



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



La autenticidad de este documento se puede comprobar en [www.madrid.org/SKY](http://www.madrid.org/SKY)  
mediante el siguiente código seguro de verificación: **03463606986978140325**

### FICHA DE RESUMEN EJECUTIVO

<b>Consejería/Órgano proponente</b>	CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR VICECONSEJERÍA DE INTERIOR Y DIRECCIÓN DE LA AGENCIA DE SEGURIDAD Y EMERGENCIAS MADRID 112	<b>Fecha inicial</b>	24/11/2021
<b>Título de la norma</b>	Anteproyecto de Ley de creación del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid.		
<b>Tipo de memoria</b>	<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;"> <input checked="" type="checkbox"/>             Extendida         </div> <div style="text-align: center;"> <input type="checkbox"/>             Ejecutiva         </div> </div>		
<b>OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA</b>			
<b>Situación que se regula</b>	Regula la organización de la prestación del servicio público de protección civil y la atención a las emergencias en la Comunidad de Madrid.		
<b>Objetivos que se persiguen</b>	El anteproyecto de ley persigue como objetivo principal la mejora de la eficiencia y la eficacia de la respuesta a los riesgos de protección civil y la atención a las emergencias.		



La autenticidad de este documento se puede comprobar en [www.madrid.org/SKY](http://www.madrid.org/SKY) mediante el siguiente código seguro de verificación: 0946360696678140325

<p><b>Principales alternativas consideradas</b></p>	<p>Mantener la situación actual, que no permite más margen de mejora y por tanto que se vaya erosionando gradualmente la eficacia de la respuesta a los riesgos de protección civil y la atención a las emergencias.</p> <p>Regula aspectos concretos por normas de rango inferior a la ley y no alcanzar una sistematización coherente e integrada del marco jurídico y organizacional de la Comunidad de Madrid en la materia.</p> <p>Establecer un marco jurídico y organizativo por medio de una ley, más eficaz, que permita adaptarse a los riesgos de protección civil y la atención a las emergencias e integrar la materia en un todo coherente y sistematizado.</p>
<p><b>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</b></p>	
<p><b>Tipo de norma</b></p>	<p>Ley</p>



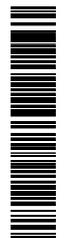
La autenticidad de este documento se puede comprobar en [www.madrid.org/csv](http://www.madrid.org/csv) mediante el siguiente código seguro de verificación: **0926386563316741207375**

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



La autenticidad de este documento se puede comprobar en [www.madrid.org/SY](http://www.madrid.org/SY)  
 mediante el siguiente código seguro de verificación: **0946360696678140325**

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





## I. INTRODUCCIÓN

.....	8
II. JUSTIFICACIÓN DEL ACIERTO, CONTENIDO Y ANALISIS JURÍDICO DE LA PROPUESTA .....	
8	
<b>1. Fines y objetivos perseguidos.</b> .....	8
<b>2. Adecuación a los principios de buena regulación.</b> .....	13
a) Necesidad y eficacia. ....	13
b) Proporcionalidad. ....	13
c) Seguridad jurídica. ....	13
d) Transparencia. ....	13
e) Eficiencia .....	14
f) Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera .....	14
<b>3. Análisis de alternativas.</b> .....	14
<b>4. Plan normativo.</b> .....	14
<b>5. Contenido y análisis jurídico:</b> .....	15
a) Principales novedades introducidas .....	15
b) Referencia a su engarce con el derecho nacional y de la Unión Europea. .	26
c) Listado de normas derogadas .....	27
d) Vigencia de la norma. ....	27
e) Justificación del rango normativo propuesto. ....	27



6.	Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias .....	28
III.	ANÁLISIS DE LOS IMPACTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES Y DETECCIÓN Y MEDICIÓN DE CARGAS .....	31
1.	Impacto económico y test PYME. ....	31
2.	Impacto sociales: .....	32 a)
	Impacto por razón de género. ....	32
	b) Impacto en la infancia y adolescencia y familia. ....	33
	c) Impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género. ....	33
3.	Detección y medición de cargas administrativas .....	33
IV.	DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN Y CONSULTAS .....	34
1.	Consulta pública previa: .....	34
2.	Tramitación de urgencia .....	36
3.	Informes o dictámenes preceptivos y facultativos. ....	36
4.	Consultas realizadas y observaciones recibidas en el trámite de audiencia e información pública. ....	53
5.	Informe de la Secretaría General Técnica de Presidencia, Justicia e Interior	58
6.	Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid. ....	59
7.	Elevación a la Comisión de Viceconsejeros y Secretarios Generales Técnicos y aprobación por el Consejo de Gobierno. ....	59
8.	Evaluación “ex post” .....	59



## I. INTRODUCCIÓN

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

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

### 1. Fines y objetivos perseguidos.

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

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

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

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



Esta estructura que ha funcionado hasta la actualidad, se está manifestando insuficiente con algunas cuestiones a resolver para poder orientarla a la deseada eficacia y eficiencia del sistema. La diferencia en cuanto al régimen jurídico y de funcionamiento de dos direcciones generales de administración pública en sentido estricto, y de un organismo autónomo administrativo, cuando en la realidad todos se encuentran integrados en el mismo ciclo de respuesta a las emergencias, ya sean de carácter ordinario o de protección civil, impide el aprovechamiento de sinergias y en situaciones limita la respuesta global.

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

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

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

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



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

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

Las reseñas de estas circunstancias hacen necesaria una evolución positiva de medios, actores y recursos que lleva a este anteproyecto de ley a la previsión de que la Comunidad de Madrid dotará al Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de un sistema de información y comunicación global, dependiente de la Agencia de Seguridad y



Emergencias Madrid 112, que permita recoger, almacenar y acceder de forma ágil a la información sobre los riesgos, emergencias, medidas de protección y recursos disponibles, así como asegurar el intercambio de información y la respuesta conjunta.

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

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

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

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

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

- Decreto 59/2017, de 6 de junio, por el que se aprueba el Plan de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales. (INFOMA)
- 



- Decreto 159/2017, de 29 de diciembre, por el que se aprueba EL Plan de Protección Civil ante el riesgo de accidentes en el transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril de la Comunidad de Madrid (TRANSCAM).
- Acuerdo de 30 de abril de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Territorial de Protección Civil de la Comunidad de Madrid (PLATERCAM).
- Orden 1624/2000, de 18 de abril, del Consejero de Medio Ambiente, por la que se modifica el Plan de Protección Civil ante Inclemencias Invernales en la Comunidad de Madrid.
- Acuerdo de 9 de diciembre de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo Radiológico de la Comunidad de Madrid (RADCAM).
- Acuerdo de 9 de diciembre de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones en la Comunidad de Madrid (INUNCAM).
- Acuerdo de 21 de abril de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se procede a la corrección de errores del Acuerdo de 9 de diciembre de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil ante el riesgo de inundaciones en la Comunidad de Madrid (INUNCAM).
- Acuerdo de 12 de abril de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se procede a la corrección de errores del acuerdo de 9 de diciembre de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo Radiológico de la Comunidad de Madrid (RADCAM).
- Acuerdo de 14 de enero de 2020, de Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan de Actuación de protección civil ante atentados terroristas en la Comunidad de Madrid
- Acuerdo de 14 de octubre de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan de Actuación de Protección Civil ante Pandemias en la Comunidad de Madrid.

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

Por último, este proyecto regula el régimen sancionador en materia de Protección civil y emergencias dentro del ejercicio de la potestad sancionadora de la Comunidad de Madrid dentro de su ámbito territorial. Además de las infracciones recogidas en la normativa estatal reguladora del Sistema Nacional de Protección Civil, regula varias infracciones propias que la evolución de las nuevas tecnologías y las comunicaciones, así



como la experiencia, han hecho necesario. Asimismo, se establece su procedimiento sancionador y los órganos competentes para la incoación y resolución.

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

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

## 2. Adecuación a los principios de buena regulación.

Esta iniciativa normativa se ha elaborado conforme a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con carácter básico y el art.2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid.

### a) Necesidad y eficacia.

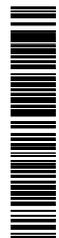
En virtud de los principios de necesidad y de eficacia esta ley se basa en una identificación clara de los fines perseguidos y está justificada por razones de interés general en la medida que busca la protección de derechos fundamentales ante riesgos, catástrofes y emergencias, tales como el derecho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

### b) Proporcionalidad.

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

### c) Seguridad jurídica.

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



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

#### **d) Transparencia.**

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

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

#### **e) Eficiencia**

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

#### **f) Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera**

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

### **3. Análisis de alternativas.**

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

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

La opción escogida es la regulación a través de una norma con rango de ley para alcanzar los objetivos señalados. Se precisa una ley por varios motivos: en primer lugar, como se ha señalado, para la integración y sistematización de las normas de carácter general existentes (Leyes, Decretos, Acuerdos, Órdenes) en una norma jurídica de la mayor jerarquía normativa. En segundo lugar, para modificar la estructura organizativa actual, con la creación de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, como una Entidad de



Derecho Público del artículo 6 de la citada Ley 9/1990, de 8 de noviembre, y supresión del Organismo Autónomo Administrativo MADRID112, que conlleva reserva de ley y, en último lugar, para la regulación del régimen sancionador.

#### **4. Plan normativo.**

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

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

#### **5. Contenido y análisis jurídico:**

##### **a) Principales novedades introducidas**

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

El Título Preliminar establece las disposiciones de carácter general.

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

Se introduce, como novedad, la Estrategia de Protección Civil de la Comunidad de Madrid, cuyo objetivo es la detección de los riesgos que pueden afectar a las personas y bienes y las capacidades de respuesta, a través del análisis prospectivo, de forma coordinada con la Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil. La respuesta adecuada a las emergencias y catástrofes exige el desarrollo de un enfoque estratégico que incorpore los factores potenciadores del riesgo y las amenazas que puedan situar a los ciudadanos en una situación de especial vulnerabilidad ante las catástrofes y emergencias.



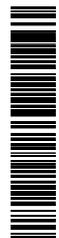
La Estrategia de Protección Civil de la Comunidad de Madrid, como instrumento sobre el que se articulan las políticas públicas de protección civil, sobre la base de una acción concertada que involucre de forma eficiente a todos los recursos necesarios de las distintas administraciones públicas actuantes en el territorio de la Comunidad de Madrid, del sector privado, así como la participación activa de los ciudadanos y apuntando a la consolidación del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid, como instrumento integrador de todas las acciones y recursos.

El anteproyecto define el Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias como una de las novedades más importantes de esta ley, siendo el instrumento esencial para asegurar, dentro de su territorio, la coordinación, colaboración, cohesión y eficacia de las políticas públicas de protección civil y emergencias de todas las administraciones públicas con competencias en la materia, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil. Dentro de este Sistema Integrado se crea la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 como ente específico encargado de dirigir y gestionar el Sistema de forma coordinada, coherente y eficaz. Este Sistema se sirve a la Comunidad de Madrid para desplegar en su territorio las actuaciones en cuatro fases clásicas de la actuación en materia de protección civil: anticipación de riesgos, planificación de medios y medidas, respuesta a las emergencias y recuperación para el restablecimiento de normalidad. Más adelante, esta definición se desarrolla en las características básicas del Sistema, quiénes lo integran y su funcionamiento.

Una de los aspectos más importantes del anteproyecto, se contempla en el Título I, "Actuaciones del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid". Se engloban dentro del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid los cinco tipos de actuaciones: la anticipación de riesgos, la prevención, planificación de medios y medidas, la respuesta en caso de emergencia y la recuperación para restablecer las infraestructuras esenciales y paliar los daños, estableciendo los instrumentos y medidas necesarios.

