



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 9 5 / 2 0 2 0

(Pleno)

La Laguna, a 12 de marzo de 2020.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, en funciones, en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Agrupaciones Locales de Voluntariado y de Entidades Colaboradoras de Protección Civil de Canarias (EXP. 36/2020 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad de la consulta.

1. Por medio de escrito de 4 de febrero de 2020, con entrada en este Organismo en igual fecha, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), solicita dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto (PD) por el que se aprueba el Reglamento de Agrupaciones Locales de Voluntariado y de Entidades Colaboradoras de Protección Civil de Canarias, a propuesta de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, y de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud del Gobierno de Canarias.

La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario (art. 20.1 LCCC).

Acompaña a la solicitud de dictamen, certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 31 de enero de 2020 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

* Ponente: Sra. de Haro Brito.

2. Se ha solicitado el dictamen con carácter preceptivo, de acuerdo con lo previsto en el art. 11.1.B.b) LCCC, según el cual procede tal solicitud cuando se trate de «*Proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea*».

A este respecto, la norma proyectada se dicta en cumplimiento del mandato legislativo establecido en el art. 4.1.c) de la Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias, establece que el Gobierno de Canarias deberá promover las medidas necesarias en los C. que resulten precisos para que los ciudadanos disfruten de los siguientes derechos que les reconoce esta Ley, entre los que se encuentra el derecho a la participación en la política de seguridad, a través de asociaciones y entidades ciudadanas, tal y como de forma expresa se afirma en el Preámbulo de la norma proyectada.

Nos hallamos, pues, ante un reglamento ejecutivo, procediendo por tal motivo la emisión del preceptivo Dictamen de este Consejo Consultivo.

II

Tramitación del procedimiento de elaboración.

1. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto que se dictamina se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias, así como en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

Por lo demás, en el preámbulo del PD se justifica que la aprobación de la iniciativa y el texto de la misma aseguran el cumplimiento de los principios de buena regulación a que hace referencia el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuya aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas confirmó en su fundamento jurídico 7.b) la STC 55/2018, de 24 de mayo, con lo que se cumple con el mandato legal establecido en dicho precepto, en orden a la justificación de la adecuación de la norma a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, si bien la misma se lleva a cabo de forma sucinta.

2. Consta en el expediente la siguiente documentación:

- El informe de iniciativa reglamentaria, denominado informe justificativo, emitido por la Directora General de Seguridad y Emergencias de la extinta Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Gobierno de Canarias, de 31 de octubre de 2018, que incorpora la Memoria Económica (art. 44 y disposición final primera de la mencionada Ley 1/1983, y normas octava a undécima del Decreto 15/2016, de 11 de marzo). Así mismo, se incluye en él también el informe sobre el impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias) y el informe sobre la infancia y adolescencia (art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, añadido por la Ley 26/2015, de 28 de julio de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia) y de impacto sobre la familia (disposición adicional décima Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducida por la Ley 26/2015 de 28 de julio).

Finalmente, también se incorpora al mismo el informe de impacto de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres) en el que se concluye que la norma proyectada es pertinente al género y que la misma tiene un impacto de género positivo, pues con la misma se reducirán las desigualdades entre hombres y mujeres identificadas en tal informe.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la extinta Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Gobierno de Canarias, de 15 de enero de 2019 (art. 2.2 del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1988, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias), manifestándose que la norma proyectada no tiene incidencia fiscal, ni impacto sobre planes y programas generales, recursos humanos ni régimen presupuestario.

Así mismo, es preciso señalar que consta en el expediente remitido a este Consejo Consultivo la solicitud en tres ocasiones del preceptivo informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, mediante escrito de 2 de octubre de 2019 [normas octava a undécima del ya citado Decreto 15/2016 y el art. 26, apartado a) de su apartado 4, del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda], no constando que se haya emitido.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno (se desconoce su fecha) [art. 20.f) del Reglamento del Servicio Jurídico, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero, y normas correspondientes del Decreto del Presidente 15/2016, de 11 de marzo]

- Documentación relativa al traslado del Proyecto de Decreto a los distintos departamentos de la Administración autonómica el 26 de marzo de 2019 [norma tercera, apartado 1.e) del Decreto 15/2016, de 11 de marzo], así como del sometimiento del Proyecto a trámite de consulta e información pública, mediante la publicación del PD en la página Web del Gobierno (arts. 16.1 y 18.1 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, en concordancia con el art. 8 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de Fomento de la Participación Ciudadana), aportándose al expediente las alegaciones presentadas.

