

Dictamen n.º: **584/23**  
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **02.11.23**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 2 de noviembre de 2023, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el *“proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112”*.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 20 de octubre de 2023, tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo, una solicitud de dictamen preceptivo, formulada con carácter urgente por el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 597/23, comenzando el día señalado el cómputo del plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la

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

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 2 de noviembre de 2023.

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

La Ley 5/2023, de 22 de marzo, de Creación del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 5/2023), crea la Agencia de Seguridad y Emergencias, Madrid 112, *“para ejercer las competencias de protección civil, seguridad y emergencias atribuidas a la Comunidad de Madrid, 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 funciones necesarias para su ejercicio”*.

El proyecto sometido a dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, según se explicita en la parte expositiva, tiene por objeto desarrollar lo dispuesto en el artículo 30.2 de la citada Ley 5/2023, y, en consecuencia, aprobar el estatuto de la Agencia de Seguridad y Emergencias, Madrid 112, estableciendo su organización y funciones.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva, compuesta de un único artículo, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia de Seguridad y Emergencias, Madrid 112, y dos disposiciones finales, relativas a habilitación normativa y entrada en vigor de la norma proyectada. A continuación, se inserta el Estatuto constituido por diecisiete artículos con el contenido siguiente:

Artículo uno, relativo al objeto del Estatuto.

Artículo dos, referido a la naturaleza de la Agencia de Seguridad y Emergencias, Madrid 112.

Artículo tres, establece el régimen jurídico.

Artículo cuatro, recoge los principios de actuación.

Artículo cinco, relativo a las funciones de la Agencia de Seguridad y Emergencias, Madrid 112.

Artículo seis, establece el régimen financiero y patrimonial.

Artículo siete, referido al régimen presupuestario.

Artículo ocho, relativo a contabilidad y control interno.

Artículo nueve, recoge el régimen de contratación.

Artículo diez, relativo a la tesorería de la Agencia de Seguridad y Emergencias, Madrid 112.

Artículo once, referido a los medios personales y el régimen aplicable.

Artículo doce, recoge lo relativo a la selección y provisión de puestos de trabajo.

Artículo trece, referido al régimen retributivo del personal.

Artículo catorce, relativo a las incompatibilidades del personal.

Artículo quince, establece los actos y resoluciones que ponen fin a la vía administrativa.

Artículo dieciséis, regula la organización de la Agencia de Seguridad y Emergencias, Madrid 112.

Artículo diecisiete, relativo al asesoramiento jurídico.

**TERCERO.- Contenido del expediente remitido.**

El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

- Cinco versiones del proyecto de decreto.
- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo en sus cinco versiones en las siguientes fechas: 28 de julio de 2023, 11 de agosto de 2023, 27 de septiembre de 2023 y 6 de octubre de 2023. La memoria correspondiente al trámite de información pública no figura en el expediente firmada.
- Orden 389/2023, de 28 de julio, del consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por el que se acuerda la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación del proyecto de decreto.
- Informe 52/2023, de 3 de agosto de 2023, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.
- Informe de 18 de agosto de 2023 de la Intervención General de la Comunidad de Madrid.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, fechado el día 16 de agosto de 2023.

- Informes de la Dirección General de Recursos Humanos, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 2 y 14 de agosto de 2023.

- Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 1 de agosto de 2023.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, emitido el 1 de agosto de 2023.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de 31 de julio de 2023.

- Resolución de la directora general de Gestión Económica y Personal, de 11 de septiembre de 2023, por la que se acuerda someter al trámite de información pública el proyecto de decreto.

- Escritos de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías en los que comunican que no formulan observaciones al texto proyectado, así como escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 3 de agosto de 2023, formulando observaciones.

- Informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, fechado el 3 de octubre de 2023, con la conformidad del abogado general de la Comunidad de Madrid.

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 27 de septiembre de 2023.

- Certificado de la secretaria general del Consejo de Gobierno sobre el acuerdo adoptado en la reunión de 18 de octubre de 2023, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

### **PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.**

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

Sobre el concepto de reglamento ejecutivo, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 9 de abril de 2019 (Rec. 1807/2016), recogiendo su doctrina anterior expuesta en las sentencias de 25 de junio de 2009, (Rec. 992/2007), y de 19 de marzo de 2007 (Rec. 1738/2002), afirma que *«para determinar si es o no exigible el informe del Consejo de*

*Estado o, en su caso, del correspondiente Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, resulta necesario distinguirlos llamados “reglamentos ejecutivos” de los “reglamentos organizativos”.*

*Así, son reglamentos ejecutivos los que la doctrina tradicional denominaba “Reglamentos de ley” y se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, los acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley, y, en segundo lugar, en que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico. En consecuencia, no deben ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE, los Reglamentos secundum legem o meramente interpretativos, entendiéndose por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma dice; los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos y los Reglamentos independientes que - extra legem- establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración (SSTS de 13 de octubre de 2005, Rec. 68/2003, de 11 de octubre de 2005 , Rec. 63/2003 , y 9 de noviembre de 2003 , Rec. 61/2003).*

*Los denominados reglamentos organizativos se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley (STS de 6 de abril de 2004, Rec. 4004/2001), sin perjuicio de que pueda afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa (STS de 27 de mayo de 2002, Rec. 666/1996).*

