

Dictamen nº: **414/18**
Consulta: **Vicepresidente, Consejero de Presidencia y
Portavoz del Gobierno**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **20.09.18**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 20 de septiembre de 2018, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, para someter a dictamen el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Agrupaciones Municipales de Voluntarios de Protección Civil en la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 23 de julio de 2018 tuvo entrada en este órgano consultivo, una solicitud de dictamen preceptivo firmada por el vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno, sobre el citado proyecto de decreto.

A dicho expediente se le asignó el número 368/18, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de treinta días hábiles para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica

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

Por reparto de asuntos, la ponencia correspondió a la letrada vocal Dña. M^a Dolores Sánchez Delgado, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en la sesión celebrada el día 20 de septiembre de 2018.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto de decreto viene a derogar y sustituir al Decreto 125/1998, de 2 de julio, por el que se aprobó el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Voluntariado Municipal de Protección Civil (en adelante, Decreto 125/1998) con el fin de actualizar el marco jurídico en esta materia a la luz de los nuevos cambios normativos producidos por la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado (en lo sucesivo, Ley del Voluntariado) y la Ley 1/2015, de 24 de febrero, de Voluntariado de la Comunidad de Madrid (en adelante, LVCM).

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por un único artículo por el que se aprueba el nuevo reglamento.

La parte final consta de cinco disposiciones transitorias, una única disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

La disposición transitoria primera se ocupa del plazo de adaptación de los reglamentos internos de las agrupaciones.

La disposición transitoria segunda se refiere a las inscripciones en el Registro de Agrupaciones Municipales del Voluntario de Protección Civil de la Comunidad de Madrid.

La disposición transitoria tercera se ocupa de los jefes de las agrupaciones y de su formación.

La disposición transitoria cuarta dispone la adaptación de la uniformidad, vehículos y distintivos comunes.

La disposición transitoria quinta obliga a las agrupaciones a formalizar acuerdos de colaboración con el Cuerpo de Bomberos y el SUMMA 112.

La disposición derogatoria única deja sin efecto expresamente Decreto 125/1998, además de la Resolución 8066/2003, de 7 de octubre, relativa a la tarjeta de identificación personal de los voluntarios de protección civil.

La disposición final primera habilita al titular de la consejería competente en materia de protección civil para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo y aplicación del decreto y para actualizar los datos que contienen sus anexos.

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

El nuevo reglamento que se aprueba se inserta a continuación de la parte final del proyecto de decreto y consta de treinta y seis artículos distribuidos en ocho capítulos, además de tres anexos.

El capítulo I, dedicado a las disposiciones generales, consta de dos artículos: el primero determina el objeto del reglamento y el segundo define las agrupaciones municipales de voluntarios de protección civil.

El capítulo II se extiende desde el artículo 3 al artículo 13. El artículo 3 se refiere a la constitución y dependencia.

El artículo 4 dispone la organización y funcionamiento de estas agrupaciones municipales.

El artículo 5 delimita su ámbito de actuación.

El artículo 6 especifica sus funciones.

El artículo 7 se refiere a los medios y recursos de las agrupaciones para desempeñar sus funciones.

El artículo 8 prevé la posibilidad de que participen colaboradores.

El artículo 9 concreta la estructura de las agrupaciones municipales de voluntarios.

El artículo 10 se ocupa de la jefatura de la agrupación y precisa sus funciones.

El artículo 11 estipula que las agrupaciones cuenten con un reglamento propio.

El artículo 12 ordena la inscripción de las agrupaciones de nueva creación en el Registro Especial de las Agrupaciones Municipales de Voluntarios de Protección Civil en la Comunidad de Madrid, y regula el trámite de inscripción de las Agrupaciones Municipales.

El artículo 13 dispone el fomento de las agrupaciones.

El capítulo III, sobre los voluntarios de protección civil, consta de cinco artículos (del artículo 14 al 18).

El artículo 14 define al voluntario de protección civil.

El artículo 15 se refiere a la integración de los voluntarios.

El artículo 16 concreta los requisitos para ser voluntario.

El artículo 17 establece un periodo de prácticas y actuación como voluntario de protección civil.

El artículo 18 se dedica al personal voluntario al servicio de las agrupaciones municipales de voluntarios de protección civil.

El capítulo IV en tres artículos determina la baja temporal y definitiva de la agrupación.

El artículo 19 señala cuándo el voluntario quedará en situación de baja temporal.

El artículo 20 se reserva para concretar la baja definitiva.

El artículo 21 prevé un certificado de servicios prestados.

El capítulo V se ocupa de los derechos y deberes de los voluntarios.

El artículo 22 enumera los derechos.

El artículo 23 especifica los deberes.

El artículo 24 señala la uniformidad e identificación con la que deben contar.

El artículo 25 puntualiza la actuación de los voluntarios fuera de servicio.

El capítulo VI se dedica a las recompensas, de las que se ocupa en el artículo 27, para premiar las conductas excepcionales.

El capítulo VII se ocupa en tres artículos de la formación de los voluntarios.

El artículo 28 precisa la formación básica.

El artículo 29 se refiere a los voluntarios como auxiliares de los agentes de tráfico.

El artículo 30 prevé la formación continuada y la homologación de los cursos que se impartan.

El capítulo VIII se ocupa de las actuaciones de las agrupaciones municipales de voluntarios de protección civil a lo largo de seis artículos.

El artículo 31 distingue los tipos de actuaciones que pueden llevar a cabo las agrupaciones de protección civil, y que se describen en los artículos siguientes.

El artículo 32 se reserva para las actuaciones preventivas; el artículo 33, para las actuaciones operativas en emergencias; el artículo 34 para las actuaciones operativas ante emergencias ordinarias; y el artículo 35 para las actuaciones operativas ante emergencias extraordinarias.

Concluye el capítulo con el artículo 36, referido a los equipos de respuesta inmediata en emergencias (ERIES).

A continuación del reglamento, se insertan tres anexos: el primero concreta los distintivos, la uniformidad y los vehículos; el segundo se refiere al carné de voluntario de protección civil de la Comunidad de Madrid, y el anexo III se ocupa del contenido mínimo del curso de “Jefes de Agrupación Municipal de Voluntarios de Protección Civil”.

TERCERO.- El expediente que se remitió a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

1. Solicitud de dictamen (documento nº 1 del expediente administrativo).

2. Texto del proyecto de decreto (documento nº 2 del expediente administrativo).

3. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 12 de julio de 2018, elaborada por el director general de Seguridad, Protección Civil y Formación (documento nº 3 del expediente administrativo).

4. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 9 de mayo de 2018 (documento nº 4 del expediente administrativo), que formula varias consideraciones esenciales y otras observaciones sin tal carácter.

5. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 19 de febrero de 2018 (documento nº 5 del expediente administrativo), sobre la consulta relativa a la posibilidad de incorporar un régimen sancionador en el proyecto de decreto, en el que se negó su viabilidad jurídica por no estar reconocida en una norma con rango de ley el ejercicio de la potestad sancionadora y la tipificación de las infracciones y sanciones en esta materia.

6. Informe de la Dirección General de la Familia y el Menor (Consejería de Políticas Sociales y Familia -documento nº 6 del expediente administrativo), firmado el 19 de febrero de 2018, en el que no se hacen observaciones por no implicar impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia.

7. Informe de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social (Consejería de Políticas Sociales y Familia -documento nº 7 del expediente administrativo), firmado el 19 de enero de 2018, que no aprecia impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género puesto que la aplicación del proyecto de decreto no puede suponer en ningún caso trato discriminatorio en la materia.

8. Informe de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Políticas Sociales y Familia -documento nº 8 del expediente administrativo-), firmado el 24 de enero de 2018, por el que aprecia un impacto positivo por razón de género al contemplar que no podrán ser aspirantes a voluntarios las personas con antecedentes penales no cancelados por delitos de violencia de género.

9. Informe del Área de Comunicación de la Dirección General de Medios de Comunicación (Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno -documento nº 9-), de 3 de abril de 2018, por el que se da el visto bueno al uso de la imagen institucional de la Comunidad de Madrid.

10. Certificado de la Comisión de Protección Civil de la Comunidad de Madrid, fechado el 16 de enero de 2018, sobre el informe favorable al proyecto emitido el 21 de diciembre de 2017 (documento nº 10 del expediente administrativo).

11. Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos, de 11 de diciembre de 2017 (documento nº 11 del expediente administrativo) que emite informe favorable al proyecto normativo, ya que, al venir desarrollándose actuaciones relativas a esta materia, ya se han previsto en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid de 2018 los créditos necesarios para el desarrollo de las funciones en este ámbito, y advierte que, si el desarrollo de alguna de las atribuciones recogidas en el proyecto supusiera una actividad nueva no presupuestada, habría de llevarse a cabo con cargo a los créditos disponibles en el presupuesto aprobado.

12. Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de 19 de abril de 2018 (documento nº 12 del expediente administrativo).

13. Solicitud de la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno (documento nº 13 del expediente administrativo), de un informe al Servicio Jurídico sobre la consulta relativa a la posibilidad de incorporar un régimen sancionador en el proyecto de decreto.

14. Escritos de las secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto (bloque de documentos nº 14 del expediente administrativo), salvo la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, que el 5 de febrero de 2018 formuló observaciones sobre la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y la técnica normativa del proyecto, al tiempo que cuestiona la regulación del régimen sancionador en una norma de carácter reglamentario; la de Políticas Sociales y Familia, de 15 de febrero de 2018; y la de Sanidad, que en su informe de 15 de febrero de 2018 no negó la posibilidad del desarrollo reglamentario del régimen sancionador siempre que existiese previamente una ley que describiese los elementos esenciales del tipo, al tiempo que apuntó la necesidad de especificar la nacionalidad que se exigía a los voluntarios. Se acompañan también las observaciones de la Dirección General de Coordinación de la Asistencia Sanitaria y de la Viceconsejería de Humanización de la Asistencia Sanitaria.

15. Resoluciones de 22 de agosto de 2017 y de 14 de septiembre de 2017, del Director General de Protección Ciudadana, por la que se somete al trámite de audiencia e información pública el decreto proyectado y por la que se acuerda la ampliación de dicho plazo (bloque de documentos nº 15 del expediente administrativo).

16. Alegaciones al proyecto formuladas por distintas entidades y municipios (bloque de documentos nº 16 del expediente administrativo):

- La Dirección General de Emergencias y Protección Civil del Ayuntamiento de Madrid, el 20 de diciembre de 2017.

- Don R.M.F., sin fechar, ni firmar.

- La Asociación Nacional de Especialistas Profesionales de Protección Civil y de Emergencias, sin fechar, ni firmar.

- La Asociación de Responsables de Agrupaciones de Voluntarios de Protección Civil de la Comunidad de Madrid, el 14 de septiembre de 2017.

- El Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón, el 1 de septiembre de 2017.

- El Ayuntamiento de Arroyomolinos, el 6 de septiembre de 2017.

- La Federación de Municipios de Madrid, el 26 de septiembre de 2017.

- El Ayuntamiento de Torremocha del Jarama, el 13 de septiembre de 2017.

- El Ayuntamiento de Móstoles, el 13 de septiembre de 2017, sin firmar.

- El Ayuntamiento de Getafe, el 1 de septiembre de 2017.

- El Ayuntamiento de la Villa de Parla, el 20 de septiembre de 2017.

17. Resolución de 21 de junio de 2017, del director general de Protección Ciudadana, por la que se acuerda la apertura del trámite de

consulta pública del decreto proyectado (documento nº 17 del expediente administrativo).

18. Proyecto de decreto y Memoria Abreviada del Análisis de Impacto Normativo de 18 de agosto de 2017, sometidos al trámite de audiencia e información públicas (bloque de documentos nº 18 del expediente administrativo).

19. Proyecto de decreto y Memoria Abreviada del Análisis de Impacto Normativo de 17 de enero de 2018, remitidos a las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías (bloque de documentos nº 19 del expediente administrativo).

20. Proyecto de decreto y Memoria Abreviada del Análisis de Impacto Normativo de 4 de abril de 2018, remitidos a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid (bloque de documentos nº 20 del expediente administrativo).

21. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 17 de julio de 2018, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto (documento nº 21 del expediente administrativo).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser*

consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”; y a solicitud del vicepresidente, consejero de presidencia y portavoz del Gobierno, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA): “Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”.

El presente proyecto tiene la misma naturaleza de reglamento ejecutivo que el decreto al que viene a reemplazar, el Decreto 125/1998, y ser una disposición de carácter general dirigida a una pluralidad indeterminada de destinatarios, con vocación de permanencia, y que innova el ordenamiento jurídico.

Así se desprende también de lo señalado en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 3 de octubre de 2014 (recurso 151/2013), en la que se recoge un resumen de la doctrina jurisprudencial en relación con las disposiciones reglamentarias señalando que:

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

En concreto, la sentencia del Tribunal Supremo de 25/05/2004, recogiendo las previas de 05/06/2001 y reproducida ésta en las posteriores de 16/06/2006 y 15/10/2008, afirma, que la consideración de reglamento ejecutivo, se configura desde una perspectiva sustantiva o material, comprendiendo aquellos

reglamentos que total o parcialmente "completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan" una o varias leyes (entendido como instrumento normativa con rango formal de ley), lo que presupondría la preexistencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia. No obsta a ello, la configuración formal, relativa a aquellos reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material».

En este caso, la habilitación vendría contemplada en la LVCM, que se refiere específicamente al voluntariado de protección civil en su disposición adicional única:

“El voluntariado de protección civil se regirá en cuanto a su organización, funcionamiento y régimen jurídico por su normativa específica, constituida por el Decreto 125/1998, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Voluntariado Municipal de Protección Civil, y en los aspectos no regulados por dicha normativa, por la presente ley”.

El proyecto de decreto corresponde dictaminarlo al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de febrero de 2017 (rec. núm. 1397/2015) señala que la finalidad de tal dictamen, *“es contribuir a la legalidad de la disposición proyectada: contribuye a una buena administración con el consiguiente efecto positivo en términos de seguridad jurídica, certeza y de calidad normativa en un ámbito normativamente complejo en lo sustantivo, cambiante y numeroso”.* También incide en su necesidad otra reciente sentencia de 22 de mayo

de 2018 (recurso 3805/2015) que señala que *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”*.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

En materia de protección civil, ni la Constitución Española ni el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (así como tampoco los Estatutos de Autonomía de primera generación) recogen una mención expresa que delimite su titularidad competencial. Solo podemos encontrar referencias a dicho concepto en el apartado 4 del artículo 30 de la Constitución Española cuando se afirma que, mediante ley, podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

Esta falta de atribución expresa ha sido fuente de conflictos competenciales y ha sido el Tribunal Constitucional el que, a lo largo de varias sentencias, ha considerado que en dicha materia concurren las distintas Administraciones públicas (del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales) y ha sentado las bases para delimitar las competencias estatales y esclarecer el ámbito de desarrollo de las competencias autonómicas en lo referente a la protección civil.

Ya el Tribunal Constitucional en su Sentencia núm.123/1984, acudiendo a lo señalado en el Decreto de 29 de febrero de 1968, partió del concepto de “protección civil” 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". Desde esta concepción, enmarcó la protección civil en el artículo 149.1.29 de la Constitución Española, relativo a la "seguridad pública", que es competencia exclusiva del Estado, pero "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", y tanto en dicha sentencia como en la núm. 133/1990, reconoció que en dicha materia se producía un encuentro o concurrencia de las diversas Administraciones públicas, que debían aportar sus respectivos recursos y servicios, por lo que la competencia dependería de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar y la competencia autonómica vendría limitada por la existencia de un posible interés nacional o supraautonómico. En la misma línea incidieron otras sentencias posteriores, que han ido concretando la cuestión (SSTC 31/2010, de 28 de junio de 2010, y 155/2013, de 10 de septiembre de 2013) hasta la reciente sentencia núm. 58/2017, de 11 de mayo.

