



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen 199/2026
Expediente 165/2026

Presidenta

Hble. Sra.

D.^a Margarita Soler Sánchez

Conselleres y Consellers

Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.

D. Enrique Fliquete Lliso

D.^a M.^a del Carmen Pérez Cascales

D. Joan Carles Carbonell Mateu

D. Francisco Javier de Lucas Martín

D.^a Fernanda María Lapresta Gascón

Secretari General

Ilmo. Sr.

D. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sr.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 25 de marzo de 2026 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 fecha 23 de febrero de 2025 (Registro de Entrada del día 9 de marzo de 2026), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el expediente remitido por la Conselleria de Emergencias e Interior, relativo al proyecto de Decreto, del Consell, por el que se modifica el Decreto 122/2017, de 15 de septiembre, del Consell por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Agencia Valencia de Seguridad y Respuesta a las Emergencias.

I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido, se desprende lo siguiente:

Primero.- Solicitud de dictamen

Con fecha 29 de febrero de 2026 el Hble. Sr. conseller de Emergencias e Interior remitió el proyecto de Decreto, del Consell, por el que se modifica el Decreto 122/2017, de 15 de septiembre, del Consell por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Agencia Valencia de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, solicitándose el preceptivo dictamen 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 de la Comunitat Valenciana.

Segundo.- Documentación remitida

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

1.- Resolución del conseller de Emergencias e Interior y presidente de la AVSRE, de fecha 19 de diciembre de 2025, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del proyecto normativo.

2.- Informe de necesidad y oportunidad suscrito por la directora de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, de 22 de diciembre de 2025.

3.- Memoria económica del proyecto de decreto, de 22 de diciembre de 2025 emitida por la directora de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias.

4.- Informe sobre impacto de género, de 22 de diciembre de 2025 emitido por la directora de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias.

5.- Informe sobre impacto en la infancia y en la adolescencia y en la familia, de 22 de diciembre de 2025 de la directora de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias.

6.- Informe de coordinación informática de 22 de diciembre de 2025 de la directora de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias.

7.- Informe sobre la huella de grupos de interés, de 19 de diciembre de 2025, emitido por la Subsecretaria de la Conselleria consultante.

8.- Informe innecesaridad determinados trámites en el procedimiento de elaboración y tramitación del proyecto de Decreto, de 22 de diciembre de 2025 de la directora de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias.

9.- Informe Dirección General de Presupuestos, de fecha 13 de enero de 2026.

10.- Informe Dirección General de Función Pública, de 14 de enero de 2026.

11.- Informe de adaptación al Informe emitido por la Conselleria competente en materia de Función Pública, elaborado por la directora de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, en fecha 27 de enero de 2026.

12.- Certificado, de 6 de marzo de 2026, del subdirector general de Emergencias, en el que certifica que la Comisión de Protección Civil de la Comunitat Valenciana, en su reunión de 3 de marzo de 2026, informó favorablemente el proyecto de decreto.

13.- Informe de la Abogacía General de la Generalitat, de 3 de febrero de 2026.

14.- Informe de adaptación al informe emitido por la Abogacía General de la Generalitat elaborado por la directora de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, en fecha 15 de febrero de 2026.

15.- Texto definitivo del proyecto de decreto.

Y en este estado del procedimiento se remitió el expediente a este Consell para su dictamen.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Carácter jurídico del dictamen

La autoridad consultante ha instado el dictamen con carácter preceptivo, al amparo de lo dispuesto en el artículo 10.4 de la ya citada Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, que establece que el Consell Jurídic Consultiu deberá ser consultado preceptivamente en los supuestos de proyectos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones.

El proyecto de Decreto a que se refiere el presente Dictamen tiene por finalidad modificar el Decreto 122/2017, de 15 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias (AVSRE), creada por la Ley 4/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, 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, dotado de personalidad jurídica pública propia (artículo 1).

Una de las cuestiones que se analizan al dictaminar sobre un proyecto normativo es la de si se trata de un reglamento del que pueda predicarse su carácter ejecutivo o si, por el contrario, carece de éste, a los efectos de determinar si resulta preceptiva o no la emisión del dictamen de este órgano consultivo.