*En este mismo sentido, la STS de 31 de mayo de 2011, Rec. 5345/2009, precisa lo siguiente: “sobre la condición de Reglamento ejecutivo a la que se vincula el carácter preceptivo del informe del Consejo de Estado se han observado algunas divergencias jurisprudenciales: mientras en unas ocasiones se atiende a una concepción material, comprendiendo en el concepto aquellos Reglamentos que de forma total o parcial ‘completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan’ una o varias leyes, entendidas éstas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia, en otras se da cabida también, en una perspectiva formal, a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Resultarían, por tanto, excluidos del informe preceptivo del Consejo de Estado, únicamente, los proyectos ya informados que son objeto de alguna modificación no esencial, los Reglamentos independientes, autónomos o praeter legem y, en especial, los Reglamentos derivados de la potestad doméstica de la Administración en su ámbito organizativo interno y los Reglamentos de necesidad”».*

En este caso, desde un plano formal, estamos ante una disposición que ejecuta una expresa habilitación legal contenida, como ya hemos mencionado, en el artículo 30.2 de la Ley 5/2023, sin perjuicio de que su contenido abunde en el carácter principalmente organizativo de la norma. Como ya recordamos en nuestro dictamen 154/23, de 23 de marzo, en relación con el proyecto de decreto por el que se modificaban los Estatutos del Hospital de Fuenlabrada, “tradicionalmente los estatutos de entes y organismos de carácter público ha quedado al margen del dictamen del Consejo de Estado o de los órganos consultivos autonómicos, como es muestra los del Hospital de Fuenlabrada” que no fueron sometidos en su día, dada su fecha de aprobación, al dictamen del Consejo de Estado. No obstante, la

concepción más amplia del carácter ejecutivo de los reglamentos y, por ende, su sometimiento al dictamen de los órganos consultivos superiores, implica, sin duda, una mayor garantía de legalidad y seguridad jurídica. Cabe citar los dictámenes del Consejo de Estado de 21 de julio de 2022, relativo al proyecto de real decreto de aprobación de los estatutos del Centro Universitario de Formación de la Policía Nacional; de 12 de enero de 2023, sobre el proyecto de real decreto por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Espacial Española o el de 13 de julio de 2023, sobre el proyecto de real decreto por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial.

En ese sentido, el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado, o del órgano consultivo autonómico que corresponda, en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así las sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2017 (recurso de casación n.º 1397/2015) y 22 de mayo de 2018 (recurso de casación n.º 3805/2015) y la antes reseñada de 9 de abril de 2019 (Rec. 1807/2016), que dice: *“conviene hacer hincapié en la singular relevancia de la intervención del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, mediante la emisión de dictamen preceptivo. Tal intervención constituye una garantía de naturaleza preventiva que tiene por objeto asegurar en lo posible el sometimiento de la Administración en el ejercicio de su potestad reglamentaria a la ley y el Derecho que proclama el artículo 103.1 CE, introduciendo mecanismos de ponderación, freno y reflexión que son imprescindibles en dicho procedimiento de elaboración.*

*De hecho, su función consultiva se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, valorando los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exija la*

*índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines, como señala el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (STS de 24 de marzo de 2009, Rec. 3563/2005).*

*Por consiguiente, la ausencia del dictamen preceptivo del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de una disposición general debe reputarse un vicio sustancial que determina la nulidad de pleno derecho de la disposición general que lo padezca, tal y como ha reiterado nuestra jurisprudencia (SSTS de 17 de julio de 2009, Rec. 1031/2007, de 24 de noviembre de 2009, Rec. 11/2006, y de 1 de junio de 2010, Rec. 3701/2008, entre otras)”.*

También el Consejo de Estado en su dictamen 1282/2022, de 21 de julio, ha recordado la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias, destacando «*su función preventiva de la potestad reglamentaria para conseguir su ajuste a la ley y al Derecho en la forma descrita, entre otras muchas, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2004 (Sala Tercera, Sección Cuarta, recurso 3992/2001) luego reiterada en otras posteriores (así 21 de abril de 2009 o 12 de diciembre de 2007): “La intervención del Consejo de Estado no se queda, por tanto, en un mero formalismo, sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria”.*».

Corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA dictaminar sobre la disposición reglamentaria proyectada.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo urgencia establecido en el artículo 23.2 del ROFCJA, según la redacción dada por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por

el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021), que establece en diez días hábiles el plazo máximo para la emisión del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en el caso de disposiciones normativas.

Sobre la solicitud de dictamen con carácter urgente, esta Comisión Jurídica Asesora ha declarado, entre otras ocasiones en el dictamen 394/22, de 21 de junio, que el plazo de urgencia previsto en el artículo 23.2 ROFJCA debe ponerse en relación con el artículo 33.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC):

*“Cuando razones de interés público lo aconsejen se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos”.*

De esta forma, la tramitación urgente debe acordarse al inicio del procedimiento y la reducción de plazos afectar a todos los trámites del procedimiento.

