

A.G.- 81/2023

S.G.C.- 144/2023

SJ.- 151/2023

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, en relación con el **Proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112.**

A la vista de los antecedentes remitidos, en cumplimiento de 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 28 de septiembre de 2023, ha tenido entrada en la Abogacía General un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de decreto indicado, cuya tramitación ha sido declarada urgente.

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

-Proyecto de decreto. Se acompaña también otras dos versiones anteriores.

-Orden 389/2023 del Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por la que se acuerda la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación del Proyecto de decreto.

-Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 27 de septiembre de 2023, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.5 del Decreto 52/2021, de 24 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica

el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021).

-Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo, elaborada por la Dirección General de Gestión Económica y Personal –Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112. Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior-, de fecha 27 de septiembre de 2023. Se acompañan otras anteriores de fechas 28 de julio y 11 de agosto de 2023, firmadas por el Director de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 y por la Dirección General de Gestión Económica y Personal, por suplencia del Director General de la Agencia respectivamente.

-Informe 52/2023, de coordinación y calidad normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, emitido el 3 de agosto de 2023, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

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

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

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

-Observaciones formuladas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 3 de agosto de 2023.

-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 Proyecto:

-Presidencia, Justicia y Administración Local, de 3 de agosto de 2023.

- Cultura, Turismo y Deporte, de 2 de agosto de 2023.
- Digitalización, de 4 de agosto de 2023.
- Educación, Ciencia y Universidades, de 3 de agosto de 2023.
- Sanidad, de 4 de agosto de 2023.
- Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 7 de agosto de 2023.
- Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 2 de agosto de 2023.

-Informe de la Intervención General -Consejería de Economía, Hacienda y Empleo-, de 18 de agosto de 2023.

-Informe de la Dirección General de Recursos Humanos -Consejería de Economía, Hacienda y Empleo-, de fecha 14 de agosto de 2023 y otro anterior de 2 de agosto de 2023.

-Informe de la Dirección General de Presupuestos -Consejería de Economía, Hacienda y Empleo-, de 16 de agosto de 2023, de conformidad con lo establecido en la Disposición Adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad de Madrid para 2022, prorrogados para el ejercicio 2023, según lo dispuesto en el Decreto 137/2022, de 28 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga automática de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022 hasta la entrada en vigor de los Presupuestos Generales para 2023

-Resolución de la Dirección General de Gestión Económica y Personal -Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112. Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior-, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública, de 11 de septiembre de 2023, no habiéndose recibido ninguna alegación ni aportación.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Finalidad y contenido.

El Proyecto de decreto tiene por objeto -como resulta de su propio enunciado- establecer el Estatuto de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 (en adelante, el Estatuto), con

la finalidad de dar cumplimiento a lo previsto en el apartado 2 del artículo 30 de la Ley 5/2023, de 22 de marzo, de creación del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 5/2003) según el cual “*Por decreto del Consejo de Gobierno se aprobará el estatuto de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 en el que se desarrollará su organización y funciones*”.

Se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva, conformada por un artículo único, por el que se aprueba el Estatuto, seguido de una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. Se inserta, a continuación, el Estatuto, con un total de diecisiete artículos.

Segunda.- Marco competencial y cobertura legal.

Como ya se ha señalado, el Proyecto de decreto tiene por objeto aprobar el Estatuto de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 (en adelante, la Agencia) creada por la Ley 5/2023, que la configura 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 (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, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, 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, fundamenta 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 otro lado, y según resulta del artículo 29 de la Ley 5/2023, la Agencia “*se crea para ejercer las competencias de protección civil, seguridad y emergencias atribuidas a la Comunidad de Madrid, con el fin de mejorar la gestión, el impulso, la coordinación, la integración de los servicios, la respuesta, el apoyo y la supervisión de las funciones necesarias para su ejercicio*”.

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 movilizand 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 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.

Con base en la normativa y jurisprudencia expuestas, se ha de reconocer la competencia de la Comunidad de Madrid para dictar la norma proyectada.

Tercera.- Naturaleza jurídica y tramitación.