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

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



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

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

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

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

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

Destaca el Centro de Coordinación Municipal, denominado CECOM, como un instrumento que permite la colaboración, participación y coordinación entre la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos. El centro nace como consecuencia del Plan de Pandemias de la Comunidad de Madrid, aprobado por Acuerdo de 14 de octubre de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que sea prueba el Plan de Actuación de Protección Civil ante Pandemias en la Comunidad de Madrid. La experiencia acumulada en la gestión del teléfono de



emergencias único 112, la de activación de los planes de protección civil y las funciones derivadas de la competencia de coordinación de las policías locales, materias en las que participan las policías locales y las agrupaciones de voluntarios de protección civil, ha demostrado que los esfuerzos de la Comunidad de Madrid en ejercicio de sus competencias obtienen una mejor respuesta cuando se integra el conocimiento y la forma de actuación de dichos servicios municipales y de voluntariado.

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

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

El Título III, *De la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112*, incluye la creación de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, como Ente de Derecho Público de los previstos en el artículo 6 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, con personalidad jurídica propia y con plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines específicos en materia de protección civil, seguridad y emergencias.

La práctica diaria ha puesto de manifiesto que la realización de determinadas actuaciones con la estructura actual, sin cierta autonomía funcional, resultaría poco ágil y la realización de sus fines se vería muy limitada en una organización jerárquicamente ordenada según la estructura tradicional. En los últimos años se aprecia, no sólo en los hechos que ocasionan las emergencias en España, sino en el entorno europeo, que éstos tienden a ser más prolongadas en el tiempo y de efecto más amplio. Así los incendios forestales, las inundaciones provocadas por fenómenos atmosféricos y las inclemencias invernales, tienen unos efectos mayores, que exigen maximizar la eficacia y eficiencia de los recursos públicos de respuesta.

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

Aparte de la magnitud y consecuencias de lo anterior, la situación se ha hecho más compleja por la concurrencia temporal de episodios de emergencia y activación de planes



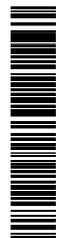
de protección civil. Hay que tener en cuenta que el máximo instrumento de planificación en materia de protección civil de la Comunidad de Madrid, el Plan Territorial de Protección Civil de la Comunidad de Madrid (PLATERCAM), ha permanecido activado por el periodo más largo desde el 13 de marzo de 2020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

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

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

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

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



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

Cabe destacar que se lleva a cabo una mención expresa al sometimiento al derecho público como principal elección normativa para las relaciones de la Agencia en materias destacadas como el patrimonio, el régimen financiero, presupuestario y contable o el de impugnación y de responsabilidad, recalando la inmersión del ente en el derecho administrativo como norma general de su actuación.

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

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

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

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



respuesta a una emergencia desborda las previsiones y el funcionamiento ordinario de una organización pública clásica.

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

Se opta por incluir los órganos de gobierno de la Agencia radicados en las figuras tradicionales de los entes institucionales como son el Presidente y el Consejo de Administración, como órganos rectores principales. Seguidamente, se incluye como novedad un órgano de dirección que complementa las competencias decisorias de los órganos anteriores, desde la función ejecutiva imprescindible para el logro de los objetivos propuestos y las decisiones adoptadas.

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

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

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

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

Se establece el carácter de personal de emergencias para los integrantes de la unidad de información y comunicación que dependan de la Agencia. La importancia de esta previsión parte del derecho reconocido a la ciudadanía a la información de los riesgos colectivos, las medidas previstas y adoptadas para hacerles frente y las conductas que deban seguir para prevenirlos, en caso de emergencia y con carácter preventivo, en el artículo 6 de la Ley 17/2015, de 9 de julio. En desarrollo de este derecho, se regulan los planes de protección civil, de acuerdo con el contenido mínimo fijado en la norma en particular en la directriz 4 letra p) del Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil, de determinación de los mecanismos adecuados para la información a la población afectada y al público en general, para que



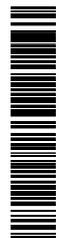
éste pueda adaptar su conducta a la prevista en un Plan de emergencia. Para poder garantizar una información desde la fuente de origen es necesario que los responsables de recabar y tratar dicha información, a fin de poder comunicarla al público, tengan acceso prioritario al lugar o lugares donde se producen las emergencias para poder informar a la ciudadanía de las medidas que se están tomando y la afectación que el incidente tiene en el normal desenvolvimiento de la actividad ciudadana. Esta cuestión es importante desde el accidente de tráfico que provoca el corte de un vial, hasta el gran incendio forestal o temporales.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Como cierre del título, en atención a la función de dirección y gestión del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid, se atribuye la competencia de instrucción de los expedientes sancionadores al Director de la Agencia. En cuanto a la resolución de los mismos, dependiendo del tipo de sanciones a imponer, la competencia recaerá en el Director de la Agencia para las sanciones leves y graves, y las muy graves en el consejero competente en materia de protección civil, seguridad y



emergencias, relacionando por tanto la autoridad que sanciona con la gravedad del reproche sancionador que corresponde.

Completa la regulación con ocho disposiciones adicionales, tres transitorias y tres finales y una disposición derogatoria única.

La disposición adicional primera recoge la posibilidad de que la Comunidad de Madrid se persone como acusación particular en procedimientos judiciales derivados de emergencias en la Comunidad de Madrid y que, adicionalmente, pueda interponer acciones civiles para resarcirse de los gastos ocasionados y asumidos por los servicios de emergencias, según la norma estatal procesal. Se refleja, por tanto, de manera indubitada, la legitimación activa que mantiene la Comunidad de Madrid como persona jurídica de la que forma parte la Agencia creada, en los términos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

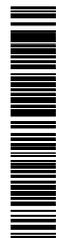
La disposición adicional segunda contiene la creación y regulación básica de la medalla y menciones de honor en protección civil y emergencias, como medida de reconocimiento a las contribuciones en beneficio de la comunidad en dicho ámbito, y de impulso del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias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

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

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

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

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



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

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

La disposición adicional séptima supone la inclusión de la Cruz Roja Española que tendrá la consideración de entidad auxiliar y colaboradora de la Comunidad de Madrid .

En la disposición adicional octava se recoge la garantía de la accesibilidad del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias.

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

En la disposición transitoria segunda se establece la previsión de que cualquier cambio en la estructura presupuestaria quede diferido su inicio al 1 de enero del ejercicio siguiente para llevar a cabo un buen ajuste presupuestario ante la creación del ente.

La disposición transitoria tercera regula el régimen transitorio de los Planes de Protección Civil vigentes en el momento de entrada en vigor de la ley, mientras se van sustituyendo por nuevos o modificaciones de conformidad con lo establecido en el título II de esta ley que ahora se propone mantendrán su vigencia con el fin de asegurar que la



protección de los riesgos que regulan no se ve afectada por la entrada en vigor de la norma.

La segunda previsión de esta disposición, va dirigida a adaptar dicho régimen transitorio con las previsiones contenidas en los planes, de tal forma que todas las referencias realizadas en cuanto a la dirección del plan al actual cargo de Viceconsejero de Interior y Director de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, así como denominaciones anteriores a las que esta denominación del puesto actual ha subsumido en el pasado, se entiendan efectuados al Director del Ente Público Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112.

Las disposiciones finales primera y segunda recogen la habilitación presupuestaria y reglamentaria necesaria en la transición que implica la creación del ente en los órganos competentes en estas materias.

La disposición final tercera prevé la especialidad de la entrada en vigor de la Ley el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

La disposición derogatoria única, en aras a la precisión y claridad se centra en la derogación del artículo 17 de la Ley 13/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, de creación del Organismo Autónomo Madrid 112.

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

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

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



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

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

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

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

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

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



### c) Listado de normas derogadas

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

### d) Vigencia de la norma.

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

### e) Justificación del rango normativo propuesto.

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

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

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

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

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

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

En la actualidad, el artículo 1 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, establece que «la protección civil, como instrumento de la política de seguridad pública, es el servicio público que protege a las personas y bienes garantizando



una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada».

Si bien en un origen se incardinó la protección ante catástrofes en el ámbito de actuación de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad de carácter militar, la evolución ha sido la de atribuirle un carácter civil como competencia de los departamentos o ministerios competentes en materia de interior.

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

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

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



*la naturaleza de la situación de emergencia, y de los recursos y servicios a movilizar. Ello puede suponer, de acuerdo con los términos de los respectivos Estatutos, que la Administración Autonómica sea competente en esta materia.»*

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

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

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

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

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



denominadas, se incluye este término para que se clarifique su aplicación a las emergencias ordinarias.

No obstante, hay tener en cuenta el objeto del anteproyecto de ley, que según su artículo 1 es el de «crear la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 y establecer el Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid, como instrumento esencial para asegurar, dentro de su territorio, la coordinación, colaboración, cohesión y eficacia de las políticas públicas de protección civil y emergencias de todas las administraciones públicas con competencias en la materia, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, así como las particularidades de su régimen sancionador». El triple objeto, la creación de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, la creación del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid y la determinación del régimen sancionador, tienen un carácter organizativo interno de cómo la Comunidad de Madrid ejerce las competencias que tiene atribuidas, y que tienen concurrencia en el ámbito de la protección civil.

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

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

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

#### 1. Impacto económico y test PYME.

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

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

El proyecto no tiene efectos significativos sobre la competencia.



## 2. Impacto presupuestario:

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

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

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

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

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

En relación con las compensaciones para el personal de la ASEM112, que se generan durante las emergencias, es una incidencia neutra en este proyecto normativo, puesto que el personal que ya lo tiene contemplado en el artículo 23 del Decreto Legislativo 1/2006, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley por la que se regulan los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos de la



Comunidad de Madrid, por lo que no habrá que habilitar el instrumento convencional adecuado.

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

### **3. Impactos sociales:**

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

#### **a) Impacto por razón de género.**

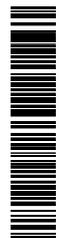
Según lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, la competencia para el análisis del impacto por razón de género y la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres, se solicita informe de la Dirección General de Igualdad, de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

#### **b) Impacto en la infancia y adolescencia y familia.**

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

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

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



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

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

#### **4. Detección y medición de cargas administrativas**

El proyecto de ley no impone nuevas cargas administrativas.

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

#### **IV. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN Y CONSULTAS**

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

##### **1. Consulta pública previa:**

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

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

Durante el trámite de consulta pública se han recibido las siguientes observaciones a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid: 1) Etienne Maricq, REMER, 21 de octubre de 2021 Propone varias acciones para dinamizar REMER.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



En relación con esta observación, cabe destacar que este Anteproyecto de Ley no aborda de manera concreta los profesionales que forman parte de los distintos grupos de acción en las emergencias extraordinarias ni las entidades actúan en las emergencias ordinarias, tampoco establece o concreta quienes desarrollarán su labor en las distintas actuaciones del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias (anticipación, prevención, planificación, respuesta y recuperación).

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

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

El Colegio Oficial de Trabajo Social señala que *«tanto los profesionales del trabajo social como su objeto de trabajo deben ser identificados en este proyecto de Ley como tales y su presencia debe recogerse durante todo el proceso de la emergencia, definiendo a los trabajadores sociales como profesionales relevantes, de forma adecuada y precisa.»* Plantean, por tanto, una observación en el mismo sentido que el Colegio de Psicólogos, por lo que se reitera lo dicho en la respuesta al mismo.

## 2. Tramitación de urgencia

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

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



### 3. Informes o dictámenes preceptivos y facultativos.

Se han solicitado los siguientes informes:

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

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

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

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

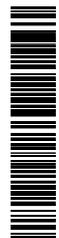
De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.3.a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, que le atribuye la competencia para la emisión de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

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

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y conforme a lo previsto en el artículo 13.1 c) del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, se solicita el correspondiente informe. Emitido informe el 30 de noviembre de 2021, el centro directivo prevé que tenga un impacto por razón de género en relación la medalla al mérito y menciones de honor en protección civil y emergencias.

