

## **INFORME JURÍDICO AL PROYECTO DE DECRETO DEL CONSELL POR EL QUE SE ESTABLECEN IDENTIFICATIVOS DE UNIFORMIDAD POR CATEGORÍAS Y ESCALAS DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN, EXTINCIÓN DE INCENDIOS Y SALVAMENTO DE LA COMUNITAT VALENCIANA.**

---

Por el Ilmo. Sr. Subsecretario de la Conselleria se solicita la emisión del informe jurídico arriba reseñado.

En atención a dicha petición, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.2.a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, se emite el siguiente informe jurídico sobre la base de los siguientes:

### **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

#### **1.- Carácter del informe.**

El presente informe reviste el carácter de preceptivo al amparo de lo establecido en el Art. 5.2.a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, toda vez que por medio del presente proyecto normativo se da cumplimiento al mandato de desarrollo reglamentario contenido en el Art. 13.1.b) de la Ley 7/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunitat Valenciana (en adelante Ley 7/2011).

Sin perjuicio de lo anterior, ha de reseñarse que la función legal que tiene encomendada la Abogacía de la Generalitat es la de asesorar en derecho a los órganos de la Administración, pero no la de sustituir a estos en la toma de las decisiones propias de las competencias que tienen encomendadas.

#### **2.- Objeto, estructura y contenido**

Se somete a informe jurídico un proyecto normativo, el cual se dicta, principalmente, en desarrollo de la Ley 7/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunitat Valenciana.



Todo ello en relación tanto con el Art. 18.f) de la Ley del Consell como en el Art. 128.1 de la Ley 39/2015, de 1 octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

El texto sometido a informe compone de preámbulo, seis artículos, una única disposición adicional, una única disposición transitoria y dos disposiciones finales.

### **3.- Marco jurídico y título competencial.**

El régimen competencial de la Generalitat en materia de protección civil fue descrito por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en su dictamen 1228/2010 de 29 de diciembre cuyas consideración jurídica 2ª expresa:

El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, aprobado por Ley Orgánica 5/1982, atribuye a la Generalitat, en su actual artículo 49.3.14ª la competencia exclusiva en materia de Protección Civil y Seguridad Pública.

En el ejercicio de tales competencias se ha aprobado la reciente Ley 13/2010, de 23 de noviembre, sobre Protección Civil y Gestión de Emergencias que deroga (Derogatoria Única) la Ley 9/2002, de 12 de diciembre, anteriormente vigente en esta materia.

La expresada Ley 13/2010 tiene por objeto regular las actuaciones de protección civil y gestión de emergencias en el ámbito de la Comunitat Valenciana, sin perjuicio de lo establecido en la legislación estatal para emergencias declaradas de interés nacional. Entiende por actuación en materia de protección civil y gestión de emergencias, a los efectos de la citada Ley, aquellas actuaciones destinadas a la protección de las personas, los bienes y el medio ambiente, tanto en situaciones de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública, como en accidentes graves y otras análogas.

Por otro lado, dentro de los Servicios Esenciales de Intervención, regulados en los artículo 32 y siguientes, la citada Ley 13/2010 se refiere a los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento dependientes de las Administraciones Públicas. Concretamente, el artículo 35.2 señala que "*Mediante Ley se regulará la estructura, funcionamiento y organización de estos servicios*". Asimismo, en el artículo 36 se refiere a los Bomberos Voluntarios y en el 41 a los Bomberos de Empresa.

De este modo, la norma proyectada tiene por objeto, como recoge su parte expositiva y prevé su artículo 1 proyectado, regular la ordenación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, en el ámbito de la Comunitat Valenciana, así como el establecimiento de los criterios básicos para la actuación de los mismos.

**Pero la norma proyectada regula no sólo la ordenación y coordinación de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento, sino también la estructura organizativa y régimen de funcionamiento de tales servicios (escalas, categorías, acceso, selección, régimen disciplinario, etc.), lo que tiene amparo en los títulos competenciales establecidos en los artículos 49.1.8ª y 50.1 del citado Estatuto, en materia de régimen local y régimen estatutario de los funcionarios, con sujeción a la legislación básica estatal en tales materias.**

En cualquier caso debe tenerse en cuenta que, como refiere el artículo 14.1.g) de la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, sobre Protección Civil y Gestión de Emergencias, corresponde a los municipios crear los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento según lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, siendo sus miembros personal de dichas Administraciones.