Esta última sentencia, siguiendo lo señalado en la STC 87/2016, de 28 de abril (FJ5), consideró que "el ámbito de la competencia estatal viene condicionado por la concurrencia de un interés nacional, interés que se encuentra determinado, por un lado, por el alcance y dimensión de la emergencia o por la necesidad de establecer un modelo nacional mínimo y, por otro, por las concretas acciones a realizar de manera que la competencia estatal «puede llegar a ser clara en lo que se refiere, tanto a las acciones preventivas como a las acciones tendentes a la protección y socorro rápido de personas y bienes consecuencia de situaciones catastróficas de cierta importancia y que requieren una respuesta inmediata. Sin embargo, tal vinculación con la seguridad pública se difumina cuando se trate de aquellas acciones de restablecimiento de la

normalidad en la zona siniestrada, pues, si bien es posible considerar dentro de la protección civil vinculada con la seguridad pública aquellas acciones reparadoras que se refieren a la inmediata puesta en funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad, como abastecimiento de agua potable, electricidad, saneamiento de aguas o telecomunicaciones, el vínculo con la seguridad pública, entendida como aquella actividad dirigida a la protección de bienes y personas con la finalidad de garantizar la tranquilidad y el orden ciudadano, no concurriría cuando se trate de acciones de reparación no inmediata».

En definitiva, al amparo del artículo 149.1.29 de la Constitución española, el Estado puede asumir una función general de coordinación en materia de protección civil que, en principio, puede amparar la previsión normativa de un sistema de protección civil de ámbito nacional, a fin de fijar líneas directrices relativas al mismo, sin perjuicio de las competencias que, sobre esta materia, correspondan a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales, que, según el artículo 137 de la Constitución Española tienen autonomía para la gestión de sus intereses, y a tenor de lo dispuesto en el artículo 25.2,f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), también tienen competencias en materia de protección civil, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Además, hay que tener en cuenta que, en cuanto a la coordinación municipal de las corporaciones locales integradas en una provincia, en principio, corresponde a las diputaciones provinciales (artículo 36 de dicha Ley) que han de garantizar la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal en la totalidad del territorio provincial. Dicho papel se asume por la Comunidad de Madrid, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía, al ser una comunidad uniprovincial.

Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de protección civil, por tanto, debe respetar el límite que supone la existencia de facultades estatales, derivadas de la competencia exclusiva estatal de seguridad pública del art. 149.1.29ª de la Constitución, y el derivado del ámbito territorial propio, en tanto ámbito espacial en el que han de desarrollarse dichas competencias, con respeto de las correspondientes a los entes locales.

Por otro lado, dadas las características de las diversas actuaciones que pueden englobarse en la protección civil, la competencia en materia de protección civil dependerá, como ya hemos visto, de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar, que pueden incidir en otras competencias de carácter sectorial que vienen atribuidas a la Comunidad de Madrid por su Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero. Tal es el caso de los *“ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario discorra íntegramente en el territorio de la Comunidad de Madrid”* (art. 26.1.1.6), de la *“vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones”* (art. 26.1.1.27); y competencias de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y ejecución en materia de *“régimen de los montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia a los montes vecinales en mano común, montes comunales, vías pecuarias y pastos”* (art. 27.3), de *“sanidad e higiene”* (art. 27.4), de *“protección del medio ambiente, sin perjuicio de la facultad de la Comunidad de Madrid de establecer normas adicionales de protección. Contaminación biótica y abiótica. Vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad”* (art. 27.7), y de *“protección de los ecosistemas en los que se desarrollen la pesca, acuicultura y caza. Espacios naturales protegidos”* (art. 27.9).

Por lo que respecta al voluntariado, el ya citado artículo 30.4 de la Constitución Española afirma que, mediante ley, podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o

calamidad pública. Otra referencia indirecta se encuentra en el artículo 30.3 al disponer que podrá establecerse un servicio civil para el cumplimiento de fines de interés general.

Más genéricamente se reconoce en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, que, en su artículo 7.1 dispone que los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos de la Comunidad de Madrid son los establecidos en la Constitución Española, mientras que en su artículo 1.3, impone a la Comunidad de Madrid el facilitar la más plena participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, lo que reitera en el artículo 7.4 al atribuir a los poderes públicos de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de su competencia, facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Esa participación de los ciudadanos en las situaciones de emergencia ha sido reconocida por la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, cuyo artículo 7.2 prevé canalizarla a través de entidades de voluntariado, a las que se refiere más concretamente en su artículo 7 quáter, remitiendo su disposición adicional primera, al régimen jurídico, valores y principios de la normativa propia del voluntariado.

Dicha normativa viene constituida, en el ámbito nacional, por la ya citada Ley de Voluntariado que, según su disposición adicional primera, se aplica con carácter supletorio a las actividades de voluntariado en el ámbito de protección civil, y deja a salvo las competencias de las comunidades autónomas en materia de voluntariado (disposición final segunda).

Por su parte, ya hemos apuntado que en la Comunidad de Madrid la LVCM se refiere específicamente al voluntariado de protección civil en su disposición adicional única, que remite a su regulación específica,

siendo de aplicación supletoria la LVCM en los aspectos no regulados por dicha normativa.

Por tanto, cabe afirmarse que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta los títulos competenciales necesarios para dictarlo.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, por lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, el rango normativo -Decreto del Consejo de Gobierno- es el adecuado, en aplicación de lo señalado en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983, y porque tal rango es el que reviste la norma que se pretende modificar mediante el presente proyecto.

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

La norma proyectada es propuesta por el vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno, que según el Decreto 58/2018, de 21 de mayo, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, ostenta competencias en materia de protección ciudadana, incluyendo la prevención y extinción de incendios y la coordinación de emergencias, atribuidas por el Decreto 87/2018, de 12 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, y cuyo artículo 24 atribuye a la Dirección General de Seguridad,

Protección civil y Formación la competencia para proponer la norma proyectada.

En cuanto al procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias, este no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid.

Por ello ha de acudirse -al amparo del artículo 149.3 de la Constitución y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía- a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuya disposición final tercera, apartado doce, ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Esta regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria de Análisis del Impacto normativo (en lo sucesivo, Real Decreto 1083/2009), en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria única del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis del Impacto normativo, según la cual este nuevo Real Decreto no es aplicable a los proyectos normativos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, que se produjo el 4 de diciembre de 2017, mientras que la tramitación del presente proyecto es anterior ya que constan en el expediente remitido diversos trámites previos a esa fecha (memoria de análisis del impacto normativo de 18 de agosto de 2017, trámites de audiencia, información y consulta públicas realizados en junio, agosto y septiembre de 2017). También habrá que tener en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) y las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

No obstante, cabe destacar que la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado que algunas previsiones de la LPAC relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales (los artículos 129 -salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero-, 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4) vulneran el orden de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, conviene precisar que estos preceptos no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia, por lo que son de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid en defecto de regulación propia, al igual que la Ley de Gobierno, que refleja también la tramitación de disposiciones generales.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de la transparencia. En el caso de la Comunidad de Madrid, mediante el Acuerdo de 25 de abril de 2017, del Consejo de Gobierno, se aprobó el Plan Anual Normativo para el año 2018. En su anexo se prevé la aprobación del proyecto de reglamento a que se refiere la consulta incluyéndolo entre las propuestas normativas a promover dentro de las competencias de la entonces llamada Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno.

2.- Igualmente el artículo 133.1 de la LPAC y el artículo 26.2 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustancie una consulta pública a través del portal web de la Administración competente para recabar la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar. En este caso, consta en

el expediente la resolución del entonces director general de Protección Ciudadana de 21 de junio de 2017 por el que se acordó la apertura del trámite de consulta pública a través del portal de transparencia durante un plazo de 15 días. Según la Memoria de Análisis del Impacto normativo no se presentó ninguna sugerencia o solución alternativa.

3.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria de Análisis del Impacto normativo, prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, es un documento esencial en la elaboración de toda disposición normativa.

Como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes (el 253/17, de 19 de junio; 383/17, de 21 de septiembre; 412/17, de 11 de octubre; y el 38/18 de 1 de febrero, entre otros), la Memoria de Análisis del Impacto normativo se configura en su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación hasta culminar con una versión definitiva.

