

Acuerdo n°: **12/17**
Consulta: **Consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía
del Gobierno**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **30.11.17**

ACUERDO del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 30 de noviembre de 2017, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de decreto por el que se aprueba el Plan Especial de Protección civil ante el riesgo de accidentes en el transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril de la Comunidad de Madrid (TRANSCAM).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, por escrito firmado el 8 de noviembre de 2017 con entrada en este órgano el día 10 de octubre, formuló preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora cuya ponencia correspondió al letrado vocal D. Carlos Yáñez Díaz, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de acuerdo, que fue deliberada y aprobada, por unanimidad, en la reunión del Pleno en su sesión de 30 de noviembre de 2017.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto de Decreto sometido a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora tiene como objeto aprobar el Plan Especial de Protección civil ante el riesgo de accidentes en el transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril de la Comunidad de Madrid (TRANSCAM).

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por un artículo único en el que se aprueba el citado Plan, una disposición final primera por la que se atribuye al consejero competente en materia de protección civil la facultad de dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación del Decreto y para actualizar los datos del Plan y, por último, una disposición final segunda que establece que el decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

A continuación se recoge el Plan Especial de Protección civil ante el riesgo de accidentes en el transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril de la Comunidad de Madrid (TRANSCAM), documento al que se añaden ocho anexos numerados con letras (Anexos A-H).

El Plan consta del siguiente índice que muestra su contenido.

1.- Introducción

1.1.- Objeto

1.2.- Ámbito de aplicación

1.3.- Funciones básicas

1.4.- Marco legal

2.- Análisis del transporte de mercancías peligrosas. Mapa de flujos

2.1.- Descripción de las redes de transporte

2.1.1.- Red de carreteras de Madrid

2.1.2.- Red de ferrocarriles de Madrid

2.2.- Mapa de flujos

2.2.1.- Flujos por carretera

2.2.1.1.- Flujos globales por clases de materias

2.2.1.2.- Flujos globales por índice de peligrosidad

2.2.1.3.- Materias más transportadas

2.2.2.- Flujos por ferrocarril

2.2.2.1.- Flujos globales por clases de materias

2.2.2.2.- Flujos globales por índice de peligrosidad

2.2.2.3.- Materias más transportadas

3.- Áreas de especial exposición

3.1.- Áreas de especial exposición en carreteras

3.2.- Áreas de especial exposición en ferrocarriles

4.- Estructura, organización y funciones

4.1.- Introducción

4.2. Estructura organizativa y funciones

4.2.1- CECOP

4.2.2.- Director del Plan

4.2.3.- Director de Operaciones

4.2.4.- Comité Asesor

4.2.5.- Gabinete de Información

4.2.6- Puesto de mando avanzado (PMA)

4.2.7- Grupos de Acción

4.2.7.1.- Grupo de Intervención

4.2.7.2.- Grupo de Seguridad

4.2.7.3.- Grupo Sanitario

4.2.7.4.- Grupo de Apoyo Logístico

4.3.- Planes Territoriales de Protección Civil y Planes de Actuación del Municipio

5.- Operatividad del plan

5.1.- Situaciones para la gestión de emergencias

5.1.1.- Valoración de la gravedad de los accidentes

5.1.2.- Definición de las situaciones de emergencia

5.2.- Activación del Plan

5.2.1.- Fase de alerta

5.2.2.- Activación: fase de emergencia

5.2.3.- Interfases de activación

5.3.- Procedimientos de actuación

5.3.1.- Fase de alerta

5.3.2.- Fase de emergencia

5.3.2.1. Activación de la fase de emergencia.
Situación 1 o Situación 2.

5.3.2.2. Activación de la fase de emergencia. Situación
3.

5.4.- Aviso del accidente

5.5.- Medios específicos de los Grupos de Acción

5.6.- Medidas de protección para la población en general

5.6.1.- Información y avisos a la población

5.6.2.- Confinamiento

5.6.3.- Alejamiento

5.6.4.- Evacuación

5.6.5.- Medidas de autoprotección

5.7.- Fin de la Emergencia

6.- Implantación y Mantenimiento del plan

6.1.- Implantación

6.2.- Mantenimiento

6.2.1.- Comprobaciones periódicas

6.2.2.- Programas de ejercicios de adiestramiento de los Grupos de Acción

6.2.3.- Definición y normalización de simulacros

6.2.4.- Actualización del Plan

ANEXOS

Anexo A. Vías y tramos.

Anexo B. Metodología.

Anexo C. Mapas de flujos.

Anexo D. Análisis de consecuencias y estudio de las áreas de especial exposición.