Así pues, nada obsta a que la Generalitat proceda, en el ejercicio de sus competencias en las materias de protección civil y seguridad pública, de desarrollo de la legislación sobre función pública y régimen local, a la elaboración y aprobación de la norma legal proyectada.

En desarrollo de la competencia prevista en el Art. 49.3.14ª del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, aprobado por medio de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, modificada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, se promulgó la [Ley 7/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunitat Valenciana](#) (en adelante LSPEIS), la cual dedica el capítulo II del Título IV a la organización y estructura de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento (en adelante SPEIS) y en concreto su Art. 22 regula las distintas escalas y categorías de los SPEIS:

1. El personal operativo de los servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento se estructura en escalas y categorías.

2. Se crean las escalas jerárquicas siguientes:

a) Escala de inspección.

b) Escala de mando.

c) Escala básica.

3. Las categorías profesionales por cada una de las escalas son las siguientes:

a) Escala de inspección: Comprende las categorías de inspector y oficial.

b) Escala de mando: Comprende las categorías de suboficial, sargento y cabo.

c) Escala básica: Comprende las categorías de bombero y operador de comunicaciones.

4. Corresponderá a los servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento establecer la prelación en el mando cuando en una emergencia concorra personal del mismo nivel jerárquico.

5. Los servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento podrán tener adscrito el personal técnico, administrativo o de oficios que se considere necesario. Dicho personal realizará las funciones propias de su categoría y se estará a lo que determine el régimen administrativo establecido con carácter general para el resto del personal de la administración de la que dependan y, por tanto, no le serán de aplicación las disposiciones de la presente ley.

#### **4.- Adecuación del rango normativo.**

El Art. 128 LPAC, en relación con el Art. 18.f) de la Ley del Consell, reserva con carácter general el ejercicio de la potestad reglamentaria al Consell de la Generalitat. Dichas disposiciones de carácter general adoptarán el rango de Decreto del Consell, tal y como establece el Art. 32 de la Ley del Consell.

Se validará la procedencia de aprobar la regulación propuesta mediante decreto del Consell, descartándose la existencia de una reserva de ley en la materia y teniendo en cuenta la delimitación de los supuestos de ejercicio de la potestad reglamentaria de ámbito doméstico, cuya



aprobación requeriría del rango de orden (puede verse, por ejemplo, la [STS \(Sala de lo Contencioso\) núm. 5190/2015, de 2-12-2015. Recurso: 3595/2013<sup>1</sup>](#)).

El Art. 13.1.b) de la LSPEIS establece una reserva competencial a favor del Consell en materia de homogeneización y homologación de la uniformidad y de la imagen corporativa de los SPEIS<sup>2</sup>, hecho que se concreta en la DF 1ª de la citada norma en la que se determina la habilitación para el desarrollo normativo por el Consell de la Ley 7/2011. Por todo ello la norma proyectada se adecúa al rango normativo previsto por el legislador.

### 5.- Competencia para proponer el proyecto.

El President de la Generalitat, en ejercicio de sus competencias asignó, por medio del [Decreto 5/2019, de 16 de junio, del president de la Generalitat, por el que se determinan el número y la denominación de las consellerias, y sus atribuciones \(DOGV núm. 8562 de 17 de](#)

<sup>1</sup> **FJ 8º STS 5190/2015:** “A los efectos de este primer motivo de casación la jurisprudencia de esta Sala es copiosa; valga así la cita de las Sentencias dictadas en casación por esta Sala por la Sección Tercera de 30 de diciembre de 2004 (recurso 6195/2001 ), 20 de enero de 2005 ( recurso 7178/2001), de 29 de enero y 3 de junio de 2015 (recursos 1122/2012 y 5592/2011 , respectivamente); por esta Sección Cuarta de 16 de diciembre de 2011 ( recurso 2306/2009), de 1 de julio de 2014 ( recurso 3211/2012 ); por la Sección Quinta de 4 de (recurso 6062/2010 ) o por la Sección Sexta de 30 de noviembre de 1996 (recurso 873/1993 ). Su contenido puede resumirse en los siguientes términos:

1º La referencia a que los ministros ejercen su potestad reglamentaria respecto de las "materias propias de su Departamento", sin duda es un reconocimiento de la potestad reglamentaria autoorganizativa o doméstica, pero por sí solo no supone una interdicción de su potestad reglamentaria ad extra . Tal referencia no debe interpretarse referida exclusivamente a los aspectos internos u organizativos, sino también el ámbito de su competencia material.

