrid.
Impacto por razón de género	La norma tiene un impacto de género	<input type="checkbox"/> Negativo <input type="checkbox"/> Neutro <input type="checkbox"/> Positivo
Impacto por razón de orientación sexual e identidad de género	La norma tiene un impacto	<input type="checkbox"/> Negativo <input type="checkbox"/> Neutro <input type="checkbox"/> Positivo
Impacto en materia de familia, infancia y adolescencia	La norma tiene un impacto	<input type="checkbox"/> Negativo <input type="checkbox"/> Neutro <input type="checkbox"/> Positivo
Otras consideraciones	Ninguna	

Contenido

I. INTRODUCCIÓN.....	8
II. JUSTIFICACIÓN DEL ACIERTO, CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO DE LA PROPUESTA	8
1. Fines y objetivos perseguidos.	8
2. Adecuación a los principios de buena regulación.	13
a) Necesidad y eficacia.....	13
b) Proporcionalidad.	13
c) Seguridad jurídica.	13
d) Transparencia.	13
e) Eficiencia	14
f) Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.....	14
3. Análisis de alternativas.	14
4. Plan normativo.	14
5. Contenido y análisis jurídico:.....	15
a) Principales novedades introducidas	15
b) Referencia a su engarce con el derecho nacional y de la Unión Europea. .	26
c) Listado de normas derogadas.....	27
d) Vigencia de la norma.	28
e) Justificación del rango normativo propuesto.....	28
6. Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias	28
III. ANÁLISIS DE LOS IMPACTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES Y DETECCIÓN Y MEDICIÓN DE CARGAS.....	31
1. Impacto económico y test PYME.	31
3. Impacto sociales:	33
a) Impacto por razón de género.....	33
b) Impacto en la infancia y adolescencia y familia.	33
c) Impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género.....	33

4. Detección y medición de cargas administrativas	34
IV. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN Y CONSULTAS	34
1. Consulta pública previa:.....	34
2. Tramitación de urgencia	36
3. Informes o dictámenes preceptivos y facultativos.	36
4. Consultas realizadas y observaciones recibidas en el trámite de audiencia e información pública.	38
5. Informe de la Secretaría General Técnica de Presidencia, Justicia e Interior	39
6. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.	39
7. Elevación a la Comisión de Viceconsejeros y Secretarios Generales Técnicos y aprobación por el Consejo de Gobierno.....	39
8. Evaluación “ex post”	39

I. INTRODUCCIÓN

La presente Memoria extendida de Análisis de Impacto Normativo del *Anteproyecto de Ley del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid* se elabora en atención a lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid.

II. JUSTIFICACIÓN DEL ACIERTO, CONTENIDO Y ANALISIS JURÍDICO DE LA PROPUESTA

1. Fines y objetivos perseguidos.

El escenario mundial actual presenta una serie de amenazas naturales, biológicas o antrópicas, que tienen efecto directo en las personas y sus bienes sin tener en cuenta las fronteras, y que producen consecuencias en sociedades diversas e interconectadas entre sí. Esta realidad compleja representa un desafío al que las estrategias y políticas públicas de protección civil y emergencias no pueden resultar ajenas.

De este modo, esta responsabilidad de seguridad de sus ciudadanos debe ser asumida por todos los poderes públicos en un sistema de protección civil y emergencias integrado, que fusione los niveles internacional, estatal, autonómico y local, y que permita afrontar los nuevos escenarios generando una verdadera adaptación social.

El objetivo principal de este anteproyecto de ley es la mejora de la eficiencia y la eficacia de la respuesta a los riesgos de protección civil y las emergencias que se producen en la Comunidad de Madrid, conseguida a través de los siguientes fines:

En primer lugar, se pretende mejorar la prestación de los servicios públicos desde el punto de vista de respuesta estructural de la administración pública de la Comunidad de Madrid. En la actualidad, las competencias en materia de protección civil y emergencias, atribuidas por el Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior a dicha consejería, se reparten entre las Direcciones Generales de Emergencias y Seguridad, Protección Civil y Formación, y el Organismo Autónomo Administrativo Madrid 112. Completa la estructura la Viceconsejería de Interior y Dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, con el impulso, coordinación, apoyo y supervisión en las funciones atribuidas a los anteriores.

Esta estructura que ha funcionado hasta la actualidad, se está manifestando insuficiente con algunas cuestiones a resolver para poder orientarla a la deseada eficacia y eficiencia del sistema. La diferencia en cuanto al régimen jurídico y de funcionamiento de dos direcciones generales de administración pública en sentido estricto, y de un organismo autónomo administrativo, cuando en la realidad todos se encuentran integrados en el

mismo ciclo de respuesta a las emergencias, ya sean de carácter ordinario o de protección civil, impide el aprovechamiento de sinergias y en situaciones limita la respuesta global.

Mención aparte merecen los retos de coordinación más integrada con el resto de los órganos y entidades involucradas pertenecientes a otros departamentos de la Comunidad de Madrid o administraciones y entidades privadas y organizaciones sin ánimo de lucro. En la situación actual, la coordinación jerárquica y lateral de las unidades y servicios y su relación externa, que en la mayor parte de las ocasiones trabajan conjuntamente, se hace más compleja de lo que la respuesta demanda.

La gestión de las emergencias de primer nivel como la pandemia de la COVID – 19, los incendios forestales e inclemencias invernales, como la borrasca Filomena, hacen necesario, que se evolucione administrativamente hacia una mejor coordinación y sobre todo una mejor integración de otros actores de titularidad pública de la Comunidad de Madrid en la emergencia que, de acuerdo con la estructura actual, están asignadas a otros departamentos como, por ejemplo, las Consejerías de Sanidad, Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura y Transportes e Infraestructuras.

Por todo lo anterior, se propone realizar una nueva organización de la estructura de la Comunidad de Madrid que de forma concentrada, ágil y autónoma, responda a los retos planteados por la protección civil y la respuesta a las emergencias. Esto conlleva la creación de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, como un ente de derecho público, de los previstos en el artículo 6 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, con personalidad jurídica propia y con plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines específicos en materia de protección civil, seguridad y emergencias, dependiente de la consejería competente en la materia, con el fin de mejorar la gestión, el impulso, la coordinación, la integración de los servicios, la respuesta, el apoyo y la supervisión de las mismas.

En segundo lugar, se pretende crear un instrumento que permita responder a las emergencias de forma coordinada e integrando no sólo a los actores de titularidad autonómica, sino del resto de administraciones territoriales con competencia en la Comunidad de Madrid. Por ello, este proyecto pretende estructurar un Sistema Integrado de Protección civil y Emergencias, que establezca un marco general en el que se integren todos los actores y actuaciones en el territorio de la Comunidad de Madrid y que facilite una integración coherente en el Sistema Nacional de Protección Civil.

En línea con esta idea, la respuesta dada a las emergencias y, en concreto, a las ocasionadas por la Pandemia de la COVID – 19, el desarrollo de las campañas de incendios forestales, los efectos de las inclemencias invernales y, en particular, los ocasionados por la borrasca FILOMENA ya mencionados, han permitido identificar como puntos críticos de mejora en nuestra organización actual los siguientes:

- Generación y explotación de manera compartida entre los servicios implicados de una información precisa, actualizada, accesible desde cualquier punto y priorizada. Los sistemas de información-comunicación se constituyen en el mundo de las emergencias como piezas clave siendo vital garantizar su correcto funcionamiento en todo tipo de circunstancias, lo que exige contar con una especial dedicación hacia ellos.
- Coordinación de equipos de trabajo multidisciplinarios con objetivos comunes, bajo la dirección de un mando único.
- Mejorar en los sistemas de integración entre los diferentes niveles de la Administración, local, autonómico y estatal, en el marco de lo establecido en los Planes de Protección Civil.
- La faceta de la interoperabilidad entre los dispositivos que trabajan en los distintos ámbitos de la Administración cobra especial importancia al tener las emergencias cada vez mayor envergadura, permitiendo el desplazamiento de estos equipos a otros territorios de la nación e incluso a otros países, en el marco de los mecanismos de cooperación nacional e internacional.
- Aprovechar la experiencia, organización y sistemática propia de trabajo de los servicios de emergencias como herramienta de enorme utilidad en situaciones críticas como las vividas.
- Las soluciones a poner en práctica son en ocasiones difícilmente previsibles dada la naturaleza propia de las emergencias, más si cabe en aquellas más complejas, lo que exige la búsqueda de herramientas de respuesta rápidas y eficaces, tanto a nivel operativo como a nivel administrativo.
- Integrar la normativa de diverso rango y materia dictada por la Comunidad de Madrid hasta la actualidad si merma de la operatividad. Trabajar en los aspectos de comunicación e información hacia la población y en su retroalimentación.
- Analizar las intervenciones realizadas de forma sistemática para aprender sobre ellas de manera continuada.