En relación con ello el Tribunal Supremo, en Sentencia de 27 de mayo de 2002, ha señalado: *“La distinción entre reglamentos ejecutivos y organizativos, a la que apunta la parte recurrente, fue iniciada, no sin contradicción, por un sector doctrinal para justificar la existencia de reglamentos independientes, y continuada por la doctrina del Consejo de Estado para determinar el ámbito de la necesidad o no de dictamen de este órgano consultivo para la tramitación de las disposiciones generales. Dicha distinción fue recogida en la jurisprudencia constitucional en orden a la determinación del alcance del término legislación frente a ejecución en el marco de la delimitación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas (...).*

Con arreglo a reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el término «legislación», a efectos competenciales, sólo pueden entenderse comprendidos los reglamentos ejecutivos. Son reglamentos ejecutivos aquellos que aparecen como desarrollo de la Ley y, por ende, como complementarios de la misma. Están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. (...) Cuando la potestad ejecutiva ha sido asumida por la Comunidad Autónoma en una materia cuya legislación corresponde al Estado, aquélla comprende los reglamentos organizativos. (...) Los reglamentos

de organización que no tienen como función la ejecución de la ley, han sido encuadrados por el Tribunal Constitucional, a efectos de delimitación competencial, en la función o potestad ejecutiva, en la medida en que aquella delimitación exige incluir en ésta toda actividad que no sea normación con efectos ad extra (hacia el exterior”.

En este sentido, cabría señalar que el Tribunal Supremo, en Sentencias de 24 de julio de 2003 y 22 de mayo de 1998, ha declarado:

“La jurisprudencia de esta Sala, para perfilar la noción de Reglamento ejecutivo, ha utilizado, esencialmente, dos concepciones: una material, comprendiendo en el concepto aquellos Reglamentos que de forma total o parcial «completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan» una o varias leyes, entendidas éstas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia; y otra formal, dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. (...)

Ha de tenderse, por tanto, a una interpretación no restrictiva del término «ejecución de leyes» teniendo en cuenta que hay, incluso, una mayor necesidad de control interno en la elaboración de los reglamentos, precisamente, a medida que es mayor la desconexión con la ley y dado que, en todo caso, han de respetar el bloque de la legalidad.

Consecuentemente, y mientras subsista la necesidad de distinguir a efectos del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente unos reglamentos específicamente «ejecutivos» porque la categoría esté formalmente consagrada en la LOCE o en la correspondiente Ley autonómica, ha de incluirse en ella toda norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal a una ulterior formación que ha de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia ley establece, aunque ésta no incorpore una específica y parcial regulación material de lo que está llamado a desarrollar o completar el reglamento; y, únicamente, estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente los Reglamentos independientes, autónomos o praeter legem, en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los Reglamentos de necesidad (cfr. SSTs de 27 de noviembre de 1995 y 3 de julio de 1996”.

Atendida la jurisprudencia citada, así como la doctrina de este Consell relativa a la necesidad de emisión de dictamen en las normas reglamentarias que pudieran considerarse formalmente ejecutivas respecto de la ley, consideramos que en el presente caso sí resulta preceptiva la emisión de dictamen.

El proyecto reviste el rango normativo de Decreto del Consell habida cuenta de que constituye el ejercicio del mandato legal contenido en el artículo 13.2 de la Ley 4/2017, de 3 de febrero, de creación de la Agencia cuyo Reglamento orgánico y funcional se pretende aprobar, que establece que *“Por decreto del Consell se aprobará el reglamento orgánico y funcional de la AVSRE, en el que se desarrollará la estructura administrativa de la misma, su organización y la distribución de funciones que se encomienden a cada una de las unidades administrativas que conforman la misma”*.

