



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU  
DE LA  
COMUNITAT VALENCIANA**

**Dictamen**                    **047/2024**  
**Expediente**                **039/2024**

**Presidenta**

**Hble. Sra.**

D.<sup>a</sup> Margarita Soler Sánchez

**Conselleres y Consellers**

**Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.**

D. Enrique Fliquete Lliso

D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> del Carmen Pérez Cascales

D. Joan Carles Carbonell Mateu

D. Francisco Javier de Lucas Martín

D.<sup>a</sup> Fernanda María Lapresta Gascón

**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 31 de enero de 2024, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.<sup>a</sup> 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 18 de enero de 2024, (Registro de entrada de misma fecha), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Conselleria de Justicia e Interior, relativo al proyecto de Decreto del Consell por el que se deroga el Decreto 13/2023, de 17 de febrero, del Consell, por el que se crea la Unidad Valenciana de Emergencias.

## I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo se desprende que:

**Primero.-** Mediante escrito, de 18 de enero de 2024, la Conselleria de Justicia e Interior remitió a este Órgano consultivo el proyecto de Decreto del Consell por el que se deroga el Decreto 13/2023, de 17 de febrero, del Consell, por el que se crea la Unidad Valenciana de Emergencias (UVE), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.4 y 14.1 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu, a fin de que por este Órgano Consultivo se emita el preceptivo dictamen, con carácter de urgencia.

**Segundo.-** El expediente está integrado, entre otros, por los siguientes documentos:

1.- Resolución de inicio de fecha 21 de noviembre de 2023 de la Consellera de Justicia e Interior, por la que se inició el procedimiento de elaboración del proyecto normativo.

2.- Informe del Director de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias de fecha 24 de noviembre de 2023 sobre la necesidad y oportunidad.

3.- Informe del Director de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias de fecha 24 de noviembre de 2023 sobre las repercusiones informáticas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 94 del Dccrcto 220/2014 de 12 de diciembre.

4.- Informe del Director de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias de fecha 24 de noviembre de 2023 sobre el impacto de género.

5.- Informe del Director de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias de fecha 24 de noviembre de 2023 sobre el impacto en la infancia y la adolescencia y en la familia.

6.- Memoria Económica del Director de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias de fecha 24 de noviembre de 2023.

7.- Informe negativo de huella de los grupos de interés del Subsecretario de fecha 28 de noviembre de 2023, de conformidad con el artículo 18 de la Ley 25/2018, de 10 de diciembre.

8.- Acuerdo del Consell de fecha 28 de noviembre de 2023 por el que se declara la urgencia en la tramitación.

9.- Información Pública del Proyecto de Decreto.

10.- Primer Borrador del Proyecto de Decreto.

11.- Anuncio en el DOGV número 9746 de fecha 15 de diciembre de 2023.

12.- Informe de la Dirección General de Función Pública de conformidad con lo que prevé el artículo 8.1.b) de la Ley 4/2021, de 16 de abril de la Función Pública Valenciana.

13.- Informe de fecha 18 de diciembre de 2023 del Director General de Fondos Europeos y sector público.

14.- Tramite de Alegaciones de las distintas Consellerias.

15.- Certificado de fecha 26 de diciembre de 2023 de la celebración del Pleno de la Comisión de Protección Civil de la Comunitat Valenciana.

16.- Informe del Subdirector de Emergencias de fecha 26 de diciembre de 2023 sobre ausencia de alegaciones durante el trámite de información pública.

17.- Informe de fecha 28 de diciembre de 2023 de la Directora General de Presupuestos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero.

18.- Informe de la Abogacía de la Generalitat de fecha 10 de enero de 2024.

19.- Memoria Justificativa de fecha 10 de enero de 2024 del Director de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias.

20.- Informe del Subdirector General de Emergencias de fecha 15 de enero de 2024 de adaptación a las observaciones de la Abogacía de la Generalitat.

Y encontrándose en el estado descrito la tramitación del procedimiento, la Conselleria de Justicia e Interior, por oficio de 18 de enero de 2024, que se registró de entrada por este Órgano Consultivo en misma fecha, remitió el expediente con las actuaciones para Dictamen por esta Institución Consultiva, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 10.4 y 14.2 de la Ley

de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, con carácter de urgencia.

## 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*”.

El presente dictamen se ha solicitado con carácter de urgencia.

### **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.

El procedimiento se inició por Resolución de la Consellera de Justicia e Interior de fecha 21 de noviembre de 2023.