La reseña de estas circunstancias hacen necesaria una evolución positiva de medios, actores y recursos que lleva a este anteproyecto de ley a la previsión de que la Comunidad de Madrid dotará al Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de un sistema de información y comunicación global, dependiente de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, que permita recoger, almacenar y acceder de forma ágil a la información sobre los riesgos, emergencias, medidas de protección y recursos disponibles, así como asegurar el intercambio de información y la respuesta conjunta.

Por otro lado, otro de los fines fundamentales de este proyecto es crear el marco integrador de la normativa de la Comunidad de Madrid existente en la materia, puesto que existe una gran dispersión normativa de leyes y decretos no interconectados entre sí.

Así en materia de protección civil y emergencias la Comunidad de Madrid cuenta con la siguiente normativa:

- Normas con rango de ley:
 - o Ley 25/1997, de 26 de diciembre, que regula el servicio de atención de urgencias 112.
 - o Decreto Legislativo 1/2006, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley por la que se regulan los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid.
 - o Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid
- Normas de carácter reglamentario:
 - o Decreto 61/1989, de 4 de mayo, por el que se crea la Comisión de Protección Civil de la Comunidad de Madrid, se establece su composición y se determinan sus funciones y su régimen de funcionamiento. Modificado por el Decreto 150/2018, de 16 de octubre, del Consejo de Gobierno.
 - o Decreto 74/2017, del 29 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se crea y regula el funcionamiento del Registro de Datos de Planes de Autoprotección de la Comunidad de Madrid.
 - o Decreto 165/2018, de 4 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Agrupaciones Municipales de Voluntarios de Protección Civil en la Comunidad de Madrid.

El anteproyecto viene a integrar toda la normativa citada, situándose en una relación de ley general – especial con respecto a las normas con rango de ley, y de superioridad jerárquica con respecto a la regulación reglamentaria, que recoge en sus aspectos más básicos.

A parte de las normas con carácter reglamentario, la aprobación de los diversos planes de protección civil ha llevado a la utilización de diversos instrumentos, así:

- Decreto 59/2017, de 6 de junio, por el que se aprueba el Plan de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales. (INFOMA)
- Decreto 159/2017, de 29 de diciembre, por el que se aprueba EL Plan de Protección Civil ante el riesgo de accidentes en el transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril de la Comunidad de Madrid (TRANSCAM).
- Acuerdo de 30 de abril de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Territorial de Protección Civil de la Comunidad de Madrid (PLATERCAM).
- Orden 1624/2000, de 18 de abril, del Consejero de Medio Ambiente, por la que se modifica el Plan de Protección Civil ante Inclemencias Invernales en la Comunidad de Madrid.

- Acuerdo de 9 de diciembre de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo Radiológico de la Comunidad de Madrid (RADCAM).
- Acuerdo de 9 de diciembre de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones en la Comunidad de Madrid (INUNCAM).
- Acuerdo de 21 de abril de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se procede a la corrección de errores del Acuerdo de 9 de diciembre de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil ante el riesgo de inundaciones en la Comunidad de Madrid (INUNCAM).
- Acuerdo de 12 de abril de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se procede a la corrección de errores del acuerdo de 9 de diciembre de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo Radiológico de la Comunidad de Madrid (RADCAM).
- Acuerdo de 14 de enero de 2020, de Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan de Actuación de protección civil ante atentados terroristas en la Comunidad de Madrid
- Acuerdo de 14 de octubre de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan de Actuación de Protección Civil ante Pandemias en la Comunidad de Madrid.

El anteproyecto consolida el acuerdo de Consejo de Gobierno como el instrumento a través del cual se aprobarán los Planes de Protección Civil en la Comunidad de Madrid y viene a dar el soporte de aprobación e integración en el Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de los mismos.

Por último, este proyecto regula el régimen sancionador en materia de Protección civil y emergencias dentro del ejercicio de la potestad sancionadora de la Comunidad de Madrid dentro de su ámbito territorial. Además de incluir las infracciones recogidas en la normativa estatal reguladora del Sistema Nacional de Protección Civil, regula varias infracciones propias que la evolución de las nuevas tecnologías y las comunicaciones, así como la experiencia, han hecho necesario. Asimismo, se establece su procedimiento sancionador y los órganos competentes para la incoación y resolución.

En resumen, el anteproyecto de ley que se propone tiene como fines principales:

- Crear la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 como ente de derecho público del artículo 6 de la citada Ley 9/1990, de 8 de noviembre.
- Crear el Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias, como instrumento de coordinación, que contará con la información y comunicación de respuesta ante emergencias
- Integrar la normativa de protección civil y emergencias aplicable en la Comunidad de Madrid.

- Establecer el régimen sancionador en materia de protección civil dentro de la potestad sancionadora de la Comunidad de Madrid.

2. Adecuación a los principios de buena regulación.

Esta iniciativa normativa se ha elaborado conforme a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

a) Necesidad y eficacia.

En virtud de los principios de necesidad y de eficacia esta ley se basa en una identificación clara de los fines perseguidos y está justificada por razones de interés general en la medida que busca la protección de derechos fundamentales ante riesgos, catástrofes y emergencias, tales como el derecho a la vida y a la integridad (art. 15 CE); derecho a la libertad y a la seguridad (art. 17 CE), al aprobar una norma que pretende la mejora de la seguridad ciudadana a través de una gestión integral y coordinada de la protección civil y las emergencias.

b) Proporcionalidad.

Esta ley contiene la regulación imprescindible para atender las necesidades que se pretenden cubrir tras constatar que no existen, por tanto, otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

c) Seguridad jurídica.

A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, esta ley se incardina, de manera coherente, con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea.

La regulación actúa como marco integrador de la normativa existente y de las actuaciones.

d) Transparencia.

En aplicación del principio de transparencia, la Comunidad de Madrid ha posibilitado que los potenciales destinatarios tengan una participación activa mediante los trámites de consulta pública previa y audiencia e información públicas y ha sido objeto de publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

El trámite de audiencia e información pública se practicará durante un plazo de 7 días hábiles, al haberse acordado la tramitación urgente del anteproyecto de ley mediante Orden de 5 de noviembre de 2021 del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, dictada de acuerdo con la habilitación establecida en el artículo 9.2, en relación con el artículo 11, ambos del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula

y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid.

e) Eficiencia

De acuerdo con el principio de eficiencia, esta ley no conlleva nuevas las cargas administrativas, racionaliza las actuaciones y agrupa en una sola entidad a los actores principales de servicios de titularidad autonómica.

f) Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

La ley no impone obligaciones presupuestarias nuevas, y reordena el marco organizativo haciendo eficientes la distribución actual, es sostenible financieramente con los recursos actuales.

3. Análisis de alternativas.

La primera opción sería la de mantener la situación actual, lo que supondría que las ineficacias e ineficiencias del sistema, que se han descrito en el primer apartado, irían erosionando la respuesta eficaz y coordinada ante las emergencias, lo que implicaría qué consecuencias negativas en la seguridad de las personas y bienes objeto de protección.

En este caso, se podría seguir regulando aspectos parciales, a través de Planes especiales o de Actuación autonómica, lo que supondría que toda la regulación normativa en la materia seguiría dispersa y sin una norma que aporte coherencia.

La opción escogida es la regulación a través de una norma con rango de ley para alcanzar los objetivos señalados. Se precisa una ley por varios motivos: en primer lugar, como se ha señalado, para la integración y sistematización de las normas de carácter general existentes (Leyes, Decretos, Acuerdos, Órdenes) en una norma jurídica de la mayor jerarquía normativa. En segundo lugar, para modificar la estructura organizativa actual, con la creación de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, como una Entidad de Derecho Público del artículo 6 de la citada Ley 9/1990, de 8 de noviembre, y supresión del Organismo Autónomo Administrativo MADRID112, que conlleva reserva de ley, y en último lugar para la regulación del régimen sancionador

4. Plan normativo.

El artículo 3 del Decreto 52/2021 dispone que, “durante el primer año de cada legislatura, se publicará en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el Plan Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno para dicho periodo”. El Plan Normativo de la legislatura viene a sustituir, desde la entrada en vigor de dicho decreto, al anterior plan anual normativo.

Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2021 se aprobó el Plan Normativo para la XII legislatura, que incluye este anteproyecto de ley entre las normas que forman parte del mismo.

5. Contenido y análisis jurídico:

a) Principales novedades introducidas

El anteproyecto de ley se estructura en un título preliminar y cuatro títulos, más las disposiciones de la parte final.

El Título Preliminar establece las disposiciones de carácter general.

El ámbito de aplicación de esta ley, abarca a todas las personas físicas y jurídicas en el territorio de la Comunidad de Madrid, incluyendo, por tanto, a todas las entidades que integran la Administración de la Comunidad de Madrid y la administración local del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid en materia de protección civil y emergencias; a las agrupaciones municipales de voluntarios de protección civil y, en definitiva, las personas físicas y jurídicas de carácter público o privado radicadas en la Comunidad de Madrid, cuya actividad esté relacionada con la prevención, atención, socorro y seguridad de las personas y bienes.