En este caso, conforme a lo establecido en el artículo 11.1.a) del Decreto 52/2021, que establece que los proyectos reglamentarios se podrán tramitar de urgencia cuando el consejero competente por razón de la materia, a propuesta del titular del centro directivo al que corresponda la iniciativa normativa, lo acuerde, cuando concurren circunstancias extraordinarias, por Orden 389/2023, de 28 de julio del consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, a propuesta del director de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, se declaró la tramitación urgente del proyecto al principio del

procedimiento, lo que entendemos justificado de manera razonable, al indicarse que se estima urgente, *“dar cumplimiento al mandato de la propia Ley 5/2023, de aprobar el estatuto de la Agencia, en el que se desarrolle su organización y funciones, y que conforme un marco de seguridad jurídica en el que la Agencia pueda desarrollar las mismas”*. A ello se suma la urgencia en la puesta en marcha de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 dada la imprevisibilidad de los acontecimientos que originan las emergencias *“así como su magnitud, duración y concurrencia temporal, alejado de los ciclos y hechos previsibles hasta ahora...junto la posibilidad de que varias emergencias de gran carácter vuelvan a concurrir en el tiempo”*.

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

En primer lugar, la competencia para la aprobación de la norma proyectada vendría informada por la potestad auto organizadora de la Comunidad de Madrid reconocida en el artículo 26.1.1 de su Estatuto de Autonomía, que consagra su competencia exclusiva en materia de *“organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”*, y así lo prevé la Constitución Española en su artículo 148.1.1<sup>a</sup> donde señala como primera competencia que pueden asumir las comunidades autónomas la *“organización de sus instituciones de autogobierno”*.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia núm. 243/1994, señala: *“Es cierto que, cuando una Comunidad Autónoma posee las competencias ejecutivas sobre una determinada materia, tiene también, en virtud de sus potestades organizatorias y de la libre fijación de su política ejecutiva, la competencia para dictar las normas de organización y funcionamiento interno de los servicios administrativos a los que encomienda la realización de esta ejecución, sin perjuicio, naturalmente, de las competencias básicas que el art. 149.1.18 de la Constitución atribuye al Estado. Como ha reiterado este Tribunal, en la*

*función ejecutiva reservada a las Comunidades Autónomas debe entenderse incluida la potestad de dictar disposiciones o reglamentos internos de organización de los correspondientes servicios administrativos”.*

Por otra parte, considerando el ámbito de actividad de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, hemos de hacer referencia a la competencia autonómica en materia de Protección Civil. Como ya señalamos en nuestro dictamen 414/18, de 20 de septiembre, en dicha materia, ni la Constitución Española ni el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (así como tampoco los estatutos de autonomía de primera generación) recogen una mención expresa que delimite su titularidad competencial. Solo podemos encontrar referencias a dicho concepto 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.

Esta falta de atribución expresa ha sido fuente de conflictos competenciales y ha sido el Tribunal Constitucional el que, a lo largo de varias sentencias, ha considerado que en dicha materia concurren las distintas Administraciones públicas (del Estado, de las comunidades autónomas y de los entes locales) y ha sentado las bases para delimitar las competencias estatales y esclarecer el ámbito de desarrollo de las competencias autonómicas en lo referente a la protección civil.

Ya el Tribunal Constitucional en su Sentencia núm.123/1984, acudiendo a lo señalado en el Decreto de 29 de febrero de 1968, partió del concepto de “*protección civil*” como “*el conjunto de medios y actividades civiles dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión por*

*los elementos naturales y extraordinarios en tiempos de paz, cuando por la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública”.*

Desde esta concepción, enmarcó la protección civil en el artículo 149.1.29 de la Constitución Española, relativo a la “*seguridad pública*”, que es competencia exclusiva del Estado, pero “*considerándolo grosso modo como el conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y el mantenimiento de la tranquilidad y del orden ciudadano*”, y tanto en dicha sentencia como en la núm. 133/1990, reconoció que en dicha materia se producía un encuentro o concurrencia de las diversas Administraciones públicas, que debían aportar sus respectivos recursos y servicios, por lo que la competencia dependería de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar y la competencia autonómica vendría limitada por la existencia de un posible interés nacional o supraautonómico. En la misma línea incidieron otras sentencias posteriores, que han ido concretando la cuestión (SSTC 31/2010, de 28 de junio de 2010, y 155/2013, de 10 de septiembre de 2013) hasta la Sentencia núm. 58/2017, de 11 de mayo.

Esta última sentencia, siguiendo lo señalado en la STC 87/2016, de 28 de abril (FJ5), consideró que “*el ámbito de la competencia estatal viene condicionado por la concurrencia de un interés nacional, interés que se encuentra determinado, por un lado, por el alcance y dimensión de la emergencia o por la necesidad de establecer un modelo nacional mínimo y, por otro, por las concretas acciones a realizar de manera que la competencia estatal «puede llegar a ser clara en lo que se refiere, tanto a las acciones preventivas como a las acciones tendentes a la protección y socorro rápido de personas y bienes consecuencia de situaciones catastróficas de cierta importancia y que requieren una respuesta inmediata. Sin embargo, tal vinculación con la seguridad pública se difumina cuando se trate de aquellas acciones de*

*restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, pues, si bien es posible considerar dentro de la protección civil vinculada con la seguridad pública aquellas acciones reparadoras que se refieren a la inmediata puesta en funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad, como abastecimiento de agua potable, electricidad, saneamiento de aguas o telecomunicaciones, el vínculo con la seguridad pública, entendida como aquella actividad dirigida a la protección de bienes y personas con la finalidad de garantizar la tranquilidad y el orden ciudadano, no concurriría cuando se trate de acciones de reparación no inmediata”.*

En definitiva, al amparo del artículo 149.1.29 de la Constitución Española, el Estado puede asumir una función general de coordinación en materia de Protección Civil que, en principio, puede amparar la previsión normativa de un sistema de protección civil de ámbito nacional, a fin de fijar líneas directrices relativas al mismo, sin perjuicio de las competencias que, sobre esta materia, correspondan a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales, que, según el artículo 137 de la Constitución Española tienen autonomía para la gestión de sus intereses, y a tenor de lo dispuesto en el artículo 25.2,f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), también tienen competencias en materia de Protección Civil, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas.