Anexo E. Catálogo de medios y recursos

Anexo F. Representación cartográfica

Anexo G. Índice de riesgo conjunto

Anexo H. Elementos vulnerables

En los anexos C y F se hace constar que dada la extensión de su contenido, la información estará disponible en la página web de la División (sic) de Protección Civil de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, en los anexos D, G y H, consta que su contenido no se

publica por tener carácter técnico.

Los citados anexos carecen de contenido alguno en la documentación remitida a esta Comisión.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente que se remitió a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

1. Texto del proyecto de decreto, Plan Especial y Anexos (documentos 1 a 11 del expediente).

2. Memoria abreviada del Análisis de Impacto Normativo de 4 de octubre de 2017, firmada por el director general de Seguridad, Protección Civil y Formación (documento 12).

3. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 25 de agosto de 2017 (documento 13).

4. Escritos de 28 de junio y 13 de julio de 2017, de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Políticas Sociales y Familia Educación, Juventud y Deporte en los que se recoge que no formulan alegaciones al proyecto de decreto (documentos 16 y 15 del expediente).

5.- Escrito de 12 de julio de 2017 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio (documento 20 del expediente) por el que se acompañan las alegaciones remitidas por la Dirección General de Medio Ambiente (documento 19).

Ese centro directivo considera necesario establecer en el Plan un protocolo de actuación de los diferentes organismos de la

Administración para poder coordinar las actuaciones en los accidentes en los que estén involucrados transportes de mercancías peligrosas.

6. Escrito de 14 de julio de 2017 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de 14 de julio de 2017 (documento 22) en el que no formula observaciones pero considera que ha de rectificarse el marco legal ya que, en vez de hacer referencia al BOE núm. 91 de 16 de abril de 2015, debe citarse el BOE núm. 106 de 4 de mayo de 2017 *“puesto que ya ha entrado en vigor”*.

7. Escrito de 14 de julio de 2017 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad en el que se formulan diversas consideraciones de técnica normativa.

8. Escrito de 24 de julio de 2017 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda en el que se formulan diversas consideraciones:

- El contenido del Plan genera obligaciones ad extra por lo que debe efectuarse consulta pública y solicitar informe a los Servicios Jurídicos. Si se considerase que desarrolla la Ley estatal debería solicitarse informe a la Comisión Jurídica Asesora.

- La aprobación del Plan podría hacerse por Orden del consejero de Presidencia.

- En el Estado los planes especiales son aprobados por Acuerdo del Consejo de Ministros.

- El Plan no tiene forma de texto normativo y no cumple las directrices de técnica normativa.

- Podría recogerse en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo una referencia a la situación actual de la protección civil en este ámbito en la Comunidad de Madrid así como al Decreto 85/1992, de 17 de

diciembre, por el que se aprueba, con el carácter de Plan Director, el Plan Territorial de Protección Civil de la Comunidad de Madrid (PLATERCAM).

-Se utilizan siglas sin haberlas definido previamente al ser procedentes del PLATERCAM.

-Se recogen menciones a situaciones que no son definidas previamente.

9. Informe sobre el impacto en materia de familia, la infancia y la adolescencia firmado el 16 de junio de 2017 por el director general de la Familia y el Menor de la Consejería de Políticas Sociales y Familia (documento 24).

10. Informe sobre el impacto por razón de género firmado el 2 de junio de 2017, por la directora general de la Mujer de la Consejería de Políticas Sociales y Familia (documento 26).

11. Informe de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, sobre el impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género fechado el 1 de junio de 2017 (documento 25).

12. Informe de 18 de julio de 2017, de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda (documento 17 d).

13. Certificado de la reunión de la Comisión Permanente del Consejo Nacional de Protección Civil del 11 de mayo de 2017 en la que se informó el proyecto de Plan (documento 27).

14. Certificado de la reunión de la Comisión de Protección Civil de la Comunidad de Madrid celebrada el 9 de marzo de 2017 en la que se

informó favorablemente el Plan Especial (documento 28 del expediente administrativo).

15. Pliego de prescripciones técnicas particulares que regirán el contrato de servicios para la elaboración del plan especial de protección civil ante emergencias por accidentes en el transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril en la Comunidad de Madrid (documento 30) y Orden de 10 de mayo de 2016 de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno por la que se aprueba el programa de trabajo del citado contrato (documento 19).

16. Resolución de 12 de mayo de 2017 de la Dirección General de Protección Ciudadana por la que se somete al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el plan especial de protección civil ante el riesgo de accidentes en el transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril de la Comunidad de Madrid (TRANSCAM) (documento 31).