I. El Proyecto sometido a informe se configura como una disposición de carácter general, que se dicta con vocación de permanencia, innova el ordenamiento jurídico y se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios.

Por tanto, estamos en presencia de una norma reglamentaria, en su condición de disposición jurídica de carácter general, dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra Jurisprudencia (por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

Tradicionalmente, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad.

El Tribunal Supremo, en la Sentencia de 30 de marzo de 1992, ha abogado por un planteamiento amplio del concepto de reglamento ejecutivo, permitiendo que se incluyan dentro del mismo todas las acciones normativas cuyo objetivo sea el de ejecutar la Ley de uno u otro modo: complementando, desarrollando, detallando, aplicando o ejecutando.

En particular, nuestro Alto Tribunal, en la sentencia citada, ha sentado la siguiente doctrina: "*el reglamento ejecutivo, como complemento indispensable de la Ley, puede explicitar reglas que en la Ley estén enunciadas y puede aclarar conceptos de la Ley que sean imprecisos; el reglamento puede ir más allá que ser puro ejecutor de la Ley, a condición de que el comportamiento de la Administración sea acorde con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico*". La misma doctrina se recoge en las STS de 27 de mayo de 2002 y de 24 de julio de 2003.

El Consejo de Estado afirmaba ya, en su Dictamen de 16 de abril de 1943, que la labor del Reglamento ejecutivo es la de "*desenvolver la ley preexistente*". Por consiguiente, tanto el "*desarrollo*" como el "*complemento*" y la pormenorización de la Ley, son o pueden ser fines del Reglamento de ejecución.

En este punto, podemos ahondar en la cuestión citando la Sentencia del Tribunal Supremo, de 27 de mayo de 2002, que define los reglamentos organizativos, en contraposición con los reglamentos ejecutivos, en los siguientes términos:

"La distinción entre reglamentos ejecutivos y organizativos, a la que apunta la parte recurrente, fue iniciada, no sin contradicción, por un sector doctrinal para justificar la existencia de reglamentos independientes, y continuada por la doctrina del Consejo de Estado para determinar el ámbito de la necesidad o no de dictamen de este órgano consultivo para la tramitación de las disposiciones generales. Dicha distinción fue recogida en la jurisprudencia constitucional en orden a la determinación del alcance del término legislación frente a ejecución en el marco de la delimitación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas (...). Con arreglo a reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el término «legislación», a efectos competenciales, sólo pueden entenderse comprendidos los reglamentos ejecutivos.

Son reglamentos ejecutivos aquellos que aparecen como desarrollo de la Ley y, por ende, como complementarios de la misma. Están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son

reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como pertenecientes a la categoría de aquél «cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley», cualquiera que sea su grado de intensidad innovativa. Cuando la potestad ejecutiva ha sido asumida por la Comunidad Autónoma en una materia cuya legislación corresponde al Estado, aquélla comprende los reglamentos organizativos. Estos carecen de significación desde el punto de vista reseñado. Son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios. Sólo alcanzan a normar las relaciones de la Administración con los ciudadanos en la medida en que éstos se integran en la estructura administrativa. Los reglamentos de organización que no tienen como función la ejecución de la ley, han sido encuadrados por el Tribunal Constitucional, a efectos de delimitación competencial, en la función o potestad ejecutiva, en la medida en que aquella delimitación exige incluir en ésta toda actividad que no sea normación con efectos *ad extra* (hacia el exterior). (Sentencias del Tribunal Constitucional 208/1999, 103/1999, 21/1999, 196/1997, 243/1994, 360/1993, 198/1991, 249/1988, 7/1985, 81/1984, 57/1982, 39/1982, 35/1982, 18/1982, 1/1982 y 33/1981”).

Hechas estas precisiones conceptuales, puede concluirse que la norma proyectada tiene la naturaleza jurídica propia de los reglamentos ejecutivos, en cuanto supone un desarrollo o complemento de la Ley 5/2023, y ello aún a pesar de poseer un contenido mayoritariamente organizativo o de carácter *ad intra*.