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

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de modificación del Código Civil y la Ley



de Enjuiciamiento Civil, y la disposición final décima de la Ley 40/2003, de 18 noviembre, de protección a las Familias Numerosas, y conforme a la previsto en el artículo 11.14 del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, se solicita el correspondiente informe. Emitido informe el 2 de diciembre de 2021, el centro directivo informa el proyecto es susceptible de generar un impacto positivo en materia familia, infancia y adolescencia, en la medida en que tiene como objetivo la mejora de la seguridad de los ciudadanos y su protección ante riesgos, catástrofes y emergencias, a través de una gestión integral y coordinada de la protección civil y las emergencias

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

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley de la Comunidad de Madrid 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, y el 45 de la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de Madrid, y conforme a la previsto en el artículo 13.2 c) del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, se solicita el correspondiente informe. Evacuado informe el 30 de noviembre de 2021, el centro directivo aprecia un impacto nulo por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género.

g). Observaciones recibidas de otras Secretarías Generales Técnicas:

El texto del proyecto normativo y la MAIN se remitieron, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.3) del Decreto 52/2021, a través de la Secretaría General Técnica de Presidencia, Justicia e Interior, al resto de Secretarías Generales Técnicas "para su conocimiento y, en su caso, realización de las observaciones oportunas en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura".

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

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

i). Informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid:

De conformidad con la observación del informe de la Secretaría General Técnica de Economía, Hacienda y Empleo.



**i). Informe de la Dirección General de Función Pública de la Comunidad de Madrid:**

A instancias de los informes recibidos de la Dirección General de Recursos Humanos de la Comunidad de Madrid.

Una vez solicitados los informes mencionados y evacuados los mismos, se detallan las observaciones asumidas por parte de esta unidad promotora en la normativa en elaboración:

En general, todas las alegaciones y observaciones relativas a la modificación de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid, se dan por superadas al haberse retirado dicha modificación del borrador de disposición tras la fase de informes y observaciones de las Secretarías Generales Técnicas.

En relación al **informe de coordinación y calidad normativa**, en general, se han incorporado todas las observaciones de técnica normativa y de otro motivo, salvo las siguientes sugerencias que no se aceptan:

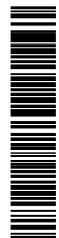
La observación relativa al artículo 1.2 de suprimir el ámbito de aplicación por «obvio», ya que se quiere remarcar que la aplicación se circunscribe a las personas físicas y jurídicas en el territorio de la Comunidad de Madrid, dado que la naturaleza de las emergencias trasciende en ocasiones el ámbito territorial de la Comunidad.

A su vez el informe en el apartado 3.3.2, puntos (XI) y (XX), recomienda la sustitución del término “estatuto” por el de “estatutos” de la Agencia, si bien, revisada su definición en el diccionario de la Real Academia de la Lengua, ambos vocablos se dan por coincidentes en su significado de norma, ley, regla o régimen jurídico al que están sometidas las personas físicas o jurídicas.

El uso del término “estatutos” es frecuente en las personas jurídicas tales como las asociaciones, las fundaciones, las universidades o los colegios profesionales y, en esos casos, los estatutos tienen carácter constitutivo de la persona jurídica que regulan.

En el caso de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, su constitución viene dada por la Ley de creación, siendo su Estatuto la norma de desarrollo basada en aquella. Partiendo de este matiz en la casuística, se opta por el mantenimiento del término “Estatuto” para referirnos a la norma de desarrollo principal de la Ley de creación de la Agencia propuesta.

Las observaciones formuladas al artículo 9.3., una vez valoradas las funciones atribuidas al consejo de administración, no se aprecia la relación de ellas con las propias de un órgano exclusivamente ejecutivo. Tampoco se considera preciso definir los términos resaltados en el informe de “adscripción múltiple», «plantillas orgánicas» el «organigrama funcional» por ser términos de común uso en el tráfico administrativo. Por último, la sugerencia de sustituir el término «presupuesto» por «presupuestos», dado que el mismo



es único para toda la Agencia y puede inducir a error con los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid en los que se integra.

La propuesta de sustituir en el artículo 20.1 el término «Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid» por «Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias» con el objetivo de evitar reiteraciones, puesto que puede prestarse a confusión con el sistema operado por la Administración General del Estado. Con el mismo fundamento no se atienden las sugerencias relativas a los términos incluidos en el artículo 23.1.

De igual forma no se acepta sustituir en el artículo 20.2 el término “sistema” por “mecanismo”, puesto que sistema de información es la denominación generalmente aceptada y contribuye a reforzar el carácter sistemático del mismo.

Se desestima el cambio de redacción del artículo 21, puesto que la redacción propuesta en origen se considera que responde mejor a la finalidad de definición de dicha actuación, en consonancia con los términos empleados en el ámbito de la protección civil.

La observación de sustituir «Servicio de Atención de Urgencias 1-1-2» por «Servicio de Atención de Urgencias 112», por cuanto dicha denominación es la empleada en el título de la ley que aquí se invoca, la «Ley 25/1997, de 26 de diciembre, de Regulación del Servicio de Atención de Urgencias 1-1-2.», publicada en BOCM de 30 de diciembre de 1997, y que permanece en vigor.

No se entiende necesario la modificación de la redacción del artículo 34.2, dado que los servicios citados se incorporan en el Sistema por razón de su competencia material y territorial propias, y que así vienen reflejadas en los Planes de Protección Civil, no por razón de acuerdo entre administraciones.

En el apartado 4.º *MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO*, punto 4.1 *“Contenido”* se sugiere realizar adaptaciones en la denominación de diversos informes, que se lleva a término en su apartado *“informes a recabar”*.

Dentro del punto 4.2 *“Tramitación”*, se requiere la necesidad de justificación de la solicitud de informes facultativos. En el caso de la solicitud de informe a la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, esta se basa en la conexión existente entre las competencias que les son propias y la regulación en el anteproyecto de ley del art.40 al existir servicios informáticos que se prestan desde dicha Agencia a la fecha de integración del Organismo Autónomo Madrid 112.

Los informes solicitados a la Intervención General de la Comunidad de Madrid y a la Dirección General de Función Pública se realizan en virtud de la observación formulada por sendos informes de la Secretaría General Técnica de Economía, Hacienda y Empleo y la Dirección General de Recursos Humanos.



Finalmente, tampoco se adecua la redacción relativa a la disposición adicional tercera, por considerar la redacción original adecuada a la finalidad perseguida.

En relación al informe de la **Dirección General de Presupuestos**, se incorporan las observaciones relativas a:

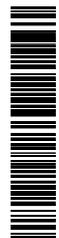
- corregir el término de «Entidad» por el de «Ente» en la referencia del artículo 5 y en relación con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre.
- Se incluye el carácter de limitativo en el presupuesto de la Agencia, en el artículo 14.
- Se recoge una mención al régimen de fiscalización por parte de la Intervención General, si bien en relación con el informe también emitido por dicha Intervención, y que se contempla más adelante.

Existen varias observaciones con respecto a la forma jurídica adoptada por la Agencia como ente de derecho público, sobre este particular, el informe de la Dirección General de Presupuestos de fecha 13 de diciembre de 2021, en su apartado primero, relativo a “Naturaleza jurídica de la Agencia de Seguridad y Emergencias”, solicita la coherencia entre la denominación de “ente” que utiliza el artículo 6 de la Ley 9/1990 de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, al regular la figura y la sustitución del término “entidad” por este otro. Se asume, tal y como se ha relacionado anteriormente, dicha observación y se incorpora al texto del anteproyecto (art.25).

Sin embargo, no puede asumirse la prelación y necesidad en la elección de la figura jurídica de Administración Institucional que, según el informe, se desprende de la Ley 9/1990 de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, en el sentido de que al preceder al artículo 6 los artículos 4 y 5, (referidos a Organismos Autónomos y Empresas Públicas), se establece una sucesión obligatoria en la creación de entes, de manera que, sólo de forma residual, pudiera hacerse uso de la figura “otros entes”.

El articulado expresado en la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, como ocurre en otras normas, obedece a una relación de figuras jurídicas propia de una norma omnicompreensiva de los supuestos regulados en la misma y, precisamente, el artículo 6 referido a “otros entes”, supone una posibilidad adicional a lo anterior, que cierra el elenco de supuestos en la norma cuando, por sus características singulares, el legislador entiende que el “ente” es el domicilio jurídico más adecuado.

Los entes del artículo 6 son aquellos a los que, desde su creación, en su Ley, se les atribuyen características diferenciadas respecto a otras formas jurídicas de Administración Institucional, sin perder los aspectos coincidentes que las aproximan a todas ellas por ser “sector público autonómico”.



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.

En el caso de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, la asunción de la figura del Organismo Autónomo como primera elección de creación, limitaría la organización interna de lo que se desea regular ahora con este anteproyecto, mientras que el ente público sometido a derecho público del art 6 de la LRH, permite una estructura más flexible y ajustada a las particularidades que requiere el Sistema Integrado de Protección civil y Emergencias que se crea por esta Ley, aflorando la necesidad de un ente diverso que integra, a un mismo tiempo, Direcciones Generales provenientes de la estructura de administración tradicional anterior, un Organismo Autónomo ya creado como es el 112 y diferentes servicios integrados en un mando único basado, precisamente, en su organización y estructura que excede a lo regulado para el Organismo Autónomo y , por supuesto, a la Empresa pública, con forma societaria o guiada por el beneficio.

Finalmente, el elemento de la descentralización señalado en el informe, como distintivo del Organismo Autónomo, es también predicable del resto de entes del sector público autonómico ya que es una de las notas definitorias del concepto de Administración Institucional que subyace en todas las figuras jurídicas reguladas en la Ley 9/1990, de 8 de noviembre.

A su vez, se destaca la necesidad de una mayor concreción de las funciones y competencias que pasarían a la Agencia y las que permanecerían en la Consejería, especialmente la posible eliminación de los actuales órganos administrativos dependientes de la Consejería y la no cuantificación de unidades administrativas horizontales.



A este particular, este anteproyecto no puede abordar estas cuestiones de manera plena y detallada porque ello supondría una injerencia en la competencia del Consejo de Gobierno en la determinación de su estructura.

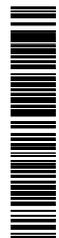
No obstante, lo anterior, sí que puede avanzarse que las funciones de los órganos que se integran quedarán vertebradas, como ya ocurre con el decreto de estructura actual de la consejería, Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en torno a dos conceptos clave, ejes de toda la norma y que son la seguridad, en un sentido amplio que incluya la materia de interior y el de protección civil, ya comentados en el apartado de justificación de la competencia.

Bajo este principio, quedan englobadas en las funciones de Seguridad las competencias propias en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas que, desde su legislación específica aplicable, concitan la actuación conjunta de la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos, con potestades de autoridad, sanción y actuación de policía local como exponente del mantenimiento de la seguridad a los ciudadanos, en procedimientos iniciados y a instancias de la administración autonómica madrileña.

Las asociaciones vienen enclavadas tradicionalmente en la materia de interior como terminología propia de su ubicación organizativa en el ámbito estatal, cuando en el momento de aprobación de su Ley de 1964, y bajo la justificación del orden público del régimen entonces existente, se supervisaba su creación mediante autorización y su seguimiento por las fuerzas del orden. Actualmente, en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, ese control ha evolucionado hacia aspectos más generales de manera que se garantiza, en todo caso, que sus fines no sean “ilícitos” y así debe de reflejarse en sus estatutos de creación, dando origen esa posible ilicitud no sólo a supervisión a priori por parte de las administraciones públicas (en el momento de su inscripción en el Registro correspondiente) sino además, en el desarrollo de su actividad, mediante la competencia derivada de seguridad ciudadana ante la comisión de ilícitos o comportamientos manifiestamente antijurídicos para la sociedad.