Se introduce, como novedad, la Estrategia de Protección Civil de la Comunidad de Madrid, cuyo objetivo es la detección de los riesgos que pueden afectar a las personas y bienes y las capacidades de respuesta, a través del análisis prospectivo, de forma coordinada con la Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil. La respuesta adecuada a las emergencias catástrofes exige el desarrollo de un enfoque estratégico que incorpore los factores potenciadores del riesgo y las amenazas que puedan situar a los ciudadanos en una situación de especial vulnerabilidad ante las catástrofes y emergencias. La Estrategia de Protección Civil de la Comunidad de Madrid, como instrumento sobre el que se articulan las políticas públicas de protección civil, sobre la base de una acción concertada que involucre de forma eficiente a todos los recursos necesarios de las distintas administraciones públicas actuantes en el territorio de la Comunidad de Madrid, del sector privado, así como la participación activa de los ciudadanos y apuntando a la consolidación del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid, como instrumento integrador de todas las acciones y recursos.

El anteproyecto define el Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias como una de las novedades más importantes de esta ley, siendo el instrumento esencial para asegurar, dentro de su territorio, la coordinación, colaboración, cohesión y eficacia de las políticas públicas de protección civil y emergencias de todas las administraciones públicas con competencias en la materia, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil. Dentro de este Sistema Integrado se crea la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid

112 como ente específico encargado de dirigir y gestionar el Sistema de forma coordinada, coherente y eficaz. Este Sistema se sirve a la Comunidad de Madrid para desplegar en su territorio las actuaciones en cuatro fases clásicas de la actuación en materia de protección civil: anticipación de riesgos, planificación de medios y medidas, respuesta a las emergencias y recuperación para el restablecimiento de normalidad. Más adelante, esta definición se desarrolla en las características básicas del Sistema, quiénes lo integran y su funcionamiento.

Una de las novedades más importantes del anteproyecto, se contempla en el Título I, la creación de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, como Ente de Derecho Público de los previstos en el artículo 6 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, con personalidad jurídica propia y con plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines específicos en materia de protección civil, seguridad y emergencias.

La práctica diaria ha puesto de manifiesto que la realización de determinadas actuaciones con la estructura actual, sin cierta autonomía funcional, resultaría poco ágil y la realización de sus fines se vería muy limitada en una organización jerárquicamente ordenada.

En los últimos años se aprecia, no sólo en los hechos que ocasionan las emergencias en España, sino en el entorno europeo, que éstas tienden a ser más prolongadas en el tiempo y de efecto más amplio. Así los incendios forestales, las inundaciones provocadas por fenómenos atmosféricos y las inclemencias invernales, tienen unos efectos mayores, que exigen maximizar la eficacia y eficiencia de los recursos públicos de respuesta.

La pandemia ocasionada por el coronavirus COVID-19, que ha provocado una emergencia sanitaria, económica y social sin precedentes y la rapidez en la evolución de los hechos, han requerido la adopción de medidas inmediatas y eficaces para hacer frente a esta coyuntura.

Aparte de la magnitud y consecuencias de lo anterior, la situación se ha hecho más compleja por la concurrencia temporal de episodios de emergencia y activación de planes de protección civil. Hay que tener en cuenta que el máximo instrumento de planificación en materia de protección civil de la Comunidad de Madrid, el Plan Territorial de Protección Civil de la Comunidad de Madrid (PLATERCAM), ha permanecido activado por el periodo más largo desde el 13 de marzo de 2020 al 4 de octubre de 2021, poniendo al servicio de la autoridad sanitaria todos los recursos operativos y de protección. Junto a esta emergencia de primera magnitud, la Comunidad de Madrid se ha tenido que enfrentar, en ese periodo de activación del PLATERCAM por la COVID – 19, a la campaña de incendios forestales de los veranos de 2020 y 2021, y las graves consecuencias provocadas por la mencionada borrasca invernal FILOMENA, seguida de una fuerte ola de frío, de enero de

2021, que provocó que el Estado declarara la Comunidad de Madrid como zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil.

En este contexto, el marco legal autonómico, que hasta el momento se consideró útil, ha empezado a adolecer de algunas deficiencias de carácter funcional, de manera que las actividades desarrolladas se escapan, en ocasiones urgentes, del tradicional ámbito público de la Administración y, por tanto, de la clásica estructura administrativa.

En el caso de emergencia de protección civil o catástrofe, es preciso la movilización de todos los servicios de la Comunidad de Madrid, incluyendo los de las entidades públicas y privadas y los procedentes de las distintas Administraciones Públicas llamadas a intervenir (los Cuerpos de Extinción de Incendios y Salvamento; los Servicios Sanitarios de Urgencia; la Cruz Roja; los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y las Policías Locales y las Organizaciones asistenciales y de voluntarios).

Por otra parte, la participación de entidades y asociaciones ciudadanas de diverso tipo, interesadas en la gestión de determinados servicios públicos como el que es objeto de esta Ley, hace necesario también dotar de autonomía a los entes a los que se atribuya la ejecución de una competencia ya que la citada participación no es propia de la organización jerárquica administrativa tradicional, bajo el llamado "principio de especialidad", por el cual los entes actuarán, en consecuencia, al servicio de los fines para los que sean creados, sin que ello suponga huir de los controles propios del Derecho administrativo. Se pretende, en la presente Ley, por el contrario, fijar un derecho de referencia obligada para la materia que nos ocupa.

De todo lo anterior, se colige que la gestión integral de la protección civil, la seguridad y las emergencias en un mundo que afronta diversas crisis, aconseja la creación de este Ente de Derecho público, sometido y regulado por su propia Ley de creación como norma fundamental, sin que por sus características de actuación pueda englobarse en otros tipos de entes como los organismos autónomos o las empresas públicas, donde los parámetros de su actividad quedan delimitados no sólo por sus fines sino por la aplicación en exclusiva del derecho administrativo, el derecho privado o bien por la diferente participación de su administración matriz como es el caso de las empresas públicas.

La creación de la Agencia, en el domicilio jurídico del ente público del artículo 6 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid, es el instrumento idóneo que facilita la coordinación de todos los actores implicados en las situaciones de crisis y el cauce adecuado para articular la participación, pudiendo incorporar en este marco jurídico, las especialidades propias de su organización, de forma más ágil y eficaz.

Cabe destacar que lleva a cabo una mención expresa al sometimiento al derecho público como principal elección normativa para las relaciones de la Agencia en materias destacadas como el patrimonio, el régimen financiero, presupuestario y contable o el de

impugnación y de responsabilidad, recalcando la inmersión del ente en el derecho administrativo como norma general de su actuación.

Como también se ha mencionado al hacer referencia a las competencias en esta memoria, las materias de competencia que tienen influjo sobre la protección civil, como la seguridad y las emergencias, no la agotan y aún contemplan más funciones distintas a la de protección civil, y que sustentan la competencia sobre la que asienta el anteproyecto, pero que, por su carácter, deberían estar aglutinadas en la misma entidad que responde a la finalidad de protección civil.

Así en el caso de la materia de seguridad, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid hace referencia a las competencias de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones (artículo 26.1.1.27 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero), la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales, en los términos que establezca la Ley Orgánica (artículo 26.1.28 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en relación con la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad).

En el caso de las materias de emergencias se incluyen las relativas a la prevención, extinción de incendios y salvamentos, atribuidas a la Comunidad de Madrid en virtud de la cláusula general de integración de la Diputación Provincial de Madrid en la misma (Disposición transitoria cuarta de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero en relación con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local). Por último, completa el ámbito de las competencias en emergencias, el número único de llamada de urgencia 112, creado por la Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas 91/396/CEE, de 29 de julio, y atribuido a las comunidades autónomas por medio del Real Decreto 903/1997, de 16 de junio.

La razón de la atribución de estas competencias a la Agencia, y que constituye su razón de ser, es precisamente que el ejercicio de las mismas van a verse mejoradas en cuanto a su gestión, impulso, coordinación e integración de servicios y respuesta al quedar dentro del mismo ente y con una organización propia y separada de la gestión tradicional de la administración pública en sentido estricto, sobre todo teniendo en cuenta que la respuesta a una emergencia desborda las previsiones y el funcionamiento ordinario de una organización pública clásica.

A continuación, el anteproyecto de Ley aborda la regulación de su organización dentro de su Ley de creación.

Se opta por incluir los órganos de gobierno de la Agencia radicados en las figuras tradicionales de los entes institucionales como son el Presidente y el Consejo de Administración, como órganos rectores principales. Seguidamente incluye como novedad un órgano de dirección que complementa las competencias decisorias de los órganos

anteriores, desde la función ejecutiva imprescindible para el logro de los objetivos propuestos y las decisiones adoptadas.