Existe memoria justificativa del proyecto de Decreto, explicando la elaboración de la norma proyectada: “(...) *Por otro lado, crea en su artículo 15 crea la Comisión de Protección Civil de la Comunitat Valenciana como "el órgano colegiado de carácter consultivo, deliberante, coordinador y con capacidad de homologar en materia de protección civil, y se adscribe a la conselleria competente en la materia.*

*El artículo 5, apartado 4, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), dice que "No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos. A este objeto, la creación de un nuevo órgano sólo tendrá lugar previa comprobación de que no existe otro en la misma Administración Pública que desarrolle igual función sobre el mismo territorio y población". Este precepto habría que interpretarlo como una restricción a la creación de la UVE si se contrapone con las funciones del Centro de Coordinación de Emergencias expuestas en la Ley 13/2010.*

*A lo anterior cabe añadir que, en su artículo 3, la LRJPAC regula los principios generales de las Administraciones Públicas exponiendo que las*

*mismas "sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho". Además, "Deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios", entre otros, "i) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales" y "j) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos".*

*Mediante Resolución de 15 de mayo de 2023, del presidente de la Sociedad Valenciana de Gestión Integral de Servicios de Emergencias (SGISE), se acordó la publicación de la relación de puestos de trabajo de 2023.*

*DOGV núm. 9599, de 19.05.2023) de la entidad que se compone de 992 puestos más otros 4 de personal directivo, por lo tanto, un total de 996 puestos de trabajo.*

*La creación de la UVE suponía un aumento de plantilla cifrado en 728 puestos netos, esto es, un aumento de plantilla del 73%.*

*La Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (en adelante, LHPGV) en el apartado primero de su artículo 24 "Principios y reglas de programación presupuestaria" dice que: "La programación presupuestaria de la Generalitat se regirá por los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional".*

*Para 2024, según la Ley 8/2023, de 27 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2024 (LPGV-24), el presupuesto de gastos de Capítulo I "Gastos de Personal" de la SGISE asciende a 41.960,80 miles de euros. Con la creación de los 728 puestos adicionales de la UVE, el presupuesto de gastos se incrementaría en unos 38 millones de euros. En resumen, eso supondría pasar de casi 42 millones de euros a 80 millones de euros, es decir un 92% más.*

*La memoria anexa a la LPGV-24 dentro de la política de austeridad y reducción de costes tanto en lo que respecta a gastos de personal como a dimensionamiento del Sector Público Instrumental dice que:*

*"En este sentido, como principal instrumento para el desarrollo de la política económica y social de la Generalitat, el Presupuesto de 2024 ya contiene algunas medidas de ahorro derivadas de la reducción de la estructura del Consell y del personal eventual a su servicio con efecto en 2024 y que tendrán continuidad a lo largo de la legislatura para abundar en el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos.*

*Además, el Consell ha emprendido un proceso de revisión en profundidad del sector público instrumental de la Generalitat con el objetivo de corregir la tendencia de creación de nuevos entes seguida por el anterior Gobierno. En este sentido, el Presupuesto de la Generalitat para 2024 ya contiene algunas medidas de optimización que redundarán en una disminución de los recursos que la Generalitat pone a disposición de estos entes".*

Se han emitido los informes sobre impacto en la infancia y en la adolescencia y en la familia, por el Director de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias de fecha 24 de noviembre de 2023, así como sobre el impacto de género.

En relación con dichos informes sobre el impacto de género, en la familia y en la infancia y la adolescencia, como ya hemos dicho en dictámenes anteriores sobre proyectos normativos, tendrían que haber sido emitidos por los órganos de la Administración especializados y competentes en la materia (Dictámenes 569/2016, 773/2016 y 567/2021, entre otros).

Por otro lado, para que los informes de impacto resulten efectivos tienen que contener una serie de datos que permitan el análisis sobre la situación en el ámbito en el que la norma desplegará sus efectos. Reunida esta información se podrá determinar si la norma de referencia tiene impacto positivo o negativo y, en caso de impacto negativo, adoptar medidas en el ámbito de la norma proyectada (Dictamen 383/2017, por todos).

En la Memoria económica del Director de la AVSRE/Presidente de la SGISE/Secretario Autonómico de Seguridad y Justicia, de fecha 24 de noviembre de 2023, se expone que *"La tramitación del Proyecto de Decreto por el que se deroga el Decreto 13/2023, de 17 de febrero, del Consell, por el que se crea la Unitat Valenciana d'Emergències no tiene una repercusión directa en los presupuestos de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias (AVSRE) y ni en los presupuestos de la Sociedad Valenciana de Gestión Integral de Servicios de Emergencias (SGISE)."*

La Abogacía de la Generalitat emitió Informe favorable en fecha 10 de enero de 2024.

Finalmente, la norma proyectada no se contempla dentro del Plan Normativo para el año 2023, dado que no ha sido aprobado.

### **Tercera.- Marco normativo del proyecto de Decreto.**

I. El proyecto de Decreto remitido tiene por objeto la derogación del Decreto 13/2023, de 17 de febrero, del Consell, por el que se crea la Unidad Valenciana de Emergencias.

