

Dictamen nº: **314/17**
Consulta: **Consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía
del Gobierno**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **27.07.17**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 27 de julio 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 crea y regula el funcionamiento del Registro de Datos de planes de autoprotección de la Comunidad de Madrid”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, por escrito de 23 de junio de 2017, que ha tenido entrada en este órgano consultivo el día 27 de junio de 2017, formula preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 278/17, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para su emisión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por

Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondiendo, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en su sesión celebrada el día 27 de julio de 2017.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto de decreto, según se explicita en la parte expositiva, tiene por finalidad la creación de un Registro de Datos de Planes de Autoprotección en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid para mejorar la prevención de riesgos y facilitar la intervención de los servicios externos actuantes en emergencias.

Consta de una parte expositiva y una parte dispositiva. Esta última se encuentra integrada por dieciséis artículos, una disposición transitoria única y dos disposiciones finales, con arreglo siguiente esquema:

Artículo 1.- Contempla el objeto, ámbito territorial de aplicación y adscripción.

Artículo 2.- Naturaleza del Registro.

Artículo 3.- Se refiere a su finalidad.

Artículo 4.- Ámbito de aplicación.

Artículo 5.- Obligaciones de los titulares de las actividades susceptibles de generar situaciones de emergencia.

Artículo 6.- Se dedica a la inscripción en el Registro.

Artículo 7.- Aborda el contenido de la inscripción.

Artículo 8.- Órgano responsable del Registro. Calendario, horarios y cómputo de plazos.

Artículo 9.- Regula la presentación de documentación.

Artículo 10.- Subsanación de la documentación presentada.

Artículo 11.- Sobre la resolución de inscripción.

Artículo 12.- Regula el procedimiento para la modificación de los datos inscritos.

Artículo 13.- Contempla la solicitud de baja de la inscripción.

Artículo 14.- Disposiciones comunes a las solicitudes de modificación de datos y solicitudes de baja de la inscripción.

Artículo 15.-Contempla el acceso a los datos del Registro.

Artículo 16.- Se refiere a la Protección de datos.

La disposición transitoria única se refiere a las actividades iniciadas con anterioridad a la publicación del decreto.

La disposición final primera habilita al titular de Consejería competente en materia de protección civil para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo y aplicación del decreto, así como para la modificación del contenido de sus anexos.

La disposición final segunda regula la entrada en vigor de la norma, prevista el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

La regulación expuesta se completa con cuatro anexos que detallan los siguientes aspectos:

Anexo I.- Denominado “Registro de Datos de Planes de Autoprotección” comprensivo de cinco formularios. Formulario 0: tipo de actividad ejercida que determina la inscripción en el Registro de Datos de Planes de Autoprotección; formulario 1: datos generales del plan, evaluación y revisión; formulario 2: entorno y datos generales del centro, establecimiento o instalación; formulario 3: accesibilidad; formulario 4: datos estructurales; formulario 5: instalaciones técnicas de protección contra incendios, e instrucciones de cumplimentación de la solicitud y de los formularios.

Anexo II.- Planos.

Anexo III.- Declaración sobre competencia y capacitación para elaborar un plan de autoprotección.

Anexo IV.- Certificación de implantación.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

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

1. Texto del proyecto de decreto en su redacción final, anexos y los anteriores borradores del proyecto que se han ido modificando (documentos nº 1, 2, 24 y 26 del expediente administrativo).

2. Memoria abreviada del análisis de impacto normativo de 14 de junio de 2017, realizada por el director general de Protección Ciudadana y las anteriores versiones elaboradas durante la tramitación del procedimiento (documentos nº 3, 25, 27 y 28).

3. Informes de observaciones al proyecto de decreto de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio de 15 de febrero de 2017; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia de 13 de febrero de 2017; de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de 13 de febrero de 2017; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de 13 de febrero de 2017; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de 17 de febrero de 2017 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad de 10 de febrero de 2017 (documentos nº 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18).