17. Memoria Abreviada del Análisis de Impacto Normativo de 12 de mayo de 2017, firmada por el director general de Protección Ciudadana (documento 34).

18. Memoria Abreviada del Análisis de Impacto Normativo de 21 de mayo de 2017, firmada por el director general de Protección Ciudadana (documento 33).

19. Memoria abreviada del Análisis de Impacto Normativo de 31 de julio de 2017, firmada por el director general de Protección Ciudadana (documento 32 d).

20. Escrito de 3 de octubre de 2017 de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano en el que se afirma que su informe no es preceptivo a la vista del contenido del proyecto de decreto (documento 23).

21. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de 1 de agosto de 2017 (documento 14).

22. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 17 de octubre de 2017, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACION DE DERECHO

UNICA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

Se solicita el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*; y a solicitud del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA): *“Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la*

Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”.

La exigencia del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora se refiere únicamente a los reglamentos ejecutivos, al igual que establece el artículo 22.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

El Tribunal Constitucional es su STC 18/1982, de 4 de mayo, definió los “*reglamentos ejecutivos*” como:

“(…) aquellos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquéllos «cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley”.

De esta forma hay que diferenciar las normas reglamentarias que suponen un desarrollo legal, de tal forma que operan como un “complemento indispensable” de la Ley, de aquellas que desarrollan lo establecido en un reglamento así como de los actos administrativos generales.

Como señala la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de febrero de 2017 (recurso núm. 1397/2015) la exigencia del dictamen del órgano consultivo no viene dada por el rango de la norma sino por su contenido y función.

Es por ello que, en algunos supuestos, el Tribunal Supremo ha admitido la existencia de reglamentos no ejecutivos y, por tanto,

exentos de ser sometidos a dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente.

Es el caso, por ejemplo, de los planes urbanísticos cuya naturaleza de disposición general es admitida constantemente por la jurisprudencia (sentencia del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 2009 (recurso 5100/2005) pero que no se someten a dictamen del órgano consultivo salvo en algún supuesto específico que no ha sido recogido en la normativa urbanística de la Comunidad de Madrid y también de los instrumentos de gestión medioambiental, como es el caso de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

Respecto de estos últimos el Tribunal Supremo en numerosas sentencias ha rechazado la exigencia de dictamen, así la sentencia de 24 de octubre de 2014 (recurso 151/2013) recuerda que:

“(...) ya tuvo ocasión de señalar que no era exigible el dictamen del Consejo de Estado en la tramitación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, porque se trataban de instrumentos de planificación de los recursos naturales, cuyos objetivos y contenido, definidos en el artículo 4 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo (sustituida por la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), no ejecutan propiamente la Ley, en el sentido de precisar, desarrollar o completar sus previsiones normativas, sino que se limitan, más bien al estudio de un concreto ámbito territorial con la finalidad de adecuar la gestión de sus recursos naturales a los principios inspiradores de dicha Ley y la protección de los consumidores en los términos en los que se debate el PORN resulta ajena a la naturaleza del PORN”.

También el Tribunal Supremo ha rechazado la exigencia del dictamen del Consejo de Estado en normas reglamentarias que se limitan a complementar lo establecido en un reglamento previo, así la

sentencia de 23 de junio de 1978 Ar. 2822 y más recientemente la sentencia de 2 de octubre de 2017 (recurso 41085/2015) que considera que no es necesario el dictamen respecto de una Orden Ministerial que considera que:

“Tampoco se trata de una norma sustantiva que desarrolle directamente la LSE de 2013. Por el contrario, es una norma que parte y queda delimitada por el Real Decreto 947/2015”.

Partiendo de esa premisa considera que:

“<<[...] de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980. de 22 de abril, del Consejo de Estado , el dictamen de este Alto Órgano Consultivo del Gobierno de la Nación, es preceptivo respecto de los reglamentos ejecutivos de las leyes, por lo que, atendiendo al contexto normativo en que se adopta la mencionada Orden ministerial, en desarrollo de las precisiones establecidas en el Real Decreto 1634/2006, de 29 de diciembre , que fue objeto de concreción originariamente en la Orden IET/2370/2007, de 26 de julio , por la que se regula el servicio de gestión de la demanda de interrumpibilidad para los consumidores que adquieren su energía en el mercado de producción, y ulteriormente en las Órdenes IET/2804/2012, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Orden IET/2370/2007, de 26 de julio) , por la que se regula el servicio de gestión de la demanda de interrumpibilidad para los consumidores que adquieren su energía en el mercado de producción, y la Orden IET/2103/2013, de 31 de octubre , por la que se regula el mecanismo competitivo de asignación del servicio de gestión de la demanda de interrumpibilidad, y a su carácter esencialmente técnico, no resulta aplicable dicho precepto legal, en cuanto, en propiedad, no cabe caracterizarla como un desarrollo del artículo 49 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.>>”