Segunda.- Marco normativo aplicable y justificación del proyecto

El Tribunal Constitucional ha señalado que la materia protección civil, que no aparece de forma expresa en los artículos 148 y 149 de la Constitución, *"guarda relación con la competencia estatal en materia de seguridad pública ex artículo 149.1.29 CE" (STC 87/2016, de 28 de abril, F.J. 5) y quien la ostenta "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".(Sentencias n.º 133/1990, dictada con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra la Ley estatal 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil).*

Dicha competencia, ha sido estudiada por el Consejo de Estado en ocasiones, en el Dictamen núm. 436/2015 de 25 de junio, relativo al proyecto de real decreto por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas que fue aprobado por medio del Real Decreto 840/2015; y en el Dictamen núm. 287/2023, de 25 de mayo sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba la norma básica de protección civil.

Y por este Consell Jurídic Consultiu, en su Dictamen núm. 284/2024, relativo al proyecto de decreto de modificación del Decreto 122/2017, de 15 de septiembre, del Consell, con relación al marco normativo se indicó:

“La Constitución Española no recoge una mención expresa que determine a quién corresponde la competencia sobre la protección civil y esto ha sido fuente de conflictos competenciales. El Tribunal Constitucional, ha enmarcado la protección civil en el artículo 149.1.29 CE (“seguridad pública”) y la considera como “el conjunto de medios y actividades civiles dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión por los elementos naturales y extraordinarios en tiempos de paz, cuando por la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública”. Por tanto, de esta forma, se está configurando la

protección civil como un servicio público esencial y permanente, como una actividad de prestación manifestación del ius imperium.

El hecho de que la protección civil se enmarque en la ‘seguridad pública’ no significa que se atribuyan al Estado todas las competencias que tienen por objeto la defensa de la seguridad o el orden públicos.

Ha de tenerse en cuenta que no toda la protección civil es ‘seguridad pública’ del artículo 149.1.29 CE, sino sólo cuando se actúa frente a una catástrofe o calamidad pública que pueda hacer peligrar masivamente la vida de las personas. La protección civil afecta a otros títulos constitucionales de carácter sectorial: ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; medio ambiente; sanidad e higiene; policía; montes y aprovechamientos forestales; obras públicas; aprovechamientos hidráulicos; etc. Por lo tanto, la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar, con la excepción de los estados de alarma, excepción y de sitio, o cuando la catástrofe sea de carácter supraterritorial y exija la coordinación de elementos distintos de los que dispone una Comunidad Autónoma, o cuando la calamidad sea de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional. Tras las sentencias del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1984 (sentencia 123/1984) y de 19 de julio de 1990 (sentencia 133/1990), podemos afirmar que la competencia en materia de protección civil es una competencia en la que concurren los tres niveles de Administración (del Estado, de las comunidades autónomas y de los entes locales).

El ejercicio de las competencias autonómicas en materia de protección civil abarca, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, desde la elaboración de diferentes Planes de Emergencia hasta la necesaria coordinación, en su caso, de todos los servicios que puedan llegar a intervenir en una emergencia, pasando por el apoyo técnico y material a las distintas entidades y organizaciones que actúan en situaciones de emergencia. En concreto, la STC 123/1984, de 15 de diciembre, se expresa literalmente, en los siguientes términos:

“...debe reconocerse a las Comunidades Autónomas competencia en materia de protección civil, especialmente para la elaboración de los correspondientes planes de prevención de riesgos y calamidades y para la dirección de sus propios servicios en el caso de que situaciones o de emergencia se produzcan (...).”

A partir de la doctrina del Tribunal Constitucional respecto a la distribución en materia de protección civil entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y dentro del marco normativo aprobado por el Estado, aquéllas han procedido a aprobar su propia normativa en esta materia.

En el caso de la Comunitat Valenciana, y como dijimos en nuestro Dictamen 291/2016, al analizar el anteproyecto de ley de creación de la AVSRE, desde el punto de vista competencial, la norma se fundamenta en el artículo 26.1 del Estatuto de Autonomía, en relación con el artículo 49.1.1ª que atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de organización de sus instituciones de autogobierno, y art 49.1.14 que atribuye a la Generalitat competencia exclusiva en materia de Protección Civil y Seguridad Pública, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149.1.29ª de la Constitución. Este último que establece la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que establezca en sus respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica.

