



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen **162/2023**
Expediente **130/2023**

Presidenta

Hble. Sra.

D.^a Margarita Soler Sánchez

Conselleres y Consellers

Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.

D. Enrique Fliquete Lliso
D. Faustino de Urquía Gómez
D.^a Asunción Ventura Franch
D.^a M.^a del Carmen Pérez Cascales
D. Joan Carles Carbonell Mateu

Secretari General

Ilmo. Sr.

D. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sra.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 1 de marzo de 2023, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 15 de febrero de 2023, (Registro de entrada del día 16 del mismo mes y año), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Consellería de Justicia, Interior y Administración Pública, relativo al proyecto de Decreto del Consell, por el que se establecen los elementos identificativos de la uniformidad de las diferentes categorías y escalas de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de la Comunitat Valenciana.

I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo se desprende que:

Primero.- Solicitud de dictamen.

Mediante escrito, de 15 de febrero de 2023, la titular de la Consellería de Justicia, Interior y Administración Pública remitió a este Órgano consultivo (R.E. de 16 de febrero de 2023), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu, a fin de que se emita el preceptivo dictamen.

Segundo.- Documentación remitida.

El expediente remitido por la autoridad consultante está integrado, entre otros, por los documentos siguientes:

- Resolución de inicio de fecha 16 de julio de 2021, de la Hble. Sra. Consellera de Justicia, Interior y Administración Pública, 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 previa, del artículo 133 LPAC suscrita electrónicamente por el Secretario Autonómico de Seguridad y Respuesta a las Emergencias y Director de la AVSRE, el 16 de agosto de 2021 y publicada en el DOGV núm. 9159 de 25 de agosto de 2021.

- Informe sobre el resultado de la consulta pública, suscrito electrónicamente por el Secretario Autonómico de Seguridad y Respuesta a las Emergencias y Director de la AVSRE, el 20 de octubre de 2022.

- Informe de necesidad y oportunidad, suscrito electrónicamente por el Secretario Autonómico de Seguridad y Respuesta a las Emergencias y Director de la AVSRE, el 3 de agosto de 2021.

- Memoria económica suscrita electrónicamente por el Secretario Autonómico de Seguridad y Emergencias y Director de la AVSRE, el 3 de agosto de 2021, en el que se hace constar la ausencia de incidencia presupuestaria en los términos del artículo 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, suscrito electrónicamente por el Secretario Autonómico de Seguridad y Respuesta a las Emergencias y Director de la AVSRE, el 3 de agosto de 2021.

- Informe sobre el impacto en la infancia y la adolescencia y en la familia suscrito electrónicamente por el Secretario Autonómico de Seguridad y Respuesta a las Emergencias y Director de la AVSRE, el 3 de agosto de 2021.

- Informe sobre la coordinación informática previsto en el artículo 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, con el Vº Bº del Director General de Tecnologías de la Información y Comunicación, el 8 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, 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 Subsecretario de la Conselleria, el 17 de noviembre de 2022.

- Informe de la Abogacía General de la Generalitat, de fecha 11 de enero de 2023, firmado por el Abogado coordinador.

- Informe de la Subsecretaría de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, indicando no formular alegaciones.

- Informe de la Subsecretaría de Presidencia de la Generalitat, efectuando alegaciones.

- Informe del Director de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, sobre las observaciones de la Abogacía de la Generalitat.

- Informe del Director de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, sobre las observaciones de otros departamentos de la Generalitat-

- Texto proyecto de decreto

Debe indicarse que los documentos que conforman el expediente digital analizado no figuran fechados o firmados por sus autores, o bien certificados por la autoridad competente.

Y encontrándose en el estado descrito, la tramitación del procedimiento, la autoridad consultante remitió el expediente con las actuaciones para Dictamen por esta Institución Consultiva, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 9 y 10.4 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Sobre el carácter de la consulta y alcance del dictamen

La Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, establece en su artículo 10.4 que resulta preceptiva la consulta a esta Institución de los *“proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones”*.

