

**A.G.- 36/2022****S.G.C.- 98/2022 SJ.- 114/2022**

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en relación con el **Anteproyecto de Ley del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid**.

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad 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, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único.- Con fecha 18 de mayo de 2022, ha tenido entrada en la Abogacía General un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Anteproyecto de Ley indicado. La tramitación del procedimiento de elaboración y aprobación de éste ha sido declarada urgente por Orden del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior.

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

-Anteproyecto de Ley.

-Orden del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, de 5 de noviembre de 2021, por la que se acuerda la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación del Anteproyecto de Ley.



-Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 13 de mayo de 2022, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.5 del Decreto 52/2021, de 24 de abril, 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).

-Memoria extendida de análisis de impacto normativo, elaborada por la Viceconsejería de Interior y Dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 -Consejería de Presidencia, Justicia e Interior- el 17 de mayo de 2022. Se acompañan también dos versiones anteriores de 29 de abril de 2022 y de 25 de noviembre de 2021.

-Informe 54/2021, de coordinación y calidad normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, emitido el 3 de diciembre de 2021, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

-Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, de 2 de diciembre de 2021.

-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 Política Social-, de 30 de noviembre de 2021.

-Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, de 30 de noviembre de 2021.

-Informe de la Dirección General de Presupuestos -Consejería de Economía, Hacienda y Empleo-, de 13 de diciembre de 2021, en cumplimiento de 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 2021.



-Informe de la Dirección General de Función Pública -Consejería de Economía, Hacienda y Empleo-, de 9 de febrero de 2022.

-Informe de la Intervención General -Consejería de Economía, Hacienda y Empleo-, de 20 de diciembre de 2021.

-Informe de la Dirección General de Recursos Humanos -Consejería de Economía, Hacienda y Empleo-, de fecha 23 de diciembre de 2021 y otro posterior de 27 de abril de 2022.

-Certificado del Viceconsejero de Asuntos Jurídicos y Secretario General del Consejo de Gobierno, del que resulta que el Consejo de Gobierno, en su sesión de seis de octubre de dos mil veintiuno, autorizó a la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, de la consulta pública.

-Resolución del Viceconsejero de Interior y Director de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública, de 27 de septiembre de 2021.

-Resolución del Viceconsejero de Interior y Director de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública, de 29 de abril de 2022.

-Escritos de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías, en las fechas que se señalan a continuación, formulando observaciones al texto del Anteproyecto:

-Sanidad, de 2 de diciembre de 2021.

-Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía del Gobierno, de 2 de diciembre de 2021.

-Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 1 de diciembre de 2021.

-Economía, Hacienda y Empleo, de 2 de diciembre de 2021.



-Escritos de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías, en las fechas que se señalan a continuación, en los que se hace constar que no se formulan observaciones al texto del Anteproyecto:

- Familia, Juventud y Política Social, de 15 de diciembre de 2021.
- Administración Local y Digitalización, de 1 de diciembre de 2021.
- Transportes e Infraestructuras, de 2 de diciembre de 2021.
- Cultura, Turismo y Deporte, de 29 de noviembre de 2021.

-Informe de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, de fecha de 2 de diciembre de 2021.

-Informe de la Dirección General del Proceso Integrado de Salud -Consejería de Sanidad-, de 2 de diciembre de 2021.

-Alegaciones recibidas durante el trámite de audiencia e información pública, por parte de Cruz Roja Española, de 10 de mayo de 2022; del Ayuntamiento de Torrelodones, de 12 de mayo de 2022, y de la Confederación Española de Familias de Personas Sordas-FIAPAS, de 12 de mayo de 2022 .

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Finalidad y contenido.

El Anteproyecto de Ley del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid (en adelante, Anteproyecto de Ley), según resulta de su exposición de motivos y de su artículo 1, tiene por objeto, (i) establecer el Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid, (ii) crear la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, (iii) regular las particularidades de su régimen sancionador y, (iv) integrar la normativa de protección civil y emergencias aplicable en la Comunidad de Madrid.



Se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva, conformada por cuarenta y seis artículos, ocho disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria y tres finales.

Segunda.- Marco competencial y cobertura legal.

El Anteproyecto de Ley sometido a informe tiene como primer objetivo establecer el Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid.

A propósito del concepto de protección civil y de su plasmación en el sistema de distribución de competencias, es preciso traer a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 58/2017, de 11 de mayo, en la que se indica:

"La materia "protección civil" ha sido definida como aquel "conjunto de reglas y protocolos dirigidos a regular la forma de actuar de las Administraciones públicas movilizándolo los distintos medios y servicios necesarios para hacer frente o dar respuesta a una situación de emergencia, coordinando los diversos servicios que han de actuar para proteger a personas y bienes, para reducir y reparar los daños y para volver a la situación de normalidad" (STC 155/2013, de 10 de septiembre, FJ 3).

(...) Así, lo anterior no hace sino ratificar la doctrina de este Tribunal en cuanto a la competencia estatal, pues hemos afirmado que "por lo que respecta a la delimitación de competencias en materia de protección civil, de nuestra doctrina se deriva que esta materia guarda relación con la competencia estatal en materia de seguridad pública ex art. 149.1.29 CE" (STC 87/2016, de 28 de abril, FJ 5). "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, pues la competencia autonómica sobre protección civil se encuentra con determinados límites, que derivan de la existencia de un posible interés nacional o supraautonómico que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia: Bien por la necesidad de prever la coordinación de Administraciones diversas, bien por el alcance del evento (afectando a varias Comunidades Autónomas) o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel supraautonómico. Y, como consecuencia, e íntimamente en relación con tal posibilidad, no



pueden negarse al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar una coordinación de distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como (si fuera necesario) para garantizar una dirección y organización unitarias" (STC 133/1990, de 19 de julio, FJ 6).

(...)

Así, las facultades autonómicas en materia de protección civil no pueden impedir, por la misma naturaleza del régimen de concurrencia de que se trata, la existencia de unas facultades superiores de coordinación e inspección a cargo del Estado cuando está en juego el interés nacional...Las facultades de dirección, coordinación e inspección 'superior' vienen, por tanto, impuestas por la diversidad de partes afectadas y la necesidad de su integración en un todo unitario, integración que puede exigir la adopción de medidas de acción conjunta, homogeneidad técnica o sistemas de relación, siempre y cuando no entrañen la sustracción de competencias propias de las entidades autonómicas sino tan solo un límite al ejercicio de las mismas; lo mismo cabe decir de las facultades de superior inspección de los servicios que, sin embargo, no pueden convertirse en un control tutelar de la acción administrativa de la propia Comunidad Autónoma (STC 133/1990, de 19 de julio, FJ 13)". (El subrayado es nuestro).

En similares términos, se pronuncia la Sentencia del Tribunal Constitucional 155/2013, de 10 de septiembre, que declara:

"Por lo que respecta a la delimitación de competencias en esta materia, de nuestra doctrina se deriva que la materia protección civil guarda relación con las competencias estatales en materia de seguridad pública ex art. 149.1.29 CE, tal como afirma la STC 25/2004, de 26 de febrero, FJ 6, "[e]n esta misma línea de precisión del concepto de 'seguridad pública', este Tribunal señaló en la STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 6, que su ámbito normativo puede ir más allá de la regulación de las intervenciones de la 'policía de seguridad', es decir, de las funciones propias de las fuerzas y cuerpos de seguridad, señalando que 'por relevantes que sean, esas actividades policiales, en sentido estricto, o esos servicios policiales, no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública ... Otros aspectos y otras funciones distintas de los cuerpos y fuerzas de seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas ... componen sin duda aquel ámbito material (STC 104/1989, de 8 de junio, FJ 3)'. Y hemos aplicado este criterio en diversos supuestos, pero siempre guiados por una concepción restrictiva de la 'seguridad pública'. Tal ocurre con la 'protección civil', que requiere para la consecución de



sus fines la integración y movilización de recursos humanos muy heterogéneos y no sólo policiales (SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, y 133/1990, de 19 de julio)."

(...)

Así pues tanto de las previsiones constitucionales y estatutarias como de la doctrina constitucional en la materia se deriva el hecho de que en la materia protección civil, por su propia naturaleza, y dado que su finalidad estriba en la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia, se produce una situación de encuentro o concurrencia de las competencias de las diferentes instancias territoriales, según este Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de señalar en las SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 4; 133/1990, de 19 de julio, FJ 6; 118/1996, de 27 de junio, FJ 20; y 118/1998, de 4 de junio, FJ 13, lo que obliga a cohonestar, en los términos que derivan de la doctrina constitucional, las competencias estatales en materia de seguridad pública con las autonómicas relacionadas con la protección civil". (El subrayado es nuestro).