4. Informe de no observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de 14 de febrero de 2017 (documento nº 19).

5. Alegaciones presentadas por el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales de Madrid y Don (documento nº 21) e informe a dichas alegaciones realizado por el director general de Protección Ciudadana de 20 de diciembre de 2016 (documento nº 20).

6. Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 26 de agosto de 2016 en el que se publica la Resolución de 5 de agosto de 2016, de la Dirección General de Protección Ciudadana, por la que se somete a información pública el proyecto de decreto por el que se crea el Registro de Datos de Planes de Autoprotección de la Comunidad de Madrid (documento nº 22).

7. Acta de la XXIII reunión de la Comisión de Protección Civil de la Comunidad de Madrid celebrada el día 4 de marzo de 2014, en la que se informa favorablemente el proyecto de decreto con la abstención de una representante de los municipios de la región designada por la Federación Madrileña de Municipios y certificado de la secretaria de la

Comisión de Protección Civil de la Comunidad de Madrid de 2 de junio de 2017, en el que se informa que en la sesión celebrada el día 1 de junio de 2017 se informó favorablemente el proyecto de decreto (documentos nº 5 y 23).

8. Informe del subdirector General de Atención Primaria de la Consejería de Políticas Sociales y Familia de 2 de marzo de 2017 de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género en el que se concluye que *“se aprecia un impacto nulo por razón de orientación sexual e identidad o expresión de género”* (documento nº 10).

9. Informe de la directora general de la Mujer de 16 de agosto de 2016 en el que señala no apreciar impacto por razón de género al tratarse de un proyecto normativo de carácter técnico, organizativo y procedimental (documento nº 9).

10. Informe del director general de la Familia y el Menor de 31 de agosto de 2016 en el que no se hacen observaciones al proyecto de decreto por no implicar impacto en materia de familia, infancia y adolescencia (documento nº 8).

11. Informe de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano de 21 de noviembre de 2016, en el que se formulan diversas observaciones al proyecto adjuntando los formularios validados por dicha Dirección General (documento nº 7).

12. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de 30 de marzo de 2017 (documento nº 6).

13. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid emitido el 18 de abril de 2017, con consideraciones esenciales al proyecto de decreto (documento nº 4).

14. Certificado de Consejo de Gobierno de 13 de junio de 2017 relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (documento nº 29).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

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

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que dispone: *“En especial, 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 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”*.

El proyecto de decreto tiene naturaleza reglamentaria toda vez que desarrolla los preceptos relativos a la autoprotección contenidos actualmente en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, como los contenidos previstos en el Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de

Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia (en adelante, Norma Básica de Autoprotección), de carácter básico.

Cabe en este punto traer a colación la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 3 de octubre de 2014 (recurso 151/2013) en la que se recoge un resumen de la doctrina jurisprudencial en relación con las disposiciones reglamentarias señalando que:

«Conforme a la citada doctrina jurisprudencial, lo esencial para reputar un reglamento como ejecutivo y no como meramente orgánico, ha de ser la producción de efectos ad extra de la esfera administrativa, fuera del seno o ámbito de las llamadas relaciones de supremacía especial o del esquema organizativo a que se refiere.

En concreto, la sentencia del Tribunal Supremo de 25/05/2004, recogiendo las previas de 05/06/2001 y reproducida ésta en las posteriores de 16/06/2006 y 15/10/2008, afirma, que la consideración de reglamento ejecutivo, se configura desde una perspectiva sustantiva o material, comprendiendo aquellos reglamentos que total o parcialmente "completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan" una o varias leyes (entendido como instrumento normativa con rango formal de ley), lo que presupondría la preexistencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia. No obsta a ello, la configuración formal, relativa a aquellos reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material.

Ya en su pretérita sentencia de 19/07/1993 (RJ 1993, 5594), el Tribunal Supremo, delimita el concepto de los denominados Reglamentos Independientes de la Ley, que configura como los que "son propios de la materia organizativa en cuanto competencia

típicamente administrativa, y que, por ello, sólo pueden dictarse “ad intra”, en el campo propio de la organización administrativa y en el de relaciones de especial sujeción [Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de Abril de 1.981, 27 de Marzo de 1.985 (RJ 1985, 1668), 19 de Junio de 1.985 (RJ 1985, 3146) y 31 de Octubre de 1.986 (RJ 1986, 5823)].

