



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero
y Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Valladolid el día 8 de junio de 2006, ha examinado el *expediente relativo al anteproyecto de Ley de Seguridad Ciudadana de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 6 de marzo de 2006 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al anteproyecto de Ley de Protección Ciudadana de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 9 de marzo de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 257/2006, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de Ley de Protección Ciudadana de Castilla y León consta de una exposición de motivos, ochenta y cuatro artículos distribuidos en un título preliminar y tres títulos, seis disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.



El texto remitido se acompaña de un índice de documentos comprensivo de: texto inicial del anteproyecto, informes de la Administración Autonómica, informe de otras Administraciones Públicas, audiencia de los interesados, informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, memoria, estudios e informe y texto definitivo.

La amplia exposición de motivos resalta que con la Ley de Protección Ciudadana se dota a la Comunidad de Castilla y León de un marco normativo novedoso que tiene por objeto, por un lado, promover la seguridad integral de sus ciudadanos implementando las medidas para evitar y controlar las situaciones de riesgo y, por otro, una mejora en la prestación de asistencia a los ciudadanos cuando éstos sufran o perciban que existe un peligro.

El título preliminar, "Disposiciones Generales", contiene seis artículos en los que se regula el objeto y finalidad de la ley, su ámbito de aplicación, el sistema de protección ciudadana, el funcionamiento de dicho sistema, su organización territorial y las actuaciones de las Administraciones Públicas en relación con el sistema de protección ciudadana.

El título I, "Políticas de prevención y control de los riesgos", se compone de cuatro capítulos. El capítulo I, dedicado a la "Prevención y control de riesgos", contiene los artículos 7 a 17; el capítulo II dedica los artículos 18 y 19 a la "Planificación"; el capítulo III regula las "Infracciones" en sus artículos 20 a 24; y el capítulo IV hace referencia a las "Sanciones" en sus artículos 25 a 34.

El título II, "Asistencia a los ciudadanos", se divide en tres capítulos. El capítulo I regula los "Servicios para la asistencia ciudadana" en sus artículos 35 a 52; el capítulo II se refiere a la "Organización para la asistencia ciudadana" en los artículos 53 a 56; y el capítulo III se dedica a los "Mecanismos de coordinación" en los artículos 57 a 60.

El título III, "Procedimientos de actuación", consta de cuatro capítulos. El capítulo I contiene las "Disposiciones Generales" en los artículos 61 a 65; el capítulo II regula el "Procedimiento de actuación en situaciones de emergencia" en los artículos 66 a 69; el capítulo III se refiere a las "Situaciones de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria" en los artículos



70 a 77; y el capítulo IV se ocupa del “Procedimiento de rehabilitación” en los artículos 78 a 84.

La disposición adicional primera se refiere a la inspección; la disposición adicional segunda a la homologación de los cuerpos de extinción de incendios y de salvamento; la disposición adicional tercera establece que la Junta de Castilla y León desarrollará conjuntamente con la Ley de Protección Ciudadana el Estatuto de los Servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento; la disposición adicional cuarta hace referencia a la unidad de formación de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento en la Comunidad de Castilla y León; la disposición adicional quinta a las tasas y precios públicos; y la disposición adicional sexta a la Comisión de protección ciudadana.

La disposición derogatoria única señala que quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en la presente ley.

La disposición final primera se refiere a la promoción de la creación del Centro de asistencia ciudadana.

La disposición final segunda se ocupa de la Escuela de protección ciudadana de Castilla y León.

La disposición final tercera regula la promoción de la creación de un Consorcio regional de prevención y extinción de incendios.

La disposición final cuarta faculta a la Junta de Castilla y León para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de los preceptos de esta ley.

La disposición final quinta dispone la entrada en vigor de la ley.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de documentos que lo conforman, figura la memoria justificativa del borrador del anteproyecto de Ley de Protección Ciudadana de Castilla y León, comprensiva de los siguientes apartados:



- Marco normativo de la futura Ley de Protección Ciudadana de Castilla y León.

- Informe sobre la necesidad y oportunidad de la futura Ley de Protección Ciudadana de Castilla y León, en el que se exponen las razones de su necesidad y conveniencia.

- Estudio económico, en cuyo apartado se expresa que se prevé que la aprobación de esta ley no conlleve coste adicional a los ya existentes derivados de la gestión de las competencias en materia de Protección Civil.

- Tabla de vigencias. Se consigna que la aprobación y entrada en vigor de esta ley no deroga, ni total ni parcialmente, ninguna disposición de carácter general de igual o inferior rango que se hubiera dictado en esta Comunidad Autónoma con anterioridad a la aprobación de la misma.

- Análisis de las observaciones realizadas al anteproyecto de ley.

- Trámite de audiencia cumplimentado mediante la publicación en el "Boletín Oficial de Castilla y León", de fecha 12 de abril de 2006, del trámite de información pública del anteproyecto de Ley de Protección Ciudadana de Castilla y León.

- Informes de las restantes Consejerías, emitiéndolo las de Fomento, Hacienda, Medio Ambiente y Sanidad; así como del Delegado del Gobierno en Castilla y León y los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León en Burgos, León y Segovia.

- Obra igualmente en el expediente remitido, como preceptivo, el informe de la Dirección de Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León, emitido el día 16 de febrero de 2005.

Después de este proceso de consultas, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial elaboró el anteproyecto de ley sometido a consulta.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.



Tercero.- Mediante Acuerdo de la Presidenta del Consejo, de fecha 16 de marzo de 2006, se solicita a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial que complete la documentación remitida, al faltar la acreditación del trámite de audiencia a terceros interesados, y se declara la suspensión del cómputo del plazo para emitir el dictamen.

Con fecha 12 de mayo de 2006 tiene entrada en el registro del Consejo Consultivo la documentación requerida. Mediante Acuerdo de la Presidenta del Consejo de fecha 18 de mayo de 2006, se acuerda levantar la suspensión para la emisión del preceptivo dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé el Consejo Consultivo de Castilla y León como superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de Castilla y León, y encomienda al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

Con ese fin las Cortes de Castilla y León aprobaron la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, cuyo artículo 4.1.c) califica como preceptiva la consulta a esta Institución para el supuesto de anteproyectos de ley, reservando esta competencia para el Pleno (artículo 19.2).