Con base en lo anterior, cabe afirmar que sobre la materia de protección civil existen competencias concurrentes, como consecuencia de la propia naturaleza de dicha materia, orientada a la protección de las personas y de los bienes en situaciones de emergencia.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, Estatuto de Autonomía), no recoge ninguna mención específica a la materia de protección civil o de seguridad pública, si bien alude a otras materias que guardan relación con éstas. Nótese que existen habilitaciones competenciales referidas a materias vinculadas con la protección civil, como son, entre otras, las competencias exclusivas en materia de "*ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario discorra íntegramente en el territorio de la Comunidad de Madrid*" (art. 26.1.1.6), "*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), "*sanidad e higiene*" (art. 27.4), "*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),



“protección de los ecosistemas en los que se desarrollen la pesca, acuicultura y caza. Espacios naturales protegidos” (art. 27.9).

En consecuencia, debe entenderse que por medio de las competencias sectoriales reseñadas, la Comunidad de Madrid ostenta competencias sobre protección civil.

La interpretación apuntada viene avalada, entre otros, por el criterio contenido en el Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja núm. 61/2011, de 8 de septiembre, en el que se declara cuanto sigue:

“Pues bien, como indicara este Consejo en su Dictamen 55/11 y se reitera en la Exposición de Motivos de la Ley autonómica 1/2011, de 7 de febrero, de Protección y Atención de Emergencias de La Rioja, “ni la Constitución española, ni la ley que aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja mencionan la protección civil en sus respectivas listas de reparto o asunción de competencias. No obstante, el Tribunal Constitucional, en diversos pronunciamientos –Sentencias 123/1984 y 133/1990–, encuadra la protección civil en la competencia sobre seguridad pública que corresponde al Estado, pero sin perjuicio de la competencia estatutaria sobre materias que guardan alguna relación con la seguridad pública, como la vigilancia de sus edificios e instalaciones, o las competencias de sanidad, carreteras, montes y bosques, entre otras. Por tanto, la jurisprudencia constitucional mantiene el carácter concurrente de la competencia sobre protección civil entre el Estado y las Comunidades Autónomas, si bien corresponderá necesariamente al Estado, en todo caso, establecer el régimen de la protección civil ante las emergencias, catástrofes o calamidades de alcance nacional”. Por eso —añade con acierto la indicada Exposición de Motivos de la Ley 1/2011—, “la Comunidad Autónoma de La Rioja ostenta competencias sobre protección civil que surgen de su propio Estatuto de Autonomía, al ser titular de competencias sectoriales que, con diverso alcance, inciden en la mencionada materia”. (El subrayado es nuestro).

En términos análogos, se pronuncia el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sus Dictámenes núm. 188/2013, de 13 de junio o 24/2016, de 3 de febrero.

Una vez analizada la competencia que la Comunidad de Madrid ostenta en materia de protección civil, conviene hacer referencia al término “emergencia” que se contiene en el propio título del Anteproyecto de Ley, así como en sus artículos 15 y 16.



Sobre esta cuestión debemos de partir de lo previsto en el apartado 5 del artículo 2 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (en lo sucesivo, Ley 17/2015), que define la emergencia de protección civil 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”*, añadiendo que *“Se corresponde con otras denominaciones como emergencia extraordinaria, por contraposición a emergencia ordinaria que no tiene afectación colectiva”*.

Pues bien, en relación con estas emergencias ordinarias el Anteproyecto de Ley, en su artículo 15.2, advierte que la respuesta a las mismas *“se llevará a cabo de conformidad con lo establecido en la ley que regula el Servicio de Atención de Urgencias 1-1-2”*. Sobre esta cuestión, el Real Decreto 903/1997, de 16 de junio, por el que se regula el acceso, mediante redes de telecomunicaciones, al servicio de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico 112 (en adelante, Real Decreto 903/1997), establece en su artículo 5.1 que *“La prestación del servicio de atención de llamadas de urgencia 112 se llevará a cabo por las Comunidades Autónomas que establecerán los correspondientes centros de recepción de llamadas de urgencia y las redes que, en su caso, fuera necesario instalar para establecer otros puntos de atención de los servicios públicos que hubieran de proporcionar la asistencia objeto de las llamadas de urgencia”*, regulando la Comunidad de Madrid esta materia por la Ley 25/1997, de 26 de diciembre, de Regulación del Servicio de Atención de Urgencias 1-1-2 (en adelante, Ley 25/1997), por lo que podemos concluir la competencia que la Comunidad de Madrid ostenta en relación con esta materia.

Por otra lado, y como ya se señalado, el Anteproyecto de Ley tiene por objeto la creación de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112.

Sin perjuicio de lo que respecto a esta cuestión se señalará posteriormente en este informe, el Anteproyecto configura esta Agencia como un Ente del Sector 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 (en adelante, Ley 9/1990), 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.



En este sentido, debemos tener en cuenta el artículo 26.1.1 del Estatuto de Autonomía que declara que la Comunidad de Madrid ostenta competencia exclusiva en materia de “*organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*”.

En relación con la potestad de autoorganización, el Tribunal Constitucional ha declarado que la más genuina expresión del derecho de las nacionalidades y regiones a la autonomía es la capacidad de autoorganizarse libremente, con respeto a los mandatos constitucionales.

Recordamos, en este punto, que el Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica como “*algo inherente a la autonomía*” (STC 50/1999, de 6 de abril) y ha afirmado que la “*potestad autoorganizatoria de las Comunidades Autónomas constituye una manifestación central del principio de autonomía*” (STC 251/2006, de 25 de julio).

Concretamente, la Sentencia 50/1999, de 6 de abril establece:

“Respecto de la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica, que con carácter de competencia exclusiva alegan las dos Comunidades Autónomas, debe advertirse que esta competencia, que efectivamente ha sido reconocida por este Tribunal en diversas ocasiones como algo inherente a la autonomía (STC 227/1988, fundamento jurídico 24) en tanto que competencia exclusiva tiene como único contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas (SSTC 35/1982, 165/1986, 13/1988 y 227/1988). Hemos declarado que «conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo» (STC 165/1986, fundamento jurídico 6º), establecer cuáles son «los órganos e instituciones» que configuran las respectivas Administraciones (STC 35/1982, fundamento jurídico 2º), son decisiones que corresponden únicamente a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el Estado debe abstenerse de cualquier intervención en este ámbito (STC 227/1988 y «a sensu contrario» STC 13/1988)”. (El subrayado es nuestro).

Por último, debemos también advertir que la Disposición adicional segunda del Anteproyecto de Ley, crea la “*Medalla al mérito y menciones de honor en protección civil y emergencias de la Comunidad de Madrid*”.



En este sentido procede recordar que el *ius honorandi* conforma una materia de concurrencia competencial pura y no sólo entre el Estado central y las Comunidades Autónomas, sino entre ambos y las Entidades Locales, e incluso de todos ellos con cualesquiera otras entidades sociales legalmente reconocidas.

El *ius honorandi* es, pues, una potestad que hay que entender inherente a la personalidad jurídico-pública de la que gozan las Comunidades Autónomas. Concretamente, cuando se trata de honores y distinciones sectoriales, es decir, ligados a méritos contraídos en el seno de sectores sociales en los que la Comunidad Autónoma ostente competencias específicas, son los títulos competenciales concretos que amparen la acción autonómica en esas materias -en nuestro caso, los que ya se han reseñado en este informe-, los que ampararán también la acción honorífica respectiva, por la sencilla razón de que, si estatutariamente se habilita a la Comunidad Autónoma en una materia, hay que entender que esa habilitación, no sólo se refiere a las actuaciones clásicas de policía y servicio público, sino también a la de fomento, la cual se realiza mediante la forma prototípica de las subvenciones, pero también mediante la concesión de honores y distinciones.

Con base en la normativa y jurisprudencia expuestas, se ha de reconocer la competencia de la Comunidad de Madrid para dictar la norma proyectada, debiendo tenerse en cuenta que una vez reconocida esta competencia la misma se extiende también respecto del régimen sancionador que en el texto proyectado se contiene. En este sentido, la STC 157/2004, de 21 de septiembre, advierte que:

“Para abordar el enjuiciamiento del art. 72.1 tenemos que partir de nuestra doctrina sobre la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, respecto de la cual hemos señalado en el fundamento jurídico 8 de la STC 124/2003, de 19 de junio, que: "debe señalarse ante todo su carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas, como hemos declarado en diversas resoluciones (SSTC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 25; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 29; 96/1996, de 30 de mayo, FJ 7). De ahí que las Comunidades Autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador (art. 25.1 CE), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido



respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1 CE; SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8; 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 3). La regulación de las infracciones y sanciones que las Comunidades Autónomas lleven a cabo estará pues limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal (STS 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 29) y, en todo caso, habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE; de igual modo el procedimiento sancionador habrá de ajustarse al 'administrativo común', cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 CE), sin que ello implique que toda regulación del Derecho administrativo sancionador, por el hecho de afectar al ámbito de los derechos fundamentales, sea competencia exclusiva del Estado (STC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8)". (El subrayado es propio).