Se añade una nueva letra en el artículo para que clarificar que estas funciones quedarían incluidas dentro del ámbito de la Agencia, en el mismo sentido en el que las singulariza el Decreto 191/2021, de 3 de agosto

Por su parte, el **informe de coordinación y calidad normativa**, de fecha 3 de diciembre de 2021, en su apartado 3. “Análisis del Proyecto”, en conexión con la naturaleza jurídica del ente propuesto, parte de la idea de que la figura, por sus fines y organización, podría ser reconducida al Organismo Autónomo, salvo que se incluyesen otra serie de características en su régimen de gestión que justificasen la necesidad de mayor flexibilidad, en cuyo caso el ente podría llegar a estar justificado.



En efecto, la demanda de mayor flexibilidad, particularmente en su organización y estructura, supeditadas ambas al cumplimiento de fines y actividades propias de la Agencia, se hace patente desde el planteamiento de las figuras y unidades que se integran en la Agencia. Una explicación más profunda puede ayudar a entender la diferencia con el Organismo Autónomo y el porqué de la necesidad del “ente” del art. 6 de la LRH.

Con este anteproyecto de Ley no se trata de que el Organismo Autónomo ya existente 112, amplíe sus funciones o su nivel de prestación de servicios. El Organismo Autónomo 112 no es la figura integradora que asume la gestión del nuevo Sistema Integrado que se crea. El Organismo Autónomo se extingue e incorpora sus servicios y funciones a un ente mayor que es el que tiene la competencia de mando único que gestiona, además, otras unidades y servicios. Se trata de un ente de nueva creación, con características singulares, que subsume Direcciones Generales anteriores, Organismo Autónomo 112 y otras unidades, bien sean anteriores o de nueva creación, según posibilita su ley de creación y que se desarrollarán en su estatuto. Este fundamento integrador no es propio de los Organismos Autónomos ni de las Empresas Públicas según están concebidos desde la ley 1/ 1984 de 19 de enero.

Este nuevo ente comparte el régimen jurídico sometido a derecho público de otros organismos autónomos, pero 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.

El informe en su apartado 3.3.1” Observaciones Generales” afirma que el régimen jurídico de los artículos 5 a 9 del proyecto entonces informados(nuevos arts.25 y ss.) eran los propios del Organismo Autónomo, si bien, 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.

Se menciona que sería posible que de la figura del Gerente dependiesen centros directivos con rango de “Dirección General”, pero en el contexto de la Administración Institucional Autonómica en los Organismos Autónomos, la previsión es que existan “Directores de Área” u otras denominaciones similares, reservándose la existencia de “Direcciones Generales” a los entes del artículo 6 de la LRH, como es el caso del Servicio Madrileño de Salud de la Comunidad de Madrid.



Al igual que el SERMAS, en la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos, el Ente Público Telemadrid o el Consejo de la Juventud, en sus leyes de creación, se observan características comunes compartidas con los organismos autónomos o los entes sometidos en cuanto a su régimen jurídico público o privado para el cumplimiento de fines propios del servicio público, pero gozan de elementos distintivos en su organización en sentido amplio, bien por sus órganos o por su gestión, incorporando figuras como el Director del ente, en el caso del AMTA(Art. 6) en lugar del Gerente de los Organismos Autónomos, o bien, contemplan la figura del Director General como el SERMAS.

Precisamente, son estas singularidades las que comparten con el ente propuesto para la creación de la Agencia de Protección civil y Emergencias Madrid 112, como ente del art.6 de la LRH, en el contexto comparado del sector público autonómico al que nos venimos refiriendo.

Especial comparación podemos realizar entre el objeto declarado en la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de ordenación de sanitaria de la Comunidad de Madrid, en su Título VII, capítulo VI, art.58 para el SERMAS y el objeto de la Agencia de Protección Civil y Emergencias Madrid 112.

El de aquel es el de la “adecuada organización y ordenación del sistema sanitario de la Comunidad de Madrid”, y el de la Agencia que ahora se pretende crear, que no es otro que una mejor organización, desde la integración y el mando único, que lleve a una adecuada ordenación del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias que también crea esta Ley.

Esta especialidad ha hecho que el legislador optase, en el caso del SERMAS, con éxito por la figura del ente del art.6 de la LRH y supone la justificación *mutatis mutandis* a la creación de la Agencia de Protección Civil y Emergencias Madrid 112 como ente del art.6 de la LRH.

En el punto (xiv), del apartado “Contenido” del informe se sugiere una revisión del artículo 9.3 del anteproyecto de ley, donde se recogen las competencias de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, en el sentido de valorar la permanencia en este precepto de funciones que parecen más propias de un órgano ejecutivo que de un órgano colegiado como el consejo de administración. La manera más adecuada de atemperar ese posible carácter ha sido reconocer la posibilidad en la norma de delegación de funciones en la figura del Director de la Agencia que por su propia naturaleza indicada en la Ley goza de este carácter ejecutivo.



Finalmente, se ha atendido a la observación del informe que aconsejaba introducir, de manera expresa, la flexibilidad que es propia de los entes del art.6 de la LRH en su régimen de gestión al incorporar el presupuesto limitativo en el art. 34 del texto, y especificando su régimen de contabilidad (art 36).

Por último, se formulan observaciones todas ellas relativas a la futura estructura interna de la Agencia, y las consecuencias que pudieran derivarse de su puesta en funcionamiento para la estructura de la Administración de la Comunidad de Madrid. Así, se observa una mayor concreción de funciones y competencias que pasarían a la Agencia y las que permanecerían en la Consejería, la posible eliminación de los actuales órganos administrativos dependientes de la Consejería y la no cuantificación de unidades administrativas horizontales. Los conjuntos de estas cuestiones no se pueden atender en relación con este proyecto normativo, ya que excede de su objeto y podría precluir la competencia del Consejo de Gobierno en la determinación de su estructura. El anteproyecto de ley, en relación a la Agencia, regula su creación y características más básicas, de acuerdo con el principio de reserva legal. Todas las cuestiones relativas a la concreción de las funciones que podrían permanecer en la estructura de la Consejería, la supresión de órganos administrativos, y la cuantificación de estructuras horizontales de la Agencia, se llevarán a cabo una vez constituida la Agencia, por el correspondiente Decreto del Consejo de Gobierno que adaptará la estructura resultante de la creación en la propia Consejería, y al Estatuto de la Agencia previsto en el texto legal, también por Decreto del Consejo de Gobierno, en el que se determinará la estructura de la Agencia, y por tanto, será el momento oportuno para realizar las oportunas cuantificaciones.

Realizadas estas salvedades, sí que pueden darse por reproducidas aquí las aclaraciones realizadas en relación con el Informe de la Dirección General de Presupuestos en el sentido de delimitar las funciones dentro de la Agencia de determinadas unidades administrativas.

A su vez, respecto a las observaciones de la **Dirección General del Proceso Integrado de Salud:**

En primer lugar, este centro directivo realiza una observación en la que refiere la no existencia de una Ley que regule el Servicio de Atención a Urgencias 1-1-2 y de un servicio de atención a urgencias. La ley que se cita es, de acuerdo con la denominación de su título, la «Ley 25/1997, de 26 de diciembre, de Regulación del Servicio de Atención de Urgencias 1-1-2.», publicada en BOCM de 30 de diciembre de 1997, y que permanece en vigor. El servicio citado se corresponde con el objeto de la propia ley.

En segundo lugar, observa en el artículo 34.b), que el SUMMA 112 por su dependencia orgánica y funcional, debería incluirse en el mismo artículo, pero en el apartado punto 3, cuando se refiere a la participación y colaboración en los requerimientos



en materia de Protección Civil y emergencias del resto de las Consejerías de la Comunidad de Madrid. El Sistema de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid que crea el anteproyecto de ley, prevé dos formas de participación de los servicios con competencia en emergencias, un primer nivel de aquellos que ostentan competencia más directamente relacionadas con el Sistema, y un segundo nivel de aquellos que pudieran colaborar pero que, dada la relación más indirecta o secundaria de su competencia, en principio su participación sería más puntual. En este sentido, el SUMMA112, por sus competencias, tiene un encaje en ese primer nivel determinado en el primer apartado. Esta relación no implica cambio de dependencia orgánica y funcional alguna, y es consecuente con lo establecido en el Decreto 308/2019, de 26 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura directiva del Servicio Madrileño de Salud, artículo 2.i), donde al determinar las competencias de la Dirección General del Proceso Integrado de Salud, establece lo siguiente «i) La dirección de las gerencias previstas en la disposición adicional primera de este Decreto, así como de los Servicios de Urgencia-SUMMA 112 dentro del ámbito de competencias de la Consejería de Sanidad, sin perjuicio de las competencias de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112» Observaciones de la **SGT de Economía, Hacienda y Empleo:**

En relación con las observaciones formuladas por la Secretaría General de Economía, Hacienda y Empleo, se han incorporado las siguientes:

- Se ha recabado informe de la Intervención General, que se incluye en el apartado correspondiente de esta MAIN.
- Así mismo se ha recabado informe de la Dirección General de Función Pública, que se referencia en el apartado correspondiente.
- En relación a la aprobación de las cuentas anuales de la Agencia y la conformidad del Consejo de Gobierno del artículo 9.3.b) se ha modificado la redacción.
- En las infracciones graves del artículo 42.2, se ha eliminado la letra a) del párrafo.
- En relación a la medalla y la relación del reconocimiento con subrayar la presencia de la mujer, el anteproyecto pretende incorporar como motivación y principio a tener en cuenta la perspectiva de género, en el sector concreto de la protección civil y emergencias, para los supuestos en los que dicho reconocimiento sea propuesto.

No se incorporan las siguientes observaciones, según su justifica a continuación:

- Sobre el desconocimiento de la referencia a adscripción múltiple, como en el resto de las entidades del sector público, hay que prever qué solución tendría determinadas decisiones en el ámbito de la Agencia, en el supuesto que las competencias que tiene atribuidas se asignaran a varias consejerías por el correspondiente decreto de consejerías y competencias, y por tanto su adscripción pudiera establecerse a más de una.



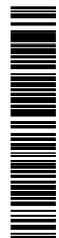
- Sobre la compatibilidad de las menciones con la Medalla al Mérito Ciudadano del Decreto 62/1992, de 24 de septiembre, por el que se crea la Medalla al Mérito Ciudadano de la Comunidad de Madrid y la Medalla al mérito y menciones de honor en protección civil y emergencias que crea la disposición adicional segunda, se especifica que es esta mención es una cualificación especial a la condición de ciudadano, el mérito aquí ha de estar vinculado a la protección civil y las emergencias, y las situaciones de emergencia, y que por tanto la diferencia del mérito ciudadano alcanzable en general y no vinculado especialmente al sector de la protección civil y emergencias.

En relación a la observación de la **Dirección General de Descarbonización y Transición Energética**, por la que solicita que en cualquier caso en el consejo de administración de la Agencia debería haber un representante de la consejería competente en materia de medio ambiente, la determinación de las materias que deberían tener reflejo en los vocales nombrados por la Comunidad de Madrid, se deja al desarrollo del Estatuto de la Agencia por el Consejo de Gobierno, por cuanto la configuración de las competencias de las distintas Consejerías también le corresponde, y por tanto podrá adaptarlo a los cambios que se puedan realizar sobre dicho reparto, garantizando la permanencia del texto con rango de ley.

Con respecto a las observaciones de la **Secretaría General Técnica de Sanidad**, con carácter general se han incorporado todas aquellas relativas mejoras del texto, errores y erratas, así como las de técnica normativa.