2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 51.1 del Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.



Para el supuesto de los anteproyectos de ley ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (en adelante LGACyL). Conforme a dicho precepto, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) La expresión de haber dado el trámite de audiencia cuando fuere preciso y efectuado las consultas preceptivas.

La ley citada exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los Servicios Jurídicos de la Comunidad y se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

En el presente caso, del estudio de la documentación enviada cabe concluir que el procedimiento ha sido tramitado correctamente, adecuándose a lo previsto en la normativa de aplicación ya descrita.

3ª.- Marco competencial.

La protección civil no está prevista en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León como competencia específica, sin embargo, ha de entenderse que la Comunidad de Castilla y León es competente para desarrollar actuaciones de protección civil en ejecución de otros títulos competenciales que sí se recogen expresamente en el Estatuto de Autonomía, como son los siguientes: competencias relativas a la vigilancia y protección de edificios e instalaciones y en materia de policía local previstas en el artículo 33 del Estatuto; competencias en materia de sanidad del artículo 34.1.1ª; en materia



de carreteras del artículo 32.1.4^a; en espectáculos públicos del artículo 32.1.25^a; en montes del artículo 32.1.9^a; y en transporte de mercancías y viajeros del artículo 36.15.

Asimismo, es doctrina del Tribunal Constitucional establecida en las Sentencias 123/1984, de 18 de diciembre, y 133/1990, de 19 de julio, que reconocen la concurrencia de competencias en esta materia, de protección civil, entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

En todo caso la competencia autonómica en materia de protección civil tiene como límite la existencia de un posible interés nacional o supraautonómico.

Como ya se ha señalado, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre las competencias de las Comunidades Autónomas y del Estado en materia de protección civil en su Sentencia 123/1984, de 18 de diciembre, dictada con ocasión del conflicto de competencias interpuesto por el Gobierno del Estado frente al Gobierno Vasco, en relación con el Decreto 34/1983, de creación de Centros de Coordinación Operativa.

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



asuman la coordinación y demás facultades relacionadas con las policías locales (...)".

En la expresada sentencia, el Alto Tribunal reconoció y dedujo la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de protección civil directamente de la Constitución y del Estatuto.

La anterior doctrina fue ratificada por la señalada Sentencia 133/1990, de 19 de julio, dictada con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra la Ley estatal 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil. En esta sentencia expresó que "(...) en la materia específica de la protección civil se producen unas competencias concurrentes del Estado (en virtud de la reserva del art. 149.1.29) y de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en sus Estatutos en virtud de habilitaciones constitucionales".

El Tribunal afirmó, tras reconocer la competencia autonómica en materia de protección civil, que se encuentra con determinados límites que derivan de la existencia de un posible interés nacional o supraautonómico que puede verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia: bien por la necesidad de prever la coordinación de Administraciones diversas, bien por el alcance del evento (afectando a varias Comunidades Autónomas) o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones Públicas afectadas y una aportación de recursos de nivel supraautonómico.

Por último, la redacción de la norma debe ser especialmente respetuosa con el principio, consagrado constitucionalmente, de la autonomía local, y en particular en preceptos como el artículo 40 y la disposición adicional segunda.

De acuerdo con el artículo 26.1.d) de la LGACyL corresponde a los Consejeros preparar y presentar a la Junta anteproyectos de ley, proyectos de decreto y propuestas de acuerdos relativos a las cuestiones propias de su Consejería. Esto, puesto en relación con las competencias señaladas en los párrafos anteriores, deja claro que la competencia para elaborar el citado anteproyecto corresponde al Consejero de Presidencia y Administración Territorial.



4ª.- Observaciones al articulado.

Consideraciones generales.

En primer lugar, y en cuanto al expediente remitido, tal y como puso de manifiesto el Consejo de Estado en su Dictamen 2096/2003, de 10 de julio, "se advierte una mala práctica administrativa consistente en elaborar informes aparentemente rutinarios sin incluir un análisis de fondo sobre el anteproyecto o proyecto (...) tales informes (...) terminan con la escueta expresión «no hay observaciones que formular»". Tal y como señala este Órgano Consultivo, "esta práctica puede privar de esenciales elementos de juicio", por lo que habría sido conveniente que, dada la finalidad del anteproyecto remitido de establecer una amplia regulación de la materia con clara vocación de permanencia, el estudio previo del proyecto normativo hubiera sido un filtro esencial, tanto desde el punto de vista técnico jurídico, como de oportunidad.

En cuanto al título del anteproyecto de ley, se aprecia una cierta confusión entre los términos "seguridad ciudadana" o "protección ciudadana" y "protección civil". A lo largo del articulado también se emplean de forma indistinta estos términos, junto con el de "asistencia ciudadana", haciendo particularmente dificultosa la comprensión de la regulación que se pretende establecer, de ahí que sea necesario utilizar de forma precisa y adecuada todas estas expresiones. En todo caso, de la evolución de los distintos borradores remitidos parece deducirse que el título del anteproyecto de ley se refiere, definitivamente, a la "protección ciudadana".

Asimismo, resulta improcedente aludir al "órgano competente en materia de protección ciudadana", puesto que esta competencia no aparece atribuida como tal a ningún órgano concreto en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Debería sustituirse por la expresión "órgano competente en materia de protección civil" u otra semejante.

A lo largo del anteproyecto de ley no se hace referencia a la previsión de los riesgos, cuya inclusión considera este Órgano Consultivo necesaria para conseguir un eficaz sistema de protección ciudadana. Previsión entendida como el análisis objetivo de los riesgos, así como su identificación y localización en el territorio, que, por ejemplo, en la normativa de la Comunidad Foral de Navarra se plasma en la elaboración de un Catálogo y Mapa de Riesgos en el que se



identifican y ubican los distintos riesgos existentes en el territorio, a partir de los antecedentes y estudios que realizan los órganos competentes de las distintas Administraciones Públicas.

Asimismo, el análisis del anteproyecto evidencia que cuando se hace referencia a los daños, en algunas ocasiones se alude a daños a personas, en otras a daños a personas y bienes y en otras a daños a personas, bienes o al medio ambiente, surgiendo dudas razonables sobre si cuando se alude únicamente a personas ésa es la verdadera intención del legislador.