Mediante la iniciativa de elaboración de la norma, se dispone a desarrollar la Ley 7/2021, de 1 de abril, de la Generalitat, de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunitat Valenciana (SPEIS-CV), en las materias concretas que se regulan, que atienden a elementos identificativos de la uniformidad de las diferentes categorías y escalas de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de la Comunitat Valenciana.

Segunda.- Procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto.

En la tramitación del procedimiento se han cumplido los trámites esenciales exigidos por el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, para la elaboración de los reglamentos y asimismo se ha atendido lo dispuesto en el Decreto 24/2009, de 13 de febrero del Consell.

La Consellera de Justicia, Interior y Administración Pública resolvió iniciar el procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto por el que se establecen los elementos identificativos de la uniformidad de las diferentes categorías y escalas de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de la Comunitat Valenciana.

El Decreto proyectado ha sido informado favorablemente por el Pleno de la Comisión de Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunitat Valenciana, en su sesión de fecha 8

de abril de 2021, conforme certificación de su Secretario de Actas, obrante en al expediente remitido.

Se ha prescindido del trámite de consulta pública, previsto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, mediante informe del Director General proponente en el que se justifica atendiendo al carácter “organizativo” del proyecto de Decreto, amén de no comportar impacto económico y no imponer obligaciones relevantes.

Se ha emitido el informe de justificación de la elaboración de la norma proyectada a cargo del Director de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a Emergencias de la Consellería consultante.

Obran en el expediente informes, todos ellos de la misma autoría, sobre el impacto de género; sobre la repercusión del proyecto normativo en la infancia y en la adolescencia y sobre el impacto en el régimen jurídico de las familias. En el de impacto de género se concluye que el proyecto de Decreto tiene un impacto nulo y, además, que la redacción de la norma contempla en todo momento la perspectiva de género y utiliza un lenguaje inclusivo.

En relación con el informe de impacto de género recordamos, como ya hemos dicho en anteriores dictámenes sobre proyectos normativos (dictámenes 567/2021 y 188/2022, entre otros), que para resultar efectivo debería contener una serie de datos que permitan el análisis en lo que respecta a la situación de los hombres y las mujeres en el ámbito en el que la norma va a desplegar sus efectos.

Se ha emitido el preceptivo Informe de Coordinación Informática a cargo de la Dirección General de Tecnologías de Información y de Coordinación, que es de carácter preceptivo, de conformidad a lo dispuesto en artículo 94.1 del Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana, que prevé la elaboración del informe de coordinación informática de proyectos normativos para *“la aprobación o modificación de toda normativa reguladora de un procedimiento administrativo competencia de la Generalitat”*.

Obra Memoria Económica de la que se desprende que el Proyecto no comporta repercusión económica en los Presupuestos Generales de la Generalitat, insertándose una Disposición Adicional específica al respecto, que figura como *“Única”*, bajo la denominación: *“Cláusula de no gasto”*.

Se ha dado traslado del contenido del Proyecto para alegaciones a la Presidencia y demás Consellerías con competencias por razón de la materia, habiéndose formulado alegaciones por los centros directivos que constan reseñados en el Informe sobre alegaciones, a cargo de la Dirección de la Agencia responsable de la tramitación del procedimiento.

Consta que el Proyecto se sometió al trámite de información pública, de conformidad a lo previsto en el artículo 43.1c) de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, y en el artículo 52 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de proyectos normativos, habiéndose formulado alegaciones por el Jefe de Sección Forestal del Consorcio Provincial de Bomberos de Castellón relativas a que es contrario a derecho el establecimiento de divisas diferentes en función de las especializaciones, que se han incorporado al texto.

La Abogacía General de la Generalitat emitió su informe preceptivo y ulteriormente se informó por la unidad directiva competente sobre adaptación del Proyecto de Decreto a las observaciones de la Abogacía de la Generalitat.