Debe recordarse, en relación con el término competencias exclusivas, en nuestro Estatuto que la exclusividad no tiene el mismo sentido en el ámbito estatal y en el autonómico. En el ámbito estatal se refiere a límites infranqueables para los EEAA. Es una lista de competencias reservadas al Estado. En el ámbito autonómico tuvo por finalidad evitar la prevalencia del Derecho estatal en virtud del artículo 149.3 CE. Dicha vía de escape fue descartada por la STC 31/2010, de 29 de julio.

Estas consideraciones han llevado al Tribunal Constitucional a señalar el carácter marcadamente equívoco con que el adjetivo exclusivo se utiliza en la CE y en los Estatutos.

El análisis del artículo 49 EACV pone de manifiesto la existencia de materias enteras reservadas a la Generalitat, exclusivas plenas, y otras compartidas a nivel funcional, exclusivas en el sentido de una función o parte de esta. El concepto de materia exclusiva se utiliza en un sentido mucho más amplio que el estricto de plenitud o integridad de un ámbito material de actuación y de todas las potestades públicas que puedan ser ejercidas.

En el artículo 49.1 EACV se utiliza formalmente el adjetivo exclusivo para calificar determinadas competencias exclusivas plenas, como la regulación de las instituciones de autogobierno, y otras que son propias de una situación de compartimentación tipo bases-desarrollo. A título de ejemplo el apartado 10 al señalar que la Generalitat tiene competencia exclusiva sobre “montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña de acuerdo con el núm. 23 del apartado 1 del artículo 149 CE”. El artículo 149.1.23 atribuye al Estado competencia sobre “Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las CC.AA. de establecer fórmulas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias”.

La lectura del EACV pone de manifiesto que, en otros preceptos, pese a realizarse una distribución competencial semejante, bases-desarrollo, la competencia no se califica como exclusiva para la Comunitat Valenciana. Así ocurre, por ejemplo, en la totalidad de las materias del artículo 50 EACV y en el artículo 56.1 EACV.

Esta diferenciación en la calificación formal de la competencia no puede servir, sin embargo, para alterar las reglas de fondo del reparto de las funciones entre el Estado y la Generalitat que es análogo en ambos supuestos.

En el ejercicio de tales competencias (independientemente de su calificación formal), la Generalitat aprobó la Ley 6/1999, de 19 de abril, de la Generalitat, de Coordinación de Policías Locales, posteriormente sustituida por la Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de la Generalitat, de Coordinación de Policías Locales de la Comunitat Valenciana, la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat, de Protección Civil y de Gestión de Emergencias, la Ley 7/2011, de 1 de abril, de la Generalitat de Servicios de Prevención, extinción de incendios y salvamento de la Comunidad Valenciana, y la Ley 4/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la que se crea la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias. En concreto, la disposición adicional segunda de esta Ley prevé que, en el plazo máximo de tres meses desde la constitución del Consejo de Dirección de la AVSRE, el Consell de la Generalitat debía aprobar el reglamento orgánico y funcional de la Agencia. Este es el Decreto 122/2017, de 15 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y funcionamiento de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias. (AVRSE), cuya modificación ahora se pretende mediante el Decreto proyectado”.

También desde esta perspectiva, el proyecto de Decreto que se dictamina es un desarrollo de la competencia en autoorganización, potestad implícita en el propio concepto de autonomía, reconocida por el Tribunal Constitucional en reiteradas sentencias, por todas la STC 35/1982. Y, asimismo, constituye un desarrollo de las competencias en materia de procedimiento administrativo derivado de las particularidades del Derecho sustantivo valenciano o de las especialidades de la organización de la Generalitat (artículo 49.1. 3ª del Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana).

Como modificaciones más destacables y entorno a las que gravita la reforma que se propone, son la adscripción a la AVSRE de tres órganos más que son el Centro de Coordinación de Emergencias de la Comunitat Valenciana, el Servicio de Bomberos Forestales y la Oficina Única Post-emergencia. Además, se reorganizan los Servicios dependientes de la Subdirección General de Emergencias en el artículo 15,y se adicionan los artículos 6 bis), 15 bis), 15 ter), 15 quáter) y los apartados tercero a quinto del artículo 19, creándose la Subdirección General de Planificación en el

artículo 15 bis (que antes era un servicio dependiente de la Subdirección General de Emergencias) y la Subdirección General de Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Valenciana en el artículo 15 *quater*.