Las competencias de las comunidades autónomas en materia de Protección Civil, por tanto, deben respetar el límite que supone la existencia de facultades estatales, derivadas de la competencia exclusiva estatal de seguridad pública del art. 149.1. 29<sup>a</sup> de la Constitución Española, y el derivado del ámbito territorial propio, en tanto ámbito espacial en el que han de desarrollarse dichas competencias, con respeto de las correspondientes a los entes locales.

Por otro lado, dadas las características de las diversas actuaciones que pueden englobarse en la protección civil, la competencia dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar, que pueden incidir en otras competencias de carácter sectorial que vienen atribuidas a la Comunidad de Madrid por su Estatuto de Autonomía. Tal es el caso de los *“ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario discorra íntegramente en el territorio de la Comunidad de Madrid”* (art. 26.1.1.6), de la *“vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones”* (art. 26.1.1.27); y competencias de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y ejecución en materia de *“régimen de los montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia a los montes vecinales en mano común, montes comunales, vías pecuarias y pastos”* (art. 27.3), de *“sanidad e higiene”* (art. 27.4), de *“protección del medio ambiente, sin perjuicio de la facultad de la Comunidad de Madrid de establecer normas adicionales de protección. Contaminación biótica y abiótica. Vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad”* (art. 27.7), y de *“protección de los ecosistemas en los que se desarrollen la pesca, acuicultura y caza. Espacios naturales protegidos”* (art. 27.9).

En el ejercicio de las competencias mencionadas, la Comunidad de Madrid aprobó la ya referida Ley 5/2023, con el objeto de ordenar las acciones de protección civil y atención de emergencias en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de lo que disponga la normativa de ámbito nacional con respecto a la regulación de las situaciones de emergencia que sean declaradas de interés nacional. A tal efecto, se crea la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, se establece el Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid y se regulan las particularidades de su régimen sancionador. De igual modo, la ley tiene por objeto la determinación de la colaboración ciudadana, en lo que concierne a

derechos y deberes en materia de Protección Civil, sin perjuicio de otras disposiciones nacionales aplicables.

Tras la entrada en vigor de la ley, quedó extinguido el organismo autónomo Madrid 112, creado por Ley 13/2002, de 20 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, con el fin de prestar el servicio público de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico único 112, regulado por la Ley 25/1997, de 26 de diciembre, de Regulación del Servicio de Atención de Urgencias 112 (en adelante, Ley 25/1997). La disposición transitoria primera de la Ley 5/2023 dispuso que hasta tanto quedasen constituidos los órganos de gobierno y dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, seguirían desarrollando sus funciones y ejerciendo las competencias atribuidas a aquellos, los órganos de gobierno del organismo autónomo Madrid 112 y los correspondientes órganos de la administración de la Comunidad de Madrid.

Por lo que atañe a la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, se crea como *“Ente del Sector Público del artículo 6 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, y adscrito a la consejería competente en materia de protección civil, seguridad y emergencias”* (artículo 28.1 de la Ley 5/2023).

La Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 se crea para ejercer las competencias de protección civil, seguridad y emergencias atribuidas a la Comunidad de Madrid, 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 funciones necesarias para su ejercicio (artículo 29 de la Ley 5/2023) y ejerce las funciones derivadas de las siguientes competencias: la dirección y gestión del

Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid; seguridad y protección civil; coordinación de policías locales; prevención, extinción de incendios y salvamentos; emergencias y de coordinación de emergencias; asociaciones, espectáculos públicos y actividades recreativas; todas aquellas que legal o reglamentariamente se le asignen para coadyuvar a la consecución de los fines que le son propios y protección de la naturaleza encomendada al Cuerpo de Agentes Forestales(artículo 30.1 de la Ley 5/2023).

Como ya hemos dicho, el artículo 30.2 de la referida Ley 5/2023 dispone que *“por decreto del Consejo de Gobierno se aprobará el estatuto de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 en el que se desarrollará su organización y funciones”*.

De lo expuesto cabe concluir que la Comunidad de Madrid dispone de título habilitante para la aprobación la norma proyectada y el rango normativo es el procedente, conforme a lo dispuesto en el citado artículo 30.2 de la Ley 5/2023.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid *“en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea”* y a nivel infraestatutario, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en su artículo 21 g), recoge dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de *“aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que*

*no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros” y la ya referida Ley 5/2023, en su artículo 30.2.*

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

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el ya citado Decreto 52/2021.

También habrá de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, en relación con la planificación normativa,

contempla como novedad, la elaboración de un plan plurianual para toda la legislatura, que habrá de aprobarse durante el primer año de esta.