Tercera.- Tramitación.

El artículo 15.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, atribuye la iniciativa legislativa al Gobierno, en los términos que se establezcan en el Reglamento de la Asamblea. Por su parte, el artículo 21 d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, determina que corresponde al mismo *“Aprobar los proyectos de Ley para su remisión a la Asamblea”*.

La concreta iniciativa para la elaboración y tramitación del Anteproyecto se ejerce en este caso por la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, a la que compete la competencia en materias de *“seguridad, política interior y protección civil”* (artículo 1.3 c) 3º 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).

Al respecto de esta tramitación, cabe observar que recientemente el Decreto 52/2021, ha dotado a la Comunidad de Madrid de una regulación propia para la elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Administración autonómica.

De conformidad con la Disposición transitoria única del citado Decreto, *“los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior”*. Así, habiéndose iniciado la



tramitación del Anteproyecto de Ley que nos ocupa con posterioridad a la entrada en vigor del referido Decreto 52/2021, debemos atender a lo dispuesto en el mismo.

Igualmente, debemos tener en consideración la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), cuyo artículo 60 dispone lo siguiente:

- “1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.
2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.
3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo 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.
4. 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, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

A la vista de la documentación remitida, se aprecia la elaboración por la Viceconsejería de Interior y Dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 -Consejería de Presidencia, Justicia e Interior-, de la Memoria de análisis de impacto normativo cuyo contenido se ajusta, en términos generales, a lo previsto en el artículo 6 del Decreto 52/2021.

Se incorporan al expediente otras versiones anteriores de la citada Memoria, de modo que ha ido actualizándose su contenido con ocasión de la tramitación de la norma.

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias que informa (doctrina que resulta perfectamente extrapolable a los anteproyectos de ley), la actualización de la MAIN permitirá comprobar que,





de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”*. Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero.

Ha sido remitida también la Orden del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, de 5 de noviembre de 2021, por la que se acuerda la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación del Proyecto de Decreto, de conformidad con lo que resulta del artículo 11.1.a) del Decreto 52/2021.

Recordamos, en esta sede, que el Consejo de Estado ya alertó en su Dictamen 779/2009, de 21 de mayo, sobre el uso prudente que había de hacerse de las declaraciones de urgencia, especialmente en asuntos en los que, por su especial complejidad y envergadura, puede *“padecer más la calidad que el Consejo de Estado se esfuerza en mantener en sus dictámenes.”* Y es que *“es característica de la Administración consultiva clásica la de operar con sosiego y reflexión, en un proceso no siempre rápido de maduración, que puede quedar frustrado si se trasladan al Consejo de Estado, en demasía, las exigencias y apremios propios de la Administración activa”*.

Por otro lado, constan los informes a que se refiere el artículo 7.3.c) del Decreto 52/2021. En concreto, el informe de impacto por razón de género, confeccionado por la Dirección General de Igualdad, en aplicación del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres; el informe de impacto de la norma en la familia, la infancia y la adolescencia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad y exigido por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y por la Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas; y el informe de impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad, de conformidad con 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 y el artículo 21 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.



Asimismo, constan, en la documentación remitida a este Servicio Jurídico, el Informe 54/2021, de coordinación y calidad normativa, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 8.5 del referido Decreto.

De igual forma, constan, en los términos reseñados en el antecedente de hecho único, los informes de la Dirección General de Presupuestos, la Dirección General de Recursos Humanos, la Dirección General de Función Pública, la Intervención General, -todas ellas de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo-, así como los informes de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid y de la Dirección General del Proceso Integrado de Salud -Consejería de Sanidad-.

En aplicación del artículo 4.3 del Decreto 52/2021, el Anteproyecto ha sido remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las restantes Consejerías que integran la Administración de la Comunidad de Madrid.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 60.2 de la Ley 10/2019 y el artículo 9 del Decreto 52/2021, mediante Resolución del Viceconsejero de Interior y Director de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, de 29 de abril de 2022, se acordó la apertura del trámite de audiencia e información pública, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, por un período de 7 días hábiles, habiéndose recibido las alegaciones que, remitidas a esta Abogacía General, han sido referidas *ut supra*.

Finalmente, observamos que, mediante Resolución del Viceconsejero de Interior y Director de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 el Anteproyecto de Ley fue sometido a trámite de consulta pública desde el 11 de octubre de 2021 hasta el 2 de noviembre de 2021.

Cuarta.- Cuestiones sustantivas.

A continuación, examinaremos el contenido del Anteproyecto de Ley en el que se pretende, como se ha señalado, establecer el Sistema Integrado de Protección Civil y



Emergencias de la Comunidad de Madrid, crear la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, regular las particularidades de su régimen sancionador e integrar la normativa de protección civil y emergencias aplicable en la Comunidad de Madrid

Respecto al **título**, de conformidad con la Directriz 6 de la Resolución de 28 de julio de 2005, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, Directrices), se identifica como “Anteproyecto de Ley”.

Conforme establece la Directriz 7, el nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y el objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. Debe reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición.

Teniendo en cuenta que el contenido del Anteproyecto que se informa no se limita a regular el Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid, sino que también crea la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, convendría reformular el título de la norma a fin de que exprese con exactitud y precisión la materia que regula.

La **parte expositiva** describe el contenido de la norma e indica su objeto y finalidad así como las competencias en cuyo ejercicio se dicta, por lo que cumple con el contenido que le es propio, en consonancia con lo previsto en las Directriz 12.

También se indica que el Anteproyecto de ley es coherente con los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y en el artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose la adecuación de la norma a dichos principios, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sentada en el Dictamen de 18 de enero de 2018, que señala lo siguiente:

“(…) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad



jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos”. (El subrayado es nuestro).

Se observa una errata en el apartado II, primer párrafo, debiéndose suprimir el término “se” en la expresión: “*La presente ley se está integrada (...)*”.

En cuanto a la **parte dispositiva**, el Proyecto que se somete a informe se compone de cuarenta y seis artículos, ocho disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria y tres finales

A continuación nos referiremos exclusivamente a aquellos artículos del Anteproyecto sobre los que se entiende preciso hacer algún tipo de consideración.

El **Título Preliminar**, que comprende los **artículo 1 a 4**, viene referido a las “*Disposiciones generales*”. En relación con estos artículos debemos advertir que los mismos son conformes con los principios generales contenidos en la Ley 17/2015, la cual, según establece su Disposición final primera “*se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.29.^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública*”, y ello sin perjuicio de lo que hemos ya señalado en este informe respecto de las competencias de la Comunidad de Madrid en esta materia.

Tan solo advertir en relación con el **artículo 4** que no obstante establecer éste que “*Los ciudadanos serán titulares de aquellos derechos y deberes que en materia de protección civil y emergencias reconozca la legislación que regula el Sistema Nacional de Protección Civil, sin perjuicio de aquellos derechos y deberes adicionales que puedan reconocerse en la presente ley y en el resto de normas que apruebe la Comunidad de Madrid en el ejercicio de sus competencias*”, no se reconocen en el texto proyectado derecho ni deber alguno diferente de los ya previstos en la Ley 17/2015.

El **Título I**, comprende los **artículos 5 a 18** del Anteproyecto de Ley, señalando el primero de ellos en su apartado 1 que “*El Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias*



de la Comunidad de Madrid desarrolla actuaciones de anticipación de riesgos, de prevención de riesgos, de planificación de los medios y medidas para afrontarlos, de respuesta inmediata en caso de emergencia y de recuperación para restablecer las infraestructuras esenciales y paliar los daños”.

Los **artículos 6 y 7**, relativos respectivamente a las actuaciones de “*anticipación*” y de “*prevención*”, definen estos conceptos en el ámbito de la protección civil, en términos idénticos a lo que respecto de ellos establecen los artículos 8 y 10 de la Ley 17/2015.

En el **artículo 8** se establece la posibilidad de que la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 pueda “*requerir la información necesaria a todos los órganos y entidades de la Comunidad de Madrid, al resto de Administraciones Públicas y entidades privadas radicadas en la Comunidad de Madrid que se considere conveniente*”, para la elaboración del Catálogo de medios y recursos movilizables. En relación con los requerimientos a las entidades privadas es preciso tener en cuenta que esta posibilidad está expresamente prevista en el artículo 7 bis de la Ley 17/2015, según el cual “*Los ciudadanos y las personas jurídicas están sujetos al deber de colaborar, personal o materialmente, en la protección civil, en caso de requerimiento de la autoridad competente de acuerdo con lo establecido en el artículo 30.4 de la Constitución y en los términos de esta ley*”.