Sin embargo, la condición organizativa o doméstica no excluye sin más la naturaleza ejecutiva del Reglamento. La Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de Diciembre de 2003 se pronuncia sobre ello al sostener: “Tampoco puede estimarse que el Reglamento dictado no sea ejecutivo por el hecho de contener disposiciones organizativas o domésticas. Esta Sala ha considerado exentos del dictamen del Consejo de Estado tales disposiciones cuando se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley. La Sentencia de 14 de Octubre de 1.997 resume la Jurisprudencia en la materia declarando que se entiende por disposición organizativa aquella que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competentes para prestar el servicio que pretende mejorarse. En el mismo sentido, la Sentencia de 27 de Mayo de 2.002 , recurso de casación número 666/1.996, afirma que los Reglamentos Organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., Sentencia 18/1.982) pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un Reglamento pueda ser considerado como un Reglamento interno de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados”».

Sobre la importancia del Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos el Tribunal Supremo se ha pronunciado, entre otras, en la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de febrero de 2017 (recurso 1397/2015), recogiendo la jurisprudencia de la Sala sobre la materia, al señalar que *“Conforme a lo expuesto, esa mixtura de contenidos - regulación puntual, autónoma y lo que es regulación de ejecución y desarrollo de la ley - no puede llevar a anular la naturaleza de cada disposición, de ahí que en lo que tenga la norma de desarrollo y ejecución de la ley deberá ser informado por el Consejo de Estado pues, repetimos, la exigencia de su dictamen viene dada no por razón del rango de la norma informada sino por su contenido y función (cf. artículo 22.3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado). Y añádase que la finalidad de tal dictamen, como señala la sentencia impugnada, es contribuir a la legalidad de la disposición proyectada: contribuye a una buena administración con el consiguiente efecto positivo en términos de seguridad jurídica, certeza y de calidad normativa en un ámbito normativamente complejo en lo sustantivo, cambiante y numeroso”*.

SEGUNDA.- Finalidad del proyecto, habilitación legal y competencial.

Tal como ha sido indicado, el proyecto de decreto tiene por finalidad la creación de un Registro de Datos de Planes de Autoprotección, instrumento cuya finalidad consiste en contribuir a la prevención de riesgos y facilitar la intervención de los servicios actuantes en situaciones de emergencia, siendo pues la “protección civil” la materia sobre la que incide.

Respecto a la competencia en dicha materia, el Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 26 de febrero (en

adelante, EA), no realiza una atribución competencial específica, si bien refiere a otras materias que guardan relación con ella.

Así, en su artículo 26.1. se atribuye a la Comunidad de Madrid competencia exclusiva respecto a

“(…)

1.6. Ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario discorra íntegramente en el territorio de la Comunidad de Madrid y, en los mismos términos, el transporte terrestre y por cable. Centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes terrestres en el ámbito de la Comunidad.

(…)

1.27 Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones”.

Por su parte, el artículo 27 indica:

“En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las siguientes materias:

(…)

3. Régimen de los montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia a los montes vecinales en mano común, montes comunales, vías pecuarias y pastos.

4. Sanidad e higiene.

5. Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social.

(...)

7. Protección del medio ambiente, sin perjuicio de la facultad de la Comunidad de Madrid de establecer normas adicionales de protección. Contaminación biótica y abiótica. Vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad.

(...)

9. Protección de los ecosistemas en los que se desarrollen la pesca, acuicultura y caza. Espacios naturales protegidos”.

Estas competencias son sectoriales en las que pueden darse situaciones de emergencia necesitadas de protección civil, lo que permite entender que la Comunidad de Madrid, pese a no haber desarrollado normativa propia en la materia, ostenta competencia específica sobre protección civil, objeto del proyecto.