En la actualidad aún no se ha aprobado el Plan Normativo para la XIII legislatura y el Plan Normativo anterior aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 10 de noviembre de 2021, no incluía el proyecto de decreto que venimos analizando. A este respecto, el artículo 3.3 del Decreto 52/2021 dispone que *“en el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo”*.

En este sentido, la Memoria motiva la necesidad de la aprobación de la norma en la exigencia de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 30.2 de la Ley 5/2023 y completar la puesta en marcha de la Agencia, una vez aprobada su estructura directiva, para dotarla de un instrumento regulador de su régimen jurídico, organización y funciones.

Respecto a la evaluación *ex post* de la norma, el referido artículo 3.3 del Decreto 52/2021, dispone que *“asimismo, la MAIN indicará si la norma debe someterse a evaluación ex post por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo”*. En este caso, la Memoria excluye la evaluación *ex post* de la norma y lo justifica, de manera razonable, en el contenido del proyecto, *“que no tiene una incidencia directa en la ciudadanía, que no es susceptible del diseño y establecimiento de indicadores y que únicamente pretende concretar el régimen jurídico de un ente público”*.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 4.2.a) del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración

del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

La Memoria explica que la norma proyectada no ha sido sometida al trámite de consulta pública *“de conformidad con el artículo 11.3 b) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, al haberse declarado la tramitación de urgencia del proyecto normativo”*, así como *“debido a que no impone obligaciones relevantes a sus destinatarios, regula aspectos parciales de una materia y carece de impacto significativo en la actividad económica”*.

En cuanto a la exclusión del trámite por la tramitación de urgencia, que pretende ampararse en la remisión que el citado artículo 11.3 b) del Decreto 52/2021, al artículo 27.2 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley 50/1997), hemos de recordar, como ya dijimos en nuestro dictamen 265/23, de 18 de mayo, que la Ley 50/1997 *“no es aplicable en el ámbito de la Comunidad de Madrid, al no tener carácter básico y haber aprobado su propio procedimiento de elaboración normativa, debiendo estarse a lo dispuesto en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, que solo prevé la supresión de la consulta pública en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen; o bien cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia”*.

Por tanto, atendiendo al contenido del proyecto, la justificación relativa a la omisión del trámite no se encontraría amparada en la

tramitación urgente del proyecto, conforme a lo expuesto, pero encuentra acomodo en otros de los supuestos que se mencionan en la Memoria y recogidos en el artículo 5.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 60.4 de la LTPCM.

3.- La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, ya que en virtud del Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica básica de las consejerías de la Comunidad de Madrid, la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 se encuentra adscrita a dicha consejería. El órgano proponente es la Dirección General de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 en virtud de lo establecido en el artículo 16 del Decreto 235/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada consejería.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se adecua a lo establecido en el artículo 6 del Decreto 52/2021, en su versión de Memoria Ejecutiva.

Se observa que se han elaborado cinco memorias a lo largo del procedimiento. De esta manera, como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora, cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva.

No obstante, como hemos señalado en los antecedentes de este dictamen, la Memoria correspondiente al trámite de información

pública no figura en el expediente firmada, lo que deberá subsanarse oportunamente antes de la remisión del proyecto de decreto al Consejo de Gobierno para su aprobación.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, se observa que contempla la oportunidad de la propuesta y los fines y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, contiene una referencia al impacto económico y presupuestario. En cuanto al impacto presupuestario, destaca la Memoria que dicho impacto es nulo, *“por cuanto del contenido y naturaleza de la iniciativa normativa no se derivan efectos en los ingresos ni gastos públicos, ni incidencia en gastos de personal, dotaciones o retribuciones o cualesquiera otros gastos al servicio del sector público”*. Dicha afirmación se ve corroborada en el informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, fechado el 16 de agosto de 2023, que obra en el procedimiento.

En cuanto al impacto económico, la Memoria señala que *“el proyecto normativo no afecta a los precios de productos y servicios, a la productividad de trabajadores y empresas, ni a la economía en general, ni tiene efectos sobre el mercado o la competencia, pues sus efectos se circunscriben en principio a la organización interna y funcionamiento de la Agencia”*.

La Memoria también analiza el efecto de la norma sobre la unidad de mercado, señalando: *“carece de impacto en la unidad de mercado, ya que no incide en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, ni en la libre circulación de los bienes y servicios”*.

*en el territorio nacional, ni tampoco en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica, en los términos establecidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado”.*

La Memoria contempla los llamados impactos sociales [artículo 6.1.e) del Decreto 52/2021] por razón de género, en la infancia y adolescencia, en la familia e igualdad. Se incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia y la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid. Sobre el particular la Memoria indica que, el proyecto normativo no genera impacto en este ámbito tal como refleja la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad en su informe de 1 de agosto de 2023.

Consta asimismo el examen del impacto por razón de género, según lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; el artículo 8.1 del Decreto 52/2021; 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 (actualmente, Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, de estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales) y el artículo 9 del Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de

Madrid, exponiendo que carece de impacto en ese ámbito, por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad, de 1 de agosto de 2023.

Por lo que se refiere al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, la Memoria refleja que proyecto normativo no implica ningún impacto, ni discriminación alguna por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad, dando cumplimiento a lo que establecen 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 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.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se constata que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto, actualmente, en el Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, de estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales (Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establecía la estructura orgánica de Consejería de Familia, Juventud y Política Social, en la fecha de emisión de los informes).

