



Comunidad de Madrid

Ha tenido entrada en esta Dirección General, procedente de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, solicitud de informe según lo previsto 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, prorrogado de conformidad a lo dispuesto en el Decreto 122/2020, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid de 2019 para el año 202, en relación al anteproyecto de **ley del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid**.

Establece su artículo 1 que el objeto de la ley es crear la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, establecer el Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid y regular las particularidades de su régimen sancionador.

En relación con la creación de la Agencia de Seguridad y Emergencias, se observa lo siguiente:

PRIMERO.- Naturaleza jurídica de la Agencia de Seguridad y Emergencias.

El artículo 5 del anteproyecto establece que:

"Se crea 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, dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, y adscrita a la consejería competente en materia de protección civil, seguridad y emergencias.

2. La Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 se regirá por lo dispuesto en la presente Ley, por la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, por la Ley 25/1997, de 26 de diciembre, de Regulación del Servicio de Atención de Urgencias 112, y por las demás disposiciones que resulten de aplicación en atención a su naturaleza.

3. La Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 se someterá a **Derecho Público** en el ejercicio de potestades administrativas, y en particular en el:

- a) Régimen patrimonial.
- b) Régimen financiero, presupuestario y contable.
- c) Régimen contractual relativo a contratos de obras, servicios, suministro, mixtos, concesión de obra, concesión de servicios, encargos y otros recogidos en la ley básica reguladora de los contratos del sector público.
- d) Régimen de impugnación de actos y de responsabilidad. "





Comunidad de Madrid

Antes de entrar a valorar su creación como Ente del artículo 6 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, habría que señalar que la utilización de la denominación "Entidad de Derecho Público", puede dar lugar a confusión puesto que el artículo 6 habla de "entes", mientras que el artículo 5 de la misma ley se refiere a empresas públicas con forma de Entidad de Derecho Público; por lo que, a efectos de no crear más confusión sobre la naturaleza jurídica de la Agencia deberían referirse a ella como: Ente del Sector Público del artículo 6 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre.

En relación con esto, habría que tener en cuenta que dicho artículo establece que: *"El resto de Entes del sector público de la Comunidad no incluidos en los artículos anteriores se registrará por su normativa específica."*

En todo caso, se aplicarán a los citados Entes las disposiciones de la presente Ley que expresamente se refieran a los mismos y, con carácter supletorio, las relativas a materias no reguladas en sus normas específicas."

Por lo tanto, los entes a los que se refiere este artículo serían aquellos sujetos del sector público que no encajen en las descripciones de los artículos 4 y 5 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, que se refieren a Organismos Autónomos y Empresas Públicas.

El artículo 4.1.a) de la Ley reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid recoge que los Organismos Autónomos de la Comunidad se clasifican, a los efectos de esta Ley, en la forma siguiente:

a) Organismos Autónomos administrativos, que son aquellos que prestan servicios públicos sujetos al régimen administrativo.

Por su parte el artículo 2.2 a) de la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración institucional de la Comunidad de Madrid, define los organismos autónomos de la siguiente manera:

" Son organismos autónomos las entidades de Derecho público creadas por Ley de la Asamblea, con personalidad jurídica y patrimonio propios, distintos de los de la Comunidad, a quienes se encomienda expresamente **en régimen de descentralización la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo**, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos y la administración de determinados bienes de la Comunidad, ya sean patrimoniales o de dominio público."

En el supuesto de la Agencia que se pretende crear, todas las actividades que se recogen en el artículo 7 tienen carácter administrativo:

1. La Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 ejercerá las funciones relativas a:

a) La dirección y gestión del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid.

b) Las competencias derivadas de la materia de seguridad y protección civil.





Comunidad de Madrid

- c) Las competencias derivadas en materia de coordinación de policías locales.
- d) Las competencias derivadas en materia de prevención, extinción de incendios y salvamentos.
- e) Las competencias derivadas en materia emergencias y de coordinación de emergencias.
- f) Todas aquellas que, directa o indirectamente, coadyuven a la consecución de los fines de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112.

En las funciones atribuidas por la norma a la futura Agencia, no se aprecia ningún carácter mercantil, industrial o de actividades prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, **susceptibles de contraprestación, lo que la distinguiría de los organismos autónomos administrativos.**

La Memoria de Análisis de Impacto Normativo que acompaña al anteproyecto justifica la creación de un Ente del artículo 6 de la LRHCM al entender que la actual estructura de Direcciones Generales con distintas atribuciones no permite el adecuado desarrollo de las competencias en la realidad actual, así se recoge:

"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" (...) "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 (...)"

Al respecto se puede señalar que la creación de organismos autónomos también supone un instrumento de descentralización de los servicios que estos prestan, para que puedan ser ejercidos con autonomía respecto a la Administración general de la que dependan.

SEGUNDO.- Régimen Jurídico de la Agencia de Seguridad y Emergencias.

A) Régimen presupuestario

De lo dispuesto en el artículo 14 del anteproyecto, en relación con los artículos 44 y 46 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, se deduce que la Agencia





Comunidad de Madrid

dispondrá de un presupuesto de carácter limitativo sometido, por tanto, al principio de especialidad de los créditos, del artículo 54 de la Ley reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

Se considera que, para evitar posibles confusiones al respecto, sería conveniente que se recogiera expresamente en la norma esta circunstancia.