II. En relación con el marco competencial, como recuerda el informe de la Abogacía de la Generalitat, la Constitución Española en su artículo 148 regula las competencias que inicialmente podían corresponder a las Comunidades Autónomas, sin que en dicho artículo se contemple la competencia relativa a la protección civil.

En el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, aprobado por Ley Orgánica 5/1982 de 1 de julio, con anterioridad a su reforma efectuada por la Ley Orgánica 1/2006 de 10 de abril, tampoco aparecía la materia "protección civil" entre los artículos dedicados a la regulación del marco competencial.

En este sentido, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia número 123/1984 de 18 de diciembre, se pronunció sobre las competencias de las Comunidades Autónomas y el Estado en materia de Protección civil señalando que *"(...) el hecho de que la expresión protección civil no figure ni se utilice de manera especial en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía al enumerar las materias competenciales, no determina que dicha materia no se encuentre incluida en el sistema competencial como tal materia, ni que sea una competencia residual que, por aplicación de la cláusula residual contenida en el artículo 149.3 de la CE, corresponda automáticamente al Estado.(...) la materia (protección civil) objeto de discusión en este conflicto ha de englobarse con carácter prioritario en el concepto de seguridad pública del artículo 149.1.29 de la Constitución, sin entrar en estos momentos a dilucidar de manera más detallada cómo debe entenderse tal concepto en su sentido material y considerándolo grosso modo como el conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y el mantenimiento de la tranquilidad y del orden ciudadano. Al mismo tiempo en este asunto, hay que tener en cuenta el artículo 148.1.22 de la Constitución, que faculta a las Comunidades Autónomas para asumir competencias en materia de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones y para que asuman la coordinación y demás facultades relacionadas con las policías locales (...)"*.

La anterior doctrina fue ratificada por la Sentencia del citado Tribunal nº 133/1990. En esta Sentencia se expresó que *"(...) en la materia específica de la protección civil se producen unas competencias concurrentes del Estado (en virtud de la reserva del art. 149.1.29) y de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en sus Estatutos en virtud de habilitaciones constitucionales"*.

Tras la reforma del Estatuto de Autonomía efectuada por Ley Orgánica 1/2006 de 10 de abril, el artículo 49 3.14a dispone que la Generalitat tiene también competencia exclusiva, 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 general del Estado, entre otras, en materia de “protección civil y seguridad ciudadana”.

En el ejercicio de la competencia en materia de protección civil se aprobó la primera Ley valenciana 2/1995, de 6 de febrero, de Organización del Servicio de Emergencias, derogada por la Ley 9/2002 de 12 de diciembre, de Protección Civil y Gestión de Emergencias de la Comunidad Valenciana.

En la actualidad, la normativa vigente está constituida por la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat, de Protección Civil y Gestión de Emergencias, cuyo artículo 3 establece que el conjunto de las administraciones públicas en la Comunitat Valenciana, en el ámbito de sus competencias, garantizará la disposición permanente de un sistema de protección civil y gestión de emergencias integrado y compatible.

Dicha Ley señala, con arreglo a su artículo 37, que el Servicio de Bomberos Forestales (como servicio esencial), está constituido por el personal de las unidades terrestres y helitransportadas contratado por la Generalitat para la extinción de incendios forestales y la intervención ante emergencias en los términos previstos en la misma ley y en los diferentes planes de protección civil. Asimismo, la Ley 13/2010 establece que el Servicio de Bomberos Forestales de la Generalitat Valenciana es un servicio público esencial de carácter autonómico que dependerá de la Conselleria competente en materia de protección civil y gestión de emergencias.

Por su parte, 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, señala, en su artículo 3, referido a los “Principios de actuación aplicables a su relación con otras administraciones”, que estas deben guiarse por los principios de cooperación, coordinación, colaboración, solidaridad, asistencia recíproca, responsabilidad, complementariedad, subsidiariedad y capacidad de integración, en orden a conseguir un servicio eficiente capaz de asegurar la protección de las personas, los bienes y el medio ambiente. Dichos principios figuran también en el artículo 3 de la citada Ley 13/2010.

Por otro lado, en virtud de la Ley 4/2017, de 3 de febrero, se creó la citada Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, como organismo autónomo de los previstos en el artículo 154 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones, a la que se le encomienda, en régimen de descentralización funcional, la ejecución de las políticas de la Generalitat en materia de interior, seguridad pública, protección ciudadana y coordinación de policías locales. Asimismo, le corresponde la gestión de la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía Adscrita a la Comunitat Valenciana, y el desarrollo de la formación de las policías locales, personal de servicios esenciales y complementarios de intervención frente a emergencias, protección civil,



gestión de emergencia, extinción de incendios, salvamentos y participación de la Generalitat en los consorcios de bomberos, así como la dirección y gestión de la encomienda del Consejo de Seguridad Nuclear a la Generalitat.