Así, señala el Preámbulo de la norma que *“la actual estructura de la AVSRE se muestra insuficiente para abordar las necesidades surgidas en materias como la planificación de la emergencia y la coordinación con los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunitat Valenciana, siendo necesario su modificación para el correcto desempeño de las funciones relacionadas con estas materias”*. Por ello, *“...resulta necesario operar una nueva modificación al objeto de incluir nuevas unidades administrativas que permitan atender las necesidades surgidas de la actividad ordinaria de la Agencia”*.

Asimismo, tal y como señala el Informe justificativo de la necesidad y oportunidad del Proyecto:

“Es por ello que se propone la creación, por un lado, de la Subdirección General de Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Valenciana (SPEIS - CV), al objeto de potenciar la coordinación con los distintos SPEIS existentes, y de otro, de la Subdirección General de Planificación, cuyo principal cometido es la elaboración y actualización de los planes de emergencia y los procedimientos de actuación respecto a la gestión de la emergencia y la elaboración de su normativa, además de la coordinación de los servicios de nueva creación que se incardinan bajo su dependencia.

Además se propone la creación de determinados servicios incardinados bajo la dependencia de la Subdirección General de Planificación, siendo estos el Servicio de Coordinación de Recuperación y Postemergencia, cuyo cometido principal es la gestión y coordinación de las actuaciones para la vuelta a la normalidad tras una situación de emergencia o catástrofe; el Servicio de Planificación, cuyo cometido principal es la elaboración, implantación y mantenimiento de la operatividad de los planes de protección civil de ámbito autonómico y asesoramiento a la Administración local en la elaboración de los planes de protección civil de ámbito local; el Servicio de Tecnología y Comunicaciones cuyo cometido principal es gestionar y garantizar la operatividad tecnológica del sistema de gestión de emergencias y el 112; y el Servicio de Infraestructuras y Logística cuyo cometido principal es la gestión de todos los aspectos relacionados con la seguridad física y lógica del Centro de Coordinación de Emergencias y el parque móvil adscrito.

De igual modo, bajo la dependencia de la Subdirección General de Emergencias, se propone la creación del Servicio de Coordinación Operativa del

112 cuyo cometido principal es la gestión de la operatividad del 112Comunitat Valenciana y su relación con la Sala de Emergencias de la Generalitat.

Al mismo tiempo, también procede modificar el Reglamento orgánico y funcional de la AVSRE para adecuarlo a los cambios operados en la Ley 4/2017, de 3 de febrero, por la que se crea la AVSRE, de la cual el primero trae causa, en la medida en que resulta imperativo introducir al órgano de la Presidencia como nuevo órgano directivo de la Agencia, pues desde que se introdujo esta modificación en la Ley de creación del organismo autónomo, en virtud del artículo 101 de la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, aún no se había trasladado al Reglamento orgánico y funcional”.

Tercera.- Procedimiento de elaboración del proyecto de decreto

La elaboración y la tramitación de este proyecto de decreto se ha ajustado a lo previsto en el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, en el Decreto 24/2009, del Consell, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, en los artículos 127 a 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

De conformidad con lo que establece el artículo 39.1 del referido Decreto 24/2009, por resolución del conseller de Emergencias e Interior, de fecha 19 de diciembre de 2025, se inició el procedimiento de elaboración del proyecto normativo.

Consta en el expediente informe de la directora de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, justificativo de la omisión de determinados trámites, en el que señala:

“(…) Sentado lo anterior y teniendo en cuenta que el objeto de la norma proyectada viene referido a la modificación del Reglamento orgánico y funcional de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a Emergencias (en adelante AVSRE), cabe considerar que este Decreto tiene un carácter eminentemente organizativo, en la medida en que regula la estructura y el funcionamiento interno de la AVSRE.

Por cuanto antecede, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14.2 de la Ley 4/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana, se considera necesario prescindir de la fase de consulta pública previa y la audiencia ciudadana, toda vez que la misma pretende regular la organización interna de la AVSRE, como manifestación de la potestad de autoorganización que le

faculta, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, para estructurarse y establecer el régimen jurídico más apropiado.