También será preciso recordar que distintos preceptos (artículos 80 y 82) aluden a la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, y que la recientemente aprobada Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, publicada en el "Boletín Oficial de Castilla y León" de 9 de mayo de 2006, entró en vigor a los veinte días de su publicación en el BOCyL "excepto los capítulos II, III, IV, V y la sección 2ª del capítulo VI del título IV, y las disposiciones adicionales séptima, octava, novena y décima que entrarán en vigor el 1 de enero de 2007", por lo que será necesario sustituir la mención de una por la otra cuando, por razón de la materia, la nueva ley sea de aplicación en el momento de aprobación del anteproyecto remitido a dictamen.

Debería incluirse una disposición transitoria donde se regulase el plazo de adecuación de los planes de protección civil elaborados con anterioridad a la entrada en vigor del presente anteproyecto de ley, así como en cuanto al cumplimiento de presentación por los obligados a ello del correspondiente plan de autoprotección. En este sentido, a título meramente ilustrativo, podemos citar la disposición transitoria primera de la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de protección civil y atención de emergencias de Navarra, en la que se señala lo siguiente:

"1. Los planes de protección civil elaborados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley Foral se adecuarán a lo establecido en ésta en el plazo de dos años a partir de la fecha de entrada en vigor de la misma.

»2. Los titulares de actividades, centros, dependencias o instalaciones comprendidos en el Catálogo de Actividades de Riesgos que tuvieran concedida la correspondiente licencia de apertura o permiso de



funcionamiento, deberán presentar ante la Administración competente el plan de autoprotección a que se refiere el artículo 15 en el plazo máximo de tres años a partir de la entrada en vigor de la presente Ley Foral.

»La implantación de los planes a que se refiere el párrafo anterior deberá realizarse en el plazo de tres meses a partir de su aprobación o en el plazo que expresamente se le señale”.

Exposición de motivos.

Con carácter general, tal y como expresa la Resolución de 28 de julio de 2005, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, la parte expositiva de la disposición cumple la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente dicho contenido, a fin de lograr una mejor comprensión del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.

En la parte expositiva de la presente norma, no obstante su extensión, se recoge el marco competencial de una manera un tanto imprecisa y vaga, y no se hace referencia alguna a la normativa estatal en la materia, ni siquiera a la Constitución, que en su artículo 15 recoge el derecho a la vida y a la integridad física de las personas como el primero y más importante de los derechos fundamentales, y en su artículo 9.2 establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Asimismo, debería hacerse mención expresa a la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, así como al Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba una Norma Básica en materia de protección civil.



Por otra parte, debería concretarse en mayor medida el marco competencial autonómico, no siendo correcto que se recoja que la habilitación competencial se encuentra en la doctrina del Tribunal Constitucional, que conforme a su Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, se configura como el intérprete supremo de la Constitución. En este sentido el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 19 de julio de 1990, ha señalado que “la delimitación competencial en materia de protección civil ha de fundarse en las disposiciones constitucionales y estatutarias, y no, en forma exclusiva, en la interpretación que se proponga de la doctrina de este Tribunal, a partir de resoluciones de casos concretos. Pues, como es obvio, en ningún caso esa interpretación podrá sustituir a los títulos competenciales constitucionales y estatutarios, primer y obligado punto de referencia. Por tanto, los precedentes sentados en la jurisprudencia de este Tribunal habrán de tenerse en cuenta en relación con la presencia de tales títulos competenciales, para delimitar su alcance y contenido, y no para suplir su ausencia, o para invalidar su existencia”.

Artículo 1.- *Objetivo y finalidad de la ley.*

Lo primero que llama la atención es que, a pesar de la rúbrica del precepto, en el mismo no se contiene nada acerca de la finalidad de la ley. Su párrafo primero recoge el objeto de la ley y el párrafo segundo define la protección ciudadana.

De acuerdo con el párrafo primero, es objeto de la ley “la creación y gestión del sistema de protección ciudadana de Castilla y León y la ordenación y regulación de las actuaciones y actividades dirigidas a la protección de las personas, cuando su seguridad se vea amenazada por un riesgo, (...)”.

La ley tiene así un doble objeto. En primer término la creación y gestión del sistema de protección ciudadana, sin especificar o concretar en este punto qué debe entenderse por tal. No es hasta el artículo 3 del anteproyecto cuando se señala qué constituye dicho sistema de protección ciudadana, esto es, “el conjunto de disposiciones, procedimientos, medios y recursos cuya organización y funcionamiento integrado tiene como finalidad la prevención y el control de los riesgos, la protección y la asistencia a las personas frente a los daños que estos pudiesen producir”.



Parece sin embargo que para poder entender el objeto de la ley debería incluirse dentro del artículo 1 qué se entiende por sistema de protección ciudadana.

En segundo término se recoge como objeto de la ley la ordenación y regulación de las actuaciones y actividades dirigidas a la protección de las personas, cuando su seguridad se vea amenazada por un riesgo. Objeto que parece que también tendría encuadre dentro de lo que el artículo 3 señala que constituye el sistema de protección ciudadana.

Dicho objeto no coincide con lo que se indica en la exposición de motivos, en la que se afirma que “con la Ley de Protección Ciudadana, se dota a la Comunidad de Castilla y León de un marco normativo novedoso que tiene por objeto por un lado, promover la seguridad integral de sus ciudadanos implementando las medidas para evitar y controlar las situaciones de riesgo y, por otro, una mejora en la prestación de asistencia a los ciudadanos cuando éstos sufran o perciban que existe un peligro”.

En todo caso, no parece correcto que se hable de gestión como parte del objeto de la ley, siendo más adecuado aludir a regulación de la gestión.

En el último inciso de este párrafo primero se define el riesgo como “posibilidad de que fenómenos naturales o tecnológicos produzcan efectos no habituales”. Analizando el contenido de dicha definición se observa que es un tanto confusa e imprecisa, sobre todo si se compara con las definiciones utilizadas en otras Comunidades Autónomas. Así, se refiere a efectos no habituales, sin concretar sobre qué o quién se producen dichos efectos, no aludiéndose al daño, que es consustancial al riesgo, definido en el diccionario de la Real Academia como “contingencia o proximidad de un daño”.