La estructura administrativa de la AVSRE se desarrolla mediante el Decreto 122/2017, de 15 de septiembre, del Consell, por el que aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias.

Debe tenerse también en cuenta, además, la Ley 4/2001 de 19 de junio, del Voluntariado, desarrollada por el Decreto 40/2009

III. A nivel estatal es de mención la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, cuyo artículo 1, apartado 1, define la protección civil como *"La protección civil, como instrumento de la política de seguridad pública, es el servicio público que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada"*.

En su artículo 1.2 expresa que *"El objeto de esta ley es 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"*.

A nivel local es de mención la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, cuyos artículos 25 y 26 regulan las competencias de los municipios. En particular, el artículo 25 de la citada Ley dispone que el Municipio ejercerá en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, entre otras, en materias de "Seguridad en lugares públicos" y "Protección civil, prevención y extinción de incendios".

Por su parte, el artículo 26 señala que *"Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, en los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: "Protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público"*.

#### **Cuarta.- Estructura y contenido del Decreto proyectado.**

El proyecto de Decreto tiene la siguiente estructura:

Preámbulo.

Artículo único. Derogación Normativa.

Disposición Adicional Única. Incidencia Presupuestaria.

Disposición Final Primera. Modificación del Decreto 129/2018, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio de Bomberos Forestales de la Generalitat.

Disposición Final Segunda. Entrada en vigor.

### **Quinta.- Observaciones al proyecto de Decreto.**

#### **Observaciones de carácter general**

El Decreto que se proyecta tiene por objeto la derogación íntegra del Decreto 13/2023. Este decreto contiene una Disposición final primera por la cual se modificaron los artículos 2.2, 3.4, 10, 29.2 y 29.3 del Reglamento del Servicio de Bomberos Forestales de la Generalitat, aprobado por Decreto 129/2018, del Consell.

La derogación de una norma, salvo que se indique lo contrario, afecta a todo su contenido y, en este caso concreto, afectaría a los preceptos que fueron modificados por la referida disposición final primera. No obstante, en la norma que se proyecta, en su disposición final primera, se prevé la modificación del artículo 10 y de los apartados 2º y 3º del artículo 29 del Reglamento del Servicio de Bomberos Forestales, los cuales, por tanto, continuarán vigentes en la redacción que ahora se proyecta.

Sin embargo, respecto de los otros dos preceptos, el artículo 2.2 y el artículo 3.4, no se prevé su modificación, sin que la derogación del Decreto 13/2023 tenga como efecto la recuperación de tales preceptos en la redacción que tenían antes de su modificación por dicho decreto. Advertimos, por ello, a la administración consultante que, si su voluntad fuera la de volver a la redacción de dichos preceptos anterior a su modificación, debería así establecérsele expresamente, pues, en caso contrario, como se ha dicho, los referidos preceptos quedarán vacíos de contenido, al no poder recuperar su redacción anterior a la modificación, a diferencia de lo que sucede con los dos preceptos para los cuales sí se ha previsto la modificación.

#### **Observaciones al articulado del Decreto.**

##### **Al título.**

El título de la norma proyectada debería modificarse, de manera que se incluyera la referencia a la modificación del Decreto 129/2018, de 7 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio de Bomberos Forestales de la Generalitat, modificación que también es objeto de dicha norma.

### **Cuestiones de técnica normativa y de redacción.**

La referencia que se hace al Decreto 129/2018, en el Preámbulo y en la Disposición final primera, debe completarse con la fecha de su aprobación, el 7 de septiembre.

Por otra parte, para mayor claridad, en la Disposición final primera debería indicarse que los artículos que se modifican (el artículo 10 y el artículo 29 apartados 2º y 3º) son artículos del Reglamento que fue aprobado por el Decreto, ya que éste sólo tiene un artículo.

Por último, en el apartado 3º del artículo 29 debería revisarse la frase empleada ya que se ha omitido dos veces la preposición “de”: “*designación de las personas*” y “*el principio de garantizar*”.

### **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 deroga el Decreto 13/2023, de 17 de febrero del Consell, por el que se crea la Unidad Valenciana de Emergencias, es conforme con el ordenamiento jurídico.

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

València, 31 de enero de 2024

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA



Firmat per Margarita Soler Sánchez  
1'01/02/2024 13:21:44  
Càrrec: Presidenta del Consell Jurídic  
Consultiu de la Comunitat Valenciana



Firmat per Joan Maria Tamarit Palacios  
1'01/02/2024 13:10:38  
Càrrec: Secretari General del Consell  
Jurídic Consultiu

**HBLE. SRA. CONSELLERA DE JUSTÍCIA E INTERIOR**