No se reflejan en el anteproyecto las observaciones relativas a:

- Los artículos 21, 22, 24, 30, 31 y 32, y que sugieren su inclusión en la parte expositiva o en un apartado de definiciones. Estas cuestiones se han valorado en el momento de elaboración del texto, optándose por incluirlas en los artículos, pues si bien es cierto que se definen también se incorporan características de los mismos y además esta es la práctica también asumida en el derecho comparado, tanto del Estado como del resto de Comunidades Autónomas.
- Denominación del Servicio de Atención a Urgencias 1-1-2, que como se ha fundamentado en la contestación al informe de la Dirección General del Proceso Integrado de Salud, se hace referencia al título de la ley que regula dicho servicio.
- Mayor concreción del concepto jurídico indeterminado consecuencias para la seguridad de las personas y bienes. El elemento diferenciador con el tipo grave es precisamente la gravedad de las consecuencias para la seguridad de personas y bienes, y que deberá ser apreciado y motivado por el órgano instructor de la sanción. El término de grave consecuencia es un término que no genera problema



- de seguridad jurídica, como recogen otros regímenes sancionadores al diferenciar consecuencias.
- La cláusula de derogación, ya que no se aprecian por este centro proponente, ni por la oficina de calidad normativa, vulneración de las directrices de técnica normativa.

En relación con las observaciones de la **Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid:**

No se incorpora la observación relativa al artículo 18.1, 2 y 4 relativas a que la inclusión en el ámbito de la Madrid Digital entra dentro de sus funciones propias, la necesidad de incluir una precisión sobre la no responsabilidad de la Agencia para la Administración Digital de la seguridad de tratamiento y datos personales y la eliminación del término «podrá» en relación a la determinación qué sistemas críticos soporte de la actividad se gestionan por la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112. En primer lugar, este artículo es un reflejo de la actual regulación del Organismo Autónomo Madrid 112, y principal afectado por esta regulación. Con el objetivo de poder mantener el mismo régimen, se incorpora este artículo sobre el que no se ha apreciado cuestión alguna sobre los puntos observados. En segundo lugar, va en coherencia con la previsión de que quien no es responsable de prestar un servicio como obligación principal, tampoco lo es de sus obligaciones accesorias. Por ello no se estima conveniente introducir una previsión relativa a la seguridad y protección de datos de los sistemas de información y comunicaciones que no sean competencia de la Agencia para la Administración Digital. Por último, con respecto a la posibilidad de determinar el sujeto obligado a prestarlo, la ley permite que se articulen diversas opciones sin perjuicio, como indica el mismo informe, que tengan que articularse con el instrumento jurídico necesario.

Dado que las situaciones a las que obedecen pueden variar a lo largo de la vida de la Agencia, no se considera adecuado cerrar ninguna solución al respecto, existiendo mecanismos al margen de este anteproyecto para solventar las cuestiones derivadas de una decisión al respecto.

Observaciones de la **Intervención General de la Comunidad de Madrid:**

Se han incorporado las observaciones atinentes a:

- Carácter limitativo del presupuesto. Se ha incorporado dicha previsión en el artículo correspondiente.
- Régimen de control Se ha modificado el artículo, estableciéndose de conformidad con la observación formulada un régimen de fiscalización por parte de la Intervención General, cuya precisión de su extensión queda encomendada al Estatuto de la Agencia.

- 
- 



- Plan de auditoría, se elimina la previsión toda vez que la elaboración del Plan de Auditorías es competencia de la Intervención General, y de conformidad con lo establecido en la Circular 2/1997, de 2 de junio.
- Los efectos del cambio de la estructura presupuestaria se difieren al 1 de enero del ejercicio siguiente, introduciéndose una disposición transitoria al efecto.
- Órgano competente para aprobar las cuentas del organismo autónomo Madrid 112 tras su extinción al entrar en vigor la ley. Se ha introducido un apartado en la disposición transitoria primera, que asigna dicha función al Consejo de Administración de la Agencia.

No se ha recogido la observación relativa a la consideración de la aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid del artículo 91.3 de la Ley 40/2015, toda vez que dicho artículo se ubica en el Capítulo III del Título II, y que no tiene carácter básico, tal y como establece su título al circunscribirlo al ámbito de los órganos públicos estatales. La regulación de los entes públicos de efectuada en la Ley 6/1990, de 8 de noviembre, no contiene dicha previsión.

Del informe de la **Dirección General de Recursos Humanos**, las observaciones formuladas se incorporan al texto son en particular:

- la incorporación de la referencia al régimen de personal como materia en la que se aplicará el derecho público en el ámbito de la agencia,
- la referencia a que los miembros del consejo de administración no perciben por su condición de miembros retribución o compensación alguna,
- la reformulación del artículo relativo al personal de la agencia singularizando los tipos de personal con los que contará la Agencia y la sujeción de todo su régimen al derecho público correspondiente y régimen convencional general de la Comunidad de Madrid, y de la habilitación de modificación del ámbito de aplicación del Convenio Colectivo del Personal Labora de la Comunidad de Madrid para incluir a la Agencia en su ámbito de aplicación.
- Artículo 9.1 y la recomendación de acotar las consejerías que participan en atención a sus competencias, incluyendo el mandato de que el estatuto de la Agencia fije las competencias cuyos titulares serán vocales del consejo de administración. También se propone una nueva redacción relativa al carácter por el que Director de la Agencia es miembro nato del consejo.
- La supresión de la previsión del régimen de compensaciones para el personal de la Agencia, ya que no es preciso dicha previsión previa en este anteproyecto para facilitar cobertura a dichas compensaciones, ya tiene mejor reflejo en ámbito de negociación colectiva conforme a la previsión del artículo 37 del Estatuto Básico del Empleado Público.



- La inclusión de la previsión de que los voluntarios de protección civil no percibirán retribución o compensación por su actuación.

Sin embargo:

- En relación a la observación del impacto presupuestario de la MAIN y la sugerencia de clarificar en al MAIN las unidades, al menos hasta el rango de Subdirección General, se integrarían en la Agencia, no se incorpora al texto puesto que se realizará en un momento posterior a la creación de la Agencia por parte del Consejo de Gobierno a través del decreto de estructura de la Consejería y del estatuto de la Agencia.
- El Centro de Coordinación Municipal y la petición de ampliación de información de los costes de esta estructura. Este centro es un instrumento de coordinación que no genera estructura propia en la administración de la Comunidad de Madrid, y por tanto coste, ya que integra representantes por parte de la Comunidad de Madrid, en atención a los puestos y funciones que ya ocupan, y la participación de otras administraciones, en particular la local, a través de los respectivos convenios de colaboración que se firmen.

La **Dirección General de Función Pública** emitió informe el 9 de febrero de 2022. De este informe del que se aceptan las observaciones formuladas en relación:

- A las funciones del Consejo de Administración del artículo 29.f, sustituyendo las remisiones al régimen jurídico por una más abierta y completa.
- al personal de la Agencia regulado en el artículo 38, o suprimir la referencia a Comunidad de Madrid relacionado con el personal funcionario y laboral de la Agencia, puesto que puede haber entre su personal funcionarios de otras Administraciones Públicas.
  - sobre la cita a efectuar del régimen normativo aplicable al dicho personal, buscando una redacción más abierta y completa y que eviten tener que efectuar una relación exhaustiva.
- Eliminación de la Disposición Adicional Séptima sobre la inclusión de la Agencia en el ámbito de aplicación del convenio colectivo para el personal laboral de la Administración de la Comunidad de Madrid, ya que según argumenta dicho centro directivo, competente en la materia de negociación colectiva, la integración en el Convenio Colectivo del personal laboral ya se produce por aplicación directa de la Ley, artículo 38 del anteproyecto, sin que sea necesario modificar el ámbito del convenio, y a que la competencia de modificación del convenio está atribuida a un órgano, la Comisión Negociadora, actualmente no constituido, y cuyas causas de



apertura de nueva negociación están tasadas en las disposiciones adicionales primera y segunda del citado Convenio Colectivo.

Por lo que se refiere a la mención expresa de las Direcciones Generales cuyo personal se integraría en la Agencia en la Disposición adicional sexta, se da por reproducido aquí lo señalado en las observaciones realizadas por la Dirección General de Presupuestos, por cuanto no concurre la circunstancia temporal en este anteproyecto de determinar qué órganos de la administración se integra o no en la nueva Agencia y que ha de salvaguardarse en todo caso la competencia del Consejo de Gobierno de determinar la estructura de la administración.

Realizados las modificaciones como resultado del informe de la **Dirección General de Recursos Humanos** reseñado más arriba, se volvió a solicitar de dicho centro directivo informe, que emitió con fecha 27 de abril de 2022.

En primer lugar, el informe propone nueva redacción de la Disposición Adicional Séptima, ahora suprimida de conformidad con los argumentos aportados en el informe de la Dirección General de Función Pública, centro directivo competente en materia de negociación colectiva en la Comunidad de Madrid, antes reseñados, y que sostienen por tanto ahora la no atención a la observación formulada.

En segundo lugar, se propone una redacción alternativa del artículo 39 del anteproyecto, basada en que la consideración del personal de la unidad de información y comunicación como personal de emergencias cuando se desplacen a las emergencias en desarrollo de sus funciones podría tener un coste económico. A este respecto, conviene citar el texto propuesto en la actualidad:

«2. El personal de la unidad de información y comunicación dependiente de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 tendrá la consideración de personal de emergencias a todos los efectos, **cuando se desplacen a las emergencias ordinarias y extraordinarias o de protección civil para el desarrollo de sus funciones.**»

Tal y como delimita el texto propuesto, y resaltado a estos efectos, dicha consideración es con la exclusiva finalidad de poder cumplir sus funciones al desplazarse a los lugares donde se producen las emergencias, sin mayores consecuencias. El informe de la Dirección General de Función Pública, centro directivo competente en materia de negociación colectiva en la Comunidad de Madrid, no parece haber llegado a la misma conclusión sobre el tenor del artículo, al no haber formulado observación al respecto de tener que someter a negociación colectiva la consideración que se propone. No obstante lo anterior, para despejar posibles dudas al respecto y, dado que el texto propuesto no altera la intención perseguida, y a lo más redundante en lo expresado, se asume la observación formulada.



Por último, realiza la consideración de que la creación del ente de derecho público pudiera tener impacto en los costes de personal. A este respecto, teniendo en cuenta el objeto del anteproyecto de ley, y tal como se señala en esta memoria, la entrada en vigor de este anteproyecto no tiene una afección en los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid. En los artículos 27.2, 27.3 y 32, el desarrollo de la organización, funciones y de su estructura orgánica queda atribuido al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en un momento posterior. El decreto que en su momento se plantee a propuesta de la consejería competente en materia de protección civil, seguridad y emergencias, deberá determinar la estructura y organización, de tal forma que será el momento en el que se pueda despejar si dicha organización conlleva algún coste económico, y en esa eventualidad si precisa de crédito o se puede asumir con lo ya existente. Ese desarrollo seguirá la tramitación marcada en el ordenamiento jurídico, en el que los centros directivos competentes en materia de estructuras y gasto asociado a personal, podrán manifestar las consideraciones que estimen oportunas. El anteproyecto que ahora se tramita no determina, ni puede determinar dicho desarrollo, así como tampoco predeterminar las posibles alternativas que en su caso en cuanto a estructura pueda considerar el Consejo de Gobierno.

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

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

Por 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 sobre el anteproyecto de Ley del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid, de 29 de abril de 2022, se acordó la apertura de dicho trámite. El proyecto se publicó en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el 3 de mayo de 2022, comenzando al día siguiente el citado plazo de 7 días hábiles, que concluyó el 12 de mayo de 2022, este último día incluido.



A fecha de cierre del trámite, se ha presentado tres alegaciones una por parte de Cruz Roja Española, la Confederación Española de Familias de Personas Sordas – FIAPAS y el Ayuntamiento de Torrelodones.