Por otra parte, no es adecuado hacer referencia únicamente a fenómenos naturales o tecnológicos, puesto que podrían quedar fuera otro tipo de acontecimientos que no tienen cabida dentro de dichos fenómenos, como por ejemplo las celebraciones de espectáculos o actividades que generen gran concentración de personas.



Debería concretarse también si el daño al que se refiere sólo se genera sobre personas o también sobre bienes, o incluso el medio ambiente, conceptos éstos últimos a los que sí se alude a lo largo del texto proyectado.

A título de ejemplo, la normativa de la Comunidad Foral de Navarra define el riesgo, en su Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de protección civil y atención de emergencia, como "situación en que la posibilidad de generación de daños sobre personas o bienes a causa de un fenómeno determinado es mayor de lo habitual".

El segundo párrafo del precepto describe la protección ciudadana como el derecho a no ser lesionados por situaciones de riesgo. Tal derecho, a juicio de este Consejo Consultivo, se configura como un derecho de imposible cumplimiento, y de carácter absoluto, puesto que dichas situaciones de riesgo en ocasiones será imposible evitarlas, conforme a la máxima jurídica *ad impossibilia nemo tenetur*. Derecho, por tanto, que debería recogerse de forma que no quedara vacío de contenido. Al respecto ha de tenerse en cuenta que existen sucesos que no pueden preverse, o que, previstos, son inevitables, esto es, supuestos de fuerza mayor, de los que conforme a la normativa civil nadie responderá, salvo que lo declare expresamente una ley.

En este sentido el Tribunal Supremo, entre otras, en Sentencia de 25 de marzo de 2003, mantiene que "la idea de fuerza mayor aparece íntimamente unida a lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, destacando su excepcional gravedad e inevitabilidad, cual sucede, por ejemplo, en los supuestos recogidos en el artículo 1575 del Código civil: incendio, guerra, peste, inundación insólita, langosta, terremoto u otro igualmente desacostumbrado y que no se haya podido prever". Y en Sentencia de 13 de diciembre de 2002 señala que "fuerza mayor entendido este como un supuesto en el que concurren dos requisitos, a saber: determinación irresistible y exterioridad; indeterminación absolutamente irresistible, en primer lugar, es decir aun en el supuesto de que hubiera podido ser prevista; exterioridad, en segundo lugar, lo que es tanto como decir que la causa productora de la lesión ha de ser ajena al servicio y al riesgo que le es propio. En este sentido, por ejemplo, la STS de 23 de mayo de 1986: «Aquellos hechos que, aun siendo previsibles, sean, sin embargo, inevitables, insuperables e irresistibles, siempre que la causa que los motive sea extraña e independiente del sujeto obligado». En análogo sentido: STS de 19 de abril de 1997 (RJ 1997, 3233) (apelación



1075/1992)". Por otra parte, "fuerza mayor y caso fortuito son unidades jurídicas diferentes: a) En el caso fortuito hay indeterminación e interioridad; indeterminación porque la causa productora del daño es desconocida (o por decirlo con palabras de la doctrina francesa: «falta de servicio que se ignora»); interioridad, además, del evento en relación con la organización en cuyo seno se produjo el daño, y ello porque está directamente conectado al funcionamiento mismo de la organización" (Sentencia de 20 de septiembre de 2001).

Ha de traerse también a colación que la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, destaca en su artículo 1 la orientación de la protección civil tanto al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, como a la protección y socorro de las personas y bienes en los casos en que aquéllas se produzcan, configurándola, además, como un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes Administraciones Públicas, así como los ciudadanos, mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de la colaboración voluntaria. Por ello se echa de menos que en el presente texto no se haga una mención de la protección ciudadana como un servicio público, y no únicamente como un derecho en los términos señalados, ya que estamos ante un servicio público con carácter de continuidad y permanencia, al margen de sus actuaciones singulares en los casos de emergencia, que mantiene una actividad ininterrumpida de evaluación de riesgos, intercambio de información, elaboración de planes, realización de simulacros, etc.

En todo caso debería recogerse expresamente que esta regulación se entiende sin perjuicio de lo que disponga la normativa estatal respecto de las situaciones de emergencia que sean declaradas de interés nacional y, en su caso, lo que disponga la normativa europea que sea de aplicación.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación.

Debe aludirse no sólo a la normativa estatal, sino también a la comunitaria, a la que, al menos en parte, se hace referencia en la exposición de motivos.



Artículo 3.- El sistema de protección ciudadana.

Como ya se ha apuntado debería recogerse en el artículo 1 referido al objeto de la ley.

Al definir qué constituye el sistema de protección ciudadana se señala que tiene como finalidad la prevención y control de los riesgos y la asistencia a las personas frente a los daños que éstos pudiesen producir. No obstante, se observa que no se hace mención alguna a la previsión de los riesgos, lo cual, a juicio de este Consejo Consultivo, debería recogerse, si se tiene en cuenta lo dispuesto en el artículo 1.1 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, que dispone que “la acción permanente de los poderes públicos, en materia de protección civil, se orientará al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública y a la protección y socorro de personas y bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan”.

Por tanto, este Órgano Consultivo considera necesaria la inclusión no sólo de la prevención y control de los riesgos y la asistencia dentro del sistema de protección ciudadana, sino también de la previsión, como momento previo a la prevención que puede ser de gran utilidad.

Artículo 5.- Organización territorial del sistema de protección ciudadana.

En el citado precepto se establece la organización territorial del sistema de protección ciudadana, concretamente a través de demarcaciones geográficas denominadas “zonas de actuación inmediata”, que a su vez se integran en áreas de emergencias.

Se echa de menos que se recoja una definición tanto de las denominadas “zonas de actuación inmediata” como de las “áreas de emergencias sanitarias”, sin perjuicio de su desarrollo reglamentario previsto en el apartado 2 del precepto. Asimismo, respecto a dicho desarrollo se echa en falta que en las disposiciones finales no se establezca un plazo máximo para ello, sobre todo si se tiene en cuenta que parte del objeto de la ley es la creación y gestión del sistema de protección ciudadana de Castilla y León.