La actividad de planificación está prevista en el **artículo 9**, debiendo advertirse que en relación a ésta, el artículo 14 de la Ley 17/2015 establece que:

“1. Los Planes de Protección Civil son los instrumentos de previsión del marco orgánico-funcional y de los mecanismos que permiten la movilización de los recursos humanos y materiales necesarios para la protección de las personas y de los bienes en caso de emergencia, así como del esquema de coordinación de las distintas Administraciones Públicas llamadas a intervenir.

2. Los Planes de Protección Civil son el Plan Estatal General, los Planes Territoriales, de ámbito autonómico o local, los Planes Especiales y los Planes de Autoprotección.



3. El Plan Estatal General y los Planes Territoriales y Especiales de ámbito estatal o autonómico deberán ser informados por el Consejo Nacional de Protección Civil, a los efectos de su adecuación al Sistema Nacional de Protección Civil”.

En consonancia con este precepto, el **artículo 10** del Anteproyecto de Ley regula el Plan Territorial de Protección Civil de la Comunidad de Madrid (PLATERCAM), señalando su apartado 2 que *“Su aprobación se realizará mediante acuerdo del Consejo de Gobierno, previo informe favorable de la Comisión de Protección Civil de la Comunidad de Madrid y del Consejo Nacional de Protección Civil, y se publicará en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid»”*.

En cualquier caso debe advertirse que el informe favorable del Consejo Nacional de Protección Civil lo ha de ser exclusivamente a los efectos de su adecuación al Sistema Nacional de Protección Civil pues cualquier otra interpretación supondría que en el Anteproyecto de Ley se estarían ejerciendo competencias que excederían de las que corresponden a la Comunidad de Madrid en esta materia. Lo señalado es predicable también respecto a lo previsto en el artículo 12.2 en relación con la aprobación de los Planes especiales.

En cuanto a la exigencia de informe favorable de la Comisión de Protección Civil de la Comunidad de Madrid que se exige para la aprobación del Plan Territorial de Protección Civil de la Comunidad de Madrid (artículo 10), los Planes Territoriales de ámbito local (artículo 11), los Planes especiales (artículo 12), y los Planes de actuación de ámbito autonómico (artículo 13), debe señalarse que el 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 (en lo sucesivo, Decreto 61/1989), exige, en su artículo 3, el informe de ésta para el Plan Territorial de Actuación de Emergencias de Protección Civil de la Comunidad de Madrid (apartado 5) y para los Planes especiales (apartado 6), y si bien no exige que deba ser favorable, en este caso, la Comunidad de Madrid, sí que puede en el ejercicio de sus competencias exigir este sentido favorable del mismo.

En el caso de los Planes Territoriales de ámbito local y Planes de actuación de ámbito autonómico, el informe favorable de la Comisión de Protección Civil de la Comunidad de Madrid no está expresamente previsto en el Decreto 61/1989 que, en cualquier caso, en el



apartado 3.12., establece que corresponderán a esta Comisión *“Las demás funciones que le sean atribuidas por disposición legal o reglamentaria”*.

Por último, en lo que se refiere a esta actividad de planificación, debemos señalar que el texto proyectado introduce como novedad en su **artículo 13** los Planes de actuación de ámbito autonómico *“Para aquellos riesgos no contemplados en la normativa del Sistema Nacional de Protección Civil, la Comunidad de Madrid podrá elaborar Planes de Actuación de ámbito autonómico, que establezcan la organización y procedimientos de actuación de determinados medios y recursos, su integración en los procedimientos que dirigirán la emergencia y en el plan que se active por la Administración u organismo competente”*.

La existencia de estos Planes deberá, en cualquier caso, estar limitada al ámbito de las competencias que corresponden a la Comunidad de Madrid en el ámbito de la materia de protección civil en los términos que hemos señalado en este informe.

El **artículo 14**, referido a los Planes de Autoprotección, señala que los mismos *“establecen el marco orgánico y funcional previsto para los centros, establecimientos, instalaciones o dependencias recogidas en la normativa básica aplicable, con el objeto de prevenir y controlar los riesgos de emergencia de protección civil sobre las personas, los bienes y medio ambiente...”*. Debemos advertir que la referencia al *“medio ambiente”* no está recogida en el artículo 15.4 de la Ley 17/2015 que regula estos Planes de Autoprotección, pero sí en el Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia, concretamente en su Exposición de motivos, debiendo tenerse en cuenta que según resulta de su punto 1.1 *“La presente Norma Básica tiene como objeto el establecimiento de los criterios esenciales, de carácter mínimo, para la regulación de la autoprotección...”*, por lo no existe obstáculo jurídico para lo previsto en el artículo 14 del Anteproyecto de Ley.

Los **artículos 15 y 16** vienen referidos a las emergencias ordinarias, que tal y como ya hemos advertido en este informe, son aquellas que no tiene afectación colectiva, y que la Comunidad de Madrid regula en el ejercicio de sus competencias en la Ley 25/1997, debiendo señalarse tan solo que de conformidad con la Directriz 73 la referencia que a ésta se hace en



el artículo 15.2 deberá ser Ley 25/1997, de 26 de diciembre, de Regulación del Servicio de Atención de Urgencias 1-1-2.

El **artículo 17** regula la actividad de recuperación. En relación con ésta la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de abril de 2016 señala que:

“4. Como hemos anticipado en el fundamento jurídico anterior, ambas partes consideran que la materia competencial en la que deben ubicarse las ayudas cuestionadas es, de modo preferente, la materia “protección civil” y, a este respecto, la doctrina de este Tribunal ha tenido ocasión de definirla como aquel “conjunto de reglas y protocolos dirigidos a regular la forma de actuar de las Administraciones públicas movilizando los distintos medios y servicios necesarios para hacer frente o dar respuesta a una situación de emergencia coordinando los diversos servicios que han de actuar para proteger a personas y bienes, para reducir y reparar los daños y para volver a la situación de normalidad” (STC 155/2013, de 10 de septiembre, FJ 3). Así, todas aquellas actuaciones para proteger a personas y bienes que deban emprenderse para hacer frente o dar respuesta a una situación de emergencia tienen un encuadre natural dentro de la materia protección civil. Tales actuaciones incluirían tanto las acciones preventivas, como las actuaciones tendentes a la inmediata protección y socorro de personas y bienes consecuencia de situaciones catastróficas, es decir la respuesta inmediata a las emergencias, pero incluirían también aquellas otras acciones dirigidas al restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, esto es, las medidas de “reducción y reparación de daños y para volver a una situación de normalidad”. (El subrayado es propio).

El **Título II** viene referido a la “*Organización del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias*” y comprende los **artículos 19 a 24**.

El **artículo 19** señala quienes participan en el Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid, debiendo advertirse que la referencia contenida en el apartado d) a los voluntarios de las agrupaciones de protección civil de los municipios de la Comunidad de Madrid, debería hacerse a las Agrupaciones Municipales de Voluntarios de Protección Civil en la Comunidad de Madrid.

Así mismo, y teniendo en cuenta que en el apartado e) de este artículo 19 se hace referencia a “*Aquellos que determine la legislación vigente*”, resulta innecesaria la referencia



específica a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado y la Unidad Militar de Emergencias que se hace en el apartado 2.

En el apartado 3 del **artículo 21**, se sugiere sustituir el término “*convenios de colaboración*”, por el de “*convenio*”, en consonancia con la terminología utilizada en el artículo 47 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015).

El **Título III** se dedica a la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 y comprende **los artículos 25 a 41**.

En particular, el **artículo 25** se refiere a la creación, naturaleza, adscripción y régimen jurídico de la Agencia.

En este sentido, la referida Agencia se configura, en el apartado 1, como un “*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*”.

Por su parte, los apartados 2 y 3 añaden, en relación al régimen jurídico de la Agencia, cuanto sigue:

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

3. La Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 ejercerá sus potestades administrativas de acuerdo con el derecho administrativo, lo que hará en todo caso en materia de:

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.
- e) Régimen de personal.
- f) Relación con otras Administraciones públicas y la ciudadanía”.

Como puede apreciarse, el Anteproyecto de Ley ha optado por configurar la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 como un ente de los contemplados en el artículo 6 de la Ley 9/1990, que dispone que *“el resto de Entes del sector público de la Comunidad no incluidos en los artículos anteriores se regirá por su normativa específica”*.

A este respecto, conviene recordar que la Ley 9/1990, en sus artículos 4 y 5, distingue, en consonancia con la clasificación establecida en el artículo 2 de la Ley 1/1984, de 19 de enero, de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 1/1984), los siguientes tipos de entidades en el sector público autonómico: los organismos autónomos (administrativos y mercantiles), los órganos de gestión sin personalidad jurídica y las empresas públicas (en las que tienen cabida las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación, directa o indirecta, de la Comunidad de Madrid, sus organismos autónomos, entidades de derecho público y demás entes públicos y las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia que por la naturaleza de su actividad y en virtud de Ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado).