En este proyecto se observa que se han incorporado al procedimiento cuatro memorias, firmadas por el entonces director general de Protección Ciudadana y el actual director general de Seguridad, Protección Civil y Formación el 18 de agosto de 2017, y el 17 de enero, el 4 de abril y el 12 de julio de 2018. Las tres primeras Memorias adoptaron la forma de Memoria abreviada mientras que en la versión definitiva ha seguido el esquema no abreviado de la misma, aunque no se explica la razón que ha motivado dicho cambio. Es de hacer notar que se siguen los trámites y se aplica el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, a raíz de las observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, si bien como ya hemos señalado, al haber comenzado la tramitación del

presente proyecto antes de la entrada en vigor de dicho real decreto, de conformidad con su disposición transitoria única, debe aplicarse el Real Decreto 1083/2009, por lo que habrá de corregirse la mención al Real Decreto 931/2017 en la última versión de la Memoria.

La última Memoria que figura en el expediente remitido, que incorpora también la ficha del resumen ejecutivo, contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y justifica el proyecto en la nueva regulación del voluntariado y del Sistema Nacional de Protección Civil en los años 2015 y 2016, unido a los veinte años transcurridos desde el anterior decreto regulador de las asociaciones de voluntarios de protección civil.

Según la Memoria el objetivo principal del proyecto es la adecuación de la regulación de las agrupaciones municipales de protección civil a los nuevos requerimientos legales. Al lado de este objetivo principal se detallan otros objetivos específicos: determinar dentro del territorio autonómico los requisitos mínimos que deben cumplir las agrupaciones municipales de voluntarios de protección civil, diferenciar las agrupaciones operativas de las preventivas, incorporar a las personas con discapacidad y establecer una uniformidad común para todas las agrupaciones municipales.

En relación con el contenido y análisis jurídico de la misma, la Memoria se limita a enumerar los capítulos que contiene el proyecto e identificar los títulos, lo que habría de completarse para identificar las líneas de la nueva regulación. También se refiere someramente al orden de distribución de competencias. Además, la Memoria incluye un apartado relativo a la base jurídica y rango normativo y otro apartado referido al impacto normativo, que convendría sistematizar y refundir en la última versión que se elabore de la Memoria en aras de una mayor claridad. Se identifica asimismo en la Memoria la normativa que va a ser derogada por el nuevo proyecto.

En cuanto a los principios de buena regulación a que hace referencia el artículo 129 de la LPAC, convendría que se realizara un mayor esfuerzo justificativo y acorde a lo dispuesto en dicha norma.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una referencia al impacto presupuestario, refleja el informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos y señala que, desde el punto de vista del gasto público, las incidencias de la norma son, en principio, nulas, sin que sea necesario ampliar los medios materiales ni personales existentes. No se hace referencia, sin embargo, –a diferencia de la ficha del resumen ejecutivo que sí lo menciona- al impacto económico que el proyecto pueda suponer, como exige el Real Decreto 1083/2009, por lo que deberá incluir en la última versión de la Memoria.

Por otro lado, el artículo 26.3.d) y f) de la Ley del Gobierno exige la evaluación del efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad, así como la identificación de las cargas administrativas que conlleva la propuesta y su coste. En este sentido, la Memoria asegura, por un lado, que el proyecto no plantea nuevas cargas administrativas (aunque al hilo del principio de eficiencia la Memoria señala que las cargas administrativas se reducen) y, por otro, que no supone impacto sobre la unidad de mercado, sin que se haga referencia al impacto sobre la competencia –que se niega en la ficha del resumen ejecutivo-. La versión definitiva de la Memoria habrá de hacer mención al impacto sobre la competencia y resolver las discrepancias en cuanto a las cargas administrativas.

Asimismo, la Memoria incluye la mención a la ausencia de impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10^a de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas,

introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Figura además incorporado a la Memoria el examen del impacto por razón de género, de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de las Leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid. Respecto al impacto de género, siguiendo lo informado por la Dirección General de la Mujer, lo considera positivo al prohibir el proyecto que puedan ser aspirantes a voluntarios las personas que tengan antecedentes penales no cancelados por delitos de violencia de género. Por el contrario, señala que no tiene impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, tal y como informó la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma y, de manera sucinta, las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación así como el modo en que han sido acogidas por el órgano proponente. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis del Impacto normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, en cumplimiento de la disposición adicional primera del Real Decreto 1083/2009, y confirma el carácter ya señalado del proceso continuo de la Memoria, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de

tramitación (artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva.

Como resumen de todo lo expuesto hasta ahora en relación con la Memoria, esta Comisión Jurídica Asesora no puede dejar de observar la importancia de la citada Memoria en el seno del procedimiento, que trasciende de su consideración como un mero trámite con independencia de su contenido, por lo que consideramos necesario que antes de la remisión del proyecto al Consejo de Gobierno se redacte una versión definitiva de la Memoria, en la que se subsanen las deficiencias de contenido que hemos expuesto en las líneas anteriores.

4.- De acuerdo con el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración del proyecto normativo deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de la Familia y el Menor, la Dirección General de la Mujer y la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social, que no han apreciado impacto sobre los aspectos que les incumben.

También, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 12/2017, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2018, ha emitido informe preceptivo la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, en sentido favorable al proyecto, del que destaca que la Comunidad de Madrid ya realiza actuaciones relativas a esta materia, que son desarrolladas básicamente por la Dirección General de Seguridad, Protección Civil y Formación, e identifica el programa presupuestario en el que se consignan los créditos necesarios para desarrollar dichas actuaciones, que se han dotado para el año 2018.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el informe de 9 de mayo de 2018, formulando diversas observaciones al proyecto, algunas de ellas de carácter esencial que han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente de la norma tal y como se recoge en la última Memoria de Análisis del Impacto normativo que figura en el expediente. También emitió otro informe posterior el 18 de mayo de 2018 sobre la posibilidad de incorporar al proyecto un régimen sancionador, en el que se negó su viabilidad jurídica por no estar reconocida en una norma con rango de ley el ejercicio de la potestad sancionadora y la tipificación de las infracciones y sanciones en esta materia.

De conformidad con el artículo 27.2,f) del Decreto 130/2017, de 31 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establecía la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, vigente en el momento de solicitar el informe y derogado en la actualidad por el Decreto 87/2018, de 12 de junio, cuyo artículo 21.2,f) se pronuncia en los mismos términos que aquel (lo cual podría ser reflejado en la versión definitiva de la Memoria), también se solicitó informe de la Dirección General de Medios de Comunicación, que informó favorablemente el uso de la imagen institucional de la Comunidad de Madrid.

Según lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 61/1989, de 4 de mayo, por el que se crea la Comisión de Protección Civil de la Comunidad de Madrid, se establece su composición y se determinan sus funciones y su régimen de funcionamiento, también se recabó informe a

dicha Comisión, que lo emitió en sentido favorable el 21 de diciembre de 2017, aunque no se remitió el mismo sino solo un certificado del secretario de la Comisión.

Por otro lado, conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, se han evacuado informes con observaciones al texto por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda y la Consejería de Políticas Sociales, algunas de las cuales se han tenido en cuenta según se señala en la Memoria, sin que las demás secretarías generales técnicas del resto de las consejerías haya presentado objeciones al proyecto.

5.- En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, conforme al cual, en todo caso, los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, emitido el 19 de abril de 2018.

6.- El artículo 133.2 de la LPAC y el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

En el caso analizado, según refiere la Memoria, se ha llevado a cabo la publicación de la propuesta normativa en el Portal de Transparencia. En el expediente figuran las resoluciones de la Dirección General de

Protección Ciudadana de 22 de agosto de 2017 en el que se ordenaba su publicación por un plazo de 15 días, y la de 14 de septiembre de 2017, que amplió dicho plazo por un periodo de otros 7 días, con lo que el plazo para alegaciones finalizó el 25 de septiembre de 2017. Asimismo, se remitió el proyecto a varias asociaciones de voluntarios de protección civil y a la Federación de Municipios de Madrid. Como resultado de dicho trámite figuran incorporadas al expediente las alegaciones formuladas por diversas asociaciones de protección civil y de distintos ayuntamientos, que han sido valoradas en la Memoria, dándose respuesta a cada una de ellas.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

El proyecto de decreto tiene por objeto, tal y como indica su título, aprobar el reglamento de organización y funcionamiento de las agrupaciones municipales de voluntarios de protección civil en la Comunidad de Madrid y derogar el ya citado Decreto 125/1998 que se ocupaba de esta materia.