- Informes de valoración de las observaciones y alegaciones presentadas en los referidos trámites, constando el informe de participación de la consulta pública, emitido el día 18 de enero de 2019 por la Directora General de Seguridad y Emergencias; el informe sobre las observaciones del Cabildo Insular de Tenerife y de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud del Gobierno de Canarias, emitido el día 6 de noviembre de 2019 por el Director General de Seguridad y Emergencias, y, por último, el relativo a las observaciones realizadas en el informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno, emitido por el Director General de Seguridad y Emergencias el 13 de diciembre de 2019.

Además, se emitió el informe de evaluación de los resultados obtenidos durante el periodo de información pública y audiencia, emitido por la Dirección General de Emergencias el 16 de mayo de 2019.

- En relación con el informe preceptivo no vinculante en materia de procedimiento administrativo (art. 77.c) del Decreto 382/2015, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad y el art. 7 del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa), se afirma en el escrito emitido por el Director General de Modernización y Calidad de Servicios de la extinta Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad del Gobierno de Canarias, de 6 de febrero de 2019, que «*En ninguna de las previsiones del proyecto de Decreto y*

Reglamento, objeto de informe, la ciudadanía en general y a nivel particular se dirige a la APCAC - Administración Pública de la Comunidad Autónoma Canaria- dado que las comunicaciones se realizan a través de las entidades locales o Entidades Colaboradoras, que una vez autorizan ceder sus datos, es el órgano competente en Protección Civil de la APCAC el que emite las acreditaciones, homologaciones formativas o identificativas, estando previstas que se realicen por medios electrónicos.

2. Por lo anteriormente expuesto no procede la emisión del informe solicitado (...).».

- Informe favorable de la Comisión de Protección Civil y Atención de Emergencias en Canarias, prevista en el art. 30 de la Ley 9/2007.

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 28 de enero de 2020 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

III

Estructura del Proyecto de Decreto.

Consta el presente Proyecto de Decreto de la siguiente estructura y contenido:

1) Una parte expositiva que incluye el Preámbulo, en el que se justifica y contextualiza el proyecto normativo.

2) Una parte dispositiva, que se compone de artículo único, por el que se aprueba el Reglamento de Agrupaciones Locales de Voluntariado y de Entidades Colaboradoras de Protección Civil de Canarias así como de una parte final y un Anexo.

La parte final comprende:

- Tres disposiciones adicionales, por las que se regulan: el distintivo de Protección Civil de Canarias; la elaboración del Manual de uso e identidad del distintivo de Protección Civil de Canarias y los modelos de comunicación y protección de datos.

- Cuatro disposiciones transitorias, por las que se regula: el régimen transitorio de la Entidades de Voluntariado Colaboradoras de Protección Civil ya acreditadas; la adaptación de los Reglamentos de Organización y Funcionamiento de las Agrupaciones Locales de Voluntariado de Protección Civil; el régimen de adecuación

del personal voluntario integrado en las Agrupaciones Locales de Voluntariado de Protección Civil que se inscriban y adecuación de la uniformidad y vehículos de las Agrupaciones que se inscriban.

- Una disposición derogatoria única.

- Tres disposiciones finales por las que: se modifica el Decreto 13/2002, de 13 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 4/1998, de 15 de mayo, de Voluntariado de Canarias, y se modifica el Decreto 329/1995, de 24 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales; se faculta al Consejero o Consejera competente en materia de protección civil para dictar las disposiciones que sean necesarias para la ejecución del presente Decreto y se prevé la entrada en vigor de la norma proyectada al día siguiente al de su publicación en el BOC.

Finalmente, el Anexo contiene el Reglamento que aprueba el Proyecto de Decreto, que comprende cuarenta y tres artículos, estructurados de la siguiente manera y con el siguiente contenido:

- El Capítulo I (arts. 1-3), rubricado «*Disposiciones Generales*» regula el objeto, ámbito de aplicación y definiciones.

- El Capítulo II (arts. 4-6), que se intitula «*Registro de Agrupaciones Locales de Voluntariado de Protección Civil y de Entidades Colaboradoras de Protección Civil*», regulándose la creación y contenido del Registro de Agrupaciones Locales de Voluntariado de Protección Civil, la creación y contenido del Registro de Entidades Colaboradoras de Protección Civil y el uso de ambos Registros.