Ahora bien, el artículo 6 de la Ley 9/1990, añade una categoría adicional a dicha clasificación, al referirse al *“resto de Entes del sector público de la Comunidad no incluidos en los artículos anteriores”*.

Por tanto, además de los organismos autónomos, de los órganos de gestión sin personalidad jurídica y de las empresas públicas, el artículo 6 de la Ley 9/1990 prevé la



existencia de otros entes del sector público que no tienen cabida en las categorías anteriores, de modo que el indicado precepto permite dar cobertura a todos aquellos entes “atípicos” que no se acomodan a la naturaleza de las entidades incluidas en los artículos 4 y 5 de la Ley 9/1990 y en el artículo 2 de la Ley 1/1984.

A la vista de la literalidad de la norma, se observa que los entes contemplados en el artículo 6 de la Ley 9/1990 se caracterizan, por una parte, por ser distintos de los regulados en los artículos 4 y 5, y, por otra parte, por regirse por su normativa específica. A este respecto, clarifica el artículo 6 que *“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”*.

Una vez perfiladas las notas identificativas de los entes del sector público a que se refiere el artículo 6 de la Ley 9/1990, se debe examinar si la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 participa de la naturaleza propia de los mismos, lo que supondría determinar que la Agencia proyectada no resulta encuadrable en los restantes tipos de entidades del sector público definidos en la Ley 9/1990.

En lo que aquí interesa, el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Ley 9/1990 define los organismos autónomos administrativos como *“aquellos que prestan servicios públicos sujetos al régimen administrativo”*.

Más específicamente, el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Ley 1/1984 declara que *“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”*.

A la luz de la definición de los organismos autónomos que realiza la normativa autonómica se aprecia una importante similitud entre estos y la Agencia proyectada. Así, conforme al artículo 27 del Anteproyecto, las funciones de la Agencia implican la prestación de



servicios públicos, al derivar de las competencias en materia de dirección y gestión del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid; de 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; así como todas aquellas que se le asignen para coadyuvar a la consecución de los fines de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112. En este sentido, el apartado III.2 de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo reconoce que una de las finalidades de la creación de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 es *“la mejora de la eficacia y eficiencia de la prestación de los servicios públicos que se le encomiendan”*.

Igualmente, el Anteproyecto determina la sujeción de la Agencia al Derecho público (art. 25, apartados 2 y 3); le reconoce personalidad jurídica propia (art. 25, apartado 1) y un patrimonio propio (art. 35), cuya administración se confiere al Consejo de Administración y al Director de la Agencia (art. 29, apartado 3, letra k) y art. 31, apartado 2, letra c)); se le encomienda la dirección y gestión del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid (art. 27, apartado 1) -en régimen de descentralización, al ser una entidad distinta de la Administración de la Comunidad de Madrid, adscrita a la a la *“Consejería competente en materia de protección civil, seguridad y emergencias”* (art. 25, apartado 2)- y la administración de los bienes que se le adscriban (art. 35, apartados 2 y 3, art. 29, apartado 3, letra k) y art. 31, apartado 2, letra c)).

Se aprecia, asimismo, que la regulación de las funciones del Consejo de Administración y de la hacienda de la Agencia proyectada es sustancialmente idéntica a la contenida en la Ley 1/1984 para los Organismos Autónomos; y se prevé que el presupuesto se regirá por lo establecido en la Ley 9/1990 para *“los presupuestos de la Administración de la Comunidad de Madrid y sus Organismos Autónomos”*.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo, en su apartado IV.3, reconoce que *“el nuevo ente comparte el régimen jurídico sometido a derecho público de otros organismos autónomos”*, pero según indica *“lo hace por elección en su norma de creación y no por sometimiento a la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid y trasciende, por tanto, a la regulación propia de los Organismos*



Autónomos y Empresas Públicas, avocando para sí, mediante integración, la estructura anterior para crear un nuevo ente que aproveche sinergias y permita ofrecer respuestas globales en situaciones de emergencia. Y ello pivotando sobre una organización y estructura propia que es su razón de ser y que viene determinada por su propia ley de creación”.

Y añade, con relación al régimen jurídico que *“no todos los elementos son coincidentes con el rigor de la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, ya que, por ejemplo, se introduce junto a los órganos de gobierno, el de “dirección” y esta se materializa en la figura del Director de la Agencia, con funciones propias y no con la denominación de “Gerente” que es la empleada por la Ley citada”.*

A nuestro juicio la forma de organización del ente no es un elemento determinante de la naturaleza de los organismos autónomos, sino que los mismos se caracterizan, tal y como hemos expuesto *ut supra*, por la prestación de servicios públicos en régimen de Derecho administrativo, y descentralización, de modo que ejercen funciones propias de la actividad administrativa de la Administración territorial de la que dependen, con personalidad jurídica y patrimonio propios. De darse dichas circunstancias, que son las determinantes de su naturaleza jurídica, estaríamos ante un organismo autónomo, cuya forma de organización y estructura deberían acomodarse a las previsiones contenidas en la Ley 1/1984 para dichos organismos, por lo que únicamente en caso de presentar una naturaleza jurídica distinta, no encuadrable en la modalidad de organismo autónomo, órgano de gestión sin personalidad jurídica o empresa pública, podría, conforme al artículo 6 de la Ley 9/1990, incorporarse el ente proyectado en la categoría de *“resto de Entes del sector público”*.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo recoge una interpretación distinta al señalar que *“la naturaleza jurídica del “Ente” del artículo 6, da cabida de manera flexible a entes de Administración Institucional que, si bien comparten algunos elementos definitorios con los Organismos Autónomos o las Empresas Públicas, como pueden ser su adscripción al régimen jurídico público, no se ciñen absolutamente a la regulación de la Ley 1/1984, de 19 de enero reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, porque en cumplimiento de sus fines, su estructura, su organización, integración de servicios o*



coordinación de unidades poseen características singulares propias, con independencia de que, por elección en su Ley de creación, se opte por el sometimiento al derecho público.

Otra interpretación podría llegar a excluir la existencia de estos entes, si previamente debieran ser reconducidos, por su régimen jurídico público o sus fines de servicio público a los Organismos Autónomos o Empresas Públicas como conditio sine qua non de su existencia. No parece haber sido la voluntad en la norma que los regula, que establece la figura del ente desde la flexibilidad que supone no estar ampliamente regulado en otra norma, como si lo están esas otras dos figuras de Administración Institucional que se rigen por la Ley 1/ 1984, de 19 de enero”.

Sin embargo, dicha interpretación no se compadece, en nuestra opinión, con la literalidad del artículo 6 de la Ley 9/1990 que se refiere al “*resto de Entes del sector público de la Comunidad no incluidos en los artículos anteriores*”, de modo que dicho precepto regula una categoría residual que permite incluir en el mismo a aquellas entidades que no se acomodan a la naturaleza de los organismos autónomos, de los órganos de gestión sin personalidad y de las empresas públicas. En otro caso, cualquier ente, con independencia de su naturaleza, podría resultar encuadrable en el artículo 6 de la Ley 9/1990, lo que desvirtuaría y podría llegar a dejar sin efecto las categorías de entes del sector público definidas en la normativa autonómica.

Desde dicha perspectiva, para poder calificar a la Agencia proyectada como ente del sector público encuadrable en el artículo 6 de la Ley 9/1990 resulta preciso que se justifique debidamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo que las características de los Organismos Autónomos definidas en el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Ley 9/1990 y en el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Ley 1/1984 no concurren en la Agencia proyectada.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

En el apartado 2 del artículo 25 se define el régimen jurídico de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, y se indica cuanto sigue:



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

La remisión a “*las demás disposiciones que resulten de aplicación en atención a su naturaleza*”, resulta excesivamente genérica, por lo que razones de seguridad jurídica, aconsejan una mayor concreción y precisión de la normativa aplicable.

Sin perjuicio de lo anterior, debería incorporarse una referencia al estatuto de la Agencia que, según el artículo 27, apartado 2, del Anteproyecto desarrollará su organización y funciones.

En el apartado 3, del artículo 25, se señala que “*la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 ejercerá sus potestades administrativas de acuerdo con el derecho administrativo (...)*”. A la vista de dicha redacción surge la duda de si podrían desarrollarse por la Agencia funciones de otra naturaleza, y cuál sería el régimen jurídico aplicable, por lo que convendría clarificar este extremo.

El **artículo 26** contempla los fines de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112. En coherencia con lo establecido en el artículo 25.1 del Anteproyecto de Ley, por el que se crea la Agencia, sería más adecuado sustituir la expresión “*se constituye*” por “*se crea*”.

El **artículo 27** describe las funciones de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 e incorpora una mención a las competencias en materia de asociaciones, espectáculos públicos y actividades recreativas.