Partiendo de esa doctrina ha de analizarse si el proyecto de decreto por el que se aprueba el Plan Especial de Protección civil ante el riesgo de accidentes en el transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril de la Comunidad de Madrid (TRANSCAM) tiene la naturaleza de reglamento ejecutivo de una Ley y por tanto es preceptivo el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

La actual Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil al desarrollar la planificación en la materia, contempla, en su artículo 13, la norma básica de protección civil que será aprobada por Real Decreto, previo informe del Consejo Nacional de Protección Civil, y que establecerá las directrices básicas para la identificación de riesgos de emergencias y actuaciones para su gestión integral, el contenido mínimo y los criterios generales para la elaboración de los Planes de Protección Civil, y del desarrollo por los órganos competentes de las actividades de implantación necesarias para su adecuada efectividad.

El artículo 14.1 define los planes de protección civil como los instrumentos de previsión del marco orgánico-funcional y de los mecanismos que permiten la movilización de los recursos humanos y materiales necesarios para la protección de las personas y de los bienes en caso de emergencia, así como del esquema de coordinación de las distintas Administraciones Públicas llamadas a intervenir.

Como tipos de planes se contempla un Plan Estatal General de Protección Civil, Planes Territoriales (autonómicos o locales), Planes Especiales y Planes de Autoprotección.

La norma básica se aprobó (de acuerdo con la anterior Ley 2/1985, de 21 de enero de Protección Civil) por Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil que fue

objeto del Dictamen del Consejo de Estado 316/1992, de 9 de abril, en cuanto procedía a desarrollar la norma legal.

Por el contrario, en el ámbito estatal, las directrices de aprobación de los planes se aprueban por Real Decreto sin dictamen del Consejo de Estado (vgr. 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) y los planes estatales se aprueban por Acuerdo del Consejo de Ministros que no tiene carácter de norma reglamentaria (artículo 24.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno), así el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de octubre de 2014, por el que se aprueba el Plan Estatal de Protección Civil para Emergencias por Incendios Forestales (BOE nº 270, de 7 de noviembre de 2014).

Por ello no puede entenderse que los planes constituyan un desarrollo de la Ley de Protección Civil que constituya un complemento indispensable para su ejecución sino que son mecanismos de planificación y coordinación.

Atendiendo al concreto proyecto de decreto sometido a dictamen ha de destacarse que el mismo destaca (apartado 1.1) que su objetivo es conocer los flujos de mercancías peligrosas que circulan por la Comunidad de Madrid (lo cual no es el objeto de una norma jurídica) y establecer una organización y procedimientos de actuación de los recursos asignados. Asimismo reconoce que se ha elaborado de acuerdo con el Real Decreto 387/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo de accidentes en los transportes de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril.

Dejando a un lado su parte inicial en las que abundan tablas y gráficos (contenido impropio de una disposición de carácter general) en

el apartado 4.1 afirma que su contenido se enmarca dentro de lo establecido en la Directriz Básica y el Decreto 85/1992.

A ello ha de sumarse su contenido que se caracteriza por ser protocolos de actuación ante accidentes en el transporte de estas mercancías al que, como mucho, podría atribuírsele un carácter organizativo.

Si a ello sumamos que determinados contenidos no sean objeto de publicación por su carácter sensible no cabe sino concluir que no estamos ante un reglamento ejecutivo que exija el dictamen de esta Comisión.

En este sentido es correcta la apreciación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en su Dictamen 485/1998, de 9 de julio cuando afirma que:

“No es, pues, obvio añadir que el Plan Especial de la Comunidad Valenciana ante el riesgo de accidentes por el transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril, carece de contenido normativo propiamente dicho, de forma que las obligaciones y derecho que se imponen en el mismo no nacen de su contenido, sino de la norma antecedente de la cual derivan, siendo el Plan, simplemente, una sistematización del conjunto de normas en su vertiente de aplicación, a las que se añaden consejos, sugerencias, instrucciones, etc., que carecen habitualmente de material normativo.”

Por todo ello esta Comisión considera que el proyecto de decreto sometido a dictamen no es un reglamento ejecutivo a los efectos de lo dispuesto en el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre.

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

ACUERDO

Devolver el presente expediente por no ser necesario el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

Madrid, a 30 de noviembre de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Acuerdo nº 12/17

Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno

C/ Pontejos nº 3 - 28012 Madrid