El proyecto consta de una parte expositiva y una parte dispositiva que contiene un único artículo por el que se aprueba el nuevo reglamento. La parte final comprende cinco disposiciones transitorias, una única disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El nuevo reglamento que se aprueba se inserta a continuación de la parte final del proyecto y consta de treinta y seis artículos distribuidos en ocho capítulos, además de tres anexos que se ocupan de los distintivos, la uniformidad y los vehículos; del carné de voluntario de protección civil de la Comunidad de Madrid; y del contenido mínimo del curso de “Jefes de Agrupación Municipal de Voluntarios de Protección Civil”.

Debe destacarse la depuración que ha sufrido la norma durante su tramitación, como muestra el hecho de que este proyecto que dictaminamos es el cuarto de los elaborados por el centro directivo proponente ya que, según consta en la última Memoria que obra en el expediente, se han ido acogiendo en buena medida las observaciones jurídicas y de técnica normativa que se han ido formulando por los órganos que ya han informado el proyecto.

Procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente atender a alguna cuestión de carácter jurídico. No obstante, sin perjuicio de referirnos después específicamente a las cuestiones de técnica normativa que se adviertan, en esta consideración de derecho también se apuntarán algunas observaciones al respecto al hilo del examen del reglamento cuando afecten a su contenido material. Para ello acudiremos a las Directrices de técnica normativa (en adelante, directrices), aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 al que se remite expresamente el Acuerdo de 31 de octubre de 2016, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se establecen instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria previsto en la Ley del Gobierno.

La parte expositiva cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12. De esta manera describe la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. No se citan, sin embargo, las competencias que facultan a la Comunidad de Madrid para acometer la regulación de las agrupaciones municipales de protección civil, lo que debería completarse con las menciones a la Constitución Española y al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en los términos señalados tanto por el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid como por esta Comisión.

En relación a su contenido, objeto y finalidad, sería conveniente, por razones sistemáticas que, tras la referencia a las competencias y habilitaciones, se transcribiesen los párrafos octavo, duodécimo, décimo tercero y décimo cuarto, antes de proceder a justificar los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC.

La justificación de estos principios ha sido incluida en esta parte expositiva a raíz de la consideración esencial formulada por la Abogacía General, si bien habrán de completar lo relativo al principio de seguridad jurídica, mencionar y justificar el principio de eficiencia y hacer referencia a las cargas administrativas si las hubiere o en qué medida se ven afectadas, sin las discrepancias observadas en la Memoria y que ya se han puesto de manifiesto con anterioridad en este Dictamen. También habría que realizar un mayor esfuerzo justificativo del principio de proporcionalidad ya que no se motiva sino que solo se indica que el decreto supone el medio necesario para conseguir su fin sin suponer una innovación que pueda ser innecesaria. Es decir, se limita a afirmar dos veces (una en sentido positivo y otro con una doble negación) que es el medio necesario y que sus innovaciones no son innecesarias.

La parte expositiva ha de destacar también, si bien someramente, algunos de los trámites que se han seguido en la elaboración del proyecto de decreto, lo que no se refleja en este caso y habrá de completarse en la versión definitiva del proyecto, ya que se echa en falta la alusión expresa a los informes recabados durante su tramitación (como la petición y emisión del informe por parte de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y la solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, por ejemplo), y la referencia a otros trámites relevantes como los de consulta pública, audiencia e información públicas que, si bien ya se señalan al hilo del principio de transparencia, ello no obsta para que puedan reiterarse en

la descripción de la tramitación del proyecto, máxime cuando se ha remitido el proyecto también a la Federación de Municipios de Madrid y se han realizado observaciones por algunos municipios.

Por último, de conformidad con la directriz 16, la parte expositiva recoge de manera adecuada la fórmula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo.

En cuanto a la parte dispositiva, tras la observación realizada por la Abogacía General, se han refundido en un único artículo los dos preceptos que inicialmente contenía el proyecto y en él se señala el objeto de aprobar el nuevo reglamento de organización y funcionamiento de las agrupaciones municipales de voluntarios de protección civil en la Comunidad de Madrid junto con los tres anexos, que se insertan a continuación.

La parte final comprende cinco disposiciones transitorias, una única disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

Una vez aquilatada esta parte final con las observaciones al proyecto que se han venido vertiendo, la disposición transitoria tercera se ocupa de los jefes de agrupación y formación nombrados con anterioridad a la entrada en vigor del decreto, que no están obligados a realizar el curso de formación específico. En su segundo párrafo, sin embargo, les posibilita para obtenerlo mediante la solicitud en cualquier convocatoria. Se sugiere la sustitución de la palabra “solicitud” por la de “participación” para evitar el equívoco que pudiera surgir sobre la posibilidad de obtener el certificado de superación del curso específico de jefes de agrupación y formación de aquellos solo con la solicitud en cualquier convocatoria, sin haber participado en el curso.

En la disposición transitoria cuarta relativa a las agrupaciones municipales de protección civil que se constituyan con posterioridad a la

entrada en vigor del decreto, habría de suprimirse el segundo apartado de la disposición.

Las disposiciones transitorias, según la directriz 40 tienen el objetivo de facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación de aquellas situaciones preexistentes, esto es, son disposiciones temporales que tratan de determinar el régimen que debe regir en las relaciones jurídicas existentes en el momento de producirse un cambio legislativo, por lo que carece de sentido establecer una disposición transitoria para agrupaciones que todavía no se hayan creado en el momento de la entrada en vigor del proyecto ya que, desde ese momento, dichas agrupaciones habrán de regirse necesariamente por lo que disponga el nuevo reglamento.

En relación con el reglamento de organización y funcionamiento de las agrupaciones municipales de voluntarios de protección civil en la Comunidad de Madrid, consta de 36 artículos distribuidos en ocho capítulos, división que solo debe hacerse por razones sistemáticas y no por la extensión de la norma, según la directriz 23, lo que en este proyecto está justificado. Por lo demás, los capítulos están numerados en números romanos y llevan el título correspondiente.

El Capítulo II se extiende desde el artículo 3 hasta el artículo 13 y se dedica a las agrupaciones municipales de voluntarios de protección civil.

En relación con el artículo 3 la Abogacía General advirtió, con cita de sentencias del Tribunal Constitucional que damos aquí por reproducidas, que tanto este artículo como otros que se enumeraban podían rebasar los límites de la capacidad de autoorganización de las entidades locales. En la Memoria se señala que se ha acatado dicha observación y se han modificado los preceptos afectados por la observación de carácter esencial formulada. No obstante, subsiste en el

artículo 3 la imposición de que sea el pleno de cada ayuntamiento el que apruebe la constitución de las agrupaciones municipales.

Cierto es que tal imposición ya se encontraba en el artículo 21.2 del Decreto 125/1984 que se va a derogar, y que los municipios que han formulado observaciones al proyecto no se han pronunciado al respecto. Ello no obstante, la determinación en el decreto de quién deba autorizar la constitución de las agrupaciones municipales incide en la esfera de las competencias de las entidades locales y, salvo disposición legal que otra cosa disponga, deben ser estas las que establezcan el órgano que deba autorizarlas.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otro lado, el apartado segundo del artículo 3 reitera lo que ya se ha establecido en el párrafo segundo del artículo 2, esto es, que la agrupación depende del ayuntamiento, por lo que habría de suprimirse dicha reiteración tanto del apartado 2 como del título, que quedaría limitado a la constitución de las agrupaciones municipales. El apartado 2 del artículo 3 también se ocupa de la organización de la agrupación, lo que, por razones sistemáticas, debería incluirse en el siguiente artículo que específicamente se dedica a la organización y funcionamiento de las agrupaciones.

Al hilo de lo señalado en relación con el artículo 3, en el artículo 5.2 se establece la posibilidad de ampliar el ámbito de actuación de las agrupaciones, en principio circunscrito a su término municipal, y contempla cuatro supuestos. En los dos primeros no se establece quién debe autorizar esa ampliación, mientras que en los dos últimos apartados lo autoriza el alcalde o autoridad en quien delegue cuando la intervención de la agrupación sea requerida por otro municipio [apartado c)], o lo autoriza genéricamente la “*autoridad competente*” para los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de acción humana [apartado d)].