Sería deseable que se justificara en la Exposición de Motivos, al igual que se hace en la Memoria del Análisis del Impacto Normativo, la vinculación de la materia de asociaciones, espectáculos públicos y actividades recreativas con la relativa a la seguridad, dado que conforme al artículo 26 del Anteproyecto, la Agencia “*se constituye para ejercer las competencias de protección civil, seguridad y emergencias atribuidas a la Comunidad de Madrid*”.



En el apartado 3, del artículo 27 se alude a que a la Agencia “*se le asignará el personal y los servicios necesarios para llevar a cabo sus fines y cumplir las funciones que tiene asignadas*”. En este punto, deberá tenerse en cuenta que dicha asignación se deberá acomodar a la normativa aplicable.

El **artículo 28** se refiere a los órganos de gobierno y de dirección de la Agencia y establece en su apartado 2 que “*el órgano de dirección es el Director de la Agencia*”.

Por su parte, el artículo 32 del Anteproyecto al definir la estructura orgánica declara que “*para la realización de sus funciones, la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 será dirigida por el Director de la Agencia, bajo cuya supervisión y control podrán establecerse órganos de dirección que ejercerán, a su vez, la superior dirección de las unidades organizativas y servicios que se determinen por decreto de Consejo de Gobierno (...)*”.

La utilización en el precepto transcrito del término “*órganos de dirección*” con la finalidad de hacer referencia a aquellos que pueden establecerse bajo la supervisión y control del Director resulta confusa, puesto que en el artículo 28 se indica que el órgano de dirección es el Director de la Agencia, por lo que se sugiere que se revise la redacción y que se clarifique si existe uno o varios órganos de dirección.

El **artículo 29** se refiere al Consejo de Administración, que está integrado por el Presidente y ocho vocales.

Con relación a los vocales, se prevé que conformen el Consejo de Administración “*cinco vocales en representación de la Comunidad de Madrid, con rango de viceconsejero, director general o asimilado de las materias competenciales que se determinen en el estatuto de la Agencia*” y se añade que “*será miembro nato del Consejo de Administración el Director de la Agencia, por su condición de alto cargo según se establezca en el estatuto de la Agencia serán nombrados y, en su caso, cesados, por decreto del Consejo de Gobierno*”.

Dados los fines y las funciones de la Agencia, sería deseable que se delimitasen en la norma proyectada las materias competenciales que determinarán la participación en el Consejo de Administración, en consonancia con los referidos fines y funciones.



Por otra parte, parece que el Director de la Agencia formará parte de los cinco vocales, que corresponde designar a la Administración autonómica, si bien, convendría que se revisara la redacción para precisar que, entre los referidos vocales, se encuentra, en todo caso, el Director de la Agencia.

El apartado 3 del artículo 29 del Anteproyecto enumera las funciones del Consejo de Administración, de manera prácticamente idéntica, a la delimitación de las funciones que para el Consejo de Administración de los Organismos Autónomos realiza el artículo 10 de la Ley 1/1984.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe significar que sería deseable que en el Anteproyecto se hiciese constar el órgano al que compete proponer al Consejo de Administración la aprobación del presupuesto, de las cuentas anuales y de la memoria anual de las actividades, del programa de actuación anual, de las plantillas orgánicas o del organigrama funcional (art. 29, apartado 3, letras a), b), c), f) y h)), puesto que no existe referencia en el Anteproyecto al órgano competente para realizar dicha proposición al Consejo de Administración.

En la letra d) se alude a la necesidad de dar cuenta de los acuerdos referidos al ejercicio de toda clase de acciones y recursos, así como al desistimiento y allanamiento, “*al consejero al que esté adscrito el ente, o al de la Presidencia en los supuestos de adscripción múltiple*”.

En la medida en que, según el artículo 25, apartado 1, del Anteproyecto la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 se adscribe “*a la consejería competente en materia de protección civil, seguridad y emergencias*”, sería preferible eliminar la mención a los supuestos de adscripción múltiple.

En la letra e) se atribuye al Consejo de Administración “*el control de la actuación del Director de la Agencia*”. Por su parte, el artículo 30, letra g), se otorga al Presidente la competencia para “*controlar directamente la actuación del Director de la Agencia*”, por lo que parece existir un cierto solapamiento entre ambas funciones que, por estar atribuidas a órganos distintos, deberían ser diferenciadas con una mayor nitidez.



En la letra j) se confiere al Consejo de Administración la “*aprobación de los convenios, conciertos y acuerdos de cooperación o cualesquiera otros con otras Administraciones Públicas*”.

A propósito de dicha redacción, conviene significar que la figura del concierto no se contempla en la normativa actual de contratación pública, a diferencia de lo que ocurría en la normativa anterior, por lo que se sugiere su supresión y su sustitución, en su caso, por una mención al término “*contratos*”.

Por otra parte, se desconoce si la expresión “*cualquiera otros*” va referida exclusivamente a los acuerdos, si la voluntad del prelegislador es referirse a los convenios, conciertos y acuerdos de cooperación, o si se pretende incluir cualesquiera otros negocios jurídicos, por lo que debería clarificarse esta cuestión.

En la letra k) se atribuye al Consejo de Administración la “*administración del patrimonio y de los bienes de la Agencia*”. Asimismo, el artículo 31, apartado 2, letra c) confiere al Director de la Agencia la función de “*administrar el patrimonio y los bienes*”.

Se hace preciso revisar la redacción para evitar la atribución de una misma función a dos órganos distintos y poder deslindar el ámbito de actuación de cada uno de dichos órganos.

El **artículo 30** regula la figura del Presidente.

En la letra a) se declara que al Presidente le corresponde la función de “*ostentar la representación de la Agencia*”. El artículo 31, apartado 2, letra b), dispone que compete al Director de la Agencia “*ostentar la representación legal de la Agencia*”.

Dado que el concepto de “*representación*” utilizado para definir la competencia del Presidente permitiría englobar la representación legal a que se refiere el artículo 31, en relación con el Director de la Agencia, debe revisarse el Anteproyecto, de modo que puedan diferenciarse las funciones atribuidas a uno y a otro cargo y evitar posteriores problemas interpretativos en la aplicación de la norma.



En la letra c) se atribuye al Presidente la función de “*suscribir en nombre de la Agencia los convenios de colaboración que pudieran acordarse de acuerdo con las funciones del mismo*”, mientras que el artículo 31, apartado 2, letra d), otorga al Director de la Agencia la función de “*suscribir los convenios (...) de acuerdo con lo previsto en la normativa vigente*”.

A la vista de la redacción proyectada, surgen dudas acerca de qué convenios deberán ser suscritos por el Presidente y de cuáles deberán ser formalizados por el Director de la Agencia, por lo que debe clarificarse este extremo, a fin de evitar la atribución de una misma función a dos órganos distintos.

Se hace necesario en este punto insertar, en su caso, la función de suscribir los acuerdos de cooperación a que se refiere el artículo 29.3.j) –aprobados por el Consejo de Administración–.

Por otra parte, se sugiere sustituir el término “*convenios de colaboración*”, por el de “*convenio*”, en consonancia con la terminología utilizada en el artículo 47 de la Ley 40/2015.

El **artículo 31** se dedica al Director de la Agencia.

Convendría dotar de mayor concreción a la redacción del apartado 1 de este artículo (en lugar de contener una remisión a lo determinado en el estatuto de la Agencia) al objeto de clarificar a quien corresponderá asumir este cargo.

Sin perjuicio de lo ya expuesto en cuanto al solapamiento de funciones, cabe destacar que el apartado 2, letra e), declara que corresponde al mismo, “*ejercer las funciones de dirección del personal de la Agencia*”.

Surge en este punto la duda de cómo se compadece dicha función con las competencias en materia de personal que el artículo 29, apartado 3, letra f), del Anteproyecto otorga al Consejo de Administración, así como con la mención contenida en el artículo 32, en cuya virtud los órganos de dirección que puedan establecerse bajo la supervisión y control del Director de la Agencia ejercerán “*la superior dirección de las unidades organizativas y servicios que se determinen (...)*”, debiendo “*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 (...)". Dicho extremo deberá clarificarse.

En el **artículo 32**, primer apartado, se advierte una errata en la expresión "*decreto de Consejo de Gobierno*", cuando lo correcto sería referirse al "*decreto del Consejo de Gobierno*".

Entre las funciones que se asignan a los órganos de dirección se cita expresamente la de "*vigilancia y control*" de las unidades organizativas y servicios, lo que parece solaparse con ejercicio de la función de vigilancia de todas las unidades y servicios de la Agencia, atribuida al Consejo de Administración en el artículo 29.3.i) del Anteproyecto. Se aconseja, por ello, revisar tal aspecto.