En relación con la remisión del proyecto a la Presidencia y al resto de consellerias, el artículo 43.1.b) de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, establece que una copia del expediente “se remitirá, en su caso, a la Presidencia y consellerias en cuyo ámbito pudiera incidir, con el fin de que, en el plazo máximo de diez días, emitan informe”, igualmente el artículo 40 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, si bien teniendo en cuenta que se trata de una norma de carácter interno y organizativo de la AVSRE, se considera que no incide en el ámbito competencial de la Presidencia y del resto de consellerias, por lo que no procede la realización de dicho trámite”.

La directora de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias emitió informe sobre la necesidad y oportunidad de aprobar el proyecto de decreto –cuyo contenido se expone en la Consideración anterior- y memoria económica en fecha 22 de diciembre de 2025.

Se ha emitido Informe favorable de la dirección general de Presupuestos en fecha 13 de enero de 2026.

Figura, asimismo, informe relativo al impacto de género del proyecto de decreto, en el que se indica que:

“El impacto del proyecto de Decreto, del Consell, de modificación del Decreto 122/2017, de 15 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, que se promueve, es, desde la perspectiva de las políticas de género, neutro. La redacción del articulado utiliza un lenguaje inclusivo y contribuye de esta manera a la implantación, en el ámbito normativo de la Generalitat, del principio de igualdad de género”.

Cumpliendo así lo que dispone el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, y el artículo 4.bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad entre mujeres y hombres. Así como el informe sobre el impacto de la citada norma en la infancia y en la adolescencia y en la familia, en cumplimiento, respectivamente, de lo establecido en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección del Menor y en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de Protección de las Familias Numerosas.

En relación con los referidos informes de impacto -emitidos por la directora de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias- debe recordarse, como ya se ha dicho en anteriores dictámenes

sobre proyectos normativos, que tendrían que haber sido emitidos por los órganos de la Administración especializados y competentes en la materia.

También constan incorporados al expediente los informes sobre la coordinación informática y el informe de huella de los grupos de interés, emitido de conformidad con lo previsto en el artículo 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, y en el artículo 21 del Decreto 172/2021, de 15 de octubre, del Consell, que la desarrolla.

Se ha emitido Informe Dirección General de Función Pública, de 14 de enero de 2026 e Informe de adaptación al Informe emitido por la Conselleria competente en materia de Función Pública, elaborado por la directora de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, en fecha 27 de enero de 2026.

Consta asimismo certificado, de 6 de marzo de 2026, del subdirector general de Emergencias, en el que certifica que la Comisión de Protección Civil de la Comunitat Valenciana, en su reunión de 3 de marzo de 2026, informó favorablemente el proyecto de decreto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 15.2 a) de la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat, de Protección Civil y Coordinación de Emergencias.

Se ha omitido el informe de la Comisión de Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, ex artículo 18.1 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, que señala que la Comisión informará *“...todos los proyectos de ley, reglamentos y cualesquiera otras disposiciones relacionadas con los servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento que se elaboren por los diversos órganos de la administración autonómica, así como cuantas disposiciones sobre los mismos se establezcan por los ayuntamientos de la Comunitat Valenciana”*.

En relación con dicha omisión, reiteramos lo que ya declaramos al dictaminar el proyecto del Decreto que ahora se pretende modificar, nuestro Dictamen 515/2017 y en dictamen 284/2024, en los que decíamos que, con independencia de que la Administración debía haber dado cumplimiento al trámite omitido, dado el marcado carácter organizativo del proyecto, así como su naturaleza reiterativa de lo dispuesto en la Ley 4/2017, la omisión del referido informe no se considera de carácter esencial para la tramitación del proyecto.

La Abogacía General de la Generalitat informó el proyecto normativo, de conformidad con los artículos 43.1, e) de la Ley del Consell, 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, y 5.2.a) de la Ley de la Generalitat 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica a la Generalitat. Y, en contestación al mismo,

se ha emitido informe sobre las observaciones efectuadas por la Abogacía de la Generalitat.