En este punto resulta obligado señalar que la materia de protección civil la engloba el Tribunal Constitucional dentro de la competencia sobre seguridad pública, en la que se produce una concurrencia competencial entre la competencia exclusiva sobre seguridad pública del Estado, en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.29 de la Constitución Española, y las previsiones estatutarias de las Comunidades Autónomas en materia de protección civil.

Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional 58/2017, de 11 de mayo en su fundamento de derecho tercero, recoge:

« (...) hemos afirmado que “por lo que respecta a la delimitación de competencias en materia de protección civil, de nuestra doctrina se deriva que esta materia guarda relación con la competencia estatal en materia de seguridad pública ex artículo 149.1.29 CE” (STC 87/2016, de 28 de abril, FJ 5). “Desde esta perspectiva, y en

principio, la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia, y de los recursos y servicios a movilizar, pues la competencia autonómica sobre protección civil se encuentra con determinados límites, que derivan de la existencia de un posible interés nacional o supraautonómico que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia: bien por la necesidad de prever la coordinación de Administraciones diversas, bien por el alcance del evento (afectando a varias Comunidades Autónomas) o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel supraautonómico. Y, como consecuencia, e íntimamente en relación con tal posibilidad, no pueden negarse al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar una coordinación de distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como (si fuera necesario) para garantizar una dirección y organización unitarias” (STC 133/1990, de 19 de julio, FJ 6).

Pero el fundamento jurídico 9 de la STC 133/1990, consideró igualmente conforme con la Constitución el precepto legal que atribuía al Gobierno la potestad de emanar unas directrices básicas que regulen la protección civil, por entender que existe clara vinculación entre el interés general y “la previsión de unas directrices comunes de protección civil, que hagan posible, en su caso, una coordinación y actuación conjunta de los diversos servicios y Administraciones implicadas y que provean un diseño o modelo nacional mínimo”.

Así, “las facultades autonómicas en materia de protección civil no pueden impedir, por la misma naturaleza del régimen de concurrencia de que se trata, la existencia de unas facultades

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

c) Por tanto, 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 deben aportar sus respectivos recursos y servicios».

Partiendo del reconocimiento a las Comunidades Autónomas de competencia en materia de protección civil y aceptada la concurrencia de competencias estatales y autonómicas en dicha materia, deviene necesario señalar que la Comunidad de Madrid carece de legislación general sobre la protección civil, si bien ostenta competencias en dicha materia por medio de la asunción en su Estatuto de Autonomía de competencias sectoriales sobre las materias citadas anteriormente.

Con esta base competencial, la Comunidad de Madrid ha aprobado la Ley 4/1992, de 8 de julio de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid entre cuyas funciones se

encuentra la de *“Prestar auxilio en los casos de accidentes, catástrofes o calamidad pública participando, en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil.”*. También se ha aprobado el Decreto 9/1985, de 14 de febrero, por el que se regula la Coordinación de Servicios y Recursos de la Comunidad de Madrid en materia de Protección Civil y se crea la Junta de Recursos de Protección Civil de la Comunidad de Madrid y el Decreto 85/1992, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Territorial de Protección Civil de la Comunidad de Madrid.

En cuanto a los Planes de Autoprotección que habrán de ser inscritos en el Registro de Datos de Planes de Autoprotección han de regirse por lo dispuesto en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil y en la Norma Básica de Autoprotección.

Según indican los artículos 14 y 15.4. de la citada Ley los Planes de Autoprotección son Planes de Protección Civil y en ellos se *“establecen el marco orgánico y funcional previsto para los centros, establecimientos, instalaciones o dependencias recogidas en la normativa aplicable, con el objeto de prevenir y controlar los riesgos de emergencia de protección civil sobre las personas y los bienes y dar respuesta adecuada en esas situaciones”*.

Dichos planes han de adecuarse a la Norma Básica de Autoprotección, de carácter básico y norma mínima para las actividades comprendidas en su Anexo I, aplicándose con carácter supletorio en el caso de las actividades con reglamentación sectorial específica, contempladas en el punto 1 de dicho Anexo, y sus datos relevantes para la protección civil, tal como dispone su artículo 5, habrán de inscribirse en un registro administrativo, que incluirá como mínimo los datos referidos en su Anexo IV, siendo el órgano encargado del registro, el *“establecido por las comunidades autónomas*

competentes o el órgano competente establecido en el caso de actividades con reglamentación sectorial específica”.