El **artículo 35** se refiere al patrimonio de la Agencia y prevé, en su apartado 4, la reversión de los bienes y derechos que la Comunidad de Madrid hubiera adscrito a la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 en las mismas condiciones que tenían en el momento de producirse la adscripción para el supuesto en que la Agencia "*se extinga o sufra una modificación que afecte a la naturaleza de sus funciones, y siempre que la modificación tenga incidencia en los mencionados bienes y derechos*".

La Ley proyectada no contempla ninguna causa de modificación de la Agencia, ni la forma en que la misma debiera producirse, por lo que debe clarificarse la expresión "*modificación que afecte a la naturaleza de sus funciones*", a fin de determinar el alcance y significado de la misma.

Se sugiere, igualmente, que se incorpore en este precepto una referencia a que, en caso de extinción, el patrimonio de la Agencia se integrará en el patrimonio de la Comunidad de Madrid, en consonancia con lo establecido en el artículo 68 de la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, puesto que únicamente se contempla en el Anteproyecto la posibilidad de reversión de los bienes y derechos adscritos, pero no se incluye ninguna mención en relación con los bienes y derechos adquiridos por la propia Agencia.

En el **artículo 36** se prevé que "*el control 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 y de conformidad con la normativa de la Hacienda de la Comunidad de Madrid’.

Sería deseable que el Anteproyecto definiese con mayor precisión la forma en la que se ejercerá el control de la gestión económico-financiera, en vez de remitir dicha regulación al estatuto.

El **artículo 37** se dedica a la contratación con indicación, en su apartado 1, de que “se regirá por la normativa vigente en materia de contratación pública”.

Se sugiere que se matice la redacción proyectada con una mención al tipo de ente que, a efectos de contratación y conforme a las previsiones del artículo 3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, 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, constituye la Agencia proyectada, a fin de delimitar el régimen jurídico aplicable.

En el apartado 2 resultaría más oportuno señalar que el órgano de contratación será el Director de la Agencia en lugar de emplear la expresión “Dirección de la Agencia”, en consonancia con lo preceptuado en el artículo 61.1 de la precitada Ley 9/2017, a cuyo tenor: “*La representación de las entidades del sector público en materia contractual corresponde a los órganos de contratación, unipersonales o colegiados que, en virtud de norma legal o reglamentaria o disposición estatutaria, tengan atribuida la facultad de celebrar contratos en su nombre*”.

En el apartado 3, se declara que “*la Agencia dispondrá de una mesa de contratación permanente, designada conforme a la normativa vigente*”.

Nada hay que objetar a esta previsión legal, aunque conviene advertir que, si se quisiera evitar incorporar esta regla a una norma legislativa con las consecuencias inherentes de rigidez para su modificación o derogación, el Decreto 49/2003, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, ya recoge en su artículo 18 la posibilidad de constituir mesas con dicho carácter.



Por otra parte, por razones de precisión terminológica, se sugiere la sustitución de la expresión “*designada*” por la de “*constituida*”.

El **artículo 38** regula el personal de la Agencia y establece en su apartado 1, que “*el personal al servicio de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 estará formado por el personal funcionario y personal laboral de la Comunidad de Madrid adscrito a la misma*”.

El informe de la Dirección General de Función Pública emitido a propósito del Anteproyecto de Ley examinado sugiere que se suprima la expresión “*de la Comunidad de Madrid*”, en la medida en que “*puede haber personal funcionario de otras Administraciones Públicas, que conforme a su participación en las convocatorias de provisión de puestos de trabajo que, en su caso, se convoquen podrá prestar sus servicios en la Agencia*”. De acuerdo con lo señalado en la MAIN, tal observación ha sido acogida, si bien el texto final no contempla este cambio. Resultará necesario, en consecuencia, revisar y clarificar tal aspecto.

En el **artículo 39**, referido al personal de la unidad de información y comunicación de la Agencia, se declara que “*tendrá la consideración de personal de emergencias a todos los efectos de su participación en el operativo*”.

Se sugiere, por razones sintácticas, que la expresión “*a todos los efectos*” sea sustituida por la de “*a los efectos*”.

El **artículo 40** se titula “*equipos informáticos*”.

Sin embargo, el referido precepto alude a “*redes y servicios de telecomunicaciones*”, al “*soporte de las comunicaciones*”, a los “*sistemas de información y comunicaciones*” o a los “*sistemas críticos de soporte de la actividad*”, por lo que resulta aconsejable, por razones de técnica normativa, que se revise el título del precepto, dado que el mismo no parece compadecerse con su contenido. Concretamente, la Directriz 28 dispone que “*los artículos deberán llevar un título que indique el contenido o la materia a la que se refieren*”.

En el apartado 1, se indica que “*a efectos de informática y comunicaciones de carácter general, la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 queda incluida en el ámbito en el*



que la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid desarrolla sus competencias”.

Se aprecia que el Anteproyecto confiere a la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid determinadas funciones que no son las expresamente contempladas en el artículo 10 de la Ley 7/2005, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (en adelante, Ley 7/2005).

En particular, el artículo 10, apartado Dos dispone cuanto sigue:

- “1. La Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid ejercerá sus funciones, en el ámbito de la Administración General y sus Organismos Autónomos, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado siguiente.
2. Dichas funciones se ejercerán además respecto de las empresas públicas y demás entes públicos para la implementación de los productos y servicios declarados como de uso uniforme y exclusivo en toda la Comunidad de Madrid; y para la implantación de los servicios y sistemas de información corporativos o institucionales, de aplicación en toda la Comunidad de Madrid.
3. Adicionalmente, la Agencia podrá convenir con las empresas públicas y demás entes públicos sobre otros ámbitos y contenidos que se acuerden y se encuentren en el ámbito de sus funciones”.

Como puede apreciarse, en virtud del artículo 10. Dos de la Ley 7/2005, la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid Digital ejerce respecto de los “*demás entes públicos*” –categoría en la que conforme a lo señalado en el artículo 25 del Anteproyecto pretende encuadrarse la Agencia proyectada- las funciones relativas a la implementación de los productos y servicios declarados como de uso uniforme y exclusivo en toda la Comunidad de Madrid y a la implantación de los servicios y sistemas de información corporativos o institucionales, de aplicación en toda la Comunidad de Madrid. La Ley 7/2005 permite, además, que la Agencia pueda “*convenir*” con los entes públicos sobre otros ámbitos y contenidos que se encuentren en el ámbito de sus funciones.



Ahora bien, la atribución por Ley, en vez de por la vía del convenio a que parece referirse la Ley 7/2005, de determinadas funciones incluidas en el ámbito en el que la Agencia para la Administración de la Comunidad de Madrid desarrolla sus competencias, no merece reproche jurídico alguno.

En el apartado 4, se prevé que *“podrá corresponder a la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 la gestión de los sistemas críticos soporte de la actividad de los demás servicios de emergencia que la integran”*.

Por razones de seguridad jurídica, debiera determinarse si la Agencia proyectada asume o no dichas funciones, en vez de configurarse dicha previsión con carácter potestativo.

El **Título V**, que comprende los **artículos 42 a 46**, viene referido al “Régimen sancionador”.

En el apartado 1 del **artículo 42**, de conformidad a la Directriz 73, las referencias deberán hacerse a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El **artículo 44** establece la relación de infracciones muy graves, graves y leves. Como ya se ha advertido en este informe la potestad sancionadora de las Administraciones públicas tiene carácter instrumental respecto del ejercicio de sus competencias sustantivas.

En este sentido, deberá darse una redacción a este artículo 44, delimitándose conceptos como *“recursos de las Administraciones”* o *“teléfonos u otros medios habilitados para dar avisos de urgencias o emergencias”*, con el objeto de acotar estas infracciones al ámbito de las competencias que corresponden a la Comunidad de Madrid en materia de protección civil y del Servicio de Atención de Urgencias 1-1-2.

Esta consideración tiene carácter esencial.



Por otro lado, y teniendo en cuenta que el artículo 31 de la Ley 40/2015 establece que *“No podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento”*, debe advertirse en relación con los artículos 44.2, 44.3.a) y 44.3.c) que el artículo 561 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre del Código Penal, castiga con la pena de prisión de tres meses y un día a un año o multa de tres a dieciocho meses a *“quien afirme falsamente o simule una situación de peligro para la comunidad o la producción de un siniestro a consecuencia del cual es necesario prestar auxilio a otro, y con ello provoque la movilización de los servicios de policía, asistencia o salvamento”*, y en relación con el artículo 44.3.d) que el artículo 402 bis del mismo texto legal castiga con pena de multa de uno a tres meses al que *“sin estar autorizado usare pública e indebidamente uniforme, traje o insignia que le atribuyan carácter oficial”*.

Se sugiere, asimismo, reformular la redacción del apartado 3. d) de este artículo 44 a fin de dotarle de mayor claridad, pues la mención a *las “personas voluntarias de Protección Civil de la Comunidad de Madrid”* resulta un tanto confusa.