En todo caso, pese a su prevalente carácter organizativo, también parece vislumbrarse en determinados preceptos del Proyecto una proyección de efectos *ad extra*, pronunciándose el Informe 52/2023, de 3 de agosto de 2023, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, en los siguientes términos: *“Por tanto, el proyecto analizado viene a ejecutar la mencionada previsión legal y, aun cuando se ocupa de la organización de la Agencia, presenta un carácter que excede del puramente organizativo, con efectos ad extra, según se desprende de la regulación de aspectos como el régimen financiero, presupuestario y patrimonial, o aquellos relacionados con los actos administrativos y el fin de la vía administrativa a los efectos de su posible impugnación”*.

Por otro lado, sobre la cuestión del rango normativo, la articulación jurídica proyectada debe realizarse por medio de Decreto del Consejo de Gobierno, en coherencia con lo establecido en el artículo 30.2 de la Ley 5/2023, siendo el Consejo de Gobierno, el titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con el artículo 21, letra g), de la Ley

1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

Finalmente, también debe tenerse en cuenta que el artículo 50.2 de la Ley 1/1983 señala que adoptarán la forma de “*Decretos del Consejo de Gobierno*” las disposiciones de carácter general y actos en que así estuviera previsto, emanados del Consejo de Gobierno.

II. Visto que el Proyecto analizado goza de naturaleza reglamentaria, en desarrollo de la previsión legal contenida en el artículo 30.2 de la Ley 5/2023, en los términos anteriormente expuestos, procede examinar ahora si se ha seguido el procedimiento previsto legalmente para la elaboración de disposiciones de carácter general.

En lo referente a su tramitación, la Comunidad de Madrid ha aprobado el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, (Decreto 52/2021, en lo sucesivo). De acuerdo con el apartado 2 del artículo 1 es de aplicación a “*los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley, proyectos de decretos legislativos y resto de proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros*”.

Por consiguiente, es de aplicación al presente caso. Procede pues, examinar ahora si se ha observado la tramitación adecuada.

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 concurran 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 Dirección General de Gestión Económica y Personal -Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112. Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior-, de la Memoria ejecutiva de análisis de impacto normativo, fechada el 27 de septiembre de 2023, y 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, 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 Medio Ambiente, Agricultura e Interior, 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”*.

Constan los informes de impacto social 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 -Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales-, 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 -Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales- 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 a 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 -Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales-, 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.

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 y la Intervención General, -todas ellas de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo-.

Asimismo, consta, en la documentación remitida a esta Abogacía General, el Informe 52/2023, 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 Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 8.5 del referido Decreto.

En aplicación del artículo 4.3 del Decreto 52/2021, el Proyecto 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.

Por último, 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 de la Dirección General de Gestión Económica y Personal – Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112. Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior-, se acordó la apertura del trámite de audiencia e información pública, por un plazo de siete días hábiles, desde el 13 de septiembre de 2023 hasta el 21 de ese mismo mes, ambos incluidos, no habiéndose recibido ninguna alegación ni aportación, conforme señala la MAIN. No se ha sustanciado el trámite de consulta pública recogida en el artículo 5 del Decreto 52/2021, en relación con lo dispuesto en el artículo 60.3 de la Ley 10/2019, al considerarse que concurre la circunstancia prevista en el apartado c) del artículo 5.4 del Decreto 52/2021. Igualmente, la omisión de este trámite se fundamenta en la tramitación de urgencia del Proyecto normativo acordada conforme al artículo 11.3 b) del mismo Decreto.

Al respecto de la omisión del trámite de consulta pública, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen 265/2023, de 18 de mayo de 2023 señala:

“No obstante, cabe señalar que la Ley del Gobierno no es aplicable en el ámbito de la Comunidad de Madrid, al no tener carácter básico y haber aprobado su propio procedimiento de elaboración normativa, debiéndose a estar a lo dispuesto en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, que solo prevé la supresión de la consulta pública en los de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen; o bien cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia. Por ello, la razón de la ausencia de consulta pública estaría amparada en esos motivos previstos en la citada ley autonómica, en tanto que la remisión del artículo 11.3 del Decreto 52/2021, 24 de marzo, a la legislación estatal, que excluye la consulta pública en los procedimientos de tramitación de urgencia, no se ajusta a lo previsto en la citada Ley 10/2019, de 10 de abril, respecto al derecho de participación en la elaboración de disposiciones de carácter general, que solo excluye el citado trámite en los supuestos antes referidos”.