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.1.f) 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 (vigente en la fecha de emisión del informe, actualmente Decreto 229/2023, de 6 de septiembre) y el Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid, con fecha 3 de agosto de 2023 se ha emitido el informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

De otra parte, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos servicios emitan informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, el 3 de octubre de 2023 se emitió el informe por los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, formulando diversas observaciones al proyecto, ninguna de ellas de carácter esencial, las cuales se han atendido en su mayoría, según resulta de la Memoria.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre y el artículo 4.3 del Decreto 52/2021, se ha evacuado informe sin observaciones por las distintas secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid. Únicamente ha formulado observaciones la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, en relación con la posible regulación de los órganos de dirección, y realizando algunas puntualizaciones respecto a la Memoria.

El artículo 8.5 del Decreto 52/2021, señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, de modo que se ha incorporado el informe de 27 de septiembre de 2023 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior.

De igual modo, se ha incorporado el informe de 14 de agosto de 2023 de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, conforme a lo establecido en el artículo 9 del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establecía la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo (actualmente, artículo 7 del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) y la disposición adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2022, prorrogada mediante Decreto 137/2022, de 28 de diciembre, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga automática de los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 2022, hasta la entrada en vigor de los presupuestos generales para 2023.

Además, se han recabado con carácter facultativo, el informe de la Dirección General de Presupuestos, dado que el proyecto normativo contiene previsiones sobre el régimen presupuestario y el proceso de gasto de la Agencia, habiendo sido emitido el 16 de agosto de 2023 y el informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid, al establecerse en el proyecto el régimen de contabilidad y control interno de la Agencia, emitido el 18 de agosto de 2023.

6.- El artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, alude a la

sustanciación de los trámites de audiencia e información pública. Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la LTPCM.

En este sentido, el proyecto ha sido sometido al trámite de información pública, mediante Resolución de la directora general de Gestión Económica y Personal de 11 de septiembre de 2023, publicada en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, por un plazo de siete días hábiles. Según consta en la Memoria no se ha recibido ninguna alegación dentro del plazo señalado.

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

Como hemos visto en los antecedentes de este dictamen, la norma proyectada desarrolla el artículo 30.2 de la Ley 5/2023, llevando a cabo la aprobación del Estatuto de la Agencia de Seguridad y Emergencias, Madrid 112, estableciendo su organización y funciones.

Procede, a continuación, analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

El proyecto, como ya hemos adelantado, consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por un único artículo y dos disposiciones finales. A continuación, se incorpora el Estatuto de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 que se compone de 17 artículos.

La parte expositiva cumple, con carácter general, con el contenido que le es propio a tenor de la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 2005). De esa manera describe la finalidad de la norma, contiene las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta e incluye también los antecedentes normativos, si bien respecto a esto último

podría completarse con la referencia a la Ley 25/1997, a la que hemos aludido anteriormente, puesto que dicha ley después se cita en el articulado del Estatuto y constituye un antecedente normativo relevante, y al organismo autónomo Madrid 112, precedente inmediato de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112.

Asimismo, y conforme exige el artículo 129 de la LPAC, justifica la adecuación de la nueva regulación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia y recoge de manera adecuada la fórmula de promulgación con referencia al dictamen de este órgano consultivo.

De igual modo, la parte expositiva del proyecto contempla la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, si bien, se observa que a la hora de mencionar dichos trámites se hace una enumeración exhaustiva de todos ellos, cuando las mencionadas directrices se refieren a los trámites más relevantes, entre los que se encuentran los de audiencia e información pública y el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, se recoge un único artículo, lo que es conforme con los decretos aprobatorios de estatutos o sus modificaciones. En ese artículo se dispone la aprobación del Estatuto de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, *“cuyo articulado se inserta a continuación”*.

La disposición final primera realiza una doble habilitación normativa a los titulares de la consejería competente en materia de Protección Civil, Seguridad y Emergencias y de la consejería competente en materia de Hacienda para dictar, *“en sus respectivos ámbitos, cuantas disposiciones resulten precisas para el desarrollo de lo previsto en este decreto”*. La redacción responde a la observación formulada en el informe de la Intervención General de la Comunidad

de Madrid en relación con las competencias que la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 9/1990), atribuye al consejero competente en la materia para el desarrollo reglamentario, de ahí que, al recoger el Estatuto cuestiones que atañen al ámbito de la referida ley, como es la contabilidad y el control interno, se haya introducido la habilitación normativa que en las versiones iniciales de la norma proyectada se limitaban al consejero competente en materia de Protección Civil, Seguridad y Emergencias. La citada disposición es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

La disposición final segunda regula la entrada en vigor del decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, sin atender al plazo general de 20 días de *vacatio legis* previsto en los artículos 51.3 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y 2.1 del Código Civil.

Por lo que se refiere al proyecto de Estatuto cabe señalar que el mismo contempla el contenido requerido a las normas de esta naturaleza (que en el ámbito estatal se establece en el artículo 93 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), por cuanto determina las funciones y competencias de la Agencia, su estructura organizativa, sus recursos económicos o el régimen relativo a recursos humanos, patrimonio, presupuesto y contratación.