No obstante, la LRBRL, en su artículo 124.4,h), atribuye al alcalde la competencia para adoptar las medidas necesarias y adecuadas en los casos de extraordinaria y urgente necesidad, dando cuenta inmediata al Pleno, por lo que habrá que adaptar este precepto 5.2 para respetar el orden de atribución de competencias establecido en la LRBRL, de forma que sea el alcalde (o la autoridad en quien delegue) el que autorice la ampliación del ámbito territorial de la agrupación cuando se produzca una situación de extraordinaria y urgente necesidad, y la autoridad competente en otros supuestos.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En el apartado 2 del artículo 7 prevé la suscripción de un seguro de accidentes en el que debería especificarse que es para hacer frente a los riesgos en los que los miembros de la agrupación puedan incurrir en el desempeño de sus funciones.

El artículo 9 se refiere a la estructura de las agrupaciones y establece una organización concreta –“*se estructurará*”-, si bien se “*podrá*” ajustar a las funciones orgánicas, funcionales y operativas de cada municipio. De esta forma, la estructura que se impone con carácter general “*se puede*” alterar para ajustarse a las particularidades de cada municipio. Ya en el mismo precepto se prevé la posibilidad de que la configuración de la agrupación sea distinta –“*independientemente de la configuración de la agrupación*”- y de que incluso se constituya solo para desarrollar funciones preventivas si no se dispone de cuatro voluntarios que puedan formar un equipo de intervención operativa. La redacción del precepto es confusa y contraría el objetivo de dar uniformidad a la estructura de las agrupaciones por lo que debería ser objeto de nueva redacción que respondiera a tal finalidad, dejando a salvo los supuestos de aquellos municipios en los que no se pudieran alcanzar todos los niveles estructurales que se proponen en el precepto.

Para ello, podría señalarse que, para desarrollar las tareas encomendadas en el marco operativo, la agrupación deberá contar con un equipo de intervención operativa formado por cuatro voluntarios y, en caso de no poder alcanzar dicho número de voluntarios para formar el citado equipo, la agrupación solo podrá constituirse para desarrollar las funciones preventivas del artículo 32 del reglamento y las actuaciones concretas recogidas en acuerdos específicos que puedan desempeñarse con un número inferior.

Partiendo de esta estructura mínima, podría establecerse que, en función de las funciones orgánicas, funcionales y operativas de cada municipio, las agrupaciones se ajusten a la estructura señalada en el proyecto.

En el artículo 9 también se prevé el nombramiento por parte del ayuntamiento de un jefe de agrupación. Por razones sistemáticas, convendría que dicho párrafo sobre el nombramiento de la jefatura se incluyera en el artículo 10 que específicamente se ocupa de las jefaturas, que debería titularse “*jefatura de la agrupación*”, lo que no empece que en el artículo 9, sobre la estructura, se establezca que toda agrupación municipal contará con un jefe de agrupación.

Del juego conjunto de los artículos 9 y 10 parece derivarse que el nombramiento del jefe de la agrupación es previo a la realización del curso de formación. Por otro lado, de la expresión del artículo de que el curso “*deberá cursarlo en la primera convocatoria que se celebre*” se desprende la idea de que es la primera convocatoria desde el nombramiento, sin que se haya regulado el supuesto de que no se supere el curso de formación. Por ello, habrá de redactarse nuevamente el precepto para concretar el momento del nombramiento (antes o después del curso), a qué convocatoria se alude y, si el nombramiento es previo al curso, qué ocurre en el caso de no superarlo.

El artículo 11 habrá de cambiar su título para, de conformidad con la directriz 28 ajustarse a su contenido (*“Reglamento de la agrupación, o de la agrupación municipal”*, según hayan elegido denominarlas de forma abreviada).

Por otro lado, en este mismo artículo 11, la referencia al artículo 65 de la LBRL no se entiende en el contexto de la remisión del reglamento para su archivo. Más bien parece que habrían de haber aludido al artículo 56 de dicha norma. No obstante, dado que tanto el envío de los acuerdos de la corporación municipal, como su comprobación y eventual impugnación posterior por la Administración del Estado o por la Comunidad de Madrid ya se establecen en la LBRL resulta innecesaria la mención en este reglamento, que ha de ajustarse en todo caso a la ley básica. Por ello, el segundo párrafo del artículo 11 podría concluir tras la determinación del plazo en que hay que remitir el reglamento a la Comunidad de Madrid.

En el artículo 12 habría de simplificarse su título: *“Registro de las agrupaciones e inscripción”* y señalar en el primer párrafo el nombre completo del Registro en el que se debe solicitar la inscripción de las agrupaciones. Según el proyecto, el modelo para formalizar la inscripción lo tiene que aprobar la dirección general competente en materia de protección civil a la entrada en vigor del decreto, lo que, por un lado, contraría la recomendación de la directriz 3 de que en una misma disposición se regule todo el contenido del objeto y los aspectos que guarden directa relación con él, procurando una regulación completa y no parcial, y, por otro lado, se demora la efectividad de la creación de las agrupaciones hasta el momento en que dicho modelo se establezca.

Por otro lado, se cita la LPAC para justificar que la inscripción se solicite de manera telemática. Sin embargo, salvo que se cite el precepto concreto de la LPAC conforme al cual deba solicitarse la inscripción

telemática, de forma que se remitan a la norma para determinar la forma de solicitar la inscripción, deberá suprimirse dicha mención pues no es preciso citar en cada artículo la normativa que lo justifica, de conformidad con la directriz 67 que señala que, cuando la remisión resulte inevitable, no sea genérica sino que se realice a su contenido textual.

Lo mismo puede decirse del artículo 13 que nombra la normativa que será aplicable para otorgar las subvenciones. Evidentemente las subvenciones se han de ajustar y conceder según lo que establezca la normativa de subvenciones pero para evitar la obsolescencia del precepto en caso de que la legislación varíe, bastaría con señalar que las subvenciones se concederán de conformidad con la normativa relativa a las mismas. Además también se cita la Ley de Presupuestos de la Comunidad de Madrid y deja fuera la mención a otras normas que pudieran ser aplicables según los casos (por ejemplo, la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid). Por ello, habría de hacerse una referencia genérica a la normativa aplicable a los distintos supuestos (subvenciones, donaciones, líneas de ayuda y cesión de material) sin especificar la concreta normativa de que se trate.

El Capítulo III se dedica a los voluntarios de protección civil y contiene cinco artículos (del 14 al 18).

En el apartado 1 del artículo 14 se sugiere sustituir la expresión *“que son el conjunto de actividades de interés general desarrolladas por personas físicas”*, que tiene un carácter explicativo que es impropio de una norma, según la directriz 26, por *“las actividades de interés general contempladas en el artículo...”*.

El artículo 16 se ocupa de los requisitos de los voluntarios a lo largo de ocho apartados. No obstante, ni el apartado e), ni el g), ni el h) son propiamente requisitos.

El apartado e) se refiere a la exención del curso de formación de determinados voluntarios, por lo que dicho apartado tendría un mejor encuadramiento en el artículo relativo a la formación.

Los apartados g) –sobre determinación de las capacidades a efecto de las actividades que puedan desarrollar los voluntarios- y h) – limitación para pertenecer a más de una agrupación- podrían encuadrarse en nuevos apartados en el artículo 15, relativo a la integración de los voluntarios.

En el artículo 16,g) se menciona la posibilidad de que los municipios requieran a los aspirantes a voluntarios la documentación o certificaciones necesarias para organizar las agrupaciones. La Abogacía General señaló respecto a este apartado una observación de carácter esencial en el sentido de acomodar tal previsión con lo dispuesto en el artículo 28.2 de la LPAC de forma que se eximiera a los interesados de aportar los documentos elaborados por cualquier Administración pública siempre que diera su consentimiento a que se consultasen o recabasen los mismos. La Memoria señala que se procedía a corregir este apartado pero se limitó a subsanar solo el apartado e) al que también afectaba el reproche, por lo que habrán de adaptar también este apartado g) para ajustarse a lo dispuesto en el artículo 28.2 de la LPAC que es un precepto básico según su disposición final primera.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El artículo 18 hace referencia a los aspirantes a voluntarios y a los voluntarios acreditados. Se sugiere mejorar la redacción del apartado referido a estos últimos para señalar que los voluntarios acreditados son los que, una vez superado el periodo de prácticas y con el nombramiento de voluntario de protección civil, cuentan con la habilitación acreditativa tramitada por su ayuntamiento y expedida por la dirección general competente en materia de protección civil y no aquellos a los que se les

tramita tal habilitación por su Ayuntamiento y se expide por la dirección general competente en materia de protección civil.