Se ha traído al expediente informe negativo en relación a la huella o la influencia que hubieran podido ejercer los grupos de interés, tal y como se prevé en el artículo 18 de la Ley de la Generalitat 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana, y que se ha incorporado al expediente del proyecto normativo, como explicita el artículo 19 de la misma ley.

No consta emitido el preceptivo Informe de la Subsecretaria de la Consellería consultante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69.2.d de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de la Generalitat, del Consell.

Tercera.- Marco normativo del proyecto de Decreto.

La única referencia sobre protección civil en la Constitución es la contenida en el artículo 30.4, en cuanto establece que mediante Ley podrá regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

El fundamento jurídico de la protección civil se encuentra en la Constitución. En la misma, se contiene la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y la integridad física como primero y más importante de los derechos fundamentales –artículo 15–, los principios de unidad nacional, solidaridad territorial –artículo 2– y las exigencias esenciales de eficacia y coordinación administrativa –artículo 103–.

La Ley 17/2015, de 9 de julio, de sistema nacional de Protección Civil, en su artículo 1, aborda el objeto de la protección civil, definiéndola en su apartado 1, como *“instrumento de la política de seguridad pública, es el servicio público que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada”*.

En el apartado 2 regula el objeto de esta Ley, indicando que el mismo alcanza a: “...establecer el Sistema Nacional de Protección Civil como instrumento esencial para asegurar la coordinación, la cohesión y la eficacia de las políticas públicas de protección civil, y regular las competencias de la Administración General del Estado en la materia”.

La validez de la legislación en materia de protección civil fue confirmada por el Tribunal Constitucional reconociendo al Estado su competencia, derivada del artículo 149.1.29ª de la Constitución y, por tanto, integrada en la seguridad pública, no solo para responder frente a las emergencias en que concurra un interés nacional, movilizándolo los recursos a su alcance, sino también para procurar y salvaguardar una coordinación de los distintos servicios y recursos de protección civil integrándolos en “un diseño o modelo nacional mínimo”.

En el ámbito autonómico valenciano, el artículo 49.3.14ª del Estatut d’Autonomia confiere a la Generalitat competencia exclusiva sobre “protección civil”, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución, y, en su caso, de las bases y ordenación de la actividad económica del Estado.

En este marco competencial se promulgó la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat, de Protección Civil y Gestión de Emergencias, cuyo objetivo es la regulación de las actuaciones en esta materia en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

La Ley citada clasifica los servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento como servicios esenciales de intervención frente a emergencias y determina que la estructura, funcionamiento y organización de estos servicios se regulará por ley.

Por su parte, la Ley 7/2021, de 1 de abril, de la Generalitat, de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunitat Valenciana (SPEIS-CV), tiene por objeto la ordenación general de los SPEIS-CV, así como establecer los criterios básicos para la coordinación de la actuación de los mismos y la regulación de la estructura y del régimen de funcionamiento de aquellos servicios dependientes de las Administraciones Públicas de la Comunitat Valenciana.

Tal y como indica esta última Ley, corresponde a la Generalitat, coordinar los SPEIS-CV, entendida esta coordinación como la determinación de los criterios necesarios para la mejor adecuación de la formación, organización, dotación y actuación de los SPEIS-CV.

Asimismo, el artículo 13 de la mencionada Ley establece que corresponde al Consell la regulación de sistemas de homogeneización y homologación de la uniformidad y de la imagen corporativa.

Por último, cabe citar la competencia atribuida a la Generalitat sobre las normas de procedimiento administrativo que se deriven de las especialidades derivadas de las particularidades del Derecho sustantivo valenciano o de las especialidades de la organización de la Generalitat (artículo 49.1.3ª del Estatuto).

En atención a todo ello, el Decreto proyectado pretende establecer los elementos identificativos de las diferentes categorías y escalas de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de la Comunitat Valenciana.