Así pues, al justificarse en la MAIN la omisión de la consulta pública en el hecho de que el Proyecto carece de impacto significativo en la actividad económica -no obstante la declaración de tramitación urgente del presente procedimiento, justificada en la MAIN, como sigue: *“se estima urgente, como paso previo, la necesidad de dar cumplimiento al mandato de la propia Ley 5/2023, de aprobar el estatuto de la Agencia, en el que se desarrolle su organización y funciones, y que conforme un marco de seguridad jurídica en el que la Agencia pueda desarrollar las mismas”*-, se entiende debidamente justificada la omisión de dicha consulta, si bien en la MAIN definitiva podría completarse dicha justificación haciendo referencia a que la norma proyectada no impone obligaciones relevantes para el destinatario, y regular aspectos parciales de la materia (ex apartado 4 d) y e) del artículo 5 del Decreto 52/2021).

Por último, se señala en la MAIN que: *“se entiende que no procede la realización de una evaluación ex post regulada en el artículo 3.3 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo”*. En este punto el Dictamen 98/2023, de 2 de marzo, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, recoge lo ya expuesto en los Dictámenes 480/22 y 492/22 de 19 de julio, *“de que el hecho de que sea una facultad discrecional del órgano promotor prever el análisis del impacto de la norma y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos, ello no exime del deber de recoger una motivación de su exclusión”*.

Así sería deseable completar la MAIN, a los efectos incluir y justificar la no necesidad de evaluación ex. post.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe, la tramitación del Proyecto se ha acomodado a lo exigido por el Ordenamiento jurídico.

Cuarta.- Análisis del contenido.

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) -que *“sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa”*, como señalara el Dictamen de la Comisión Jurídica

Asesora de la Comunidad de Madrid 18/2023, de 12 de enero-, se ha identificado correctamente la disposición como “Proyecto de decreto”.

La **parte expositiva** describe el contenido de la norma e indica su objeto y finalidad, las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como los aspectos más relevantes de la tramitación, por lo que cumple con el contenido que le es propio, en consonancia con lo previsto en las Directrices 12 y 13.

También se indica que el decreto en su tramitación se ha adecuando a los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, 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).

No obstante, en el párrafo 5º, en relación con la adecuación al principio de necesidad y eficacia, se sugiere suprimir el último inciso “*siendo el instrumento más adecuado para garantizar su consecución en atención a su rango normativo*”, dado que es el propio artículo 30.2 de la Ley 5/2023, el que establece que el Estatuto de la Agencia se aprobará por decreto del Consejo de Gobierno, sin posibilidad de valorar otros instrumentos.

En relación con el principio de transparencia, párrafo 8º, se advierte que no es correcto referirse a que “*el decreto ha sido sometido al trámite de audiencia e información públicas (…)*”. El término “públicas” debe figurar en singular cuando se refiere a los trámites de audiencia e información, ya que solo este último tiene tal carácter, y ello pese a que es recogido

erróneamente en el artículo 9 del Decreto 52/2021, al referirse a esos dos únicos trámites, como señala la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en Dictamen 258/2023, de 18 de mayo de 2023. En el mismo sentido se expresa el Dictamen 624/2022, de 11 de octubre y el Dictamen 98/2023, de 2 de marzo, siendo lo correcto referirse a que se han realizado “*los trámites de audiencia e información pública*”, al tratarse de trámites independientes, extremo que deberá corregirse.

Por otro lado, respecto igualmente al cumplimiento del principio de transparencia, se hace necesario revisar la redacción del último inciso: “*y el resultado de la tramitación será publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid*”, en el que se usa un tiempo verbal de futuro, a fin de ajustarla a lo dispuesto en el artículo 2.1 del Decreto 52/2021, en que se señala que en la parte expositiva de la norma ha de quedar suficientemente justificada la adecuación a dichos principios, en relación a la tramitación realizada.