- El Capítulo III (arts. 7-34), titulado «*Agrupaciones Locales de Voluntariado de Protección Civil de Canarias*», el cual se divide en seis secciones, regulándose en ellas respectivamente las atribuciones que asumen las Administraciones Públicas de Canarias; funcionamiento y medios; actividades y actuaciones; de las personas voluntarias integrantes de las Agrupaciones; estructura operativa y clasificación del voluntariado y régimen común del voluntariado y bajas.

- El Capítulo IV (arts. 35-39), bajo el título «*Entidades de Voluntariado y resto de entidades sin ánimo de lucro, colaboradoras de protección civil*», contiene la regulación, entre otras materias, de la participación en el Sistema Canario de Seguridad y Emergencias, la acreditación de las Entidades de Voluntariado de Protección Civil y reconocimiento de su condición como Entidades Colaboradoras de Protección Civil y procedimiento para la inscripción, actualización y baja de

entidades sin ánimo de lucro, que no sean de voluntariado, en el Registro de Entidades Colaboradoras de Protección Civil.

- El Capítulo V (arts. 40-43), rubricado «*Medidas de Fomento de la Acción Voluntaria*», en el que se regula la coordinación de Agrupaciones y de las Entidades de Voluntariado de Protección Civil; el uso de medios y materiales de Protección Civil de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Voluntariado Honorífico de Canarias y la promoción de encuentros e intercambio de experiencias.

A su vez, dicho Reglamento contiene cuatro Anexos relativos, respectivamente, al distintivo de Protección Civil de Canarias; contenido y estructura de los Registros; contenido del curso específico de Coordinación Principal o Jefatura de Agrupaciones Locales de Voluntariado de Protección Civil de Canarias y distintivos, uniformidad y vehículos de las Agrupaciones.

IV

Objeto y finalidad del Proyecto de Decreto.

En cuanto al objeto del presente PD, se lleva a cabo con el mismo el establecimiento del régimen jurídico, incluyendo organización y funcionamiento que deben ostentar tanto las Agrupaciones Locales de Voluntariado de Protección Civil, como las Entidades Colaboradoras en dicho ámbito, para no sólo ser incluidas en los Registros que crea la norma, sino para lograr con ello que puedan integrarse y participar de forma coordinada en el Sistema Canario de Seguridad y Emergencias, dando cumplimiento así al mandato legislativo ya referido con anterioridad.

A la hora de concretar la finalidad de la norma proyectada, en su preámbulo, se afirma que la colaboración y participación ciudadana, coordinada, fomentada e instrumentada a través de las Agrupaciones Locales de Voluntariado de Protección Civil y las Entidades Colaboradoras constituyen el soporte básico en el ámbito de la autoprotección y de la solidaridad social, y se señala que por tal motivo resulta de especial importancia regular «(...) *la actividad de este voluntariado, fomentar su capacitación, garantizar su seguridad, concretar las actividades y acciones que pueden desarrollar y lograr una adecuada integración en el marco de la gestión de emergencias en la Comunidad Autónoma de Canarias, todo ello teniendo en cuenta que por la propia naturaleza de las actividades que pueden desarrollar se*

encuentran expuestos a mayores riesgos que los que derivan del desempeño de actividades en otras áreas de interés social».

Así mismo, se indica que con la norma proyectada se persigue establecer un régimen general y único de aplicación a todas las formas de participación ciudadana en el ámbito del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias, coordinar con la normativa específica del voluntariado el Registro de las Entidades de Voluntariado Acreditadas que obtengan su reconocimiento como Entidades Colaboradoras en materia de protección civil, lo que implica llevar a cabo la actualización de la nomenclatura de la disposición adicional sexta del citado Decreto 13/2002, de 13 de febrero, sustituyendo en su letra f) la denominación de Protección ciudadana por la de Protección Civil, siendo este, según se afirma en el preámbulo del PD, un concepto acorde a la propia normativa estatal y estatutaria de este tipo de voluntariado.

Finalmente, en dicho preámbulo también se afirma que se busca lograr el reconocimiento y registro de las entidades sin ánimo de lucro que, no siendo entidades de voluntariado, colaboran en la prestación de los Servicios de Protección Civil y Emergencias en la Comunidad Autónoma de Canarias, para con ello obtener, bajo una única denominación, que queden englobadas en lo que serán las Entidades Colaboradoras de Protección Civil de Canarias y la unificación y homologación de un conjunto de requisitos exigibles, tanto para las entidades de voluntariado, como resto de entidades sin ánimo de lucro, que no sean de voluntariado, pero que operen en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias.