Conforme razona el Informe de necesidad y oportunidad, emitido por el Director de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a Emergencias, la elaboración del Proyecto de Decreto, responde al objeto de *“...iniciar la mencionada homogeneización de la uniformidad e imagen corporativa de los SPEIS-CV regulando las divisas y los colores de los cascos que identifican a las diferentes categorías, ya que dicha unificación permitirá mejorar la identificación de las personas que integran los SPEIS en actuaciones conjuntas”*.

Desde las anteriores premisas se elabora la presente disposición general, en uso de las competencias otorgadas a la Generalitat y dentro de la potestad reglamentaria atribuida legalmente al Consell por el artículo 18.f) de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell y en ejercicio de sus propias competencias.

Cuarta.- Estructura y contenido del Decreto proyectado.

El Proyecto de Decreto del Consell consta de un Preámbulo, dos artículos y una parte final compuesta de una Disposición Adicional, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales.

El Proyecto carece de índice, sin duda motivado por su exigua extensión al circunscribirse sucintamente a los particulares siguientes:

Article 1. Regulació de les divisives.

Article 2. Regulació dels colors dels cascos.

Disposició Addicional Única. Clàusula de no despesa.

Disposició Transitòria Única. Transitorietat en l'aplicació del Decret.

Disposició Derogatòria Única. Derogació Normativa.

Disposició Final Primera. Habilitació Normativa.

Disposició Final Segona. Entrada en vigor.

Annex I. Divises.

Annex II. Colors dels Cascos.

Quinta.- Observaciones al proyecto de Decreto.

Al Preámbulo

Se echa de menos la cita de la competencia autonómica específica procedimental contenida en el artículo 49.1.3ª del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, por cuanto desarrolla aspectos de una Ley que se aprobó entre otras, ejercitando tal competencia.

Por último, la redacción final de la fórmula aprobatoria se acompañará a lo dispuesto en el artículo 2.5 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de modo que será “conforme con” u “oído” este “Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana”, en función de que, finalmente, se asuman o no las observaciones esenciales que, en su caso, puedan formularse.

Observaciones particulares.

A la Disposición Derogatoria Única. Derogación normativa.

No se acomete derogación singular de norma específica alguna, en punto a la ordenación material de los elementos de uniformidad que en la actualidad existan. Motivos de seguridad jurídica aconsejan, en su caso, introducir tal derogación concreta en el Texto Final del Decreto proyectado.

A la Disposición Final Primera. Habilitación normativa.

Se considera un tanto vaga e indeterminada la adscripción realizada en favor de “*la Consellería competente*”, debiendo completarse mediante el centro directivo correspondiente en razón de la materia, a fin de desarrollar, en su caso -mediante la oportuna disposición general-, el presente Decreto.

Cuestiones de redacción

A lo largo del texto se advierte el término “*decreto*”; “*consellería*”; “*anexo*”, etc., que deberían escribirse con su inicial en mayúscula en la redacción final.

De igual modo, el cargo de “*El president de la Generalitat*” y “*La consellera...*” en la antefirma del Decreto proyectado debe rectificarse.

III CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que el Proyecto de Decreto, del Consell, por el que se establecen los elementos identificativos de la uniformidad de las diferentes categorías y escalas de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de la Comunitat Valenciana, es conforme con el ordenamiento jurídico.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 1 de marzo de 2023

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA



Firmado por Margarita Soler Sánchez el
01/03/2023 16:19:47
Cargo: Presidenta del Consell Jurídic
Consultiu de la Comunitat Valenciana



Firmat per Joan Maria Tamarit Palacios
1º 01/03/2023 14:36:26
Càrrec: Secretari General del Consell
Jurídic Consultiu

**HBLE SRA. CONSELLERA DE JUSTÍCIA, INTERIOR I ADMINISTRACIÓ
PÚBLICA**