Artículo 6.- Actuaciones de las Administraciones públicas en relación al sistema de Protección Ciudadana.

En el mismo se establecen las actuaciones de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, así como la de las Administraciones Locales.

Respecto a las actuaciones de la Comunidad de Castilla y León, se echa en falta alguna referencia a la previsión y prevención y control de los riesgos, puesto que no queda clara su inclusión en la redacción contenida en el apartado 1.

Por cuanto afecta a los municipios, el marco jurídico de su competencia en materia de protección civil está constituido fundamentalmente por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

El artículo 25.2 de la citada ley atribuye al municipio competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de seguridad de lugares públicos –apartado a)– y en materia de protección civil, prevención y extinción de incendios –apartado c)–.

Se observa que sólo se dice que son responsables de las prestaciones en materia de protección civil las Administraciones locales, pero no así respecto a la Administración autonómica, que lógicamente también deberá serlo en cuanto a sus respectivas competencias.

Título I.- Políticas de prevención y control de los riesgos.

Tampoco aquí se hace referencia a la previsión de riesgos, diferente de la prevención, y que, como ya hemos señalado, debe formar parte de la acción permanente de los poderes públicos en materia de protección civil.

Artículo 7.- Normas generales.

La primera duda que surge consiste en determinar a qué proceso se refiere el apartado 2 del precepto; quizá sería preferible hablar de sistema, en lugar de proceso, en consonancia con lo dispuesto en el apartado 1, que hace referencia a “sistema de protección ciudadana”.



En el apartado 3 debería hacerse mención no sólo a las políticas de prevención de riesgos, sino también a las de control de riesgos, a la que se refiere el nombre del título I en el que se encuadra.

Artículo 8.- *Actuaciones individuales.*

En primer lugar, respecto al título del precepto, se considera que sería más ilustrativo referirse, en lugar de a actividades, a obligaciones, que es realmente lo que se recoge en el mismo.

La Ley estatal 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, establece en su artículo 4.2: "Estarán especialmente obligados a colaborar en las actividades de protección civil:

»a) Las personas en situación legal de desempleo y que estén percibiendo la correspondiente prestación económica por esta causa, en las condiciones que se determinen por los Ministerios del Interior y de Trabajo y Seguridad Social.

»b) Quienes estén sometidos al régimen de prestación social sustitutoria del servicio militar y los excedentes del contingente anual de éste, en los términos fijados en la legislación respectiva".

Por el contrario, en el texto proyectado no se hace referencia alguna a quiénes están especialmente obligados a prestar esta colaboración.

Asimismo, en el apartado 2 debería precisarse que va dirigido a los ciudadanos a que se refiere el apartado 1.

Artículo 9.- *Actividades que generen riesgos.*

En primer lugar, debería modificarse el título del precepto y aludir a "actividades susceptibles de generar riesgo" y no, sin más, a "actividades que generen riesgo", de forma más acorde con el contenido del presente artículo, así como con el resto del anteproyecto.



El apartado 1 va dirigido a los titulares o responsables de actividades susceptibles de producir riesgo; no obstante, no queda claro a qué se quiere hacer referencia con los términos “responsables de la actividad”, lo cual debería especificarse.

En el apartado 2 se alude al establecimiento de un catálogo de actividades susceptibles de generar riesgo, al igual que se recoge a nivel nacional en el artículo 5 de la referida Ley 2/1985, de 21 de enero. No obstante, se observa que a diferencia de lo que sucede en la normativa estatal, en el presente anteproyecto no se alude a un catálogo de los centros, establecimientos y dependencias en que se realicen aquellas actividades que pueden dar origen a una situación de riesgo, y que, a juicio de este Consejo, podría completar el contenido del presente texto.

Por último, hay que señalar que el contenido del precepto no coincide en su totalidad con el título, puesto que además de las actividades que generen riesgos, se recogen una serie de obligaciones para los titulares o responsables de dichas actividades.

Artículo 10.- *Autoprotección.*

En el apartado 3 de este artículo se establece que “las administraciones públicas competentes establecerán las medidas necesarias para facilitar la colaboración y el conocimiento de los riesgos entre las empresas, instituciones o entidades involucradas; pudiendo así mismo, informar cuando se considere necesario de los riesgos que puedan afectarles, de las medidas que deban adoptar para prevenirlos y de las actuaciones que deben realizar para hacer frente a las situaciones que aquéllos puedan desencadenar”.

Del mismo se infiere que el informar en los términos citados es una mera posibilidad de la Administración, cuando, en opinión de este Consejo, debería aparecer como una obligación, puesto que dicha información va ligada a cuando se considere necesario. En todo caso, debería concretar en mayor medida cuándo se debe considerar necesario, ya que en otro caso dar dicha información se convertiría en algo discrecional para quien deba tomar la decisión de informar.



Artículo 11.- *Control administrativo.*

En el apartado 1, al hacer referencia a actividades, debería quedar claro si son o no las que por ser susceptibles de generar riesgos aparecerán en el catálogo al que se alude en el artículo 9. Asimismo, respecto a las empresas no queda claro a quién le corresponde determinarlas, puesto que sobre las mismas no se prevé ningún catálogo.

En cuanto al apartado 2, señalar únicamente que se refiere a medidas de protección a la población, pero no a los bienes y al medio ambiente.

Artículo 12.- *Ordenación del territorio y el urbanismo como prevención de los riesgos naturales.*

Lo primero que destaca es el propio título del precepto, que menciona la prevención de riesgos naturales, cuando después en el artículo no se hace referencia alguna a ello. Asimismo, no queda claro a qué se quiere aludir con dicha referencia, no alcanzando a comprender por qué se limita únicamente a los riesgos naturales, al menos en el título.

Se observa que sólo se refiere a la seguridad de las personas, pero no a la de los bienes y el medio ambiente, a diferencia de lo que ocurre en otras partes del anteproyecto.

Por último, debería hacerse mención expresa de cuándo debe solicitarse y emitirse el informe preceptivo al que se alude en el precepto ahora analizado.