En relación a **Cruz Roja Española**, presenta escrito fundamentando sus alegaciones en el carácter que tiene reconocido de auxiliar y colaboradora de las Administraciones Públicas y como entidad colaboradora del Sistema Nacional de Protección Civil que le atribuye la legislación, Real Decreto 415/1996, de 1 de marzo, por el que se establecen las normas de ordenación de la Cruz Roja Española y la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil alega:

- En primer lugar, que se incorporen menciones a la citada institución en la exposición de motivos
- En segundo lugar, que se la incluya entre los servicios relacionados en el artículo 19.1. del anteproyecto.
- En tercer lugar, que se incluya un nuevo artículo a continuación del 23 actual del anteproyecto titulado Equipos de Cruz Roja Española con el siguiente literal:

*«Artículo 24. Equipos de Cruz Roja Española.*

*1. Cruz Roja Española es una entidad auxiliar de los poderes públicos que colabora, en materia de emergencia, al amparo del Convenio Marco formalizado con la Comunidad de Madrid, para la realización de actividades de interés general, así como al amparo del Convenio Específico entre la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior y Cruz Roja Española, en materia de emergencia.*

*2. Los equipos de Cruz Roja Española están a disposición de la Comunidad de Madrid, siempre que lo requieran y lo considere pertinente, para realizar actividades de apoyo y asesoramiento en la emergencia. Cada equipo, denominado Equipo de Respuesta Inmediata en Emergencias (ERIE), se especializa en un campo en concreto: albergue provisional, intervención psicosocial, coordinación y comunicaciones, asistencia sanitaria y búsqueda y salvamento terrestre.»*

En este sentido, y tal como afirma la institución, hay que tener en consideración las disposiciones adicionales primer y primera bis de la Ley 17/2015, de 9 de julio, que reconocen a Cruz Roja Española como entidad que puede contribuir con sus efectivos y medios, su carácter de auxiliar de las Administraciones Públicas en las actividades humanitarias y sociales impulsadas por ellas y les atribuye la consideración de entidad colaboradora del Sistema Nacional de Protección Civil, mediante la suscripción de convenios.



Las alegaciones formuladas se aceptan en cuanto al fondo por el que se plantean, esto es, incorporar determinadas menciones a Cruz Roja Española dentro del Sistema que crea el anteproyecto de ley, por las razones fundadas en la legislación anteriormente citada, pero no en cuanto a la forma en la que dichas menciones se han de materializar. La inclusión del término entidades en la exposición de motivos, en la parte I penúltimo párrafo, donde se englobaría Cruz Roja Española, se entiende ya realizada en la expresión «colaboración de la sociedad civil» de la que forman parte. Así mismo su inclusión dentro de los servicios dependientes de las Administraciones Públicas que enumera el artículo 19.1 del anteproyecto, y su correlato explicativo en la exposición de motivos, no se considera adecuado por no pertenecer a los servicios dependientes de la Administración Pública que en ella se contienen, como en este sentido apunta también la legislación básica del Estado, constituida por la Ley 17/2015, de 9 de julio en su artículo equivalente. Tampoco se considera necesario, establecer un artículo específico que regule su participación, puesto que esta se articula mediante convenio, tal y como recoge también la legislación básica del Estado, que realiza dichas consideraciones en sendas disposiciones adicionales.

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. No obstante, se añade una nueva disposición adicional séptima al anteproyecto, en la que se realiza la misma consideración en cuanto al Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid, la articulación de dicha participación por medio de convenio, e incorporar una mención genérica a otras entidades con finalidades vinculadas a la protección civil.

En cuanto a la **Confederación Española de Familias de Personas Sordas – FIAPAS** presenta alegaciones con el objetivo de que se tengan en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad auditiva, de acuerdo con la legislación establecida en la materia, Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social y la Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas.

En este sentido propone la inclusión de varias menciones en el artículo 2 relativo a la Estrategia de Protección Civil de la Comunidad de Madrid, en el artículo 3 añadir un apartado que garantice la accesibilidad en los canales de comunicación, en el artículo 8 un apartado sobre formación en atención y apoyo a grupos vulnerables.

Las alegaciones formuladas se aceptan en cuanto al fondo por el que se plantean, esto es, incorporar determinadas menciones a la accesibilidad y apoyo a los discapacitados



como grupo vulnerable dentro del Sistema que crea el anteproyecto de ley, pero no en cuanto a la forma en la que dichas menciones se han de materializar.

La Ley 7/2015, de 9 de julio, especifica en el artículo 3.2 para el ámbito de la protección civil y emergencias el principio de accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Este principio encuentra su desarrollo en el resto de actuaciones, y establece en el resto de su articulado que los poderes públicos velarán para que se adopten medidas específicas que garanticen que las personas con discapacidad conozcan los riesgos y las medidas de autoprotección y prevención, sean atendidas e informadas en casos de emergencia y participen en los planes de protección civil, como hace el artículo 10.3 en cuanto a prevención.

En este mismo sentido, es de aplicación en la Comunidad de Madrid el Real Decreto 734/2019, de 20 de diciembre, por el que se modifican directrices básicas de planificación de protección civil y planes estatales de protección civil para la mejora de la atención a las personas con discapacidad y a otros colectivos en situación de especial vulnerabilidad ante emergencias, dictado al amparo de los artículos 149.1.1ª y 29ª de la Constitución Española, tal y como reconoce su disposición final primera, para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, y en materia de seguridad pública, respectivamente. En él se recogen las modificaciones de las directrices básicas de planificación de los distintos riesgos, y que se respetan en el proceso de elaboración de los planes de protección civil que elabora la Comunidad de Madrid.

Así mismo, la disposición adicional segunda, del Real Decreto 734/2019, de 20 de diciembre, obliga a los poderes públicos, en colaboración con las organizaciones representativas de las personas con discapacidad y sus familias, a garantizar la accesibilidad universal a los servicios de emergencia y, en particular, al número telefónico 112, como número único de acceso a los servicios de atención de emergencias en todo el territorio nacional.

La accesibilidad al teléfono único de emergencias Madrid 112, ya se encuentra garantizada para este colectivo en su operativa diaria, aparte de la obligación antes citada. Además, para mejorar dicha atención se han realizado propuestas a la Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Ministerio del Interior para que se aporte una solución común para todos los centros 112 de las comunidades autónomas, con objeto de aprovechar las sinergias y ser más eficaces. Así mismo, en cumplimiento de la normativa antes citada, la Comunidad de Madrid a través del Instituto de Formación Integral en Seguridad y Emergencias (IFISE), incluye en su formación dirigida a protección civil y seguridad, formación específica en esta materia.



Por todo lo anterior, y ya que nos encontramos ante la especificación de un derecho fundamental que ha de aplicarse en condición de igualdad en todo el Estado por cuanto ya se encuentran incorporadas en la normativa de aplicación en la Comunidad de Madrid, se entiende que no es necesario incardinar las menciones a la accesibilidad dentro del Sistema Integrado formando parte de su articulado como si de aspectos novedosos se tratase.

Sin embargo, dada la relevancia de la incorporación e integración de la discapacidad en todo el ordenamiento jurídico, si parece adecuado ubicar dicho reconocimiento dentro del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias, incorporando una nueva disposición adicional octava al texto del anteproyecto.

**El Ayuntamiento de Torrelozón** presenta las siguientes alegaciones

- Propone que la legislación autonómica atribuya competencias de protección civil a los municipios, con el argumento de que las competencias municipales enunciadas en el artículo 25.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, requieren de una determinación por ley. A este respecto, la concreción de dichas competencias se llevó a cabo por medio de la legislación sectorial en la materia, constituida por la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, concretando las actuaciones en materia de protección civil para todas las Administraciones Públicas, y estableciendo obligaciones y competencias a favor de las entidades locales. Las competencias que se enuncian en su escrito, como atribuidas por la legislación de otras Comunidades Autónomas, tales como la elaboración y aprobación de planes territoriales de protección civil, la creación de una estructura municipal de protección civil, la elaboración y mantenimiento de catálogos de recursos movilizables, la promoción del voluntariado municipal o la prevención y sensibilización, son tareas que tienen su origen en la Ley 7/1985, de 2 de abril, y que van dirigidas a todas las Administraciones Públicas, dado el carácter básico de dicha ley. Por este motivo, no se ha considerado necesario realizar dicha enumeración en la norma propuesta, ya que estaría redundando en lo ya establecido, como tampoco lo hacen otras normas como la de Castilla y León o las que no tienen ley en la materia sin que ello resulte en perjuicio de las entidades locales que ya están ejerciendo dichas competencias y prestando el servicio en la actualidad, sin necesidad de dicha enumeración en la legislación autonómica. Además, como ya se ha referido en esta memoria, la competencia de protección civil tampoco se menciona en la Constitución Española, y dado su carácter y la definición que la Ley 17/2015, de 9 de julio, como su aplicación por el Tribunal Constitucional, no impide su desarrollo según las competencias ya atribuidas. Es, por tanto, una opción del legislador autonómico, pero no un desarrollo debido por imperativo legal.

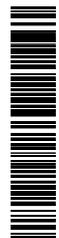


- En relación a los planes, el escrito alega la falta de inclusión de los «planes de actuación de protección civil en el ámbito local». En primer lugar, hay que aclarar que la denominación de Plan de Protección Civil, queda reservada al Plan Estatal General, los Planes Territoriales (de ámbito autonómico o local), los Planes Especiales y los Planes de Autoprotección, de conformidad con el artículo 14 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, por lo que los planes que se pretenden incluir, no tienen ese carácter.

Los planes de actuación municipales no se mencionan tampoco entre los tipos de planes contenidos en el artículo 15 de la misma ley, sino que son las directrices básicas de cada uno de los riesgos de protección civil aprobados por el Estado y que se relacionan con los planes especiales, artículo 15.3, los que los mencionan (por ejemplo la Directriz Básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales, aprobada por Real Decreto 893/2013, de 15 de noviembre, por el que se aprueba la Directriz básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales). Las directrices de cada riesgo son las que atribuyen al plan especial de cada comunidad autónoma la determinación de quién y cómo ha de aprobar dichos planes de actuación municipal, como en el caso del mismo riesgo de incendios forestales tal y como hace, por ejemplo, el Decreto 59/2017, de 6 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales en la Comunidad de Madrid (INFOMA).

Por estas razones, y con la misma lógica seguida en la legislación del Estado, no se hace la mención a los mismos en el anteproyecto de ley y no se asume la alegación puesto que no resulta el mecanismo adecuado para regular dicho instrumento de planificación.

- Alega con respecto a la aprobación de los planes territoriales municipales que, a juicio de dicho ayuntamiento, la legislación sectorial no debería entrar a definir las atribuciones de los órganos competentes de las entidades locales. Conviene reproducir aquí la legislación en materia de administración local, en particular el artículo 22.2.q de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que «2. *Corresponden, en todo caso, al Pleno municipal en los Ayuntamientos, y a la Asamblea vecinal en el régimen de Concejo Abierto, las siguientes atribuciones: (...) q) Las demás que expresamente le confieran las leyes.*» y en el mismo sentido el artículo 29.3.f) del Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid. «Artículo 29. El Pleno. (...) 3. *Además de las atribuidas en la legislación estatal básica de régimen local y en la Ley de Haciendas Locales, corresponden al Pleno las siguientes: (...) f) Aquellas otras expresamente atribuidas al Pleno por las leyes sectoriales o las ordenanzas*



*municipales.*», en abierta contradicción con el juicio expresado por el ayuntamiento. Por este motivo no se asume la observación formulada.

- En último lugar, en relación al régimen sancionador, y aun reconociendo en su fundamentación que las entidades locales tienen capacidad de sancionar en materia de protección civil por la Ley 17/2015, de 9 de julio, y con el régimen determinado por el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, parece deducirse que pretende que se incluya una regulación sancionadora específica. Tal y como se apunta más arriba en esta MAIN, no se ha considerado necesaria más que la tipificación de las conductas ya contempladas, considerando adecuado los tipos ya existentes al incluir todas las actuaciones que se consideran reprobables. Dentro de esta materia, el escrito parece solicitar una interpretación jurídica del sentido del tipo establecido en el artículo 45.3.a) y 45.4.a) de la Ley 17/2015, de 9 de julio, cuestión que no compete resolver en esta memoria puesto ser legislación estatal.