V

Marco competencial de la Comunidad Autónoma.

1. En el objeto de la norma proyectada confluyen dos materias distintas, si bien ambas están relacionadas, que son la *«protección civil»* y el *«voluntariado»*. En relación con la primera de ellas en el art. 149.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), tras su reforma llevada a cabo a través de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, se dispone que:

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia de protección civil, de acuerdo con la legislación estatal, que incluye, en todo caso, la regulación, planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que comprende los servicios de prevención y extinción de

incendios, respetando las competencias del Estado en materia de seguridad pública».

Sobre este título competencial se ha pronunciado este Consejo Consultivo, siguiendo la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, así en el Dictamen 394/2006, de 21 de noviembre, que tuvo por objeto el Proyecto de Ley, que posteriormente devendría en la Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias, Sistema al que se incorporaran la Agrupaciones Locales y Entidades Colaboradoras en materia de Protección Civil que se inscriban en los Registros previstos en el PD, se manifiesta al respecto de la «*seguridad ciudadana*» en la que se incluye la «*protección civil*» que:

«(...) el Tribunal Constitucional ha sentado la siguiente doctrina, ya apuntada en el DCC 146/2006:

“A. La seguridad pública es una “actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano”, incluye “un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido”.

(...) En lo que pueda afectar a materia de protección civil, es procedente recordar lo que este Consejo expresaba en su Dictamen nº 84/2001, de 19 de julio:

“ (...) no puede desconocerse que en el Estatuto de Autonomía de Canarias se regulan competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de sanidad e higiene; montes y aprovechamientos forestales y protección del medio ambiente, incluidos los vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (arts. 32.7, 10 y 12, EAC), en los que pueden darse importantes situaciones de emergencia necesitadas de protección civil. Es más, como afirma el mismo Tribunal Constitucional, “por la misma naturaleza de la protección civil, que persigue la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia, se produce en esta materia un encuentro o concurrencia de muy diversas Administraciones Públicas (de índole o alcance municipal, supramunicipal o insular, provincial, autonómico, estatal) que deban aportar sus respectivos recursos y servicios”. Desde esta perspectiva y en principio, la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar. Ello puede suponer, de acuerdo con los términos de los respectivos Estatutos, “que la Administración autonómica sea competente en esa materia” (STC 133/1990, de 19 de julio, FJ 6).”», doctrina que resulta ser aplicable a la norma proyectada.

2. En lo que se refiere a la segunda materia competencial referida, este Consejo Consultivo ha manifestado en el Dictamen 111/1996, que se emitió en relación con el Anteproyecto de Ley del Voluntariado (Ley 4/1998, de 15 de mayo, de Voluntariado de Canarias), lo siguiente:

«La norma jurídica básica en que se fundamenta la regulación del fenómeno del voluntariado es la Constitución española, en concreto sus art. 1 y 9.2. Sin embargo, no debe dejar de mencionarse que esta orientación de fomento de esta actividad tiene igualmente su causa en diversos textos internacionales. Fundamentalmente, la Carta Social Europea, ratificada por España el 29 de abril de 1980, cuyo art. 12 contiene el compromiso para los Estados partes de estimular la participación de los individuos y de las organizaciones benéficas y de otra clase en la creación o mantenimiento de los servicios sociales. Igualmente y aunque con distinto valor jurídico, la Recomendación de 21 de junio de 1985 del Comité de Ministros del Consejo de Europa se dedica especialmente a la materia, configurando los caracteres definidores del voluntariado a fin de que sean asumidos por los Estados en sus regulaciones.

Por lo que respecta a la competencia de la CAC para adoptar una norma como la proyectada, cuenta con competencia exclusiva en materia de “asistencia social y servicios sociales. Fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, asistencial” (art. 29.7 EA) y, aunque con menor incidencia, en materia de fomento de la cultura y la investigación, deporte, ocio y esparcimiento (apdos. 8, 9 y 15 EA).

Al margen de estos títulos competenciales específicos, la CAC ha asumido como tarea suprema, entre otras, la solidaridad entre todos cuantos integran el pueblo canario (art. 1 EA).