Artículo 13.- *Dispositivos de prevención.*

En el mismo se establece que el órgano para emitir informe previo a la celebración de cualquier espectáculo o actividad que genere gran concentración de personas o desplazamientos de personas o equipos será el competente en materia de protección ciudadana. Analizando el texto remitido se observa que cuando dice "órgano competente en materia de protección ciudadana" parece referirse a un órgano de la Comunidad en todo caso, lo cual sería contrario a la normativa básica estatal.



Al respecto ha de tenerse en cuenta que la competencia autonómica en materia de protección civil, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, “se encuentra con determinados límites, que derivan de la existencia de un posible interés nacional o supraautonómico que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia: bien por la necesidad de prever la coordinación de Administraciones diversas, bien por el alcance del evento (afectando a varias Comunidades Autónomas) o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel supraautonómico (...) en los supuestos en que pueda entrar en juego el interés nacional, la norma estatal deberá delimitar la competencia autonómica, según lo impongan las lógicas exigencias de una coordinación y, en su caso, una dirección unitaria de las distintas Administraciones. Quiere con ello decirse que la concurrencia de un interés supracomunitario justificará la previsión de unas potestades estatales en un marco legislativo común: sin que ello excluya, claro está, la participación de las Administraciones Autonómicas que sean competentes, incluso, en tales situaciones, pero en el marco de la normativa estatal”.

En aplicación de dicha doctrina no es correcto que se hable de cualquier espectáculo, puesto que aquellos que se encuadren dentro de los límites descritos quedan fuera de las competencias de la Administración autonómica. Debería aludirse al órgano competente en materia de protección pública o civil de la correspondiente Administración Pública, para evitar cualquier duda al respecto, que evidenciara un quebranto del reparto competencial, en los términos señalados.

Esta concreta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Artículo 14.- *Ejercicios y simulacros.*

Sería oportuno añadir con qué periodicidad deben realizarse los ejercicios y simulacros a los que se refiere el precepto.



Artículo 15.- *Campañas de sensibilización.*

Parece igualmente oportuna una referencia expresa a la inclusión de dichos programas dirigidos al conocimiento de las medidas de prevención y respuesta ante riesgos, en el ámbito educativo.

Artículo 16.- *Asesoramiento.*

El contenido del presente precepto es un tanto impreciso, siendo conveniente que se complete al menos con la determinación del órgano u órganos a los que les corresponderá dicho asesoramiento, así como a qué mecanismos se refiere.

Artículo 17.- *Inspección.*

En el mismo se hace una remisión a lo establecido en los capítulos IV y V de este título; no obstante, no existe capítulo V en el presente título, por lo que deberá adecuarse la remisión a la estructura real del título.

Artículo 18.- *Los Planes de autoprotección.*

En el presente precepto se establece únicamente qué debe entenderse por plan de autoprotección.

Sería conveniente hacer alguna referencia sobre a quién le corresponde la responsabilidad de dichos planes, así como su aprobación, sin que tampoco se señale remisión alguna a un futuro reglamento donde se recoja, puesto que únicamente el artículo siguiente hace referencia al contenido mínimo de dichos planes de autoprotección, que será objeto de desarrollo reglamentario.

Artículo 19.- *La planificación.*

En primer término no queda claro a qué se quiere referir con "aquellos otros que sean de interés para la Comunidad de Castilla y León", a los que se alude en el apartado 1 in fine. En todo caso, debería quedar claro que dichas funciones relacionadas con la planificación deben entenderse sin perjuicio de lo que disponga la normativa de ámbito estatal con respecto a la regulación de las



situaciones de emergencia que sean declaradas de interés nacional y, en su caso, de lo que disponga la normativa europea que sea de aplicación.

En el apartado 4 se señala que el plan territorial de protección civil de Castilla y León es el instrumento que permite a la Administración de la Comunidad de Castilla y León hacer frente a las situaciones de riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, que puedan presentarse en su ámbito competencial.

Al respecto, en el capítulo III, artículo 8.2 y 3 del Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, se señala que “las Comunidades Autónomas elaborarán y aprobarán sus correspondientes Planes Territoriales, así como los Planes Especiales cuyo ámbito territorial de aplicación no exceda de la propia Comunidad Autónoma.

»La dirección y coordinación de tales Planes será ejercida por la correspondiente Comunidad Autónoma, salvo cuando sea declarado el interés nacional según lo previsto en el artículo 1.2 de la presente Norma Básica”.

Asimismo, se establece que “las entidades locales elaborarán y aprobarán, cuando proceda y según el marco de planificación establecido en cada ámbito territorial, sus correspondientes Planes Territoriales de protección civil.

»La competencia de dirección y coordinación de las acciones previstas en estos planes corresponde a la autoridad local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 3.3 de esta Norma”.

No queda claro a qué se refiere el apartado 3 cuando hace referencia a “administraciones públicas”, si se quiere aludir únicamente a la Administración de Castilla y León o también a las Administraciones locales.

Se echa en falta la previsión de un registro público de planes de protección civil de Castilla y León, de carácter informativo, que sí se prevé en otras Comunidades Autónomas como, por ejemplo, la de Navarra.

Asimismo, se observa que no se hace alusión alguna, de forma expresa, a los planes de protección civil municipales o supramunicipales.



Artículo 20.- *Sujetos responsables.*

El apartado 1 de este artículo se considera que adolece de falta de concreción, observándose además en él dos partes que convendría refundir para una mayor claridad, de modo que su redacción disponga que podrán ser sancionados por la comisión de las acciones u omisiones tipificadas en la presente ley las personas físicas o jurídicas responsables de ellas por haber cometido directamente la infracción, o por haber impartido las instrucciones u órdenes o facilitado los medios imprescindibles para cometerla.

Artículo 22.- *Infracciones muy graves.*

Se observa que en las infracciones contenidas en las letras a) y e) únicamente se hace referencia a “graves daños a personas o bienes”, pero no al medio ambiente, cuando a lo largo de la ley sí se hace referencia a daños al medio ambiente, como por ejemplo en el artículo 18 al regular los planes de autoprotección.