2º Esta ampliación del ámbito de tal potestad se ha justificado, por ejemplo, en el artículo 12.2.d) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado en cuanto que determina el ejercicio de la potestad reglamentaria de los ministros en los términos previstos en la legislación específica.

3º Es lícito que el Consejo de Ministros, al promulgar un reglamento, apodere al ministro para que en el ejercicio de su potestad reglamentaria regule puntos concretos, accesorios, que no supongan una modificación o alteración sustantiva de aquél, y se cña ese reglamento ministerial al mero desarrollo objetivo y puntual de las normas reglamentarias en aspectos más estrictamente técnicos y organizativos propios del sector funcional homogéneo que constituye cada Ministerio.

4º Lo que se ha venido censurando es un desarrollo *per saltum* , esto es, que un reglamento del Consejo de Ministros no contuviera una regulación material reconocible como de desarrollo y ejecución de una ley; que se limitase a formular una remisión prácticamente incondicionada al posterior y sucesivo desarrollo reglamentario a través de una Orden Ministerial de manera que fueran ésta la que, de hecho, incorporasen la regulación material de desarrollo pues la realidad sería que ese desarrollo se habría hecho, en lo que tiene de funcional y operativo, a través de las Órdenes Ministeriales.

5º Tal afirmación ha sido matizada en la Sentencia de esta Sección de 1 de julio de 2014 (recurso de casación 3211/2012 ). No es el caso de autos, pero se deja constancia pues arroja luz sobre la cuestión litigiosa al afirmar que si bien lo normal es que las llamadas que las leyes hacen para su desarrollo reglamentario se dirijan al Gobierno, no hay norma alguna que, expresamente, lo exija siempre así, exigencia que no se encuentra ni en la Constitución ni en la Ley del Gobierno. Será inusual, excepcional, pero no cabe negar tal posibilidad cuando la norma legal que hace la llamada al desarrollo reglamentario no se dirige específicamente al Gobierno”

<sup>2</sup> **Art. 13 LSPEIS:** 1. Corresponde al Consell el ejercicio de la coordinación de los servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento que comprende, entre otras, las siguientes funciones:

a) El desarrollo reglamentario de la presente ley en materia de estructura, organización y funcionamiento de los servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento.

b) La regulación de sistemas de homogeneización y homologación de la uniformidad y de la imagen corporativa.

c) La provisión de medios comunes de coordinación en materia de gestión de emergencias, mediante la implantación de terminales del sistema «1·1·2 Comunitat Valenciana», y de comunicaciones, mediante la implantación de la Red de Comunicaciones Digitales de Seguridad y Emergencias de la Generalitat.

2. Corresponde a la conselleria competente en materia de prevención y extinción de incendios las siguientes funciones:

a) La creación del marco en que habrá de desarrollarse el apoyo y colaboración entre servicios en materia de información, actuaciones conjuntas y prestaciones recíprocas de carácter temporal o extraordinario.

b) El establecimiento de un modelo estadístico común a todos los servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento.

c) La ejecución de las competencias en materia de coordinación de los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento que no supongan el ejercicio de la potestad reglamentaria, de forma que establezca los medios de supervisión necesarios para garantizar la efectividad de la coordinación.

d) Las demás que vengan establecidas en la ley.

3. Las anteriores funciones se ejercerán, en todo caso, con respeto a las competencias de las entidades locales en materia de prevención, extinción de incendios y salvamento.



[junio](#)), a la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública, en su Art. 6, las competencias en materia *de justicia, reformas democráticas, y gestión de las competencias en materia de consultas populares, colegios profesionales, fundaciones, asociaciones, registros y notariado, así como las competencias en materia de interior, protección civil, gestión de la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la Comunitat Valenciana, extinción de incendios y gestión de las competencias en materia de situaciones de emergencia, y, asimismo, las competencias en materia de función pública.*

## **6.- Procedimiento.**

El proyecto de Decreto ha de ajustarse al procedimiento establecido en el Art. 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell (en adelante Ley del Consell).