Con esta actuación normativa, la CAC responde a los principios básicos que diseñan el voluntariado, la participación social y la solidaridad, actuando como complemento de la actividad pública. Se suma así nuestra Comunidad a la labor emprendida con anterioridad por otras Comunidades Autónomas e incluso por el Estado (Ley 6/1996, de 15 de enero, reguladora del Voluntariado Social). Entre las primeras, la Ley aragonesa 9/1992, de 7 de octubre, la Ley de la Comunidad de Madrid 3/1994, de 19 de mayo y la de Castilla-La Mancha 4/1995, de 16 de marzo. Todo ello sin perjuicio de que gran parte de las Comunidades Autónomas, entre ellas la canaria, hayan establecido reglas específicas sobre el voluntariado, la mayoría de tipo programático, en su regulación de los Servicios Sociales. En nuestro caso, la Ley 9/1987, de 28 de abril [Preámbulo 2, pfo. 13; arts. 6.3.b), 13.1.j) y k), 15.2 y 20]», lo que también es aplicable a este PD.

Así mismo, se ha de tener en cuenta que, en la actualidad, tales competencias se regulan específicamente en el art. 147.1 EAC, que dispone que «1. *Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de*

voluntariado, que incluye, en todo caso, la definición de la actividad, así como la regulación y la promoción de las actuaciones destinadas a la solidaridad y a la acción voluntaria, que se ejecuten individualmente o a través de instituciones públicas o privadas» y en el art. 142.1. EAC se establece que «1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que incluye, en todo caso:

a) La regulación y la ordenación de los servicios sociales, las prestaciones técnicas y económicas con finalidad asistencial o complementaria de otros sistemas de previsión pública, así como de los planes y los programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de pobreza o de necesidad social.

b) El control de los sistemas privados de protección social complementaria».

3. Es necesario tratar otra cuestión de carácter competencial ligada de forma directa a la autonomía local, concretamente en lo que atañe a la Agrupaciones Locales de Voluntariado de Protección Civil, que, como se afirma en el informe de evaluación de los resultados obtenidos durante el periodo de información pública y audiencia ya referido, «(...) A este respecto, hay que aclarar que en la Comunidad Autónoma de Canarias, en tanto no se legisle al respecto, la Agrupaciones son estructuras organizativas que se mueven en el amplio margen que la Constitución y las leyes dan a la auto-organización de los municipios, es decir, a su autonomía municipal. Son, por tanto, resultado del ejercicio de la acción voluntaria en Protección Civil en el ámbito de la Administración local, porque tienen competencias para ello, que tradicionalmente se han denominado y se siguen denominando Agrupaciones, coincidiendo, en sentido práctico, entidad local por entidad local, con el concepto que ahora se ha redefinido en dicho artículo», definiéndolas en la propia norma proyectada como «modelo organizativo, sin personalidad jurídica, creado y regulado por la Administración Local en uso de su autonomía, encuadrado en la estructura orgánica de Protección Civil local, por las que se articula la colaboración y participación de la ciudadanía de manera voluntaria, organizada y jerárquica prestando apoyo humano y material en este área de competencia municipal, desarrollando actividades de colaboración en su ámbito local y de manera coordinada con el resto de Agrupaciones locales y servicios de Protección Civil del resto de las Administraciones Públicas» [art. 3.b PD], todo lo cual implica que nos hallamos ante entidades pertenecientes al ámbito local.

Pues bien, en relación con ello se ha de partir de que la regulación contenida en la norma proyectada, en lo que se refiere a tales Agrupaciones, está constituida exclusivamente por el régimen jurídico que les es exigible para que sea posible su inscripción en el Registro de Agrupaciones Locales de Voluntariado de Protección Civil de la CAC, siendo tal inscripción siempre potestativa, como con toda claridad se afirma en el preámbulo de la norma proyectada, inscripción que produce el efecto de integrarlas no sólo en el Sistema Canario de Seguridad y Emergencias, sino incluso en el ámbito del Sistema Nacional de Protección Civil, participando coordinadamente en ambos.

El régimen jurídico contenido en la norma proyectada no puede constituir de ningún modo una regulación general por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) de tales Agrupaciones, ya que ello solo corresponde a los Ayuntamientos en el ejercicio de su autonomía municipal, sino que se debe ceñir a los efectos de hacer posible la mencionada inscripción y la participación coordinada en los respectivos Sistemas de todas las Agrupaciones que formaran parte de los mismos, pues lo contrario podría suponer una invasión de dicha autonomía local. A ello se debe añadir que una de las salvaguardas de dicha autonomía local prevista en la norma proyectada, lo constituye el que dicho régimen previsto en ella sea de aplicación potestativa a tales Agrupaciones, como ya se señaló, con lo que también la norma en dicho aspecto es respetuosa con la autonomía local.