Por último, respecto a la infracción contenida en la letra g) –“Pedir o intentar obtener prestaciones por los bienes ocupados o daños producidos en una catástrofe, sin tener derecho a ello o falseando datos, situaciones o información”–, se observa que se tipifica el intento o la petición de prestaciones sin tener derecho a ello. No se alcanza a comprender cómo puede ser sancionable, además como muy grave, la petición de una prestación cuyo derecho a obtenerla puede ser discutido jurídicamente. Parece que se trata de una situación un tanto extraña, como ocurriría, por ejemplo, si al solicitante de cualquier otro tipo de prestación a la que la Administración considera que no tiene derecho, la pide y se le sanciona por ello. Ello determinaría una merma de derechos al ciudadano, al que se le “amenaza” con sancionarle si solicita una prestación a la que no tiene derecho según la Administración.

Artículo 23.- *Infracciones graves.*

La infracción contenida en la letra a) –“No respetar las obligaciones y medidas de prevención establecidas”– es demasiado imprecisa, pudiendo incluso concurrir con la contenida en la letra a) del artículo anterior como muy



grave. Lo mismo ocurre con la contenida en la letra c) –“Incumplir las medidas establecidas en un plan de autoprotección”–.

Respecto a la contenida en la letra b) –“No constituir el seguro de responsabilidad civil establecido en esta ley”– surge la duda sobre si estaría también incluido en dicha infracción el supuesto en el que la cuantía del seguro contratado no fuera suficiente.

Artículo 24.- *Infracciones leves.*

No queda clara la infracción contenida en la letra c) –“Realizar llamadas maliciosas intencionadas o inapropiadas, que no comuniquen un aviso falso, al teléfono de emergencias 112 cuando este hecho no produzca movilización de un recurso”–; debería por ello precisarse más la conducta sancionable, en orden al cumplimiento del principio de seguridad jurídica.

Artículo 26.- *Criterio para la graduación de las sanciones.*

Dentro de los criterios de graduación de las sanciones, el apartado 1 establece una especie de cláusula general referida a “cualquier otra circunstancia que pudiera incidir en el grado de culpabilidad de la infracción, en sentido atenuante o agravante”. Esta cláusula se considera que es excesivamente genérica y podría ir en contra del principio de seguridad jurídica.

Respecto de los criterios para graduar la sanción, según lo dispuesto en el artículo 131.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, deben considerarse especialmente: la existencia de intencionalidad o reiteración, la naturaleza de los perjuicios causados y la reincidencia por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.

El apartado 1 enumera los “factores” que en todo caso se tendrán en cuenta para graduar la sanción, sin que aparezcan recogidos todos los enumerados en el referido artículo 131.3.



En la normativa de otras Comunidades Autónomas se hace referencia, en este punto, a “sin perjuicio de las demás establecidas en la legislación básica sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común”. Tal remisión a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no se recoge en el anteproyecto, sin que por ello deba olvidarse que su contenido tiene el carácter de norma básica y, por tanto, de obligado cumplimiento.

En la medida que el apartado 1 prescinde en parte de los criterios recogidos en el mencionado artículo 131.3 se contraviene la normativa básica, a la que debería hacer alusión este artículo comentado.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Artículo 28.- *Imposición de sanciones accesorias y reincidencia.*

Al regular los supuestos en los que cabe imponer sanciones accesorias se hace alusión a la reincidencia en la comisión de una falta grave y a la reincidencia en la comisión de una falta muy grave. Sin embargo, quedaría una laguna respecto a supuestos en los que la reincidencia se produzca entre la comisión de una falta muy grave y grave o viceversa, laguna que debería ser evitada previendo en el texto lo que proceda.

Por último, en el apartado 3 debería aludirse a resolución firme sin más, y no a resolución firme en vía administrativa, en iguales términos que se recoge en el artículo 30.2 del texto remitido, así como en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada. Comentario que es trasladable, igualmente, respecto al contenido del artículo 33.2.c) del anteproyecto remitido.

Artículo 31.- *Competencia sancionadora.*

Gozan de competencia para sancionar las infracciones tipificadas en la ley, en función de su gravedad, la Consejería competente en materia de protección ciudadana, el órgano directivo central competente en dicha materia y el titular de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de la provincia donde se haya cometido el hecho sancionado.



Por tanto, no se reconoce ninguna competencia a los municipios para imponer sanciones, aunque éstos sí tienen competencias en materia de protección civil.

Desde un punto de vista comparativo con la normativa de otras Comunidades Autónomas en éstas sí se reconocen competencias sancionadoras a los municipios.

Artículo 35.- *Servicios para la asistencia ciudadana.*

Este precepto conceptúa como servicios para la asistencia ciudadana una serie de organizaciones, colectivos, entidades o instituciones en virtud de su objeto (la protección, asistencia y socorro de las personas, bienes y medio ambiente), definición que no se ajusta al criterio establecido en los artículos que conforman el presente capítulo, en los que la definición de los distintos servicios para la asistencia ciudadana parte de un criterio subjetivo (es decir, se definen en razón de los sujetos que desempeñan los servicios y no por el objeto de éstos). La coherencia deseable en todo tipo de proyectos normativos haría aconsejable que los distintos conceptos que en ellos se incluyen sigan el mismo criterio de definición.

Además, la aparente confusión que puede producir este artículo viene acentuada por el hecho de que define como servicios para la asistencia ciudadana las organizaciones, colectivos, entidades o instituciones “de la Comunidad Autónoma de Castilla y León”, término que no incluiría distintos servicios, tales como las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que, a tenor de lo dispuesto en los artículos siguientes, sí se quiere englobar en este concepto. A esto será preciso añadir que parece difícil que servicios como los citados, que no tienen carácter autonómico y cuya intervención se prevé como una colaboración, puedan ser clasificados por la Administración de la Comunidad como servicios esenciales de asistencia ciudadana.

Artículo 37.- *Servicios esenciales y complementarios.*

Además de lo ya señalado en el comentario al artículo 35, únicamente cabe sugerir que si se conserva la redacción actual, y con el fin de guardar la debida coherencia con el resto del articulado del anteproyecto sometido a dictamen, la expresión “servicios de extinción de incendios y salvamento”



debería ser completada, sustituyéndola por la de “servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento”.

Artículo 38.- *Servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento.*

La letra c) del apartado 3 de este artículo debería incluirse, respondiendo así a una buena técnica normativa, como apartado 4, puesto que se refiere al conjunto de los colaboradores de los servicios de prevención y extinción regulados en las letras a) y b) del apartado 3.