Finalmente, se ha incorporado al expediente el texto definitivo del proyecto normativo.

Cuarta.- Estructura y contenido del proyecto de decreto

El texto sometido a informe compone de preámbulo, un artículo único, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única, tres disposiciones finales y un anexo por medio del cual se modifican los Arts. 1.3, 5 apartados 1 y 3, 6.4, 7, 8, 9.1, 10, 12.1, 14, 15, 18.1,21.1, 23 y 26 del Reglamento orgánico y funcional de la AVSRE.

Se propone la supresión de los artículos 9.2 y 15.4 y la adición de los artículos 6 bis), 15 bis), 15 ter), 15 quater) y los apartados tercero a quinto del artículo 19.

Recomendamos, para mayor claridad de los operadores jurídicos, la inclusión de un índice.

Quinta.- Observaciones al proyecto de decreto

A la fórmula de aprobación

En la fórmula propuesta se habla de "*Informes favorables de las Consellerias competentes en materia de hacienda y de función pública*".

Debemos recordar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.2 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, "*la fórmula aprobatoria hará referencia a los informes preceptivos...*". Por ello, debe incluirse una alusión a todos ellos. En este sentido, y para evitar establecer una relación exhaustiva de cada uno de los informes preceptivos que se han tenido en cuenta en la elaboración de la norma proyectada, se sugiere la inclusión de la siguiente fórmula: "*con todos los informes preceptivos solicitados*".

Observaciones al Anexo

Al apartado 1

En relación con la modificación del artículo 1.3 se propone la siguiente redacción:

“3. La AVSRE queda adscrita orgánicamente al departamento del Consell con competencias en materia de seguridad y gestión de las emergencias, a través de las personas titulares de la Conselleria referida y de la Secretaría Autonómica con atribuciones en estas materias, las cuales ostentarán de forma respectiva la Presidencia y la Dirección del organismo autónomo.

Asimismo, le corresponde al citado departamento la fijación de las políticas públicas autonómicas en estas materias”.

La redacción actual es la siguiente:

“3. La AVSRE queda adscrita orgánicamente al departamento del Consell con competencias en materia de seguridad y gestión de las emergencias, a través de la dirección general con atribuciones en estas materias, la cual ejerce las facultades de superior dirección, control y tutela que le atribuyen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico. Asimismo, le corresponde al citado departamento la fijación de las políticas públicas autonómicas en estas materias”.

Al suprimirse *“la cual ejerce las facultades de superior dirección, control y tutela que le atribuyen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico”*, mantener como párrafo independiente *“Asimismo, le corresponde al citado departamento la fijación de las políticas públicas autonómicas en estas materias”* pierde el carácter de complementación de la atribución de facultades en la frase que se suprime y que se entendía referida a la AVSRE, para ponerse en duda si cuando indica ‘departamento’, se refiere al departamento del Consell al que queda adscrita la AVSRE, en cuyo caso debería de suprimirse este último párrafo, ya que el artículo 1 del Decreto que se modifica se refiere a la naturaleza y régimen jurídico de la AVSRE, por lo que las competencias de este departamento del Consell deberán fijarse en la normativa que regule la distribución de competencias dentro de las consellerias.

Al apartado Décimo Tercero

En este se introduce un nuevo artículo 15 ter). De los servicios dependientes de la Subdirección General de Planificación

En su apartado 2. ‘Servicio de Planificación’, entre sus funciones se establece:

e) Desarrollar normativamente la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat, de Protección Civil y Gestión de Emergencias en aquellas materias propias del Servicio.

Debe cambiarse la redacción de “*desarrollar normativamente la Ley 13/2010*” por “*Desarrollar la normativa establecida en la Ley 13/2010...*” como de forma similar se indica en el apartado 1.c), con relación a los Servicios de Coordinación de Recuperación y Postemergencia, para evitar una posible atribución de potestad reglamentaria a una unidad administrativa.

En este mismo sentido fueron efectuadas observaciones por la Abogacía de la Generalitat a los apartados 11 del anexo nueva redacción del artículo 15. Tanto en la letra k) del apartado 1º, como en la letra b) del apartado 2º, y se han tenido en cuenta en la redacción final del proyecto.