Por último, se advierte que no resulta adecuado emplear en la parte expositiva la expresión “*proyecto*”, más propia de la Memoria del análisis de impacto normativo, debiéndose sustituir por el término “*Decreto*”, la expresión “*disposición normativa*” u otra equivalente.

En cuanto a la **parte dispositiva**, el Proyecto que se somete a Informe se compone de un artículo único, por el que se aprueba el Estatuto, seguido de una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. Se inserta, a continuación, el Estatuto, con un total de diecisiete artículos.

Con carácter previo al análisis de esta parte dispositiva, se considera adecuado formular las siguientes consideraciones en relación con el contenido de este Proyecto normativo.

1) Según resulta de la Ley 5/2023 en el Estatuto de la Agencia deberá establecerse su “*organización y funciones*” (artículo 30.2), las funciones que correspondan al titular de la Agencia (artículo 34.2) y el control interno de la gestión económico-financiera de la Agencia (artículo 39.2).

El texto proyectado cumple con estas previsiones si bien debería hacerse en el mismo una concreta remisión al Decreto 217/2023, de 26 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura directiva de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 (en

adelante, Decreto 217/2023), norma de igual rango normativo que la que nos ocupa y que da cumplimiento a lo previsto en el artículo 35.1 de la Ley 5/2023, según el cual *“Para la realización de sus funciones, la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 será dirigida por el titular de la dirección 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, a propuesta de la consejería competente en materia de protección civil, seguridad y emergencias”*.

2) Es preciso también significar que en diversos preceptos del Proyecto de decreto se reproducen -de manera no siempre exacta- distintos artículos de la Ley 5/2023. En este sentido podemos citar, a título de ejemplos, los artículos 3.2 y 9 del texto proyectado, idénticos a los artículos 28.3 y 40 de la Ley 5/2023, respectivamente, o el artículo 4 cuyo contenido difiere en parte del artículo 3.2 de la referida Ley 5/2023.

A propósito de la transcripción de preceptos legales en una norma de desarrollo procede traer a colación la doctrina de la Abogacía General recogida, entre otros, en su Informe de 1 de diciembre de 2014, en virtud de la cual:

“Se recoge la posición favorable que ha mantenido el Consejo de Estado a la posibilidad de transcribir preceptos de una norma legal cuyo desarrollo se pretende, cuando ello sea necesario para facilitar la comprensión y manejo de la norma reglamentaria, pero siempre que se advierta tal circunstancia y que dicha transcripción sea literal.

El Dictamen 991/2011, de 21 de julio, con cita del Dictamen 1221/97, de 13 de marzo (cuya doctrina ha sido reiterada, entre otros, en los Dictámenes 3359/98, 1897/2004, 1564/2006 y 1290/2008), señala:

“la transcripción literal de los preceptos de la ley en una norma reglamentaria de desarrollo únicamente debe utilizarse en la medida en que sea imprescindible para que la norma reglamentaria alcance un grado de comprensión suficiente. En estos casos, cuando se opta por advertir que efectivamente se está transcribiendo un precepto legal, dicha transcripción deberá ser literal, no siendo admisible en ningún caso que, a pesar de advertir dicha transcripción a través de la cita del precepto legal correspondiente, se altere, aunque sea mínimamente, su dicción literal”.

Al hilo de lo expuesto, deben reformularse los preceptos del Estatuto proyectado que no sean reproducción literal o completa de los preceptos originales. En todo caso, el recurso a esta técnica debe orientarse a facilitar la comprensión de la norma.

En este mismo sentido, se recuerda lo previsto en la Directriz 4, que bajo el epígrafe “Reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias”, dispone: “No es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma. Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal)” (el subrayado es nuestro).

A continuación, nos referiremos exclusivamente a aquéllos artículos del texto remitido sobre los que es preciso hacer algún tipo de observación.

En primer lugar, y respecto 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”.