Otra de las novedades en la composición de los órganos que pueden formar parte de la Agencia es la figura de los “órganos de dirección” que, bajo el mando único del Director de la Agencia serán, a su vez, los responsables de las unidades y servicios en que estará configurada la Agencia.

Finaliza el tratamiento organizativo con la previsión de la existencia de una estructura orgánica desarrollada a partir de los órganos mencionados, basada en unidades organizativas determinadas por Decreto del Consejo de Gobierno, de manera que se deja un margen normativo para proponer desde la consejería competente una organización propia y ajustada a las necesidades reales y operativas de la Agencia, que no tiene por qué coincidir con las estructuras tradicionales de las consejerías.

En los siguientes artículos, el precepto legal acomoda la regulación en su texto de la Hacienda, el presupuesto, el patrimonio, la contabilidad y el control financiero al que estará sometida la Agencia, de suerte que la opción fundamental del legislador ha sido mantener la aplicación y conexión con el derecho administrativo.

En materia de personal se regulan, parte de las prescripciones generales de personal y adscripción, situaciones específicas de los empleados públicos de la Agencia, dada la finalidad y funciones que tiene atribuidas.

Así, en primer lugar, se hace la necesaria previsión legal para asegurar el oportuno equilibrio entre los derechos de los trabajadores y la necesidad pública de respuesta a una emergencia. Por razones de interés público en la atención a una emergencia, las Administraciones Públicas que responde y protegen al resto de la población de los efectos y perjuicios ocasionados por los hechos constitutivos de una emergencia, ha de asegurarse que se cuentan con los recursos humanos necesarios para garantizar una respuesta eficaz. Por ello, se establece la obligación, por otra parte ya recogida para parte del personal en el Decreto Legislativo 1/2006, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley por la que se regulan los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid, de prestación de servicio permanente dentro de los turnos, horarios y asignaciones que se realicen en función de la emergencia y mientras dure dicha emergencia. El otro lado de dicho equilibrio entre ambas necesidades, se establece en la necesaria compensación que dicho esfuerzo extraordinario ha de llevar aparejada. Así, de acuerdo con el régimen jurídico que le sea de aplicación, y sea de origen normativo o pactado, se establecerán dichas condiciones.

En segundo lugar, se establece el carácter de personal de emergencias para los integrantes de la unidad de información y comunicación que dependa de la Agencia. La importancia de esta previsión parte del derecho reconocido a la ciudadanía a la información de los riesgos colectivos, las medidas previstas y adoptadas para hacerles frente, y las

conductas que deban seguir para prevenirlos, en caso de emergencia y con carácter preventivo, en el artículo 6 de la Ley 17/2015, de 9 de julio. En desarrollo este derecho, los planes de protección civil, de acuerdo con el contenido mínimo fijado en la norma en particular en la directriz 4 letra p) del Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil, de determinación de los mecanismos adecuados para la información a la población afectada y al público en general, para que éste pueda adaptar su conducta a la prevista en un Plan de emergencia. Para poder garantizar una información desde la fuente de origen, es necesario que los responsables de recabar y tratar dicha información a fin de poder comunicarla al público, tengan acceso prioritario al lugar o lugares donde se producen las emergencias a fin de poder informar a la ciudadanía de las medidas que se están tomando y la afectación que el incidente tiene en el normal desenvolvimiento de la actividad ciudadana. Esta cuestión es importante desde el accidente de tráfico que provoca el corte de un vial, hasta el gran incendio forestal o temporales.

Por la importancia y singularidad de las comunicaciones de la Agencia para la Seguridad y Emergencias Madrid 112 así como del soporte, las redes y servicios de las mismas, se especifica la inclusión de la Agencia en el ámbito de las competencias de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, matizando los supuestos en los que se incluyen sus actuaciones a nivel informático dentro de la Agencia para la Administración Digital y cuando dejan de incluirse dependiendo del tipo de Centro si es Principal, de Respaldo o Remoto. Se opta por diferenciar dichos sistemas críticos de la gestión ordinaria en la Comunidad de Madrid, como un apartado en el que la autonomía es capital para una buena consecución de los intereses públicos encomendados a la gestión de la Agencia. En todo caso, la Agencia que ahora se crea se reserva para sí la gestión de los sistemas críticos soporte de la actividad de los demás servicios de emergencia.

Como artículo de cierre a la creación de la Agencia, se prevé que la extinción y disolución del Ente deberán realizarse con el mismo instrumento jurídico utilizado para su creación, es decir, mediante Ley de la Asamblea de Madrid, que garantice el mantenimiento de la prestación de los servicios públicos bajo la forma jurídica que en cada momento se considere más adecuada y oportuna.

El Título II desarrolla las actuaciones del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid, definido en el Título preliminar, y engloba dentro del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid, los cinco tipos de actuaciones: la anticipación de riesgos, la prevención, planificación de medios y medidas, la respuesta en caso de emergencia y la recuperación para restablecer las infraestructuras esenciales y paliar los daños, estableciendo los instrumentos y medidas necesarios.

Como novedad, incluye el diseño de un sistema de información y comunicación global, que permitirá la gestión rápida, fiable y eficaz del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid, facilitando el intercambio de información de todos servicios presentes en cada una de las actuaciones para una respuesta rápida y conjunta a la emergencia, y que dependerá de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112.

A continuación, se contemplan las actuaciones del Sistema dentro del ciclo clásico de la Protección Civil, respetando el modelo del Sistema Nacional de Protección Civil y adaptando aquellas cuestiones relevantes para la Comunidad de Madrid.

Destaca, dentro de la actuación de planificación la creación de los Planes de Actuación de ámbito autonómico. Para aquellos riesgos concretos, no contemplados en la normativa del Sistema Nacional de Protección Civil, se prevé dicha figura en el ámbito de la administración autonómica.

Para llevar a cabo la respuesta adecuada se ha previsto, la regulación los procedimientos de actuación conjunta en emergencia ordinarias, como el instrumento operacional mediante el que se establecen la valoración de cada emergencia ordinaria, la asignación de respuestas a la misma y la movilización de los recursos necesarios para su adecuada gestión, según el tipo de incidencia de que se trate, así como los procedimientos que aseguren una intervención conjunta y coordinada de los diferentes servicios.

Destaca también la regulación de la actuación de recuperación, cuyo objetivo es, una vez finalizada la respuesta inmediata a la emergencia, el restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada. La recuperación debe integrar todas las acciones y medidas de ayuda tanto de las entidades públicas como privadas que van a actuar en la zona. Como novedad, la ley prevé que en los supuestos en los que no exista la declaración por el Estado de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil, pero quede acreditada la existencia de daños como consecuencia de una situación de emergencia producida en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, la Comunidad de Madrid podrá establecer las medidas de recuperación oportunas, en el ámbito de sus competencias. Así como se podrán articular medidas para paliar las consecuencias derivadas de las emergencias declaradas a través de los Planes de Protección Civil autonómicos.

Por último en este Título, otra de las novedades fundamentales es la inclusión de la Evaluación e inspección del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias, a través de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, con la finalidad de mejorar la calidad de la respuesta de los poderes públicos en la gestión integral de los riesgos de protección civil y las emergencias que tengan lugar en su ámbito territorial, conforme a los mecanismos que establezcan.

El Título III y como complemento del Título II, regula la Organización del Sistema Integrado de Protección civil y emergencias, estableciendo los servicios que participan en el mismo, los órganos de coordinación y participación, los mecanismos de colaboración y cooperación, y los demás instrumentos y equipos de apoyo al Sistema.

Destaca el Centro de Coordinación Municipal, denominado CECOM, como un instrumento que permite la colaboración, participación y coordinación entre la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos. El centro nace como consecuencia del Plan de Pandemias de la Comunidad de Madrid, aprobado por Acuerdo de 14 de octubre de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que sea prueba el Plan de Actuación de Protección Civil ante Pandemias en la Comunidad de Madrid. La experiencia acumulada en la gestión del teléfono de emergencias único 112, la de activación de los planes de protección civil, y las funciones derivadas de la competencia de coordinación de las policías locales, materias en las que participan las policías locales y las agrupaciones de voluntarios de protección civil, ha demostrado que los esfuerzos de la Comunidad de Madrid en ejercicio de sus competencias obtienen una mejor respuesta cuando se integra el conocimiento y la forma de actuación de dichos servicios municipales y de voluntariado.

La finalidad que se persigue con este instrumento es servir de apoyo cuando haya una emergencia de protección civil en el desarrollo del correspondiente Plan de Protección Civil, con carácter extraordinario, y con carácter ordinario apoyar a los ayuntamientos en las labores de protección civil y policía que ejercen, generando sinergias y poniendo en relación varios ayuntamientos entre sí con el apoyo de la Comunidad de Madrid en beneficio común.