Al apartado Décimo Cuarto

Se adiciona el “*Artículo 15 quáter). De la Subdirección General de Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunitat Valenciana (SPEIS -CV) y sus funciones*”.

En su apartado 2º a) se indica: “*Desarrollar normativamente la Ley 17/2011, de 11 de abril...*”.

Reiteramos la anterior observación, en cuanto que deberá cambiarse la redacción por “*desarrollar la normativa de la Ley*”.

Al apartado Décimo Quinto

Se modifica el artículo 18, apartado 1, en los siguientes términos:

“*1. A la persona que ejerza la Secretaría de cada órgano colegiado, le corresponderá velar por la legalidad formal y material de las actuaciones del órgano colegiado, de conformidad con lo establecido en el art. 6.4 de la Ley 4/2017 y tendrá las siguientes funciones*”.

El artículo 6.4 de la Ley 4/2017, “*Composición del Consejo de Dirección*” de la AVSRE, indica:

“*4. La Secretaría del Consejo de Dirección, tanto del Pleno como de la Comisión Permanente, será ejercida por un funcionario o una funcionaria de la AVSRE, grupo A1, con licenciatura o grado en derecho, designada por la Presidencia del Consejo de Dirección, que asistirá a las reuniones del Consejo con voz pero sin voto*”.

El artículo 18 del decreto que se modifica se refiere al régimen general de convocatoria, sesiones y actas de los órganos colegiados de participación adscritos a la AVSRE.

Deberá aclararse la referencia al citado artículo de la ley y si ello supone que la persona que ostente la secretaría de todos los órganos adscritos al AVSRE debe ser nombrada por la Presidencia del Consejo de Dirección de este organismo, debiendo ser funcionario o funcionaria con grado o licenciatura en derecho sin voto. De ser así debería comprobarse la posible colisión de ello, con la normativa de creación y desarrollo reglamentario de los órganos de participación adscritos.

También hay que tener en cuenta que el actual artículo 19, Órganos adscritos a la AVSRE. Funcionamiento y régimen general, en su apartado 3º, que no se modifica y que, de aprobarse esta norma, pasará a ser el artículo 19.6, establece: “3. *El régimen de funcionamiento, composición y funciones de dichos órganos será el establecido en la normativa reguladora de cada órgano*”.

En la actual redacción del artículo 18.1 del Decreto 122/2017, se indica: “1. *A la persona que ejerza la Secretaría de cada órgano colegiado, le corresponderá velar por la legalidad formal y material de las actuaciones del órgano colegiado, de conformidad con lo establecido en el art. 6.4 de la Ley 4/2007, de 3 de febrero, y tendrá las siguientes funciones...*”, que debe ser un error, ya que la Ley 4/2007, de 3 de abril, es la de transparencia de las relaciones financieras entre las Administraciones públicas y las empresas públicas, y de transparencia financiera de determinadas empresas, y su artículo 6 no tiene más que un apartado.

De quererse efectuar una remisión genérica a la figura del “secretario” de un órgano colegiado y sus funciones, sería a los artículos 16 y 19.4 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público.

Sexta.- Aspectos de técnica normativa y de redacción

En el apartado Cuarto debería sustituirse en la redacción propuesta al Artículo 6 bis).1 “*le encomiendan*” por “*le atribuyen*”.

Se efectúa la misma sugerencia con relación al apartado Quinto. Modificación del artículo 7.1, en relación con la modificación del artículo 15.1 d).

Al no tener más que un apartado, deberá suprimirse el “1” en el nuevo artículo 15 bis.

Debe evitarse el uso de la abreviatura “art.” en el apartado Décimo quinto.

Dicho cuanto antecede y tras el examen del proyecto de decreto remitido, se estima que se ajusta al ordenamiento jurídico, si bien las observaciones formuladas anteriormente pueden contribuir a la mejora de su calidad técnica.

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 modifica el Decreto 122/2017, de 15 de septiembre, del Consell por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Agencia Valencia de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, es conforme con el ordenamiento jurídico.

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

València, 25 de marzo de 2026

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SR. CONSELLER DE EMERGENCIAS E INTERIOR