En el apartado 3 se reitera la necesidad de que los voluntarios de edad comprendida entre los 16 y los 18 años cuenten con el consentimiento de sus progenitores, tutores o representantes, lo que ya se especifica entre los requisitos para ser voluntario en el artículo 16.a) por lo que la mención a este requisito en este apartado puede ser suprimida.

El Capítulo IV, sobre la baja temporal y definitiva en la agrupación, consta de tres artículos (del 19 al 21).

En el artículo 19.1, b) habría que suprimir la expresión “*prescrita por el médico de familia*” porque la baja podría expedirse por otros facultativos y porque sin dicha mención no varía el sentido del requisito a exigir para la baja temporal por cuestiones médicas.

En el artículo 20.1, b) no se especifica qué tipo de resolución administrativa es precisa para causar baja definitiva en la agrupación. Habrían de concretar si es una resolución administrativa de la entidad local o si se necesita específicamente una resolución de incapacidad emitida por la autoridad competente para ello.

Por otro lado, también en el artículo 20.2, sobre la devolución del material por baja definitiva, habrán de añadir que podrá realizarse por el voluntario y “*por sus causahabientes*” u otra expresión similar (“*allegados*” por ejemplo) para contemplar la baja definitiva por fallecimiento.

Además, en ese mismo artículo 20.2 habrían de especificar el plazo para efectuar la entrega, evitando el término indeterminado “*inmediata*” para que la seguridad jurídica no se resienta.

El artículo 21 se refiere al certificado de servicios prestados. En la actualidad, el artículo 13 del Decreto 125/1988 atribuye esa función, dentro del ayuntamiento, al alcalde, mientras que el proyecto determina que sea el ayuntamiento, sin especificar la autoridad a quien corresponde. Esta previsión, si bien se aparta de lo dispuesto en los artículos 14.2, k) y el 24 de la Ley de Voluntariado y en el artículo 8 de la LVCM, que atribuyen esa función de certificación a la entidad de voluntariado, no es censurable puesto que tanto la Ley de Voluntariado (disposición adicional primera) como la LVCM (disposición adicional única) señalan que el voluntariado de protección civil se regirá por su normativa específica (en cuanto a organización, régimen y funcionamiento, concreta la LVCM).

No obstante, sí convendría sustituir en el título del precepto la mención a los “*servicios prestados*” por la de “*actividades*”, “*funciones*” o “*actuaciones*” para evitar la presunción que podría darse de prestación de servicios de carácter laboral o funcionarial al ayuntamiento porque, independientemente de la negación de los vínculos laborales o funcionariales de sus miembros respecto de la entidad local, dicha relación dependerá de la forma en que se determine el funcionamiento y las relaciones de los voluntarios con la agrupación y la entidad local, por lo que habría que evitar las referencias que pudieran llevar a inferir ese tipo de relación, como ha estimado en Cantabria su Tribunal Superior de Justicia en la Sentencia de 30 de marzo de 2015 del TSJ de Cantabria (rec. núm. 1038/2014) respecto a voluntarios de protección civil.

No obstante, en relación con esta cuestión, debe revisarse el artículo 22,i) que, entre los derechos de los voluntarios, señala el de “*obtener reconocimiento de la entidad de voluntario*” porque podría llevar al equívoco de considerar que se está refiriendo a la entidad de voluntariado, como se señala en el artículo 10.1,i) de la Ley de

Voluntariado, lo que entraría en contradicción con el artículo 21 del proyecto. Por ello, se propone la sustitución de la palabra “*entidad*” por la de “*condición*”.

Los derechos y deberes de los voluntarios se contemplan en cuatro artículos (22 a 25) del Capítulo V.

En el ámbito de los derechos, respecto a los gastos reembolsables que se mencionan en el apartado f) de este artículo 22, se sugiere que se haga referencia genérica a todos los gastos autorizados en lugar de enumerar cuáles son estos para evitar que puedan producirse otros gastos que, al no estar contemplados en el reglamento, queden sin reembolsar.

En el apartado j) del artículo 22 se menciona expresamente el Reglamento UE 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, sobre Protección de Datos. Como ya hemos dicho al comentar el artículo 13, para evitar la obsolescencia del precepto en caso de que la legislación varíe, bastaría con señalar que los datos de los voluntarios sean tratados y protegidos de conformidad con la normativa relativa a la protección de datos, de conformidad con la directriz 67.

En cuanto a los deberes, el artículo 23.c) impone a los voluntarios el deber de rechazar cualquier tipo de contraprestación económica o material de las personas destinatarias de la acción voluntaria, a lo que habría que añadir, de acuerdo con el artículo 11,c) de la Ley de Voluntariado “*y de otras personas relacionadas con su acción voluntaria*”.

Los apartados k) (incorporación en situaciones de emergencia o catástrofe) y l) (activación de dispositivos preventivos de alto riesgo) de este artículo 23 podrían suprimirse puesto que son deberes que ya están comprendidos con carácter general tanto en el apartado a) (cumplir los compromisos adquiridos con la agrupación) como en el e) (desarrollar su

labor con la máxima diligencia y participar en el desarrollo de las actividades relacionadas con su tarea). No se trata en este reglamento de especificar todos los deberes de los voluntarios en cada una de las situaciones que puedan darse sino de establecer una normativa de mínimos.

El Capítulo VI, relativo a las recompensas, consta de dos artículos.

El artículo 26 se refiere a la valoración de las conductas pero no especifica a quien corresponde dicho reconocimiento, que sí se especifica en el artículo 27, dedicado a las conductas excepcionales, cuando en su apartado 2 determina que sea la autoridad competente del ayuntamiento el que valore las conductas meritorias, que también son a las que se refiere el artículo 26. Por razones sistemáticas convendrían refundir en un solo artículo, dedicado a la valoración de las conductas, los artículos 26 y 27, en diferentes apartados.

El Capítulo VII se ocupa de la formación en tres artículos (28 al 30).

El artículo 28 se destina a la formación básica. En su apartado 2, el párrafo segundo contiene la finalidad del curso de formación básica. Aunque se trate de una cuestión de técnica normativa, conviene adelantar aquí que la directriz 16 señala que los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar más apropiado es la parte dispositiva de la disposición. No obstante, podría refundirse este párrafo con el anterior para describir el contenido del curso de formación básica y en lugar de mencionar los conocimientos relacionados con las funciones del voluntariado de protección civil, se refiera a los conocimientos básicos, las realidades vinculadas a la protección civil municipal y sus campos de actuación, lo que capacita al voluntario para incorporarse en condiciones de eficacia a su agrupación.

La indicación de que el curso consistirá en una formación teórico-práctica puede trasladarse al apartado 3, antes de la mención a los aspirantes voluntarios que presenten algún tipo de discapacidad física.

El Capítulo VIII consta de seis artículos dedicados a las actuaciones de las agrupaciones municipales de voluntarios de protección civil.

El artículo 31 distingue escuetamente los dos tipos de actuaciones que llevarán a cabo las agrupaciones: preventivas y operativas en emergencias que después se desarrollan en los siguientes preceptos, en los que se determinan las funciones que desempeñarán en cada una de las situaciones, diferenciando también los casos en los que se trate de emergencias ordinarias (artículo 34) y extraordinarias (artículo 35).

En relación con el artículo 34 hay que señalar, aunque sea una cuestión más de técnica normativa, que el artículo 34 es excesivamente largo, lo que contraría la directriz 30, que recomienda que no tengan más de cuatro apartados. Por su parte, la directriz 26 determina cuál debe ser su contenido: cada artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado; cada enunciado, una idea.

En este sentido el apartado 1 del artículo 34 dispone que el ámbito de actuación de las agrupaciones sea el respectivo término municipal, aunque admite excepciones según lo dispuesto en el artículo 5.2 del reglamento. Dado que el artículo 5.1 ya señala el ámbito territorial de las agrupaciones, el apartado 1 del artículo 34 debería suprimirse al ser una reiteración innecesaria.