Se observa que buena parte de la regulación precitada ya se contempla en la Ley 5/2023, de ahí que el proyecto se limite a recoger lo expresado en el texto legal. Así ocurre en el artículo 2 relativo a la naturaleza de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 que reproduce el artículo 28.1 de la citada ley, al que menciona

expresamente, y que configura la Agencia como “*Ente del Sector Público del artículo 6 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, y adscrito a la consejería competente en materia de protección civil, seguridad y emergencias*”.

De igual modo, el régimen jurídico de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, al que se refiere el artículo 3 del proyecto de Estatuto, es el que se contempla en el artículo 28.2 de la Ley 5/2023 y que no hace sino recoger el sometimiento del Ente a lo dispuesto en la propia Ley 5/2023, en la Ley 9/1990, en la Ley 25/1997, así como al propio Estatuto y al resto de disposiciones reglamentarias.

Asimismo, el artículo 3.2 del proyecto de Estatuto, reproduce el artículo 28.3 de la Ley 5/2023, para disponer, en línea con la naturaleza de la Agencia, que, en sus relaciones externas, con carácter general, se ajustará al ordenamiento privado, salvo los actos que impliquen el ejercicio de potestades administrativas, que han de someterse al derecho administrativo y, en particular, en materia de régimen patrimonial; régimen financiero, presupuestario y contable; régimen contractual; régimen de impugnación de actos y de responsabilidad; régimen de personal y relación con otras Administraciones públicas y la ciudadanía.

Los principios de actuación de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 los contempla el artículo 4 del proyecto de Estatuto y reproduce los principios que el artículo 3.2 de la Ley 5/2023 recoge como de necesario sometimiento para las Administraciones públicas de la Comunidad de Madrid y las entidades públicas o privadas, con servicios operativos que pudieran ser requeridos ante una situación de emergencia.

El artículo 5 del proyecto de Estatuto desarrolla las funciones de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, en virtud de las competencias que le atribuye el artículo 30.1 de la Ley 5/2023, esto es:

- a) La dirección y gestión del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid.*
- b) Seguridad y protección civil.*
- c) Coordinación de policías locales.*
- d) Prevención, extinción de incendios y salvamentos.*
- e) Emergencias y de coordinación de emergencias.*
- f) Asociaciones, espectáculos públicos y actividades recreativas.*
- g) Todas aquellas que legal o reglamentariamente se le asignen para coadyuvar a la consecución de los fines que le son propios.*
- h) Protección de la naturaleza encomendada al Cuerpo de Agentes Forestales”.*

En relación con lo que acabamos de decir, se observa que buena parte de las funciones a desarrollar por la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 se define por remisión a la normativa correspondiente, resultando en ocasiones algo imprecisa, como es el caso de las funciones en materia de protección civil [artículo 5.1 a) del proyecto] o en materia de asociaciones, espectáculos públicos y actividades recreativas [artículo 5.1 e) del proyecto], y en otras, ni siquiera se mencionan, como son las funciones que le corresponden en relación con la competencia de dirección y gestión del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid [artículo 30.1 a) de la Ley 5/2023], por lo que debería hacerse

un esfuerzo de concreción, no solo por razones de seguridad jurídica, sino también porque el objeto del Estatuto es precisamente establecer las funciones de la Agencia en virtud del mandato legal contenido en el artículo 30.2 de la Ley 5/2023.

El régimen financiero y patrimonial de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 se recoge en el artículo 6 del proyecto de Estatuto por remisión a la Ley 5/2023, en concreto, a su artículo 36, relativo a la “Hacienda” de la Agencia, y a su artículo 38, donde se regula lo referente al patrimonio de la Agencia.

De igual modo, el régimen presupuestario de la Agencia, que contempla el artículo 7 del proyecto de Estatuto, se define por remisión al artículo 37 de la Ley 5/2023, que a su vez se refiere, como no podía ser de otra forma, a la Ley 9/1990, en cuanto norma aplicable en materia presupuestaria a la Comunidad de Madrid. Asimismo, y en consonancia con lo establecido en el artículo 32.3 de la Ley 5/2023, que debería citarse expresamente por coherencia con el resto del articulado del proyecto de Estatuto, se dispone la aprobación del anteproyecto de presupuesto anual de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 por el Consejo de Administración de la Agencia, a propuesta de la dirección del ente público.

Al régimen de contabilidad y control interno de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 se refiere el artículo 8 del proyecto de Estatuto en consonancia con lo establecido en el artículo 39 de la Ley 5/2023, que a su vez dispone que el control interno de la gestión económico-financiera de la Agencia será ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid “*en la forma que se establezca en el estatuto de la Agencia*”. Al respecto, la Memoria explica que se ha optado por establecer el régimen de control propio de las consejerías y de los organismos autónomos administrativos, sin

perjuicio de que como señala el informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid, que se ha solicitado con carácter facultativo en el procedimiento, en virtud del principio de autonomía que rige sus funciones al amparo del artículo 16 de la Ley 9/1990, la forma en que debe ejercerse el control interno se trate de una competencia propia del consejero competente en materia de Hacienda, de ahí que se haya modificado la disposición final primera para la habilitación normativa correspondiente en los términos que analizamos anteriormente al referirnos a ese precepto de la norma proyectada.