**A.-** Consta en el expediente remitido para la evacuación del trámite solicitado la siguiente documentación:

- Resolución de la Hble. Sra. Consellera de Justicia, Interior y Administración Pública, Dña. Gabriela Bravo Sanestanislaó, suscrita electrónicamente el 16 de julio de 2021 por la que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto y se encomienda su tramitación a la Subsecretaría de la Conselleria y la elaboración del texto a la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias (en adelante AVSRE).

- Consulta Pública prevista en el Art. 133 LPAC suscrita electrónicamente por el Ilmo. Sr. Secretario Autonómico de Seguridad y Respuesta a las Emergencias y Director de la AVSRE, D. José María Ángel Batalla, 16 de agosto de 2021 y publicada en el DOGV núm. [9159 de 25 de agosto de 2021](#).

- Alegación presentada por el Jefe de Sección Forestal del Consorcio Provincial de Bomberos de Castellón relativa a que es contrario a derecho el establecimiento de divisas diferentes en función de las especializaciones.

- Informe sobre el resultado de la consulta pública, suscrito electrónicamente por el Ilmo. Sr. Secretario Autonómico de Seguridad y Respuesta a las Emergencias y Director de la AVSRE, D. José María Ángel Batalla, el 20 de octubre de 2022, el que se hace constar la existencia de alegaciones en el periodo previsto y que las mismas se han incorporado al texto.

- Informe de necesidad y oportunidad en la tramitación del proyecto normativo sometido a informe, suscrito electrónicamente por el Ilmo. Sr. Secretario Autonómico de Seguridad y Respuesta a las Emergencias y Director de la AVSRE, D. José María Ángel Batalla, el 3 de agosto de 2021.

- Memoria económica del proyecto normativo sometido a informe, suscrito electrónicamente por el Ilmo. Sr. Secretario Autonómico de Seguridad y Emergencias y Director de la AVSRE, D. José María Ángel Batalla, el 3 de agosto de 2021. En el que se



hace constar la ausencia de incidencia presupuestaria en los términos del Art. 26.3 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y Subvenciones de la Comunitat Valenciana.

- Informe sobre el impacto de género relativo al proyecto normativo sometido a informe, suscrito electrónicamente por el Ilmo. Sr. Secretario Autonómico de Seguridad y Respuesta a las Emergencias y Director de la AVSRE, D. José María Ángel Batalla, el 3 de agosto de 2021.

- Informe sobre el impacto de infancia, adolescencia y familia del proyecto normativo sometido a informe, de acuerdo con lo dispuesto tanto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, introducido por Ley 26/2015, de 28 de julio como en la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducida por la disposición final quinta de la Ley 26/2015, suscrito electrónicamente por el Ilmo. Sr. Secretario Autonómico de Seguridad y Respuesta a las Emergencias y Director de la AVSRE, D. José María Ángel Batalla, el 3 de agosto de 2021.

- Informe sobre la coordinación informática previsto en el Art. 94 del Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana aprobado por medio del Decreto 220/2014, 12 de diciembre, del Consell, suscrito electrónicamente por la Jefa de Servicio de Informática para la Administración Pública y Justicia, Dña. M<sup>a</sup> José Martínez Lianes, con el V<sup>o</sup>B<sup>o</sup> del Ilmo. Sr. Director General de Tecnologías de la Información y Comunicación, D. José Manuel García Duate, el 8 de noviembre de 2022.

- Informe justificativo de la falta de necesidad de someter a alegaciones por la Presidencia y las consellerias, suscrita electrónicamente por la Jefa de Servicio de Planificación de la AVSRE, Dña. Mercè Trullen Gas, el 16 de noviembre de 2022.

- Certificado emitido electrónicamente por el Secretario del Pleno de la Comisión de Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunitat Valenciana, D. Jorge Suarez Torres, el 23 de abril de 2021, haciendo constar el informe favorable del órgano colegiado al proyecto de Decreto sometido a informe jurídico.

- Informe de huella de los grupos de interés del Art. 18 de la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat, Reguladora de la Actividad de los Grupos de Interés de la Comunitat Valenciana, suscrito electrónicamente por el Ilmo. Sr. Subsecretario de la Conselleria, D. Salvador Broseta Perales, el 17 de noviembre de 2022.