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

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

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

Al respecto, hay que tener en cuenta que la regulación que en materia de iniciativa legislativa realiza la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), no será de aplicación al presente procedimiento, en el que se ha emitido informe por parte de la Comisión de Protección Civil de la Comunidad de Madrid en su sesión

de 4 de marzo de 2014 y el proyecto fue sometido a información pública mediante resolución publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de fecha 26 de agosto de 2016, pues según dispone su disposición transitoria tercera, *“a los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior”*. Por su parte, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) si bien ha dado nueva redacción al artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, no resulta de aplicación en virtud de lo dispuesto en su disposición transitoria tercera *“los procedimientos de elaboración de normas que se hallaren en tramitación en la Administración General del Estado a la entrada en vigor de esta Ley se sustanciarán de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente en el momento en que se iniciaron”*, de manera que habrá que acudir a la normativa y redacción vigente en aquel momento.

Tampoco resulta de aplicación el Acuerdo de 31 de octubre de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria previsto en la citada Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, puesto que las instrucciones resultan de aplicación, a los procedimientos iniciados a partir del 2 de octubre de 2016.

El procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley 50/1997), en su redacción anterior, de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y en la disposición final segunda de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

1.- Según lo previsto en el artículo 24.1.a) de la Ley 50/1997, *“la iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar”*.

En el caso objeto de dictamen, la elaboración de la norma ha partido de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, que es quien tiene atribuida la competencia en materia de protección ciudadana, incluyendo la prevención y extinción de incendios y la coordinación de emergencias de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 192/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada Consejería modificado por Decreto 7/2017, de 31 de enero, y ha sido impulsada por la Dirección General de Protección Ciudadana, que en virtud de dicho Decreto tiene atribuida, entre otras, la competencia para la elaboración e implantación de planes de actuación en materia de prevención y extinción de incendios y salvamentos, la elaboración de implantación de planes territoriales, específicos y sectoriales en materia de protección civil, incluyendo la elaboración del inventario de riesgos potenciales y del catálogo de recursos movilizables en casos de emergencia, así como la elaboración de anteproyectos normativos relativos a las competencias propias.

2.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 24.1 a) y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, se observa que se ha incorporado al procedimiento la versión definitiva emitida el 14 de junio de 2017, al final del procedimiento, firmada por el director general de Protección Ciudadana, así como las anteriormente elaboradas a medida que se fue tramitando el procedimiento, por lo que se cumple cuanto hemos señalado en numerosos dictámenes como

el 96/17, de 2 de marzo, al referir que *“la Memoria del Análisis de Impacto Normativo se configura en su normativa reguladora como un proceso continuo que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva”*.

Se observa que la memoria incorporada es abreviada, y que conforme a lo previsto en el artículo 3.2 del Real Decreto 1083/2009, incorpora la justificación de haberse optado por dicha variante puesto que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en alguno de los ámbitos a que se refiere el Real Decreto 1083/2009.

La última versión de la memoria que figura en el expediente remitido refleja la base jurídica y el rango del proyecto normativo, si bien se echa en falta la mención expresa de la Ley 1/1983 y decretos que habilitan al consejero para su aprobación; realiza una breve descripción del contenido y de la tramitación de la propuesta normativa, figurando como cumplimentado el trámite de información pública y la presentación de alegaciones; contempla la oportunidad de la propuesta, para dar cumplimiento al Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo y permitir, además, emplear los datos recogidos en las actuaciones de los medios de intervención ante emergencias de toda índole para procurar una respuesta más efectiva de los mismos; también señala la memoria, que el proyecto normativo no deroga ninguna disposición *“al tratarse de una innovación del Ordenamiento Jurídico”*; se pronuncia sobre el impacto presupuestario, que no económico, refiriendo al respecto, que el impacto presupuestario no es relevante al no resultar necesario ampliar los medios materiales y personales existentes, puesto que se *“cuenta ya con un soporte informático, desarrollado en los ejercicios 2013 y 2014”*. Indica también

la memoria, que no tiene incidencia sobre la unidad de mercado, sin que se aprecie impacto de género *“en la medida en que la norma propuesta no es susceptible de generar ningún impacto diferencial sobre esta situación de partida con ausencia de desigualdades, cabe atribuirle un impacto de género neutro”*.