No se recoge en el anteproyecto que la Agencia vaya a disponer de Tesorería propia, lo que resulta consecuente con el tipo de funciones que va a desarrollar y que, como señalamos anteriormente, no tiene carácter mercantil, comercial o industrial.

B) Régimen de control

Establece el artículo 16 en relación a la contabilidad y controles que:

1. La Agencia queda sujeta al régimen de contabilidad pública de la Comunidad de Madrid.
2. El control financiero de la Agencia será ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, quien incluirá a aquélla en el plan anual de auditorías que elabore.
3. El control de eficacia será ejercido por la consejería competente en protección civil, seguridad y emergencias, en los términos regulados en la Ley reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

Parece que se pretende que la Agencia no esté sometida al régimen de fiscalización que se recoge en los artículos 16 y 83 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre. En cuanto al control de eficacia habrá que tener en cuenta las competencias de la Intervención General al respecto.

TERCERO.- Funciones y Recursos

Como hemos señalado anteriormente, el artículo 17 del anteproyecto recoge las funciones que se atribuyen a la nueva Agencia.

Al respecto hay que señalar que se enumeran de manera muy genérica y coinciden con las atribuidas a la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior en estas materias. Esto supone que no queda claro si la Agencia asumirá todas las funciones relacionadas con estas competencias o si se producirá un reparto de las mismas con la Consejería, reteniendo esta alguna de dichas funciones.

Esta cuestión debería concretarse en el texto normativo, distinguiendo claramente qué competencias y qué funciones desarrollarán cada uno de estos sujetos.

Íntimamente relacionada con esta cuestión se encuentra la de los recursos de los que dispondrá y gestionará la Agencia. Se recoge en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo que 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, que son el 132A "Seguridad",





Comunidad de Madrid

134A “Emergencias” y 134 M “Coordinación de Emergencias”. A este respecto señalar que en Proyecto de Presupuestos para 2022 los créditos destinados a estos 3 programas presupuestarios ascienden a 292,7 millones de euros.

Tal y como está redactada la Memoria, parece desprenderse que la totalidad de los créditos serán gestionados por la Agencia por lo que sería ésta la que ejercería la totalidad de las funciones en estas materias, lo que llevaría a considerar que las actuales Direcciones Generales deberían ser eliminadas para evitar la existencia de duplicidades.

En el supuesto de que la Consejería competente fuera a seguir ejerciendo alguna de las competencias o funciones señaladas, debería hacerse una distinción clara de las mismas, que además de evitar lagunas jurídicas permitiría un reparto adecuado de los créditos existentes.

Por otro lado, de los programas presupuestarios señalados, sólo el Programa 134M (Centro Madrid 112) cuenta con unidades horizontales de coordinación. Por ello, también sería necesario valorar los créditos del Programa 924M “Dirección y Gestión Administrativa de Presidencia, Justicia e Interior” del Proyecto de Presupuestos para 2022, que gestiona la Secretaría General Técnica de la Consejería y que deberían traspasarse a la nueva entidad que se propone crear.

Por otro lado, esta necesidad de contar con unidades administrativas horizontales (de contratación, de presupuestos, de personal, de mantenimiento de edificios, etc...), aunque se alude a ello en la memoria de análisis de impacto normativo, no queda cuantificada en absoluto, señalándose al respecto que este desarrollo estará determinado por las dotaciones y créditos presupuestarios consignados en los Presupuestos Generales correspondientes a cada año.

CUARTO.- Disposición final primera. *Modificación Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid.*

La modificación de esta ley afecta a diversas materias.

Se cambia la denominación del Centro de Formación Integral de Seguridad de la Comunidad de Madrid por la de Instituto de Formación Integral en Seguridad y Emergencias.

Debería recogerse en la Memoria una explicación sobre la implicación de dicho cambio, si es meramente formal o si la atribución de nuevas competencias puede implicar un incremento del gasto, así como la repercusión de la creación del órgano Consejo Académico.

Además, se modifican cuestiones relativas a categorías profesionales de las policías locales, medidas de movilidad, obligación de las Corporaciones Locales de realizar convocatorias de promoción interna, sin que se señale en la memoria nada sobre un posible impacto presupuestario de estas medidas,





Comunidad de Madrid

en el presupuesto de la Comunidad de Madrid o en el de otras Administraciones Públicas.

Por todo lo expuesto, esta Dirección General, en virtud de las competencias atribuidas por el 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, **OBSERVA** la necesidad de replantear la naturaleza jurídica de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112; clarificar el reparto de funciones entre la Agencia y la Consejería competente en la materia y, en consecuencia, la distribución de los créditos aprobados; establecer expresamente en la norma el carácter limitativo del presupuesto del sujeto; aclarar en la Memoria que acompaña al anteproyecto si la creación de la agencia supondrá la desaparición de las Direcciones Generales a las que se refiere; cuantificar el establecimiento de los servicios horizontales de la Agencia y el posible impacto presupuestario de la modificación operada en la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid.

EL DIRECTOR GENERAL DE PRESUPUESTOS

SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E
INTERIOR