**B.-** Además hay que tener en cuenta otra serie de trámites o informes que resultan preceptivos en la tramitación del proyecto normativo propuesto:

- Informe de los Ilmos. Sres. Subsecretarios de Presidencia y las Consellerias afectados por razón de la materia de conformidad con lo previsto en el Art. 43.1.b) de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell.

- Dictamen del Consell Jurídic Consultiu, de conformidad con el Art. 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.



- Informe del Ilmo. Sr. Subsecretario de la Conselleria al amparo del Art. 69.1.d) de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell.

- Aprobación del Proyecto normativo por el Consell, previa propuesta de aprobación suscrita por la persona titular de la Conselleria proponente del texto normativo, en los términos previstos en el Art. 43.1.g) de la Ley del Consell.

## 7.- Observaciones al texto propuesto.

A.- En relación con la **tramitación del proyecto de Decreto** hemos de reiterar el criterio sostenido por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana sobre el carácter de los informes incorporados al expediente y, de manera singular, sobre el Informe de Impacto de Género, por todos exponemos la CJ 2ª del [Dictamen 658/2022, de 26 de octubre](#):

Como ya se ha recordado en otros dictámenes de este Consell (310/2018 y 550/2022, entre otros), para que los informes de impacto resulten efectivos deben contener una serie de datos que permitan el análisis en lo que respecta a la situación en el ámbito donde la norma va a desplegar sus efectos. Una vez reunida esta información se podría determinar si la norma de referencia tiene impacto positivo o negativo y, en caso de impacto negativo, poder adoptar medidas para favorecer la igualdad de mujeres y hombres en el ámbito de la norma proyectada.

Similares conclusiones se pueden extraer en relación con el contenido del informe impacto normativo en la familia, la infancia y adolescencia.<sup>3</sup>

Junto a lo anterior, y a la vista del Plan normativo para la Generalitat Valenciana para 2021 aprobado por Acuerdo del Consell de 29 de diciembre de 2020<sup>4</sup>, hemos de indicar que el proyecto normativo sometido a informe desarrolla el Art. 13.1.b) LSPEIS sin que conste referencia a su modificación en la planificación citada.

En este sentido el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en su Dictamen 325/2022 de 25 de mayo expresa:

No consta en l'expedient que aquesta disposició reglamentària estiguera recollida en el Pla Normatiu de l'Administració de la Generalitat per a l'any 2022, la qual cosa s'haurà de verificar i, en el seu cas, corregir, com també va indicar l'Advocacia General de la Generalitat en el seu informe.

En este sentido hemos de poner de manifiesto que esta abogacía desconoce el contenido del Plan normativo para la Generalitat Valenciana para 2022 y ante su falta de publicación en el

<sup>3</sup> Véase la CJ 2ª del [Dictamen 734/2021](#), de 9 de diciembre del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana:

No obstante ello, debemos poner de manifiesto, como ya hemos dicho en diversos dictámenes, por ejemplo el 236/2019, que los informes sobre el impacto normativo en la familia, la infancia y, singularmente, sobre el impacto de género, se limitan a la reproducción de una pura fórmula ritual de ausencia de impacto. A este respecto, debemos observar que carece de sentido que se asuma la inexistencia de discriminación o desigualdad de partida, sin que se utilicen datos de ningún tipo para fundamentar dicha afirmación.

<sup>4</sup> Publicado en el portal de transparencia de la Generalitat:

[https://gvaoberta.gva.es/documents/7843050/165306282/Pla+Normatiu+2021\\_cas.pdf/84c673f4-eb06-423a-a692-4b25e368aab8](https://gvaoberta.gva.es/documents/7843050/165306282/Pla+Normatiu+2021_cas.pdf/84c673f4-eb06-423a-a692-4b25e368aab8)



portal de transparencia de la Generalitat a fecha de emisión el presente informe no podemos manifestarnos sobre su contenido.

Sin perjuicio de lo anterior, hemos de indicar que, de conformidad con lo previsto en el Art. 62 Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, la aprobación y publicación del plan es de carácter obligado por disposición expresa del legislador valenciano.