Por último, con la finalidad de concretar este límite competencial es preciso recordar la doctrina reiterada y constante de este Consejo Consultivo acerca de la autonomía local. En el Dictamen 34/2015, de 29 de enero, entre otros (por ejemplo, DCCC 172/2014), se señala que:

«El art. 137 CE enuncia con carácter general el principio de autonomía territorial en relación con los Municipios, las Provincias y las Comunidades Autónomas, vinculándolo a la gestión de sus respectivos intereses. Con referencia a los Municipios, el art. 140 CE garantiza su autonomía y establece las bases constitucionales de su estructura institucional, como se hace con respecto a las Diputaciones provinciales en el art. 141 CE. “Respecto a los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos” (art. 141.4 CE).

El perfil de la autonomía local se ha venido configurando por la jurisprudencia constitucional (STC 240/2006, STC 252/2005, entre otras) defiriendo (sic, difiriendo) su conformación institucional al legislador ordinario al que no se fija más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza en el

círculo de los intereses respectivos definitorios de "los elementos esenciales" o del "núcleo primario" del autogobierno de los entes locales territoriales.

Para la efectividad de tal autonomía, "la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública da que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos".

Tales principios "concuerdan con la determinación del alcance de la autonomía local en la Carta Europea de la Autonomía Local y con los principios inspiradores de la organización autonómica en el Estatuto de Autonomía".

Los arts. 137, 140 y 141 CE suponen, pues, «el derecho de la Comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos les atañen (...). Para el ejercicio de esa participación (...) los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible» (STC 32/1981), no pudiendo las Comunidades locales «ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer (...). Por todo ello, el Tribunal Constitucional deja sentado que la garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia» (STC 214/1989, con cita de la STC 32/1981), añadiendo que esta garantía institucional que constituye la autonomía local se erige frente al legislador ordinario como un contenido mínimo de autonomía que ha de respetar, pero más allá de este límite, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal que, por tanto, permite configuraciones legales siempre que respeten la garantía institucional (STC 170/1989).

El legislador estatal, en ejercicio de la competencia que le reconoce el art. 149.1.18ª de la Constitución, puede y debe establecer una regulación normativa uniforme y de vigencia en todo el territorio español, configurando un modelo local común que comprenda tanto la vertiente subjetiva o de construcción institucional de los entes locales, como la objetiva de determinación de las competencias que se les atribuyen, incluyendo igualmente la regulación de las relaciones existentes entre sí y con otras Administraciones Públicas. Se trata, en todo caso, de una regulación de carácter básico que, como tal, debe permitir un ulterior desarrollo por las Comunidades Autónomas, cuyos Estatutos de Autonomía les atribuyen, con distinto alcance, competencias en materia de régimen local (SSTC 25/1983, 76/1986,

99/1987, 214/1989, 159/2001, 240/2006, 134/2011, y 132/2012, entre otras)», de aplicación a la norma proyectada.

4. Por último, consta en el PD la regulación de diversos procedimientos administrativos, lo que se hace al amparo del título competencial que ostenta la CAC correspondiente a los procedimientos derivados de las especialidades propias de esta Comunidad, establecido en el art. 106 EAC.

VI

Observaciones generales al Anexo (Reglamento).

1. En la norma proyectada abundan los reenvíos normativos concretos, tal y como se observa en los arts. 3.c) y d), 5.2, 6.2, 17, 19.2.f) y 4, 21.3, 28.1, 36.1.2.g) y 3, 37.1 y 40.2, siendo conveniente la sustitución de los mismos o bien por reenvíos más generales o añadiéndoles la expresión «o normativa que la sustituya» a los existentes, con lo que se evitaría los problemas de obsolescencia que podría conllevar el posible cambio normativo.

2. Se observa discordancia entre lo previsto en el artículo 1.2.a) de la norma, a tenor del cual las Agrupaciones Locales de Voluntariado de Protección Civil que se inscriban, a efectos del contenido del Reglamento, se denominarán abreviadamente como Agrupaciones, y la redacción de algunos artículos del Capítulo III de la norma proyectada, que regula las Agrupaciones Locales de Voluntariado de Protección Civil, puesto que a lo largo de su articulado se utiliza unas veces «Agrupaciones inscritas» y otra, simplemente «Agrupaciones», sin mención alguna a tal inscripción, lo que podría parecer que obedece a una distinción no meramente terminológica sino también de contenido.