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

Se ha emitido de conformidad con el artículo 8.5 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

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

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

Con fecha 20 de mayo de 2022, se ha emitido Informe de la Abogacía General en relación con este Anteproyecto de “Ley del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid”. En el mismo se realizan diversas observaciones y recomendaciones en relación con el articulado propuesto por este centro directivo y dos consideraciones esenciales, motivando la modificación del texto propuesto o generando una explicación más abundante en esta MAIN. Se han asumido las observaciones de redacción y coherencia propuestas en el informe en los diferentes apartados, de manera que se ha ajustado la redacción del texto propuesto en los artículos reseñados en dicho informe.

Respecto al resto de cuestiones sustantivas, se van a ir analizando las consideraciones y observaciones realizadas.

Conforme a la Directriz 7, tal y como indica el meritado informe, el nombre de la disposición normativa 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.

Asumiendo la observación realizada, se entiende que sería suficiente con ampliar dicho título bajo la redacción *“Ley de creación del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid”*, teniendo en cuenta que la Agencia responde a la necesidad de organización y estructura jurídica que deriva el propio sistema integrado que se crea. El término “creación” debe de acompañar al sistema, por ser este el que subsume a la Agencia como ente con personalidad jurídica que apoya la existencia del mismo.

Dentro del Título II, se asume la observación en el apartado d) del artículo 19, de sustituir la referencia a los voluntarios de las Agrupaciones de protección civil de los municipios de la Comunidad de Madrid, por la de *“Agrupaciones Municipales de Voluntarios de Protección Civil en la Comunidad de Madrid”*. Sin embargo, se mantiene la referencia específica a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Unidad Militar de Emergencias, por su destacada participación.

Se comparte la corrección del apartado 3 del artículo 21, en el sentido de sustituir el término *“convenios de colaboración”* por el de *“convenio”*.

En el Título III, artículos 25 y siguientes, se regula la creación, naturaleza, adscripción y régimen jurídico de la Agencia. En el anteproyecto se prevé que el enclave jurídico de dicha Agencia se encuentre recogido en el artículo 6 de la Ley Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, 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, 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”*.

Desde este anteproyecto se ha optado por entender que la figura que más se adapta a las características de la Agencia que se crea es la del ente público del artículo 6 de la citada norma, ya que, si bien existen elementos concomitantes en la regulación de dicho ente público con respecto a otros organismos autónomos( debido principalmente a compartir el hecho de formar parte de la misma Administración Institucional o Sector Público autonómico), existen ciertos elementos en su regulación que lo diferencian de los organismos autónomos administrativos, en particular, con los que, efectivamente, puede tener similitud pero no identidad plena como para poder identificarse y, por tanto, afectar a su consideración en esta norma.



La finalidad del Organismo Autónomo es la prestación de una competencia, de algún servicio público, (no de varios servicios públicos de varias competencias distintas y diferenciadas y con diversos rangos de autonomía que si pueden darse en un ente público del artículo 6 por estar así previsto en su Ley de creación), así lo refleja la ley 1/1984 en su expositivo IV y en el artículo 2.a al definirlos:

*“IV. Si bien la Ley establece que la personalidad jurídica de los organismos autónomos es distinta de la de la Comunidad, y en consecuencia dichas entidades gozan, junto al **aspecto público de la competencia que se les atribuye**, ...*

*Artículo 2. a) 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.”*

La naturaleza jurídica del ente que se pretende crear obedece, en cambio, al ejercicio de varias competencias diferenciadas en el bloque de constitucionalidad y la prestación de varios servicios públicos, no el de uno. Varias competencias y varios servicios públicos llevan aparejada una estructura organizativa que, en su nivel de dirección, representación y atribución, lleva implícita la creación de un órgano de dirección, en este caso de tipo administrativo, la Dirección General. Esta no tiene cabida en un organismo autónomo administrativo, dado que está pensado para el ejercicio de una competencia, la prestación de un servicio público y, por tanto, no tiene prevista la creación de varios órganos de dirección, coordinados por otro superior, una coordinación única en régimen de descentralización funcional que busca agilidad y eficacia, que requiere de una estructura que sobrepasa y desborda la imprevisión de estructura del régimen jurídico del Organismo Autónomo administrativo. Todo ello conseguido, en el caso de la Agencia, a través de la ley propia del ente público del artículo 6 de la Ley 9/1990.

En la revisión del derecho autonómico, los entes del artículo 6, como es el caso del Servicio Madrileño de Salud, la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, o la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos, comparten la prestación de servicios públicos como parte de sus fines u objetivos, sin que ello afecte de manera decisiva a su necesaria identidad con los organismos autónomos administrativos.

En cuanto a las similitudes con algunos de los órganos de dirección, a modo de ejemplo, el artículo 10 de la Ley 7/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, que regula la composición del Consejo de Administración de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, prevé la existencia de un



Consejero-Delegado y no por ello pierde su naturaleza de ente público de los previstos en el artículo 6 de la Ley 9/1990.

A falta de regulación más extensa en la propia Ley 9/1990 (que no regula expresamente los órganos de dirección del ente), la práctica totalidad de estos entes, creados por su propia norma de origen, optan por asimilar su organización y funcionamiento a la de los organismos autónomos, pero sin asumir la totalidad de la regulación de la Ley 1/1984, en cuyo caso, sí que serían organismos autónomos. Esta es una primera distinción con los organismos autónomos administrativos: su Ley de creación es la que establece sus fines, objeto y régimen jurídico aplicable, de suerte que determina finalmente la distinción con otras figuras y con ello su naturaleza.

El Artículo 7 de la Ley 1/1984, de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid regula en relación con los Organismo Autónomos lo siguiente:

*“1. Los órganos de Gobierno de los organismos autónomos son: el Consejo de Administración, su Presidente, el Gerente y, en su caso, el Consejero-Delegado.*

*2. Por Decreto del Consejo de Gobierno podrán crearse órganos de asesoramiento y participación llamados Consejos Asesores, cuyos miembros serán nombrados a propuesta y en representación de asociaciones ciudadanas, de usuarios, sindicales, profesionales o empresariales”.*

Estos órganos no se reproducen fielmente en el anteproyecto, ya que, precisamente, por ser ente público del artículo 6 es su ley de creación y no la Ley de Administración Institucional la que puede determinan su contenido, buscando, por analogía, figuras y órganos similares al del organismo autónomo administrativo, pero no idénticos. Y así, el artículo 28 del anteproyecto, no prevé la existencia de Gerente, Consejero-Delegado o Consejos Asesores:

*“Artículo 28. Órganos de gobierno y dirección.*

*1. Los órganos de gobierno de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 son el Consejo de Administración y su Presidente. Los miembros de los órganos de gobierno no percibirán por su condición, retribución o compensación económica alguna.*

*2. El órgano de dirección es el Director de la Agencia.”*

Respecto a la prestación de servicios públicos, la propia Ley 9 /1990, no prevé una diferencia explícita ente los entes públicos y los organismos autónomos administrativos ya que remite a su ley de creación en todo momento que, a falta de regulación expresa y de aplicación específica de la Ley 1/1984, decide qué tipo de prestación realizará el ente y que, bajo el principio de instrumentalidad, común a todos los entes del sector público autonómico, coadyuva de una forma u otra a los fines últimos de la administración matriz.



Ayuda a establecer la diferencia solicitada en el informe entre el ente público (agencia) y el organismo autónomo, la comparación con el ente público del artículo 6 de la Ley 9/1990, Servicio Madrileño de Salud, con el que sí que pueden realizarse paralelismos significativos con la agencia cuya forma jurídica trata de argumentarse.

La Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, regula tanto el Sistema Sanitario como la creación del Servicio Madrileño de Salud en su Título VII.

El artículo 59 de dicho cuerpo legal, viene referido a su naturaleza, en la que podemos observar características predicables de la Agencia que se pretende crear como ente de derecho público:

*“1. El Servicio Madrileño de Salud es un Ente de derecho público, de los previstos en el artículo 6 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, adscrito a la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid.*

*2. El Servicio Madrileño de Salud se sujetará con carácter general al derecho privado, y lo hará al derecho público en los casos que se establecen a continuación. Se rige por los preceptos de la presente Ley, sus disposiciones complementarias de desarrollo y el Ordenamiento Jurídico de aplicación.*

*3. El Servicio Madrileño de Salud se somete al Derecho Público en las siguientes materias:*

- a) Relaciones del Servicio Madrileño de Salud con las Administraciones Públicas.*
- b) Régimen Patrimonial.*
- c) Régimen financiero, presupuestario y contable.*
- d) Régimen de impugnación de actos y de responsabilidad.*
- e) Relaciones con los ciudadanos en materia de asistencia sanitaria pública.*
- f) Régimen de funcionarios o personal estatutario cuando la relación jurídica así lo exija.”*

Adicionalmente, su objeto apunta claramente a prestaciones de servicios públicos y ello no desvirtúa su naturaleza de ente público:



*“Artículo 58. Objeto.*

*1. Se crea el Servicio Madrileño de Salud para llevar a cabo, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, una adecuada configuración y asignación del presupuesto para la asistencia sanitaria de la población con derecho a cobertura asistencial en función de las necesidades estimadas y que permita, a su vez, una adecuada organización y ordenación del Sistema Sanitario de la Comunidad de Madrid.”*

En cuanto a sus órganos, se observa cierta similitud con el organismo autónomo administrativo, pero no identidad, como sucede con la Agencia del anteproyecto:

*“Artículo 72. Órganos de Gobierno y Dirección.*

*1. El Órgano de gobierno del Servicio Madrileño de Salud es su Consejo de Administración.*

*2. El Órgano de Dirección del Servicio Madrileño de Salud es el Director General del Servicio Madrileño de Salud”.*

Si bien comparten con el organismo autónomo la existencia de un Consejo de Administración, ya se apunta en sus órganos de dirección una diferencia significativa respecto de los organismos autónomos administrativos por cuanto la Ley de Administración Institucional no prevé la existencia de Directores Generales y, por tanto, sólo en el caso de los entes públicos, a través de su ley de creación puede regularse y aplicarse su existencia. Esta es otra diferencia con los organismos autónomos, el engarce e integración dentro del ente público de órganos administrativos tradicionales, encuadrados en las estructuras clásicas de administración como son los Directores Generales con rango de alto cargo, nombrados por decreto del Consejo de Gobierno, por ser considerada esta estructura idónea en el cumplimiento de fines que la agencia tiene asignados. Esta posibilidad no concurre en los organismos autónomos administrativos.