En él tienen un papel muy importante los distintos cuerpos de policía local de los ayuntamientos de la región, ya que una de las funciones atribuidas a dichos cuerpos es precisamente la colaboración en protección civil (artículo 53.1.f de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y 11.g de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid)

Por último, el Título IV establece el régimen sancionador en materia de protección civil y emergencias dentro del ejercicio de la potestad sancionadora de la Comunidad de Madrid.

En relación al régimen jurídico, la remisión en cuanto al procedimiento se hace a la legislación que regule el procedimiento administrativo común, actualmente contenida en Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por si en un futuro esta disposición fuera sustituida por otra que implicara que la previsión del anteproyecto de ley que se propone quedara desconectada de la pertinente referencia legal. Con el mismo objetivo, se hace remisión a la Ley del Régimen Jurídico del Sector Público, actualmente contenida en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, así como a la regulación que la desarrolle-

En cuanto a la referencia al lugar de comisión de los hechos sancionables, se vincula que tengan lugar en territorio de la Comunidad de Madrid sin conexión con el lugar del domicilio de personas físicas o jurídicas. Así, en principio los hechos estarían conectados con emergencias acaecidas en el territorio de la Comunidad de Madrid, o como por ejemplo en el caso de la comunicación de avisos de emergencia, se entienden cometidas en el lugar de la sede del órgano o entidad administrativa de la Comunidad de Madrid titular de la competencia, radicado por tanto en su territorio al tratarse de una administración territorial.

El anteproyecto determina qué sujetos serán considerados responsables de los hechos reprochables desde el punto de vista administrativo. Así, y dado que el ámbito de aplicación del anteproyecto de ley se determina en las personas físicas y jurídicas, se hacen coincidir ambos, siempre que quede acreditado en el correspondiente expediente sancionador su comisión a título de dolo o culpa.

Se establecen las infracciones administrativas sancionables en materia de protección civil emergencias en la Comunidad de Madrid, en primer lugar, mediante remisión a la norma legal del Estado y, en segundo lugar, estableciendo infracciones propias graduadas en muy graves, graves y leves.

Los tipos sancionadores hacen referencia a cuestiones abordadas en la legislación estatal como el cumplimiento de las obligaciones de planes de protección civil, el incumplimiento de órdenes, prohibiciones, instrucciones o requerimientos efectuados por los titulares de los órganos competentes o los miembros de los servicios de intervención y asistencia, o el incumplimiento de los deberes que impone dicha ley en todo el territorio nacional. Así mismo, se evita reproducir una tipificación que resulta apropiada también en la Comunidad de Madrid y se garantiza una homogeneidad general en cuanto las conductas sancionadas.

Se tipifican varias infracciones administrativas propias graduadas en tres escalones según la gravedad. En estos tipos se da respuesta específica a conductas relacionadas con servicios de titularidad autonómica, en particular, el servicio de atención telefónica de urgencias Madrid 112. Se van tratar de forma conjunta las infracciones y el hecho que motiva su calificación como una infracción de mayor o menor gravedad.

Destaca la sanción para el supuesto de que el autor de la infracción, si esta es calificada de grave o muy grave, sea un miembro de alguna organización de voluntariado de protección civil radicada en la Comunidad de Madrid, dadas las repercusiones y la posible quiebra en la confianza ciudadana que puede provocar que un participante en el Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid.

Como cierre del título, en atención a la función de dirección y gestión del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid, se atribuye la competencia de instrucción de los expedientes sancionadores al Director de la Agencia. En

cuanto a la resolución de los mismos, dependiendo del tipo de sanciones a imponer, la competencia recaerá en el Director de la Agencia para las sanciones leves y graves, y las muy graves en el consejero competente en materia de protección civil, seguridad y emergencias, relacionando por tanto la autoridad que sanciona con la gravedad del reproche sancionador que corresponde.

Completa la regulación con seis disposiciones adicionales, dos transitorias y cuatro finales y una disposición derogatoria única.

La Disposición Adicional Primera recoge la posibilidad de que la Comunidad de Madrid se persone como acusación particular en procedimientos judiciales derivados de emergencias en la Comunidad de Madrid y que, adicionalmente, pueda interponer acciones civiles para resarcirse de los gastos ocasionados y asumidos por los servicios de emergencias. Se refleja, por tanto, de manera indubitada, la legitimación activa que mantiene la Comunidad de Madrid como persona jurídica de la que forma parte la Agencia creada.

La Disposición adicional segunda contiene la creación y regulación básica de la medalla y menciones de honor en protección civil y emergencias, como medida de reconocimiento a las contribuciones en beneficio de la comunidad en dicho ámbito, y de impulso del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid al pretender incentivar la colaboración civil y subrayar la presencia de la mujer. Los destinatarios de la medalla y menciones podrán ser tanto ciudadanos, como instituciones públicas o privadas que hayan realizado algún tipo de colaboración especial dentro de una situación de emergencia, y no conllevará su concesión asignación económica.

En cuanto al procedimiento se regula su carácter más básico ya que se habilita al consejero competente en materia de protección civil, seguridad y emergencias a su desarrollo por medio de orden.

La gestión digital de hospitales, las infraestructuras de transporte, energéticas y de seguridad, en definitiva, la informatización de las infraestructuras críticas, requiere que los gobiernos estén preparados, no sólo para responder a amenazas o ataques que afecten a la propia administración de la Comunidad de Madrid, sino colaborar con otras administraciones y empresas ante amenazas de ciberseguridad que comprometan el normal funcionamiento de los servicios esenciales. Por esta importancia se incluye en la ley el mandato al Gobierno de que se dote de un instrumento que permita gestionar el riesgo de protección civil derivado de la ciberseguridad, en coordinación con la consejería de la que dependen los servicios de informática y comunicaciones, en la Disposición adicional tercera.

La Disposición adicional cuarta, prevé como consecuencia necesaria de la integración en la Agencia que se crea del Organismo Autónomo 112, su extinción mediante Ley, tal y como establece la propia norma de creación de Organismo.

Así mismo, la Disposición adicional quinta establece la necesaria subrogación por parte de la Agencia como ente absorbente de la titularidad de todos los bienes, derechos y obligaciones derivadas de la extinción del Organismo Autónomo.

La Disposición adicional sexta regula, en consonancia con el resto de disposiciones que crean la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, y la extinción del Organismo Autónomo Administrativo Madrid 112, la dotación de personal para la nueva entidad y las consecuencias para el personal del extinto organismo autónomo. La Agencia tendrá dos fuentes principales de dotación inicial de recursos humanos, en primer lugar, todo el personal que se encuentre en el Organismo Autónomo Madrid 112 en el momento de su extinción, que pasará de forma automática a ser personal de la Agencia, y en segundo lugar la adscripción de personal procedente de la Comunidad de Madrid que se realice, en atención a los fines y funciones que tiene asignados la Agencia. En particular, el personal adscrito en la actualidad en las Direcciones Generales de Emergencias y Seguridad, Protección Civil y Formación.

La disposición hace la previsión de que ambas integraciones de personal se efectuarán respetando las condiciones derecho y obligaciones adquiridas, puesto que estamos ante personal funcionario de escalas distintas y con acuerdos sectoriales específicos (casos del Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid y el Cuerpo de Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid), y en el caso del personal laboral, aunque todo integrado en el Convenio Colectivo Único para el Personal Laboral de la Administración de la Comunidad de Madrid (2021-2024), el personal de Madrid 112, el de incendios forestales y el de Emisora de Agentes Forestales tienen regímenes especiales reconocidos en el Título X, capítulos II, III y IV, que se han de tenerse en cuenta en dicha integración.

En la primera de las disposiciones transitorias, se salvaguarda la continuidad de los órganos de gobierno del Organismo Autónomo Madrid 112, así como de los órganos de la Administración de la Comunidad de Madrid para que, sin solución de continuidad, se pueda seguir contando con una estructura de gobierno y directiva que garantice la toma y la ejecución de las decisiones necesarias para la prestación de los servicios públicos.

La Disposición transitoria segunda regula el régimen transitorio de los Planes de Protección Civil vigentes en el momento de entrada en vigor de la ley, mientras se van sustituyendo por nuevos o modificaciones de conformidad con lo establecido en el título II de esta ley que ahora se propone mantendrán su vigencia con el fin de asegurar que la protección de los riesgos que regulan no se vea afectada por la entrada en vigor de la norma.

La segunda previsión de esta disposición, va dirigida adaptar dicho régimen transitorio con las previsiones contenidas en los planes, de tal forma que todas las referencias realizadas en cuanto a la dirección del plan al actual cargo de Viceconsejero de

Interior y Director de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, así como denominaciones anteriores a las que esta denominación del puesto actual ha subsumido en el pasado, se entiendan efectuados al Director del Ente Público Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112.