La **Disposición Final primera** contiene una habilitación normativa genérica atribuida al titular de la Consejería competente en materia de protección civil, seguridad y emergencias y al titular de la consejería competente en materia de hacienda “para dictar cuantas disposiciones resulten precisas para el desarrollo y ejecución de lo previsto en este Decreto”.

Conviene traer a colación la doctrina que viene sosteniendo la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril y 21 de mayo de 2012, en los que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias cuando se limite a “la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar”.

Esta habilitación normativa, sólo es predicable respecto de los titulares de las Consejerías, pues los órganos jerárquicamente inferiores carecen de potestad normativa, por lo que no sería admisible una habilitación de esta naturaleza a favor de órganos con rango de Dirección General. Por tanto, no se formula objeción a una disposición como la propuesta.

No obstante, en sentido técnico jurídico no es correcta la terminología empleada, pues el término “*ejecución*” hace referencia a meros actos administrativos dictados en aplicación de normas de carácter general, por lo que no pueden considerarse como creadores de Derecho objetivo.

Por lo tanto, se hace recomendable la revisión de la citada Disposición en lo que atañe a la inclusión del término “*ejecución*”, por cuanto éste no se corresponde con la labor normativa a la que se circunscribe la habilitación contemplada.

En el **artículo 3.1**, cuando se establece el régimen jurídico de la Agencia, deberá hacerse una expresa referencia al propio Estatuto, así como, tal y como ya se ha advertido, al Decreto 217/2023.

El **artículo 5** establece cuáles son las funciones de la Agencia y lo hace de conformidad, por un lado, con lo que señala el artículo el artículo 30.2 de la Ley 5/3023 según el cual, en el Estatuto de la Agencia deberá desarrollarse su organización y funciones y, por otro, de acuerdo con lo que resulta del artículo 30.1 de la citada Ley 5/2023 en el que se señala que ejercerá las funciones, sin concretar, derivadas de las competencias de la Agencia.

Sin embargo, es necesario advertir que estas funciones ya han sido desarrolladas por el Decreto 217/2023 que señala las mismas -artículo 2-, así como las competencias de cada una de las cuatro Direcciones Generales que integran la estructura directiva de la Agencia -artículos del 3 al 10-.

Así, en este artículo 5 se advierte que la Agencia ejercerá la dirección, coordinación, impulso, seguimiento y gestión de las competencias que le atribuye la Ley 5/2023 y elaborará las propuestas de desarrollo reglamentario correspondientes, pero todo ello será “*sin perjuicio de las atribuciones que determine su decreto de estructura directiva*”.

Pues bien, teniendo en cuenta que nos encontramos, como ya hemos advertido, ante dos normas, el Estatuto y el Decreto 217/2023, de igual rango, resulta difícil de interpretar la expresión “*sin perjuicio de las atribuciones que determine su decreto de estructura directiva*”. Así, por seguridad jurídica, la MAIN definitiva debería clarificar dicho extremo.

Igualmente, por seguridad jurídica, sería deseable una mayor concreción de las funciones correspondientes a la Agencia en cada ámbito de competencia.

El segundo párrafo del tenor: “*En particular, ejercerá las siguientes competencias*”, entendemos que debería ir referido a “*las siguientes funciones*”, no obstante enunciarse en relación a cada una de las competencias previstas en el artículo 30.1 de la Ley 5/2023, siguiendo la Directriz 28.

En el **artículo 7**, en coherencia con la redacción del artículo 6, sería conveniente hacer referencia al artículo 37 de la Ley 5/2023, el cual aporta la nota de que el presupuesto de la Agencia tendrá carácter limitativo.

En el **artículo 14**, el Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, ha de citarse de forma completa conforme dispone la Directriz 73.

En el **artículo 15**, dedicado a los actos o resoluciones que ponen fin a la vía administrativa, se sugiere completar el mismo con una referencia al artículo 53 de la Ley 1/1983, y al artículo 114 de la Ley 39/2015.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el **Proyecto de Proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112**, y ello sin perjuicio de las observaciones contenidas en este informe.

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 MEDIO AMBIENTE,
AGRICULTURA E INTERIOR.**