No obstante, si se interpreta dicho Capítulo mediante un criterio sistemático y teniendo en cuenta lo señalado en el referido art. 1.2.a), a tenor del cual la norma proyectada regula el régimen común de las Agrupaciones Locales de Voluntariado de Protección Civil que se inscriban entendiéndose que tan sólo de éstas, la redacción de los art. 13 y 14 debería ser corregido, en el sentido de eliminar "inscritas".

VII

Observaciones al contenido del PD.

- Disposición transitoria primera.

En su punto segundo se observa un reenvío concreto a la hora de regular el procedimiento para efectuar la actualización de la acreditación de las Entidades de Voluntariado, regulado en el Decreto 13/2002, de 13 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 4/1998, de 15 de mayo, de Voluntariado de Canarias, siendo aplicable a ello lo manifestado al respecto en las observaciones generales.

- Disposición transitoria cuarta.

En ella se regula la adecuación de la uniformidad y vehículos de las Agrupaciones que se inscriban, que se producirá a partir de la inscripción plena de la correspondiente Agrupación, lo cual no es más que otro efecto jurídico de la inscripción, aplicable a todas y cada una de las Agrupaciones Locales existentes, razón por lo que difícilmente puede considerarse como una verdadera disposición transitoria, ni siquiera en los supuestos contemplados en la directriz vigesimoquinta, puntos 1 y 5 del ya referido Decreto 15/2016, en los que se establece respectivamente *«1. los que establezcan una regulación autónoma y diferente a la establecida por las leyes nueva y antigua para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley nueva»* y *«los que, para facilitar la aplicación definitiva de la ley nueva, declaren la pervivencia o ultraactividad de la ley antigua, para regular situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor de la ley nueva»*, por ello se considera que no nos hallamos ante una verdadera disposición transitoria, sino ante una materia propia del régimen general contenido en el articulado del Reglamento proyectado.

- Disposición final segunda, punto primero.

A través de la misma se faculta a la Consejera o Consejero competente en materia de protección civil a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo del Reglamento de Agrupaciones Locales de Voluntariado y de Entidades Colaboradoras de Protección Civil de Canarias, lo que implica la habilitación para el desarrollo normativo a través de reglamento a la persona titular de la Consejería.

Pues bien, en el reciente Dictamen de este Consejo Consultivo 13/2020, de 16 de enero, siguiendo la doctrina reiterada y constante de este Organismo en la materia, se afirma que:

«En nuestro Dictamen 395/2016, de 24 de noviembre, sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Municipal de Canarias, ya advertimos que las habilitaciones para el desarrollo normativo a través de reglamento dadas al titular de la Consejería competente han de ser de carácter excepcional.

Más recientemente, en nuestro Dictamen 504/2018, de 7 de noviembre, ya señalamos, en relación con una disposición de similar contenido a la presente, lo siguiente:

“(…) esta disposición final que ahora nos ocupa debe ser reparada, en la medida en que es claro también que es a aquel órgano –esto es, al Gobierno de Canarias– al que le corresponde el ejercicio de la potestad reglamentaria y sin que a su vez pueda deferirla (sic, diferirla) a otros órganos, como contempla esta disposición, para el ejercicio de una especie de potestad reglamentaria de segundo grado, con el alcance general que plantea, y sin quedar contraída la remisión indicada a la concreción de algún aspecto parcial contenido en la regulación reglamentaria establecida por el máximo órgano ejecutivo”.

La LSC, en su disposición final undécima, autoriza sólo al Gobierno a dictar las normas y disposiciones que sean necesarias para el desarrollo de lo dispuesto en la Ley, por lo que atribuirle tal habilitación al titular de la Consejería sin expresa previsión legal contradice la Disposición final undécima de la Ley 4/2017.

Por su parte, de acuerdo con las observaciones anteriores, el desarrollo normativo únicamente es del Reglamento, no del Decreto, que se ha de limitar a aprobarlo».

Nos reafirmamos con carácter general en esta doctrina, porque, de otro modo, si cupiera efectuar una remisión genérica en los términos que se pretende, se estaría sustrayendo de la potestad reglamentaria a su verdadero titular que es el Gobierno de Canarias y no sus miembros singularmente considerados, de acuerdo con lo dispuesto por el propio Estatuto de Autonomía (art. 50.3). Distinto sería que por ley pueda atribuirse directamente a éstos el ejercicio de la indicada potestad, porque si bien el Estatuto de Autonomía no otorga la indicada potestad del mismo modo a los Consejeros, de conformidad con lo dispuesto con las leyes, como hace la Constitución, en el caso del Gobierno de la Nación (art. 97), le es dable al titular de la potestad legislativa disponer la correspondiente habilitación normativa a favor de aquéllos, en las condiciones requeridas por el ordenamiento jurídico», doctrina que resulta aplicable a este caso.