Por otro lado, y en atención a lo apuntado, debería revisarse este artículo y reformularse en otros nuevos artículos, por ejemplo, destinando un precepto separado a las funciones de los voluntarios ante emergencias ordinarias, otro a la colaboración con otros servicios y otro a la coordinación de las actuaciones de las agrupaciones tanto en

situaciones de emergencia ordinaria como extraordinaria (artículo 35.4 y 5).

Por razones de sistemática y coherencia interna del proyecto, convendría intercambiar el orden de los apartados 10 y 11 del artículo 34.

El título del artículo 35 no responde a su contenido, como exige la directriz 28, puesto que más que actuaciones operativas ante emergencias extraordinarias se ocupa de las funciones del grupo logístico y de la integración de las agrupaciones en el mismo, incluyendo su coordinación.

Por otro lado, resulta confusa su redacción cuando se refiere al resto de grupos de acción (apartado 2 y 4), al resto de los grupos (apartado 3) y otros grupos de acción (apartado 3), por lo que deberá redactarse de forma más clara para permitir distinguir a qué grupos se están refiriendo, suprimiendo la expresión “*del resto*”. Se ignora si esa expresión se ha utilizado para diferenciar al grupo logístico de los grupos de acción, si hay varios grupos de acción y se trata de diferenciarlos entre ellos o si, además de los grupos logísticos y de los de acción, existen otros. Además el apartado 3 no es sino una concreción de las acciones de apoyo logístico de abastecimiento y transporte apuntados en el apartado 2, salvo que ese “*resto de los grupos*” haga mención a grupos distintos de los grupos operativos. En cualquier caso, no sería necesaria la enumeración del apartado 3 al quedar subsumida en las funciones de apoyo logístico de abastecimiento y transporte, y bastaría añadir la colaboración en la organización de las áreas de recepción y albergue. Tampoco queda claro el tipo de acciones de apoyo para otros grupos de acción al que se refiere el apartado 3, si es otro tipo de apoyo distinto del logístico y cuáles sean esos otros grupos de acción.

Por ello, habría que redactar nuevamente este precepto para aclarar su contenido.

En relación con los anexos, hay que señalar que el punto segundo del anexo II, referido al carné del voluntario tiene un contenido normativo que excede del que es propio de los anexos, según la directriz 46, por lo que convendría que dicho punto se incorporase al articulado del reglamento. Lo mismo puede señalarse del anexo III en cuanto al contenido mínimo del curso de los jefes de la agrupación.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las directrices de técnica normativa.

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones.

En el apartado segundo de la parte expositiva deberán revisar el nombre del Decreto 125/1998, respetando las mayúsculas en todas las palabras que la contengan, según la denominación oficial de tal decreto, según recomienda el anexo V.a,1) de las directrices.

Con carácter general, habrán de revisar el texto del proyecto ajustando el uso de las mayúsculas siguiendo las normas de la Real Academia Española y restringiéndose lo máximo posible según lo que dispone el Anexo V. a).

En el título de la disposición transitoria primera habrá que añadir artículos a las palabras “Reglamentos” y “Agrupaciones”, para ajustarlo a las normas lingüísticas generales de la Real Academia Española (directriz 102), y añadiendo “Municipales de Protección Civil” puesto que no se ha señalado anteriormente que dichas agrupaciones vayan a denominarse en adelante en el decreto solo con el sustantivo “agrupaciones”.

En este sentido, si quieren nombrarlas solo con dicha palabra deberán anunciarlo tras la primera mención completa en la parte dispositiva del texto del decreto. En caso contrario, habrán de mencionarlas con el nombre completo. En todo caso, una vez que se disponga cómo se van a mencionar, habrá de respetarse tal denominación a lo largo del texto.

Habrán de uniformar el nombre del registro donde se inscribirán las agrupaciones municipales, creado por el artículo 27 del anterior Decreto 125/1998 y que quedará subsistente, para adaptarlo a la denominación correcta, tal y como se menciona en el artículo 12 del proyecto: Registro Especial de Agrupaciones Municipales de Voluntarios de Protección Civil de la Comunidad de Madrid, en lugar de Registro de Agrupaciones Municipales del Voluntario de Protección Civil. Lo mismo puede decirse del artículo 3.1 del nuevo proyecto, si bien en ese caso, habrán de añadir la palabra “*municipales*”.

En la disposición transitoria cuarta, apartado 1, hay que separar las palabras años y contados.

En la disposición final primera debe sustituirse la palabra “*decreto*” por “*reglamento*” ya que el decreto es el instrumento aprobatorio y el reglamento el que establece la regulación que ha de aplicarse o desarrollarse.

Tal y como ya hemos señalado en relación con la parte expositiva, también en la parte dispositiva deberá determinarse cómo se van a denominar a las agrupaciones a lo largo del reglamento. En el artículo 2 del reglamento se menciona el nombre completo de las agrupaciones y se advierte que, en adelante, se las citará como “*agrupaciones*”, lo que deberá realizarse en el artículo 1 al ser donde primero se ha mencionado a dichas agrupaciones. Sin embargo, después, a lo largo del texto algunas veces se las denomina agrupaciones municipales (por ejemplo,

en el artículo 3) y otras se las vuelve a citar de forma completa (por ejemplo, en los artículos 13, 18 y 31), o de forma parcial, lo que habrá de revisarse en todo el texto para respetar la coherencia del texto.

En el artículo 8 y en el apartado 8,b) del artículo 34 deberán suprimir los puntos suspensivos y sustituirlos por una expresión que sugiera que no se trata de una enumeración exhaustiva. Además, en el segundo párrafo, habrán de suprimir la coma tras la palabra “solo”.

En el título del artículo 10 deberán añadir “*de la agrupación*”.

En el artículo 11 hay una errata en la palabra “*administraciones*”. Por otro lado, dado que la palabra reglamento se repite dos veces, deberían sustituir la segunda mención por otra palabra (norma, disposición, por ejemplo).

Deberán corregir el último párrafo del artículo 12 la errata al referirse a la dirección general competente y suprimir la expresión “*de los mismos*” al encontrarse ya comprendidos en el pronombre posesivo “*su*”.

En el título del Capítulo IV, al referirse a la baja temporal y baja definitiva habrá que sustituir “*de la agrupación*” por la de “*de los voluntarios en la agrupación*”.

El título del artículo 19 se refiere a la baja temporal y el del artículo 20 a la baja definitiva de la agrupación. Habría que coordinar ambos preceptos y bien añadir “*en la agrupación*” en ambos o suprimirlos en los dos. En todo caso, habría que sustituir la preposición “*de*” por “*en*” (baja definitiva *en* la agrupación).

En el artículo 20.1, b) falta el punto que finaliza el apartado.

En el apartado i) del artículo 23 hay que suprimir la expresión “*tiene el deber de*” para guardar la debida coherencia con el resto de los

apartados que comienzan por el infinitivo del verbo correspondiente a la obligación de que se trate.

En el artículo 28, habrá que uniformar las menciones a la dirección general competente en materia de protección civil en los dos apartados, si es esta la que tiene encomendada la formación de los voluntarios de protección civil. De la forma en que está redactada parece desprenderse que hay una dirección general competente en materia de protección civil y otra que se encarga de la formación de los voluntarios en esta materia.

En el apartado 2 del artículo 28 habrá que sustituir la expresión “*que contiene*” por la de “*que contenga*” para respetar la concordancia de los tiempos verbales.

El artículo 29, por cuestión sistemática, debería cerrar el capítulo dedicado a la formación, tras la formación básica y la formación continuada y homologación, puesto que se trata de una formación específica ajena a lo que propiamente es protección civil.

En el apartado 8,c) del artículo 34 hay una coma aislada.

En el anexo I, al referirse a la descripción de las prendas, habrán de corregir la errata de la palabra “*dirección*” general competente en materia de protección civil.

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

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, algunas de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de las agrupaciones municipales de voluntarios de protección civil en la Comunidad de Madrid.

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

Madrid, a 20 de septiembre de 2018

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 414/18

Excmo. Sr. Vicepresidente, Consejero de Presidencia y Portavoz del Gobierno

C/ Pontejos nº 3 - 28012 Madrid