La disposición derogatoria única es omnicompreensiva de todas las disposiciones normativas de igual o inferior rango se opongan o contradigan lo dispuesto en la ley y, en particular, el artículo 17 de la Ley 13/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, de creación del Organismo Autónomo Madrid 112.

En la Disposición final primera se contempla la modificación de varios artículos de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid, con el objetivo de adaptar la denominación del Centro de Formación Integral de Seguridad de la Comunidad de Madrid a la actual de Instituto de Formación Integral en Seguridad y Emergencias y en ejecución del compromiso adquirido por la Comunidad de Madrid en el Acuerdo Bilateral de Cooperación suscrito entre la Administración General del Estado-Comunidad de Madrid, en relación con la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid.

b) Referencia a su engarce con el derecho nacional y de la Unión Europea.

En el análisis de las materias afectadas por el anteproyecto de ley se ha tenido en cuenta la legislación del Estado en materia de protección civil. Dicha legislación está basada en el título competencial exclusivo del estado del artículo 149.1.29 de la Constitución Española de seguridad pública. En este apartado, no se van a contemplar las cuestiones relativas a la competencia en esta materia, ya que se desarrollan en con la debida atención en el apartado IV de esta memoria relativo a la adecuación de la norma al orden de distribución de competencias.

El derecho nacional está encabezado por la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. Dicha ley en su exposición de motivos establece que su objetivo no es sólo responder a las emergencias en que concurra un interés nacional, movilizandolos recursos a su alcance, sino también para procurar y salvaguardar una coordinación de los distintos servicios y recursos de protección civil integrándolos en «un diseño o modelo nacional mínimo». Es decir, que tanto esta ley, como el resto de las normas de desarrollo dictadas sobre la base competencial de la seguridad pública, tienen como objetivo establecer un modelo mínimo para el todo el territorio nacional que facilite la coordinación en materia de protección civil.

Con el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil como instrumento de coordinación, artículo 2 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, se persigue por tanto asegurar la coordinación, cohesión y eficacia de las políticas públicas de protección civil.

En desarrollo de la Ley 17/2015, de 9 de julio, el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil, viene a establecer el marco de integración de los planes de protección civil en un conjunto operativo, que permita al Sistema Nacional de Protección Civil tener la eficacia necesaria para actuar. En desarrollo de cada uno de los riesgos, existen a su vez directrices básicas aprobadas por el Estado por cada uno de ellos (incendios forestales, inundaciones, riesgo radiológico, control y planificación ante el riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas...).

Dado el carácter marcadamente autoorganizativo del anteproyecto de ley que se propone, entendiendo esta como la determinación con criterio propio y en el marco de la ley, de las propias estructuras administrativas internas y servicios, que forma parte del núcleo esencial de la autonomía, la norma se integra en el marco normativo en materia de protección civil de forma coherente, como un pieza más en el conjunto sin afectar la regulación exclusiva del Estado.

En cuanto al derecho europeo, resulta de interés el Reglamento (UE) 2021/836 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2021 por el que se modifica la Decisión nº 1313/2013/UE relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión.

El Mecanismo de Protección Civil de la UE, creado en 2001, coordina a escala de la Unión Europea la respuesta a las catástrofes naturales y de origen humano. Su objetivo es fomentar la cooperación entre las autoridades nacionales de protección civil, aumentar la concienciación de la población y la preparación ante catástrofes y propiciar una asistencia rápida, eficaz y coordinada a las poblaciones afectadas. Dado que la participación en dicho mecanismo es a nivel de estado miembro, la Comunidad de Madrid se integra dentro del Sistema Nacional de Protección Civil, por lo que el anteproyecto propuesto no afecta al derecho europeo.

Así mismo la regulación actual de la Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas 91/396/CEE, de 29 de julio de 1991, relativa a la creación de un número de llamada de urgencia único europeo y atribuido a las comunidades autónomas por medio del Real Decreto 903/1997, de 16 de junio, no se ve alterada en ningún punto, por cuanto lo único que se opera en la ley es el cambio de forma jurídica del actual organismo autónomo que presta el servicio, para integrarse en un entidad de derecho público con mayores fines.

c) Listado de normas derogadas

Se deroga el artículo 17 de la Ley 13/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, por el que se crea al Organismo autónomo “Madrid 112”.

d) Vigencia de la norma.

La presente disposición tendrá una vigencia indefinida, dado que su objeto no tiene se referencia a una realidad limitada temporalmente, y tiene vocación de permanencia dado su carácter organizativo.

e) Justificación del rango normativo propuesto.

Como se ha señalado anteriormente, se prevé la regulación a través de norma con rango de ley por afectar su objeto a materias reservadas a la misma.

De una parte, en aplicación del artículo 25 de la Constitución Española y el artículo 25 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: «1. La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley»

De otra parte, también existe reserva de ley para la creación de la Entidad de Derecho Público, Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, y la supresión del Organismo Autónomo Administrativo MADRID112, según lo establecido en los artículos 6 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid y artículo 6 de la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración institucional de la Comunidad de Madrid.

Adicionalmente, para la integración y sistematización de las normas de carácter general existentes en materia de Protección civil y Emergencias (Leyes, Decretos, Acuerdos, Órdenes) en un marco común, exige abordarlo a través de la norma jurídica de mayor jerarquía normativa.

6. Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias

En materia de protección civil, ni la Constitución Española ni el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid recogen una mención al término protección civil, que permita su definición o delimite su titularidad competencial. Solo podemos encontrar referencias a su objeto en el apartado 4 del artículo 30 de la Constitución Española cuando se afirma que, mediante ley, podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

En la actualidad, el artículo 1 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, establece que «la protección civil, como instrumento de la política de seguridad pública, es el servicio público que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada».

Si bien en un origen se incardinó la protección ante catástrofes en el ámbito de actuación de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad de carácter militar, la

evolución ha sido la de atribuirle un carácter civil como competencia de los departamentos o ministerios competentes en materia de interior.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en varios momentos en relación a la distribución competencial de la materia de protección civil y la ausencia del término en los textos de referencia del marco competencial. El hecho de el término no esté recogido, no habilita al Estado a utilizar la cláusula de legislador residual, sino que la materia tiene reflejo en las competencias recogidas en la Constitución Española y en los estatutos de autonomía. Así el fundamento jurídico tercero de la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 123/1984 de 18 diciembre, cuando dice que cuando no se utilizan «de manera especial la expresión «protección civil», ni de manera directa la idea, no puede extraerse de ello la conclusión de que tal materia no se encuentre incluida en el sistema competencial como tal materia, ni que haya que acudir a la cláusula del artículo 149.3 de la Constitución, de acuerdo con la cual corresponden al Estado las materias no asumidas por los Estatutos de Autonomía.».

La fundamentación de la competencia en materia de protección civil ha de buscarse por tanto en el marco competencial, y en particular en la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. El Tribunal Constitucional en su sentencia número 133/1990 de 19 julio, fundamento jurídico cuarto determina así que *«La delimitación competencial en materia de protección civil ha de fundarse en las disposiciones constitucionales y estatutarias, y no, en forma exclusiva, en la interpretación que se proponga de la doctrina de este Tribunal, a partir de resoluciones de casos concretos: Pues, como es obvio, en ningún caso esa interpretación podrá sustituir a los títulos competenciales constitucionales y estatutarios, primer y obligado punto de referencia.»*

Esos títulos competenciales del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid que otorgan competencia a la Comunidad de Madrid concurrirán con el título competencial del Estado de seguridad pública en la intervención de la materia de protección civil, en lo que afecte a sus recursos y servicios. Así, el Tribunal Constitucional en la ya citada sentencia 133/1990, en su fundamento jurídico sexto determina que *«Por la misma naturaleza de la protección civil, que persigue la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia, se produce en esta materia un encuentro o concurrencia de muy diversas Administraciones Públicas (de índole o alcance municipal, supramunicipal o insular, provincial, autonómica, estatal) que debe aportar sus respectivos recursos y servicios. Desde esta perspectiva, y en principio, la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia, y de los recursos y servicios a movilizar. Ello puede suponer, de acuerdo con los términos de los respectivos Estatutos, que la Administración Autonómica sea competente en esta materia.»*

La doctrina del Alto Tribunal expuesta, tiene su consolidación en las posteriores sentencias números 155/2013, de 10 de septiembre, 87/2016, de 28 de abril, y 58/2017, de 11 de mayo.

Las competencias que otorgan la base para intervenir de forma concurrente en materia de protección civil a la Comunidad de Madrid y que están recogidas en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid son las siguientes:

- Competencias exclusivas
 - o 26.1.1.6 ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario discorra íntegramente en el territorio de la Comunidad de Madrid
 - o 26.1.1.27 vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones
- Competencias de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y ejecución.
 - o art. 27.3 régimen de los montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia a los montes vecinales en mano común, montes comunales, vías pecuarias y pastos.
 - o art. 27.4 sanidad e higiene
 - o art. 27.7 protección del medio ambiente. Contaminación biótica y abiótica. Vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad.
 - o art. 27.9 protección de los ecosistemas en los que se desarrollen la pesca, acuicultura y caza. Espacios naturales protegidos.