La incorporación de Direcciones Generales que realiza el artículo 72 del SERMAS se ha desarrollado en el Decreto 2/2022, de 26 de enero, por el que se establece la estructura directiva del Servicio Madrileño de Salud, en cuyo artículo 1:

*“Artículo 1. Estructura orgánica del Servicio Madrileño de Salud*

*1. El órgano de gobierno del Servicio Madrileño de Salud es su Consejo de Administración.*

*2. El órgano de dirección del Servicio Madrileño de Salud es el Director General que, a su vez, será el titular de la Viceconsejería de Asistencia Sanitaria y Salud Pública.*

*3. La estructura directiva del Servicio Madrileño de Salud, bajo la dirección del titular de la Viceconsejería de Asistencia Sanitaria y Salud Pública, es la siguiente:*

*a) Dirección General de Asistencia Sanitaria y Aseguramiento.*



- b) *Dirección General de Gestión Económico-Financiera y Farmacia.*
- c) *Dirección General de Hospitales e Infraestructuras Sanitarias.*
- d) *Dirección General de Sistemas de Información y Equipamientos Sanitarios.*
- e) *Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales.*
- f) *Secretaría General.*

*4. El nombramiento y cese de los titulares de las direcciones generales del Servicio Madrileño de Salud deberá acordarse mediante decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta del titular de la Consejería de Sanidad.”*

De forma semejante se realiza una previsión de estructura en el artículo 32 del anteproyecto, que será desarrollada reglamentariamente, a cuyo tenor:

*“Artículo 32. Estructura orgánica.*

*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, a propuesta de la consejería competente en materia de protección civil, seguridad y emergencias.*

*Los órganos de dirección deberán, además, asegurar el funcionamiento y operatividad de las unidades organizativas y servicios, así como la del personal al servicio de la misma y su vigilancia y control, así como todas aquellas funciones que les sean delegadas y encomendadas por sus órganos superiores.”*

Esta previsión que ahora realiza el anteproyecto de Ley será desarrollada reglamentariamente, pero en todo caso, apunta el anteproyecto a la existencia de Direcciones Generales, con una mención genérica a “órganos de dirección” en el artículo citado, que no están contempladas en la regulación que es propia al organismo autónomo administrativo, siendo esta una diferencia definitiva a los efectos de justificar que su existencia en los entes públicos no concurre en los organismos autónomos, vinculado al ejercicio de diversas competencias y diferentes servicios público como se ha explicado *ut supra*.

Otro argumento diferenciador entre el ente público que acoge a la Agencia y el organismo autónomo administrativo, viene determinado por el régimen jurídico aplicable. Más adelante en esta MAIN se atiende la aclaración realizada con acierto por parte del informe en sede del artículo 25, apartado 3, introduciendo la posibilidad de la aplicación del derecho privado cuando no se ejerzan potestades administrativas y con ello, introduciendo un elemento diferenciador de primer orden entre los organismos



autónomos administrativos y el ente público del artículo 6 de la Ley 9/1990 que deviene en el domicilio jurídico idóneo para la Agencia.

A mayor abundamiento, en el informe de la Intervención General de 20 de diciembre de 2021, anexo a este expediente, en su previsión de control financiero y del gasto, ha tenido en cuenta una identidad en la consideración del ente público que alberga la Agencia con el del SERMAS, como ente público:

*... “otros entes del sector público de naturaleza similar a la Agencia (ente del artículo 6 de la LRHCM, se entiende que con presupuesto limitativo), como por ejemplo el SERMAS, en su normativa específica ha optado para sus servicios centrales por un modelo de control a ejercer por la Intervención General mediante la función interventora en su modalidad de fiscalización previa limitada...”.*

De acuerdo con el análisis del apartado 2 del artículo 25, obedeciendo a las recomendaciones del informe, en cuando a la normativa de aplicación se sustituye el inciso final por la fórmula “y por las disposiciones reglamentarias que se dicten para su desarrollo y ejecución”, incluyendo una referencia reglamentaria en conexión con el artículo 27 del anteproyecto que menciona el Estatuto como norma de desarrollo.

En el apartado 3 del mismo artículo 25, resulta conveniente incluir en el texto la posibilidad, ya anticipada en párrafos anteriores, de que la Agencia realice otro tipo de funciones además de las potestades administrativas, en relaciones con terceros y que se rijan de acuerdo con su naturaleza por derecho privado, salvo aquellas sometidas expresamente al derecho administrativo.

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, se sustituye la expresión “se constituye” por “se crea”.

Como consecuencia de la regulación que realiza el artículo 27 y, según destaca el informe, al haberse contemplado allí funciones en relación a asociaciones y espectáculos públicos, se justifica en la Exposición de Motivos la vinculación con esa materia.

En el apartado 3 de este mismo artículo, de acuerdo con la observación realizada, se condiciona la asignación de personal a la legislación aplicable añadiendo ese último inciso.

Dentro del apartado 3 del artículo 29, relativo a las funciones del Consejo de Administración de los apartados a), b), c), f) y h)), se añade que será el Director de la Agencia el órgano competente para proponer al Consejo.



Se precisa aclaración de la redacción del artículo 32, en lo atinente a la supervisión que realiza el Director de la Agencia de otros órganos que, a su vez, dirigen a otras unidades administrativas. En este caso, el precepto legal supone un anticipo de la estructura que posteriormente, será de forma reglamentaria por el estatuto de la Agencia. Con esa redacción se articula una estructura jerárquica en el que la máxima dirección corresponde al Director de la Agencia, pero también se contempla la existencia de otros órganos directores, dando cabida a la existencia de Directores Generales, bajo cuya dependencia inmediata se encuentran otras unidades.

Respecto de las materias competenciales que justifican la elección de vocales del Consejo de Administración, se incorpora la delimitación de tales materias con la alusión a *“materias relacionadas directa o indirectamente con la Protección Civil, Seguridad y Emergencias”*, para evitar modificaciones recurrentes de la ley por cambios en las estructuras administrativas de las consejerías de la Comunidad de Madrid. A su vez, se precisa que el Viceconsejero es vocal del Consejo de Administración, de acuerdo con la precisión apuntada.

Se eliminan en la letra d), del mismo apartado 3 del artículo 29, los supuestos de adscripción múltiple reservando la dación de cuenta de los acuerdos al Consejero al que el ente esté adscrito.

En la letra e) se atribuye al Consejo de Administración *“el control de la actuación del Director de la Agencia”*. Por su parte, en 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. Como resultado de ello, se elimina como función del Consejo de Administración, haciendo prevalecer el control directo del Presidente sobre el Director de la Agencia.

En la letra j), se suprime, tal y como observa el informe, la referencia a *“conciertos”* por *“contratos”* y se añade la expresión *“cualesquiera otros negocios jurídicos”* para dotar de coherencia al precepto.

Se elimina la letra k), como función del Consejo de Administración, al estar recogida como competencia atribuida al Director de la Agencia en el artículo 31, apartado 2, letra c).

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”*. Para poder diferenciarse las funciones atribuidas a uno y a otro cargo y evitar posteriores problemas interpretativos en la aplicación de la norma, se corrige el texto de forma que al Presidente se atribuye la *“representación institucional de la Agencia”* y al Director de la Agencia la *“representación legal y ordinaria”*.



Se mantiene la letra c), que 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 se suprime el artículo 31, apartado 2, letra d), que otorga al Director de la Agencia la función de *“suscribir los convenios (...) de acuerdo con lo previsto en la normativa vigente”*, para evitar duplicidades. Se incluye como función del Presidente, la de suscribir los acuerdos de cooperación a que se refiere el artículo 29.3.j) – aprobados por el Consejo de Administración.

Se sustituye el término *“convenios de colaboración”*, por el de *“convenio”*, en consonancia con la terminología utilizada en el artículo 47 de la Ley 40/2015.

En el informe, respecto del artículo 31, dedicado al Director de la Agencia, se sostiene que convendría dotar de mayor concreción a la redacción del apartado 1, 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. Se asume, entonces, la recomendación en el sentido de incorporar que será Director de la Agencia el alto cargo competente en materia de protección civil, seguridad y emergencias, con rango de Viceconsejero o Director General y suprimir la alusión al estatuto de desarrollo posterior para este punto. Respecto de la aclaración de las funciones de dirección del Director de la Agencia y otros órganos directivos, se dan por reproducidos los argumentos ya expuestos con anterioridad en esta Memoria.

En el artículo 32, 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, por lo que se elimina esta función de las propias del Consejo de Administración para evitar confusión.

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”*. Este apartado pretende contemplar todas las situaciones que afecten al patrimonio del ente, refiriéndose por modificación que altera a su naturaleza, a los posibles cambios de forma jurídica del ente, como son el paso a otro ente u organismo o simplemente avocarse a una estructura administrativa tradicional, sin pretender incorporar unos supuestos tasados por esta norma. En cualquier caso, se incorpora 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 el supuesto del artículo 36, se mantiene la remisión al desarrollo posterior del control financiero realizado en el estatuto por ser este el criterio valorado como positivo por la Intervención General en su informe de 20 de marzo de 2022, aplicado ya a otros entes públicos como es el SERMAS.

En el artículo 37, se incorpora al texto el tipo de ente en materia de contratación, de manera que el texto pasa a decir *“se regirá por la normativa vigente en materia de contratación pública aplicable a los entes de derecho público”*.

En el apartado 2, se señala que el órgano de contratación será el Director de la Agencia, en lugar de emplear la expresión *“Dirección de la Agencia”*. Se sustituye la expresión *“designada”* por la de *“constituida”*, según indica el informe.

Se revisa el texto del artículo 38 de acuerdo con el texto de la MAIN como se indica.

En el artículo 39, al hilo de lo señalado, se revisa y modifica el texto por razones sintácticas.

De acuerdo con la propuesta del informe remitido, se modifica el título del artículo 40, en cumplimiento de la Directriz 28 y se propone la rúbrica *“Sistemas de información y comunicaciones”*.

El apartado 4 se mantiene en sus términos por ser esta la redacción de la ley de creación del actual Organismo Autónomo Madrid 112.

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 se realizan 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.

En el informe se realiza la consideración esencial de que deben delimitarse 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. En este sentido, los medios de dar avisos se encuentran en cambio constante, pudiendo llegar un reloj inteligente a dar un aviso, por lo que es preciso ser un poco genérico, con la referencia de que sean *“medios admitidos por el receptor para comunicar una emergencia”* (se realiza incorporación al texto). Los recursos de las administraciones *“son los relacionados en el artículo 19 del anteproyecto”* (se especifica en el texto igualmente).



Con la incorporación de estos matices al texto del artículo se da por atendida la consideración esencial.

En relación con los artículos 44.2, 44.3.a) y 44.3.c), 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”, por lo que se suprimen* de acuerdo con 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”*.

Se atiende la observación del informe en el sentido de reformular la redacción del apartado 3. d) de este artículo 44, a fin de dotarle de mayor claridad, sustituyendo la mención a las *“personas voluntarias de Protección Civil de la Comunidad de Madrid”* por la de *“voluntarios pertenecientes a una Agrupación municipal de voluntarios de la Comunidad de Madrid”*.

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. Como se indica en el informe recibido, en realidad, se está incorporando al texto legal 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”*). Supone, por tanto, la acogida de un precepto que, si bien ya se encuentra regulado en norma estatal, se considera que debe tener reflejo en una norma autonómica omnicompreensiva de los medios, normativa y administraciones públicas intervinientes en la prestación de servicios públicos relacionados con la seguridad, las emergencias y la protección civil, al permitir clarificar y contextualizar que el ejercicio de los derechos de los ciudadanos en estos casos y la actuación pro sistema de todas los llamados a colaborar e intervenir, debe completarse, como colorario del sistema garantista que ahora se desea crear, con una referencia en el articulado a las posibilidades que en ámbito autonómico existen cuando se producen incumplimientos de carácter penal que afectan gravemente a los objetivos mismos de esta norma.



En este sentido, prevé el Tribunal Constitucional que:

*“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» (STC47/2004, de 29 de marzo, FJ 8).*

Siendo esta la intención de su incorporación al texto, se reconoce el origen normativo de la aplicación del precepto, añadiendo en dicha disposición la alusión expresa a que se produce una aplicación directa de la norma procesal en reconocimiento de sus competencias en la materia.

En la disposición adicional segunda, en el apartado 1, se suprime en la tercera línea “y que”, en orden a mejorar la redacción del precepto, conforme a lo señalado por el informe.

Finalmente, y en lo que atañe al primer apartado de la Disposición Derogatoria única, según prescribe la Directriz 41 de Técnica Normativa y dada la generalidad del apartado, este queda suprimido siendo el apartado segundo la única norma derogada parcialmente al tratarse de una norma de creación de un ente público.

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

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

*Pendiente de realizar.*

## **6. Evaluación “ex post”**

De acuerdo con el artículo 7.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, en su letra e), “La evaluación “ex post” de acuerdo con el plan normativo incluirá la forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de las normas por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo”.



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

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

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

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

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