En relación con el informe de la Presidencia y de las consellerias afectadas por razón de la materia al que hace referencia el Art. 43.1.b) de la Ley del Consell, debe tenerse presente que en el Art. 10 del Decreto 105/2019, de 5 de julio, del Consell, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat, corresponde a la Dirección General de Promoción Institucional las funciones establecidas por la legislación en materia de imagen institucional y campañas publicitarias. Asimismo y dado que la norma propuesta desarrolla parcialmente la Ley 7/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunitat Valenciana y al estar incluido los servicios de prevención en su ámbito de aplicación desde esta abogacía se recomienda que se someta el texto a alegaciones de la Conselleria competente en materia de prevención de incendios.

**B.-** En cuanto a la **parte expositiva**, hemos de recomendar la revisión de la redacción propuesta con la finalidad incluir la necesaria motivación de la adecuación de la norma proyectada a los denominados principios de buena regulación. En este sentido la Consideración Jurídica 6ª del Dictamen 30/2022 del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana expresó:

Como se ha observado por este Consell (entre otros, en los dictámenes 657, 670 y 788/2021), el artículo 129.1 de la Ley 39/2015 dispone que *“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”*. Dicho apartado recoge los denominados principios de buena regulación que, si bien no son aplicables a la iniciativa legislativa de los gobiernos autonómicos, sí lo son a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas, conforme resulta de la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo.

**Por tanto, encontrándonos ante una disposición reglamentaria, deberá procederse a justificar su adecuación a los referidos principios de buena regulación, de forma que en la norma proyectada se explique y justifique que se adecua a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.** Consecuentemente, en el Preámbulo del texto sometido a consulta deberá constar motivado el cumplimiento de la totalidad de los principios citados.





Esta observación tiene carácter esencial, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 77.3 de nuestro Reglamento.

Por último, y de conformidad con lo previsto en el Art. 13 del Decreto 24/2009, la fórmula aprobatoria deberá constar los debidamente referenciados los *“los informes preceptivos, a la audiencia concedida a los órganos consultivos y a la norma o normas que habiliten al órgano para dictar la disposición”*, dicho precepto ha sido interpretado de modo reiterado por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, por todos véase su Dictamen 395/2020 de 9 de septiembre, con la siguiente dicción:

En la fórmula aprobatoria la mención a: *“conforme/oído el Dictamen del Consell Jurídic Consultiu”* procederá según se atiendan, o no, las recomendaciones del citado órgano consultivo que revistan carácter esencial (art. 2.5 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en relación con los arts. 6.2 y 77 del Decreto 37/2019, de 15 de marzo, del Consell, por el que se aprueba su Reglamento).

#### **B.- En cuanto a la parte dispositiva,**

- La norma proyectada tiene por objeto regular las distintas divisas identificativas de las distintas escalas y categorías en que se estructura el personal operativo de los SPEIS de la Comunitat Valenciana.

De la lectura del texto sometido a informe se concluye una disfunción entre los conceptos de divisa, que la Real Academia de la Lengua lo define en su primera acepción como *“señal exterior para distinguir personas, grados u otras cosas”* y emblema que se define en su segunda acepción como *“cosa que es representación simbólica de otra”*. Las anteriores definiciones son las que se utilizan en la regulación de la uniformidad de fuerzas armadas<sup>5</sup>.

En este sentido el Consejo de Estado en su [dictamen 324/2016 de 16 de junio al Proyecto de orden ministerial por la que se desarrollan las normas de uniformidad de las Fuerzas Armadas](#) expresó:

**El emblema se define** en la norma 72<sup>a</sup> **como el símbolo constitutivo de la seña de identidad de los miembros de las Fuerzas Armadas, desde su pertenencia al Ejército de Tierra, a la Armada, al Ejército del Aire o a los cuerpos comunes de las Fuerzas Armadas**. Ahora bien, esta misma norma añade seguidamente que dentro de cada ejército o Cuerpo Común podrán existir emblemas identificativos de determinados cuerpos, especialidades fundamentales y especialidades complementarias. Incluso para el Ejército de Tierra se admite la existencia de emblemas especiales para los capitanes generales, los oficiales generales, los diplomados de Estado Mayor y los destinados en determinadas unidades y centros (norma 77<sup>a</sup>).