Por tanto, y según lo expuesto hasta ahora, la Comunidad de Madrid tiene competencias que le permiten intervenir en la materia de protección civil.

El título del anteproyecto de ley, hace referencia a dos términos, protección civil y emergencias. Afirmada la competencia sobre la primera, es necesario aclarar que la introducción del segundo término se realiza a efectos inclusivos ya que, tal y como se ha señalado anteriormente al citar la definición que de la protección civil hace el artículo 1.1. de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, la protección civil es el servicio público que responde a las emergencias. En el artículo 2.5. se define la emergencia de protección civil, o emergencia extraordinaria, como aquella «situación de riesgo colectivo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una gestión rápida por parte de los poderes públicos para atenderlas y mitigar los daños y tratar de evitar que se convierta en una catástrofe». Dicha definición se contrapone al término emergencia ordinaria, que no tiene esa particularidad de ser una emergencia de protección civil, por tener una afección colectiva. Por determinar de manera más clara que la ley hace referencia no sólo a la protección civil y las emergencias así denominadas, se incluye este término para que se clarifique su aplicación a las emergencias ordinarias.

No obstante, hay tener en cuenta el objeto del anteproyecto de ley, que según su artículo 1 es el de «crear la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 y establecer

el Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid, como instrumento esencial para asegurar, dentro de su territorio, la coordinación, colaboración, cohesión y eficacia de las políticas públicas de protección civil y emergencias de todas las administraciones públicas con competencias en la materia, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, así como las particularidades de su régimen sancionador». El triple objeto, la creación de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, la creación del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid y la determinación del régimen sancionador, tienen un carácter organizativo interno de cómo la Comunidad de Madrid ejerce las competencias que tiene atribuidas, y que tienen concurrencia en el ámbito de la protección civil.

Sin ánimo de reiterar los aspectos ya desarrollados en otros apartados a propósito del desarrollo del contenido del objeto de la ley en cada artículo, es necesario subrayar el carácter eminentemente autoorganizativo del anteproyecto, que responde a la facultad de incluida en el concepto propio de autonomía, y reflejado como competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en el artículo 26.1.1 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero.

Como norma de cierre competencial, el propio Decreto 191/2021, de 3 de agosto del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, establece la competencia de la Consejería para promover el anteproyecto dentro de la ejecución del plan normativo.

III. ANÁLISIS DE LOS IMPACTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES Y DETECCIÓN Y MEDICIÓN DE CARGAS

1. Impacto económico y test PYME.

El proyecto no tiene impacto sobre la economía en general, ni tiene efectos sobre la competencia en el mercado puesto que se pretende desarrollar principalmente la organización de la Administración de la Comunidad de Madrid.

El proyecto tampoco regula una actividad que incida en la unidad de mercado, según lo establecido en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

El proyecto no tiene efectos significativos sobre la competencia.

2. Impacto presupuestario:

En relación con el impacto presupuestario del proyecto es neutro con respecto a los presupuestos de la Administración de la Comunidad de Madrid, en todos los aspectos.

Desde el punto de vista de los ingresos públicos, la norma no crea nuevos ingresos.

Desde la perspectiva de los gastos públicos, es preciso analizar las posibles consecuencias del objeto planteado en el anteproyecto de ley.

En relación a la creación de la entidad de derecho público Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, esta no conllevará incremento de gasto alguno, puesto que la integrarán el personal y los recursos presupuestarios ya asignados en la actualidad a las dos direcciones generales cuyas funciones asume la Agencia y el organismo autónomo Madrid 112, cuyos fines y funciones quedan incorporados a la Agencia en el momento de su extinción. La Agencia contará con los recursos ya presentes en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, de los programas presupuestarios correspondientes de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior afectados, 132A Seguridad, 134A Emergencias y 134M Coordinación de Emergencias.

Siendo la finalidad de la creación de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, la mejora de la eficacia y eficiencia de la prestación de los servicios públicos que se le encomiendan, la integración en cuanto al régimen jurídico y de funcionamiento de las dos direcciones generales de administración pública que la conforman y de un organismo autónomo administrativo, trae consigo, desde la vertiente del gasto público, que todos los servicios y unidades se encuentran integrados en el mismo ciclo de respuesta a las emergencias, con el consiguiente aprovechamiento, en el momento de su creación, de sinergias de recursos humanos y, en general, de unidades administrativas horizontales(de contratación, de presupuestos , de asuntos organizativos como el mantenimiento de edificios) que se aglutinan en torno a un mismo Ente Público, de forma que generan optimización del gasto público y contribuyen, adicionalmente, a la maximización del presupuesto. Ello no obsta a que, de acuerdo con la posibilidad establecida en la propia norma de contar con una estructura organizativa propia, en su evolución se desarrollen nuevas unidades o servicios si se considera conveniente y adecuado, estando este desarrollo determinado por las dotaciones y créditos presupuestarios consignados en los Presupuestos Generales correspondientes de cada año, y contemplado en la norma que en su caso lo desarrolle.

En definitiva, la creación *per se* no supone aumento de personal ni cambio de régimen jurídico que implique aumento de gasto.

En relación con las compensaciones para el personal de la ASEM112, que se generan durante las emergencias, es una incidencia neutra en este proyecto normativo, puesto que el personal que ya lo tiene contemplado en el artículo 23 del Decreto Legislativo 1/2006, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley por la que se regulan los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid, por lo que no habrá que habilitar el instrumento convencional adecuado.

Así mismo, la creación del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias también se afrontará con los recursos humanos y presupuestarios que se integren en la Agencia.

3. Impacto sociales:

El proyecto de Decreto se someterá a informe de las siguientes Direcciones Generales, conforme al actual marco de distribución de competencias:

a) Impacto por razón de género.

Según lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, la competencia para el análisis del impacto por razón de género y la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres, se solicita informe de la Dirección General de Igualdad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13.1 c) del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

b) Impacto en la infancia y adolescencia y familia.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y en la Disposición Adicional Décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, se solicitará informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, a tenor de lo previsto en el artículo 11.14 del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

c) Impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid y en el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid, la competencia para el análisis del impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, le corresponde a la Dirección General de Igualdad, de conformidad con lo previsto en el 13.2 c) del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

Se considera que el proyecto no tiene impacto directo sobre los colectivos señalados.

Se considera que el proyecto no tiene impacto directo sobre otros aspectos.

4. Detección y medición de cargas administrativas

El proyecto de ley no impone nuevas cargas administrativas.

La única carga que se menciona en el anteproyecto es la del Registro de Planes de Autoprotección, cuya imposición nace de la legislación del Estado, artículo 5 del Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, que aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia, y ya regulada en la Comunidad de Madrid por Decreto 74/2017, de 29 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se crea y regula el funcionamiento del Registro de Datos de Planes de Autoprotección de la Comunidad de Madrid.

IV. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN Y CONSULTAS

De acuerdo con lo previsto en el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, se han seguido las siguientes fases de tramitación (*en cursiva los trámites a realizar con posterioridad a la elaboración de la presente memoria*):

1. Consulta pública previa:

El Consejo de Gobierno, en su sesión del 6 de octubre de 2021, autorizó la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid de la consulta pública del anteproyecto de ley, en aplicación del artículo 5 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

Entre el 11 de octubre de y el 2 de noviembre de 2021 se somete a consulta previa a su elaboración y se publica en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

Durante el trámite de consulta pública se han recibido las siguientes observaciones a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid:

1) Etienne Maricq, REMER, 21 de octubre de 2021

Propone varias acciones para dinamizar REMER.

«Números Madrileños forman parte del REMER, pero en la zona de MADRID, hay muy poca actividad y esto es detrimental al nivel de disponibilidad en caso de activación para atender a emergencia o catástrofes. Para dinamizar la misma se propone:

1. rotación sistemática de los coordinadores (OSCAR1, OSCAR2, OSCAR3), con nuevos nombramientos cada 24 meses por ejemplos.

2. *objetivos específicos para los OSCARs y los responsables de zonas (TANGOs i), retroalimentación de su desempeño, y publicación a todos los miembros de la red de los resultados de cada uno.*

3. *establecer "KPI"s como por ejemplo: realización de simulacro (1 cada trimestre), reuniones virtuales de información y/o ruegos y preguntas cada trimestre, envió de circulares de buenas prácticas de forma periódica*

4. *Adopción de las "mejores prácticas" de otras organizaciones de otras provincia, de otros miembros de la UE, o de otras naciones.»*

A este respecto cabe señalar, que REMER es la Red Nacional de Radio de Emergencias, una red alternativa a las redes usadas de manera ordinaria por los servicios de emergencia, compuesta por radioaficionados.