Asimismo, incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como dispone el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10^a de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. La memoria no aprecia impacto en estas materias en línea con el informe emitido el 29 de agosto de 2016 por la Dirección General de la Familia y el Menor que considera que el proyecto normativo *“no tiene impacto en materia de familia, infancia y la adolescencia”*.

De acuerdo con lo estipulado en el párrafo segundo del artículo 24.1.b) de la Ley del Gobierno, *“en todo caso, los reglamentos deberán ir acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo”*. En relación con este impacto, ya hemos señalado anteriormente que la memoria atribuye al respecto un *“impacto de género neutro”*, mientras que el informe emitido por el órgano competente para ello, la Dirección General de la Mujer en su informe de 16 de agosto de 2016 indica que *“no se aprecia impacto por razón de género por tratarse de un proyecto normativo de carácter técnico, organizativo y procedimental”*, debiendo también recogerlo así la memoria.

En cuanto al impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género, la memoria refiere que es *“nulo”* tal y como se contempla en el informe de 2 de marzo de 2017 emitido por el órgano

competente para ello, la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social, dando cumplimiento a lo ordenado por las Leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 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.

Finalmente, la memoria incluye un apartado en el que no se infiere impacto con arreglo a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado y *“con la aprobación del presente proyecto no se prevé inferir otros impactos significativos”*.

Así pues, la memoria abreviada incluye los apartados contemplados en el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009 y el contenido preciso señalado en la Guía Metodológica para su elaboración a que se refiere la disposición adicional primera del mismo Real Decreto, aprobada el 11 de diciembre de 2009 por el Consejo de Ministros.

3.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, se han evacuado informes con observaciones al texto por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Economía, Empleo y Hacienda; de Políticas Sociales y Familia; de Sanidad; de Medio Ambiente, Administración Local y de Educación, Juventud y Deporte que han sido tenidas en cuenta en el texto del proyecto a excepción de las observaciones formuladas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte.

4.- En aplicación del artículo 24.2 de la Ley 50/2007, conforme al cual *“en todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser*

informados por la Secretaría General Técnica”, se ha unido al expediente un informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve la aprobación de la norma, en el que de forma breve y escueta se limita a exponer la competencia, objeto y procedimiento seguido con indicación de los informes emitidos, para finalizar indicando el carácter preceptivo del informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

5.- De conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 6/2015, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2016, prorrogada hasta la publicación de la Ley 6/2017, de 11 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2017, se ha emitido informe de 13 de febrero de 2017 por parte de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos en el que se realizan una serie de observaciones al articulado del proyecto y en cuanto a la incidencia en el gasto público y en recursos humanos tras reiterarse en su informe de impacto presupuestario emitido el 19 de octubre de 2016 –que no forma parte del expediente- indica *«el Registro de Datos de Planes de Autoprotección cuenta ya con un soporte informático desarrollado en los ejercicios 2013 y 2014 y, por tanto, para la aplicación de las disposiciones del Proyecto de Decreto»* no resulta necesario ampliar los medios materiales existentes, siendo, en consecuencia, irrelevante a efectos presupuestarios».

6.- Según se recoge en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo se ha cumplido el requisito del informe de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano conforme exige el artículo 4.g) y criterio 12 del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los Sistemas de Evaluación de la Calidad de los Servicios Públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid.

7.- De acuerdo con el artículo 24.1.b) de la Ley del Gobierno, *“a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones previas preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto”*.