Ninguna novedad contempla el proyecto de Estatuto en materia de contratación de la Agencia, limitándose a reproducir el artículo 40 de la Ley 5/2023, en cuanto normativa aplicable; órgano de contratación, que será el titular de la dirección de la Agencia; la existencia de una mesa de contratación permanente y la adquisición de bienes y servicios declarados de gestión centralizada, que debe realizarse conforme a lo dispuesto en la normativa dictada al efecto por la consejería competente en materia de contratación.

En materia de Tesorería, el artículo 10 del proyecto de Estatuto se acoge a las previsiones de la Ley 9/1990 en esta materia, particularmente en su título V, por lo que no merece ninguna objeción desde el punto de vista jurídico.

El régimen del personal de la Agencia se contempla en los artículos 11, 12, 13 y 14 del proyecto de Estatuto, respetando lo establecido en el artículo 41 de la Ley 5/2023 en cuanto a la clasificación del personal al servicio de la Agencia (funcionario y laboral) y el régimen jurídico aplicable al mismo por remisión a la normativa que le resulta de aplicación en función del vínculo con el ente público.

El artículo 15 del proyecto de Estatuto se refiere a los actos y resoluciones que ponen fin a la vía administrativa, estableciéndose como tales los emanados del Consejo de Administración de la Agencia y de su presidencia, así como los emanados del titular de la dirección del ente público. Dicha previsión, respeta lo establecido en los dos preceptos que cita expresamente, a sugerencia de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, esto es, el artículo 53 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y el artículo 114 de la LPAC, ambos referidos a los actos que ponen fin a la vía administrativa, por lo que no cabe realizar ninguna objeción desde el punto de vista jurídico.

La organización de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 aparece delimitada en la Ley 5/2023 cuyo artículo 31.1 se refiere al Consejo de Administración y la presidencia, como órganos de gobierno de la Agencia, lo que aparece también recogido en el artículo 16.1 del proyecto de Estatuto. La Ley 5/2023 regula la composición del Consejo de Administración y sus funciones de manera completa, de modo que no se incluye ninguna previsión al respecto en el proyecto de Estatuto.

De igual modo, la Ley 5/2023, en su artículo 31.2, se refiere a la dirección de la Agencia que será desempeñada preferentemente por un funcionario de carrera de cualquier Administración Pública perteneciente a cuerpos grupos o escalas para cuyo ingreso se exija título superior (artículo 16.3 del proyecto de Estatuto). Además, según el artículo 16.4 del proyecto, el titular de la dirección de la Agencia ostenta una de las cinco vocalías del Consejo de Administración, lo que resulta conforme a lo establecido en el artículo 32.1. b) 1º de la Ley 5/2023. También la Ley 5/2023 establece las funciones del titular de la dirección de la Agencia (artículo 34), habiéndose optado por que el proyecto de Estatuto no añada ninguna regulación respecto a esta

cuestión no obstante existir una previsión legal de posible desarrollo reglamentario. En su lugar, dichas funciones aparecen desarrolladas en el Decreto 217/2023, de 26 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura directiva de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 (en adelante, Decreto 217/2023), si bien, en puridad, siguiendo el mandato legal (artículo 34.3 de la Ley 5/2023) dichas funciones deben recogerse de manera completa en el Estatuto, por lo que se insta a su inclusión en el artículo 16 del proyecto.

Por último, el artículo 16.5 del proyecto de Estatuto reproduce el contenido del artículo 35 de la Ley 5/2023 para referir que el Consejo de Gobierno podrá establecer órganos de dirección para ejercer la superior dirección de unidades organizativas y de servicios, bajo la supervisión y control del titular de la dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, y que dichos órganos de dirección deberán asegurar el funcionamiento y operatividad de las unidades organizativas y servicios, así como la del personal al servicio de la misma y su vigilancia y control, así como todas aquellas funciones que les sean delegadas y encomendadas por sus órganos superiores.

Como es sabido, actualmente, dicha estructura organizativa ha sido fijada por el Consejo de Gobierno en el ya referido Decreto 217/2023, que establece cuatro direcciones generales bajo la supervisión y control del titular de la dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, esto es, la Dirección General de Emergencias, la Dirección General de Protección Civil, la Dirección General de Seguridad y la Dirección General de Gestión Económica y Personal.

El proyecto de Estatuto se cierra con el artículo 17 referido al asesoramiento jurídico y la representación y defensa en juicio de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, que se residencia en

los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, conforme a lo establecido en su normativa reguladora, Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

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

El proyecto de decreto se ajusta en general a las directrices aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2005.

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones, sin perjuicio de otras que hemos ido apuntando al analizar las cuestiones materiales en la consideración anterior.

Con carácter general, conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legales y de acuerdo con las normas lingüísticas generales de la Real Academia Española, deben ser objeto de revisión las referencias a la consejería o al consejero que debe figurar en minúscula, si bien debe expresarse con inicial mayúscula la materia de su competencia.

En la parte expositiva, no resulta correcto referirse al “*trámite de audiencia e información pública*” en singular, ya que se trata de dos trámites distintos. En todo caso, en el presente procedimiento, únicamente se ha sustanciado el trámite de información pública.

En el artículo 3 debe realizarse la cita de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, por su nombre completo, “*de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014*”.

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

## **CONCLUSIÓN**

Que, una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, ninguna de ellas de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno el proyecto de decreto por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112.

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

Madrid, a 2 de noviembre de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 584/23

Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior

C/ Alcalá, 16 - 28014 Madrid