No es objeto de este Anteproyecto de Ley tratar sobre la regulación y utilización de las redes de comunicación radio en emergencias.

Se trata de un asunto concreto, objeto de desarrollo en el ámbito de la Agencia de Seguridad y Emergencias, en el seno de los grupos de trabajo específicos que se conformen, los cuales impulsarán la elaboración de documentos técnicos y, en su caso, si fuera preciso, normativa de rango inferior a una Ley, que permitan regular esta cuestión.

2) Colegio Oficial de la Psicología, 2 de noviembre de 2021

Después de hacer una análisis general de la normativa de protección civil aplicable, el Colegio Oficial de Psicología afirma: *«El Marco organizativo general del Anteproyecto de Ley de protección civil y de gestión de emergencias de la Comunidad de Madrid, en la estructura del sistema autonómico integral de protección civil de la Comunidad de Madrid y en los consiguientes planes de actuación, debería contemplar la existencia e integración de profesionales de la Psicología como personal de intervención, en las mismas condiciones que el resto de equipos profesionales intervinientes.*

Por todo ello, si la Administración considera que la primera atención psicológica y social es esencial, como así también se cree desde este Colegio Profesional, y siguiendo la Legislación especificada, esta situación debe corregirse, incluyendo a los y las profesionales de la Psicología como parte fundamental de la Ley, tanto en las situaciones de emergencias ordinarias como extraordinarias, y en todas las actuaciones del Sistema de Protección Civil: anticipación, prevención, planificación, respuesta inmediata, recuperación, evaluación e inspección.»

En relación con esta observación, cabe destacar que este Anteproyecto de Ley no aborda de manera concreta los profesionales que forman parte de los distintos grupos de acción en las emergencias extraordinarias ni las entidades actúan en las emergencias ordinarias, tampoco establece o concreta quienes desarrollarán su labor en las distintas

actuaciones del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias (anticipación, prevención, planificación, respuesta y recuperación).

El desarrollo de estas cuestiones, son objeto de regulación en otro tipo de normas, de carácter reglamentario o en los Planes de Protección Civil territoriales o especiales, en los Procedimientos de Actuación Conjunta o aquellos otros que se puedan elaborar para desarrollar y concretar el modo de actuar en las emergencias.

3) Colegio Oficial de Trabajo Social, 2 de noviembre de 2021

El Colegio Oficial de Trabajo Social señala que *«tanto los profesionales del trabajo social como su objeto de trabajo deben ser identificados en este proyecto de Ley como tales y su presencia debe recogerse durante todo el proceso de la emergencia, definiendo a los trabajadores sociales como profesionales relevantes, de forma adecuada y precisa.»*

Plantean, por tanto, una observación en el mismo sentido que el Colegio de Psicólogos, por lo que se reitera lo dicho en la respuesta al mismo.

2. Tramitación de urgencia

Por orden del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior de 5 de noviembre de 2021, se acordó la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación del anteproyecto de Ley del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid.

La urgencia se fundamenta en la necesidad de dar una respuesta a las emergencias de forma más eficiente y coordinada, y de reforzar el marco normativo que contiene las actuaciones en materia de protección civil y emergencias, por el carácter imprevisible que los acontecimientos que originan las emergencias presenta en la actualidad, así como su magnitud, duración y concurrencia temporal, alejado de los ciclos y hechos previsibles hasta ahora. Asimismo, la continuación de la pandemia de la Covid-19, de desarrollo imprevisible, y el resto de riesgos que afectan a la Comunidad de Madrid, junto la posibilidad de que varias emergencias de gran carácter vuelvan a concurrir en el tiempo, hace urgente la necesidad de reforzar la organización y dotar a la Comunidad de Madrid de un Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias que mejore la respuesta dichos riesgos.

3. Informes o dictámenes preceptivos y facultativos.

Se han solicitado los siguientes informes preceptivos:

a. Informe de impacto presupuestario y de recursos humanos de la **Dirección General de Presupuestos** de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

De acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019 y el artículo 13.1 k) del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, se solicita el correspondiente informe de impacto presupuestario.

b. Informe de recursos humanos de la **Dirección General de Recursos Humanos**

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo se solicita el correspondiente informe de la Dirección General de Recursos Humanos.

c. Informe de coordinación y calidad normativa de la **Secretaría General Técnica de Presidencia, Justicia e Interior.**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.3.a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, que le atribuye la competencia para la emisión de dicho informe, se solicita el correspondiente informe de coordinación y calidad normativa a través de la Secretaría General Técnica de Presidencia, Justicia e Interior.

d. Informe sobre el impacto por razón de género de la **Dirección General de Igualdad, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y conforme a lo previsto en el artículo 13.1 c) del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, se solicita el correspondiente informe.

e. Informe sobre el impacto en la infancia, adolescencia y la familia de la **Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de modificación del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil, y la disposición final décima de la Ley 40/2003, de 18 noviembre, de protección a las Familias Numerosas, y conforme a lo previsto en el artículo 11.14 del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, se solicita el correspondiente informe el

f. Informe sobre el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, así como sobre identidad de género de la Dirección General de Igualdad, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley de la Comunidad de Madrid 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, y el 45 de la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de Madrid, y conforme a lo previsto en el artículo 13.2 c) del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, se solicita el correspondiente informe el

g). Observaciones recibidas de otras Secretarías Generales Técnicas:

El texto del proyecto normativo y la MAIN se remitieron, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.3) del Decreto 52/2021, a través de la Secretaría General Técnica de Presidencia, Justicia e Interior, al resto de Secretarías Generales Técnicas "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".

h). Informe de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid:

De conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 7/2005, de 23 diciembre.

4. Consultas realizadas y observaciones recibidas en el trámite de audiencia e información pública.

Dicho trámite de audiencia e información públicas se practicará durante un plazo de 7 días hábiles, al haberse acordado la tramitación urgente del anteproyecto de ley mediante Orden de 5 de noviembre del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, dictada de acuerdo con la habilitación establecida en el artículo 9.2, en relación con el artículo 11, ambos del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid.

Pendiente de realizar.

5. Informe de la Secretaría General Técnica de Presidencia, Justicia e Interior

Pendiente de realizar. Se emitirá de conformidad con el artículo 8.5 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

6. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

La Secretaría General Técnica de Presidencia, Justicia e Interior solicitará informe de la Abogacía General de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

Pendiente de realizar.

7. Elevación a la Comisión de Viceconsejeros y Secretarios Generales Técnicos y aprobación por el Consejo de Gobierno.

El expediente completo se remitirá por la Secretaría General Técnica de Presidencia, Justicia e Interior de forma telemática a la Secretaría General del Consejo de Gobierno conforme a la Instrucción 1/2017, de 7 de abril, del Consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, a los efectos de su examen y posterior elevación al Consejo de Gobierno para su aprobación definitiva.

Pendiente de realizar.

8. Evaluación “ex post”

De acuerdo con el artículo 7.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, en su letra e), “La evaluación “ex post” de acuerdo con el plan normativo 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”.

Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2021 se aprobó el Plan Normativo para la XII legislatura, que incluye este anteproyecto de ley entre las normas que forman parte del mismo.

Siendo uno de los objetivos prioritarios de la Ley, a través de la creación de la Agencia y del Sistema Integrado, el de la mayor eficiencia y eficacia en la respuesta a las emergencias mediante la integración de servicios, personal y, en general, de los recursos disponibles, la evaluación *ex post* deberá tener en cuenta, en primer término, tras la aprobación de la norma de creación, para determinar el siguiente nivel de cumplimiento de lo previsto en ella, el desarrollo de su Estatuto que contenga una estructura integrada de unidades y servicios que hagan realidad la mayor eficiencia del modelo organizativo

propuesto. La aprobación de las previsiones que contiene la norma, tales como la Estrategia, el Sistema Integrado y los planes previstos serán otros indicadores de cumplimiento *ex post* de la norma.

A su vez, la elevación del número de intervenciones, la mayor participación de otros actores en las mismas, la reducción de tiempos o la mejor capacidad de respuesta en el despliegue de medios respecto de situaciones anteriores similares serán también indicadores que servirán de apoyo a los compromisos creados en esta norma.

Finalmente, respecto del horizonte temporal, todas las acciones evaluables descritas deben de integrarse en los tiempos de vigencia de la Estrategia de Protección Civil de la Comunidad de Madrid, que corre paralela a la legislatura como marco de actuación de las políticas públicas. Por tanto, será a la finalización de la misma cuando pueda realizarse dicha evaluación *ex post*.

**EN POZUELO DE ALARCÓN, A FECHA DE FIRMA.
EL VICECONSEJERO DE INTERIOR Y DIRECTOR DE LA
AGENCIA DE SEGURIDAD Y EMERGENCIAS MADRID 112**