De este modo, conforme al artículo 3 del 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, se ha incorporado un certificado de 2 de junio de 2017 en el que consta que en la XXVIII sesión de la Comisión celebrada el día 1 de junio de 2017 se informó favorablemente el proyecto de decreto.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. En tal sentido se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el informe de 18 de abril de 2017, en el que se formulan diversas observaciones, algunas de carácter esencial, la mayoría de las cuales han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente de la norma tal y como se recoge en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

8.- Por lo que se refiere al cumplimiento del trámite de audiencia e información pública, el artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución dispone que:

“Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia,

durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado”.

En el presente caso, se ha cumplimentado el trámite de información pública mediante la publicación del proyecto en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid mediante Resolución de la Dirección General de Protección Ciudadana de 5 de agosto de 2016 y han presentado alegaciones el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales de la Comunidad de Madrid y un particular tal como se menciona en la memoria.

Se observa, la depuración del texto de acuerdo con lo indicado por los órganos preinformantes.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Procede analizar el contenido del proyecto de decreto siguiendo su estructura.

La parte expositiva, cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 2005). Describe su contenido indicando el objeto y finalidad de la norma que es la creación del Registro de Datos de Planes de Autoprotección de la Comunidad de Madrid con el objetivo de mejorar la prevención de riesgos y facilitar la intervención de los servicios externos actuantes en situaciones en

emergencias. Contiene referencias al ámbito competencial de la Comunidad de Madrid en la materia y se menciona el informe emitido por la Comisión de Protección Civil de la Comunidad de Madrid.

Entrando ya en el análisis de la parte dispositiva siguiendo un orden sistemático, hemos señalado que consta de dieciséis artículos, una disposición transitoria única y dos disposiciones finales.

En el artículo 1, tras definir el objeto de la norma *“la creación y regulación del funcionamiento del Registro de Datos de Planes de Autoprotección en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid”*, contempla también su adscripción a la Dirección General competente en materia de Protección Civil, apartándose así de la Directriz 26 del Acuerdo de 2005, por lo que debería cambiar su denominación o separarse en dos artículos para adaptarse a su contenido.

En el artículo 2 bajo la rúbrica *“Naturaleza”* señala el carácter administrativo y electrónico del Registro, instrumento público para el conocimiento de los datos referidos en los anexos I a IV *“que recogen, entre otros, los exigidos por el Anexo IV de la Norma Básica de Autoprotección”*.

El artículo 3 viene referido a su *“Finalidad”* que consiste en permitir la inscripción de los datos relevantes para la protección civil de los planes de autoprotección, planes, que habrán de elaborarse conforme a la Norma Básica de Autoprotección.

El artículo 4 refleja el *“Ámbito de aplicación”* que alcanza a los centros, establecimientos, espacios, instalaciones y dependencias ubicados en el territorio de la Comunidad de Madrid que deban contar con un plan de autoprotección para las actividades contenidas en el Anexo I de la Norma Básica de Autoprotección.

Su apartado 2 faculta a los municipios de la Comunidad de Madrid a “*establecer*” adicionalmente registros municipales de planes de autoprotección en sus respectivos ámbitos territoriales.

El artículo 5 se refiere a la obligación de los titulares de las actividades contenidas en el Anexo I de la Norma Básica de Autoprotección, de remitir al Registro de Datos de Planes de Autoprotección, los datos que se recogen en los Anexos I a IV del proyecto normativo.

El título del artículo 6 no se corresponde con su contenido, al versar sobre plazos de inscripción en el Registro que no a la inscripción en el registro, materia que se regula en el artículo 11 por lo que habrá de cambiar la denominación para ajustarse a la Directriz 26.

En este artículo deviene necesario indicar que la Norma Básica de Autoprotección en su Anexo I no realiza distinción alguna entre actividades puntuales o no de espectáculos públicos y recreativas, distinción para la que la Comunidad de Madrid se encuentra facultada en virtud de lo dispuesto en la disposición final segunda de la ya reiterada Norma Básica de Autoprotección.

Respecto al artículo 7, se reitera la observación indicada respecto al anterior artículo puesto que bajo el título “*contenido de la inscripción*” en realidad regula el contenido de la solicitud de inscripción.