A su vez, la **divisa es la señal exterior para distinguir las categorías y empleos del personal militar** (norma 91<sup>a</sup>) y el distintivo el símbolo encaminado a destacar ciertas cualidades o circunstancias de

<sup>5</sup> Véase el Título IX y X de la Orden DEF/1756/2016, de 28 de octubre, por la que se aprueban las normas de uniformidad de las Fuerzas Armadas.



relevancia, como la especialidad fundamental, la especialidad complementaria, el destino o el título o diploma (normas 117ª y 118ª).

En este contexto se advierte cierto solapamiento potencial entre la tipología de símbolos, sin que queden claras las notas diferenciales entre unos y otros. Ello sucede cuando una misma circunstancia es susceptible de ser resaltada a través de distintas señales exteriores.

Así, las especialidades fundamentales y complementarias pueden dar origen a emblemas y a distintivos, al igual que determinados destinos en el Ejército de Tierra o el Diploma de Estado Mayor. De la misma forma, los capitanes generales cuentan con sus respectivas divisas de empleo y los oficiales generales con las de categoría, lo que no es óbice para que se prevean emblemas especiales para ellos en el ámbito exclusivo del Ejército de Tierra.

Es preciso clarificar este panorama, detallando qué información o utilidad adicional aporta un símbolo sobre otro cuando ambos están dirigidos a distinguir exactamente la misma circunstancia. Alternativamente, cabría limitar la finalidad identificativa de los emblemas al ejército y cuerpo de origen, dejando que la especialidad fundamental o complementaria, el destino y el diploma se exterioricen por medio de distintivos y la categoría y empleos a través de divisas.

La anterior distinción se deber poner en relación con la alegación presentada por el Jefe de Sección Forestal del Consorcio Provincial de Bomberos de Castellón estableciendo una diferenciación clara entre el emblema y divisas entre las distintas escalas y categorías de los SPEIS de la Comunitat.

A mayor abundamiento hemos de recomendar que se regule de forma conjunta la totalidad de la uniformidad de los SPEIS, considerando como tales lo que expresó el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en su [Dictamen 74/2005 de 17 de febrero](#):

*"Artículo 22. Uniformidad.*

*Uno.-El uniforme de los funcionarios de los cuerpos de policía local de la Comunidad Valenciana será el establecido por decreto del Consell de la Generalitat, previo informe de la Comisión de Coordinación.*

*Dos.-Tanto las prendas del uniforme como los signos externos y emblemas básicos de identificación como policía local, y en su caso como auxiliar de policía, serán iguales para todos y se completarán con el de la corporación de su procedencia".*

De lo regulado en dichos preceptos, y en particular de lo dispuesto en el artículo 22.uno, el uniforme deberá ser establecido por Decreto del Consell, por lo que el artículo segundo del Proyecto no es acorde con lo dispuesto en la Ley 6/1999, ya que atribuye la competencia para fijar los uniformes y distintivos al Conseller de Justicia y Administraciones Públicas, vulnerándose con ello el orden de competencias establecido.

A juicio de este Consejo, **deberán determinarse por Decreto del Consell, al menos, las características y notas esenciales del uniforme y distintivos de las policías** -que podrían constar en los correspondientes Anexos del Proyecto que ahora se dictamina- pudiendo remitirse a la posterior regulación por Orden del Conseller de aquellos elementos de matiz estrictamente técnico y accesorio.

Esta observación tiene el carácter de esencial a los efectos previstos en el artículo 73 del Reglamento de este Consejo.

Por ultimo y en relación con lo expresado en el Art. 34 del Decreto 24/2009, de 13 febrero, del Consell, sobre la forma, estructura y procedimiento de elaboración de los proyectos



normativos de la Generalitat, en la antefirma se deberá de incluir la totalidad de órganos que vayan a firmar y, en su caso, refrendar la disposición. Siendo competencia de la Consellera proponente su refrendo de conformidad con lo previsto en el Art. 20.c) de la Ley del Consell.

Es cuanto nos cumple informar de conformidad con el artículo 5.2.a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, recordando que, de conformidad con lo establecido en su artículo 6 de la citada Ley, el presente informe no es vinculante.

En València, a fecha de la firma.

El abogado coordinador.

Firmado por Ignacio Lleó De Nalda el  
11/01/2023 16:16:22