En relación con las **disposiciones de la parte final** debe señalarse que las mismas son conformes con lo previsto en las Directrices 38 y siguientes y ello sin perjuicio de las observaciones que se señalan a continuación.

La **Disposición adicional primera** establece la posibilidad de que la Comunidad de Madrid pueda personarse como acusación particular en los procedimientos judiciales derivados de emergencias acaecidas en la Comunidad de Madrid cuyos hechos sean constitutivos de ilícito penal. Sin embargo, se considera innecesario este reconocimiento expreso pues la Comunidad de Madrid podrá ejercer la acusación particular en cuanto "ofendido", o "perjudicado" por el delito en los mismos términos que un particular. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo nº 149/2013, de 26 de febrero, señala que:

“En efecto, como supuesto esencial de "interés público tutelado por la Ley", la acción pública penal pertenece en exclusiva al Ministerio Fiscal, conforme al artículo 124 CE. Esto arrastra una consecuencia: ninguna administración puede arrogarse una acción pública penal con la excusa de su posible conexión con alguna de sus competencias. El Gobierno de una Comunidad Autónoma puede ser competente, por ejemplo, en materia de protección del medio ambiente,



pero eso no le legitima para ejercer acciones públicas penales por delito ecológico. Cuando en el ejercicio de sus competencias, observa la posible comisión de un tipo penal, conforme a las normas reguladoras del procedimiento administrativo, debe ponerlo en conocimiento del Ministerio Fiscal, con suspensión del expediente sancionador. Una persona jurídica pública puede, en principio, ejercer la acusación particular en cuanto "ofendido", o "perjudicado" por el delito, en los mismos términos que un particular, pero no puede invocar sus atribuciones y competencias como elemento que le atribuya un interés suficiente para la personación como acusador "público". (El subrayado es propio).

Sentado lo anterior, no podemos dejar de manifestar ciertas dudas sobre la conformidad de dicha Disposición si tenemos en consideración que a su través se está incorporando en el Ordenamiento autonómico una regla de naturaleza procesal prevista en la Ley de Enjuiciamiento Criminal (en el Título V del Libro I, bajo la rúbrica "*De las personas a quienes corresponde el ejercicio de las acciones que nacen de los delitos y faltas*"). En efecto, la proposición comentada refleja una suerte de concreción de la figura procesal del acusador particular, lo que nos incita a recordar la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la "*lex repetita*".

Esta doctrina es recogida, entre otras, por la STC 159/2016, de 22 de septiembre, que dispone (F. 3):

"(...) Estamos, pues, ante un supuesto de *lex repetita*, debiendo recordarse al respecto nuestra doctrina conforme a la cual la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, además de constituir una deficiente técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad cuando esa reproducción normativa se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencia [entre otras, SSTC 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4, b); 147/1993, de 29 de abril, FJ 4; y 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9], como es el caso".

En similares términos, la STC 341/2005, de 21 de diciembre, señalaba (F.9):

"(...) De acuerdo con dicha doctrina, «cierto es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las Leyes (TC SS 341/1993 y 164/1995), pero no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución (...).



Este riesgo adquiere una especial intensidad cuando concurre el vicio de incompetencia material de la Comunidad Autónoma, «porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia» (STC 35/1983). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 (FJ 8) y más recientemente recogido en las TC SS 62/1991 [FJ 4, apartado b)] y 147/1993 (FJ 4) como antes citamos, la «simple reproducción por la legislación autonómica además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas» (ibídem). Aunque también hemos precisado que «esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas ... por el legislador autonómico (*leges repetitae*) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico» (STC 47/2004, de 29 de marzo, FJ 8).

Recapitulando todo lo anterior y a efectos de nuestro enjuiciamiento, cabe distinguir dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas, de los que se derivan consecuencias distintas. El primer supuesto se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la Comunidad Autónoma. El segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencias. Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, mientras que en el segundo la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal (salvo supuestos excepcionales como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo), en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto” (Énfasis añadido).

En consecuencia, se conmina al prelegislador para que justique en la MAIN las razones que motivan la incorporación de la meritada Disposición adicional primera, así como su adecuado ajuste a la doctrina constitucional apuntada.



Por otro lado, la **Disposición adicional segunda**, que regula la “*Medalla al mérito y menciones de honor en protección civil y emergencias de la Comunidad de Madrid*”, en su apartado 2, establece que “*A través de orden del consejero competente en materia de seguridad, protección civil y emergencias se desarrollará su contenido, tipos y categorías, así como el procedimiento de concesión*”.

Sobre la posible atribución de la potestad reglamentaria a los Consejeros se viene pronunciando la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, entre otros, en su Dictamen de 26 de abril de 2012, precisando que dicha atribución habría de revestir carácter singular:

“Esto sentado, la existencia de la potestad reglamentaria en manos de autoridades distintas del Gobierno, en primer lugar, no constituye una infracción del artículo 97 de la Constitución, pues nada en dicho precepto autoriza a sostener que la atribución que en el mismo se hace al Gobierno de dicha potestad sea de carácter exclusivo y excluyente. Comoquiera que dicho precepto establece que el Gobierno “*ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria*”, afirmar su monopolio sobre esta última obligaría a concluir también que sólo el Gobierno puede ejercer la función ejecutiva, lo que es manifiestamente absurdo. Parece obligado concluir, por tanto, que la ley está habilitada para efectuar atribuciones singulares de potestad reglamentaria a favor de autoridades distintas del Gobierno.

Ahora bien, estas atribuciones sólo son lícitas en la medida que respeten el principio, implícito en el reiterado artículo 97 de la Constitución, de que el Gobierno es el órgano titular primario y general de la potestad reglamentaria; dicho de otro modo, tales atribuciones han de ser de carácter singular y para materias concretas, constitutivas de una simple competencia de atribución (STC 185/1995)”.

“Por ello, se ha de concluir que los Ministros sólo pueden ostentar una potestad reglamentaria concreta o de atribución (...). Lo acabado de exponer es igualmente predicable de los Consejeros, en el ámbito autonómico”.

En este mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre, señala que “*La atribución genérica de la potestad reglamentaria convierte al Gobierno en titular originario de la misma, pero no prohíbe que una ley pueda otorgar a los Ministros el ejercicio de esta potestad con carácter derivado o les habilite para dictar disposiciones reglamentarias concretas, acotando y ordenando su ejercicio*”.



En tanto la habilitación normativa que contiene la Disposición adicional examinada responde a tales parámetros, nada cabe objetar.

En el apartado 1, debería suprimirse en la tercera línea “y que”, en orden a mejorar la redacción del precepto.

La **Disposición adicional séptima** viene referida a la Cruz Roja Española y otras entidades colaboradoras, sin embargo, y tal y como expresamente se advierte en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo *“La participación de Cruz Roja Española en el Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid, viene garantizada por la Ley 17/2015, de 9 de julio al configurarla como auxiliar de todas las Administraciones Públicas, y al considerarla entidad colaboradora del Sistema Nacional de Protección Civil en el que la Comunidad de Madrid se integra”*.

En efecto, la Disposición adicional primera de la referida Ley 17/2015 dispone que *“La Cruz Roja y otras entidades entre cuyos fines estén los relacionados con la protección civil contribuirán con sus efectivos y medios a las tareas de la misma”*, mientras que la disposición adicional primera bis califica a Cruz Roja Española *“como auxiliar de las Administraciones Públicas en las actividades humanitarias y sociales impulsadas por ellas”*. En la misma línea, el artículo 1.6 del Real Decreto 415/1996, de 1 de marzo, por el que se establecen las normas de ordenación de la Cruz Roja Española también considera a la misma *“como auxiliar y colaboradora de las Administraciones públicas en las actividades humanitarias y sociales impulsadas por las mismas”*.

Por otro lado, señalar que la accesibilidad del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias que se contiene en la **Disposición adicional octava** ya está reconocida tanto en la normativa estatal como en la propia de la Comunidad de Madrid y que se incorpora al Anteproyecto de Ley *“dada la relevancia de la incorporación e integración de la discapacidad en todo el ordenamiento jurídico”*, tal y como expresamente se señala en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.



Finalmente, y en lo que atañe al primer apartado de la **Disposición Derogatoria única**, interesa recordar que, según prescribe la Directriz 41 de Técnica Normativa, “*Las disposiciones derogatorias contendrán únicamente las cláusulas de derogación del derecho vigente, que deberán ser precisas y expresas, y, por ello, habrán de indicar tanto las normas o partes de ellas que se derogan como las que se mantienen en vigor*”.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el **Anteproyecto de Ley del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid**, una vez sean atendidas las consideraciones esenciales contenidas en este informe, y sin perjuicio de las observaciones formuladas en el mismo.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

El Letrado-Jefe del Servicio Jurídico

Ángel Chamorro Pérez

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO. CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR.