Por razones de seguridad jurídica sería conveniente y necesario definir en el proyecto normativo qué se entiende por primera inscripción y por inscripción propiamente dicha, así como, las diferencias en su régimen jurídico, puesto que la utilización de dichas expresiones a lo largo del articulado genera confusión.

El artículo 8 incluye aspectos relativos al órgano responsable del Registro, personal que realizará la tramitación de las solicitudes de inscripción, modificación o baja en el Registro, calendario, horarios y cómputo de plazos.

El artículo 9 al regular la “*Presentación de documentación*” contiene remisiones continuas a preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sin indicación alguna a la posibilidad de obtención de la documentación, en la página web.

En el artículo 10 “*Subsanación*”, debe suprimirse “*subsane las posibles deficiencias detectadas*”, por “*subsane las deficiencias detectadas*”.

El artículo 11 se refiere a la resolución de inscripción a la que se asignará el número de inscripción correspondiente, resolución que habrá de notificarse en el plazo de tres meses a contar desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro y de no dictarse resolución en dicho plazo, se entenderá en sentido estimatorio.

El denominado “*Documento para la Intervención*” contemplado en su apartado 4 debe dotarse de contenido, al limitarse el precepto a indicar que en él figuran los datos inscritos y a la obligación de mantenerse a disposición de los servicios externos de actuación ante emergencias en el lugar donde se ejerza la actividad, junto a una copia de los planos.

El término “*intervención*” habrá de entenderse como “*respuesta a la emergencia para proteger y socorrer a las personas y los bienes*”, tal y como se define en el Anexo III de la Norma Básica de Autoprotección.

Los artículos 12, 13 y 14 regulan la modificación de datos inscritos y su solicitud; la solicitud de baja de la inscripción y disposiciones comunes a la modificación de datos y baja de la inscripción; plazos de presentación y solicitud que habrá de formularse presentando el anexo I del proyecto. Transcurridos los plazos previstos sin haberse dictado resolución, se entenderá en estimatorio.

Los artículos 15, “Acceso a los datos del Registro”, y 16, “Protección de Datos”, más que tener un contenido propio son una mera remisión a otras normas. Así se establece que en el acceso a los datos contenidos en el Registro se atenderá a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y resto del Ordenamiento Jurídico.

En relación con los datos de carácter personal que se almacenen en el Registro de Datos, se estará a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y al Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre.

La Disposición Transitoria Única se refiere al régimen de inscripción de datos de las actividades iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la norma proyectada, concretándose plazos en virtud de que se trate de actividades puntuales o no.

La disposición final primera una vez acogidas las observaciones formuladas por algunos de los órganos preinformantes, habilita al titular de la Consejería competente en la materia para dictar las normas necesarias en desarrollo de lo previsto en el decreto, así como modificar el contenido de los anexos, disposición que es conforme a lo establecido en el artículo 41.d de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que

atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

La disposición final segunda regula la entrada en vigor de la norma, prevista el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

La regulación expuesta se completa con cuatro anexos.

En ellos se observan algunas omisiones como por ejemplo en el anexo III, en el que se ha omitido la fecha de revisión de la instalación, por lo que se recomienda su repaso para la inclusión en los mismos del contenido mínimo establecido en el Anexo IV de la Norma Básica de Autoprotección.

La denominación del anexo I, *“Registro de Datos de Planes de Autoprotección”*, deberá guardar relación con su contenido y con el articulado del proyecto, por lo que su denominación habría de ser *“Solicitud de inscripción en el Registro de Datos de Planes de Autoprotección”*.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta, en general, a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación ante la ausencia de normativa autonómica en la materia.

Ha de destacarse el abuso de las remisiones a la normativa estatal, técnica normativa que no hace sino generar complejidad en la aplicación de la normativa que se trata de aprobar y en nada ayuda a la seguridad jurídica exigida por el artículo 9.3 de la Constitución (Directriz 64).

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

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, que no tienen carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto.

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

Madrid, a 27 de julio de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 314/17

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

C/ Pontejos nº 3 - 28012 Madrid