-Observaciones al Anexo (Reglamento).

Sin perjuicio de las observaciones realizadas con carácter general, que afectan a diversos artículos del Reglamento que se pretende, procede realizar las siguientes observaciones al articulado del mismo:

- Artículo 1.1.

En este precepto constan dos reenvíos a su apartado segundo que son del todo innecesarios, siendo conveniente su eliminación para con ello dotar al texto normativo de mayor claridad.

- Artículo 6.1.

En su párrafo primero se establece que «Los Registros que refiere este Reglamento estarán adscritos al órgano competente en materia de protección civil de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias», lo que constituye una reiteración innecesaria de lo dispuesto en el art. 5.1 y 2 del Reglamento, cuyo contenido además excede del que corresponde al propio precepto si se atiende a su título «Uso de los registros» y a su contenido restante por el que se establece el carácter público de los Registros y el modo de acceso a los mismos por parte de las personas que figuren en ellos.

- Artículo 19.2 a).

En el mismo se establece que *«a) La persona solicitante habrá de tener más de dieciséis años cumplidos en el momento de realizar su solicitud de ingreso en la agrupación. En el supuesto de mayores de dieciséis y menores de dieciocho años se deberá contar con el consentimiento de sus progenitores, tutores o representantes legales, salvo que consten como emancipados.*

En los términos de la legislación de voluntariado y de participación de la juventud, las entidades locales podrán incorporar a los Reglamentos de Organización y Funcionamiento de sus Agrupaciones, la posibilidad de admitir las solicitudes de menores de dieciséis años de edad y mayores de catorce para realizar acciones de voluntariado si cuentan con la autorización expresa de sus progenitores, tutores o representantes legales, para participar en las actividades que no perjudiquen su desarrollo y formación íntegra y siempre que carezcan de cualquier riesgo para su plenitud física y psíquica. Dicha autorización deberá efectuarse mediante comparecencia por escrito ante persona funcionaria de la propia entidad local tramitadora de la solicitud o mediante aportación de cualquier otro medio válido en derecho que deje constancia fidedigna de esta».

Sin embargo, el art. 8.2 de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado permite ser voluntario a partir de los 12 años al establecer que *«2. Los menores de edad podrán tener la condición de voluntarios siempre que se respete su interés superior de acuerdo con lo previsto en la legislación de aplicación y cumplan los siguientes requisitos:*

a) Los mayores de 16 y menores de 18 años deberán contar con el consentimiento de sus progenitores, tutores o representantes legales.

b) Los menores de 16 años y mayores de 12 podrán llevar a cabo acciones de voluntariado si cuentan con la autorización expresa de sus progenitores, tutores o representantes legales en la que se valorará si aquellas perjudican o no su desarrollo y formación integral», sin olvidar que, según su disposición final cuarta, esta Ley se dicta al amparo del art. 149.1.1.^a de la Constitución Española, en virtud del cual, el Estado tiene competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Todo lo cual supone que este límite de los 14 años, especialmente, cuando los menores no realizaran actuaciones que perjudiquen su desarrollo y formación íntegra y que carezcan de cualquier riesgo para su plenitud física y psíquica, sea de dudosa legalidad, debiendo además, el texto, adaptarse a las previsiones contenidas en la ley a la que desarrolla.

-Artículo 19.2 c).

No se encuentra justificado en el expediente porqué se exime a las personas menores de edad de la obligación de acreditar, con la solicitud necesaria para la adquisición de la condición de persona voluntaria de una Agrupación, mediante una declaración responsable, que no tienen antecedentes penales no cancelados por delitos de violencia doméstica o de género, por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual del otro cónyuge o de los hijos, o por delitos de tráfico ilegal o inmigración clandestina de personas o por delitos de terrorismo, y ello aún cuando los menores de edad, pero mayores de 14 años, pueden incurrir en responsabilidades penales en estos tipos delictivos.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto que se dictamina se considera, en términos generales, ajustado al ordenamiento jurídico que le es de aplicación, sin perjuicio de las observaciones realizadas en los fundamentos VI y VII de este Dictamen.