Artículo 40.- *Ordenación.*

Este precepto atribuye a la Junta de Castilla y León la facultad de regular, “en el ámbito de sus competencias, la estructura, funcionamiento y organización de los servicios de prevención, extinción y salvamento, así como cuantas otras cuestiones resulten necesarias para su adecuación al sistema de protección ciudadana”, así como la de establecer “un Estatuto de los Servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de Castilla y León, el cual tendrá el carácter de plan sectorial y contendrá los criterios de actuación, los objetivos y prioridades y, en su caso, los instrumentos orgánicos, funcionales y financieros adecuados y necesarios para una prestación homogénea de este servicio a los ciudadanos de Castilla y León”.

El análisis de la regulación propuesta requiere partir del hecho de que en el municipio, que ejerce competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, “en materia de protección civil, prevención y extinción de incendios”, el Pleno es el órgano competente para “la aprobación de la plantilla de personal y de la relación de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual” (artículos 25.2.c y 22.2.i de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, respectivamente). En el caso de las Diputaciones, a las que corresponde “la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal” (artículo 36.1.c de la referida ley), la aprobación de la plantilla de personal, la relación de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número



y régimen del personal eventual será del Pleno de la Diputación (artículo 33.2.f del citado texto legal).

Además, en relación con la materia específica de la prevención y extinción de incendios, el artículo 172.2.b) del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, incluye en la Subescala de Servicios Especiales el Servicio de Extinción de Incendios, previendo la disposición transitoria quinta de este texto normativo que “en tanto se apruebe el Estatuto específico de los Cuerpos de Bomberos a que se refiere la disposición final tercera de la LBRL, el Régimen del Personal de los Servicios de Extinción de Incendios establecidos por las Corporaciones Locales se acomodará a las siguientes reglas (...)”.

Consideradas las distintas herramientas y manifestaciones típicas de la potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas, surge la duda de si una regulación como la señalada no atendería contra dicha potestad; en definitiva, contra la autonomía local.

Tal y como ya puso de manifiesto este Órgano Consultivo en el Dictamen 339/2005, de 28 de julio, “la autonomía local garantizada constitucionalmente constituye la piedra angular de la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, en cuyo artículo 6 se dispone que “(...) las Entidades Locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse (...)”, se reitera en los primeros artículos de la Ley de Bases del Régimen Local, reconociéndose expresamente en el artículo 4.1.a) la potestad de autoorganización, de la que sin duda es manifestación la aprobación de la relación de puestos de trabajo, atribución encomendada específicamente al Pleno en el artículo 22.2.i), y en el 33.2.f) de la Ley de Bases del Régimen Local, y constituye la esencia de todas las acciones surgidas en torno al Pacto Local.

De acuerdo con el artículo 92 de la Ley de Bases del Régimen Local, “los funcionarios al servicio de la Administración Local se rigen, en lo no dispuesto por esta Ley, por la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en los términos del artículo 149.1.18ª de la Constitución”. Así, la Comunidad Autónoma no podrá regular el régimen del personal al servicio de las Corporaciones locales, entre el que se incluye los Servicios de Extinción de



Incendios, más que respetando la potestad de autoorganización de las entidades locales, de acuerdo con lo señalado en el título VI de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de Función Pública de Castilla y León, relativo al régimen estatutario de los funcionarios de la Administración local en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

En conclusión, el principio de seguridad jurídica exige que la redacción proyectada se realice dentro del marco de las competencias autonómicas respetando el principio de autonomía local.

Artículo 43.- *Funciones.*

La redacción del apartado 2 de este artículo, relativo a las funciones de los servicios de asistencia sanitaria en situaciones de emergencia, parece estar incompleto, al referirse a que los citados servicios contarán “con colaboración”, sin precisar de quién, o en qué circunstancias, o bajo qué premisas. La mejor comprensión del precepto hace aconsejable completar su redacción.

Artículo 48.- *Voluntariado de protección civil.*

Este artículo ofrece una definición de los “voluntarios de protección civil” que adolece de una gran imprecisión jurídica al parecer incompleta. Así, sería conveniente que se especificara que se considera como tal a aquellas personas que, libre y desinteresadamente, participan de manera organizada, y conforme a la normativa de aplicación, en las materias reguladas en esta ley, así como hacia qué fin se orienta principalmente su actividad, ya que en el texto únicamente se señala que “se orientan principalmente a la prevención”, función que parece solaparse con otras de las atribuidas a los servicios esenciales de asistencia ciudadana, sin señalar exactamente qué prevén.

Artículo 50.- *Servicios de la Administración no clasificados como esenciales.*

El precepto comentado supedita la intervención de estos servicios administrativos no clasificados como esenciales en “los casos de activación de un plan o declaración de emergencia” a que sean requeridos “en los términos establecidos en esta ley” por la dirección de estos instrumentos de planeamiento. Sin embargo, a lo largo del articulado de la ley no podemos



encontrar una regulación expresa de este requerimiento. La única referencia que se hace a la posibilidad de que estos servicios sean requeridos para intervenir es la recogida en el apartado 2 del artículo 74, que, sin embargo, parece limitar su ámbito de aplicación a la adopción de medidas excepcionales por parte de los directores de los planes correspondientes en los supuestos de “situaciones de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria”.

Si no se quiere limitar la posibilidad de que estos servicios administrativos no clasificados como esenciales colaboren con su personal y medios a este tipo de situaciones “de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria”, sería conveniente que se regulara en este mismo precepto la forma de hacer efectivo el requerimiento para que intervengan en cualquier caso de activación de un plan o declaración de emergencia, evitándose así posibles vacíos normativos.

Artículo 52.- *Medios auxiliares.*

Este precepto define los medios auxiliares como “aquellos servicios públicos y organizaciones privadas que, en situación de emergencia o catástrofe, desempeñen las funciones de protección y asistencia a la población”. Tal definición podría aplicarse también a cualquiera de los servicios esenciales y complementarios de asistencia ciudadana anteriormente regulados, por lo que es conveniente que esta definición se complete con los rasgos que permitan diferenciar los medios auxiliares de los demás servicios de asistencia ciudadana, con el fin de que este artículo no sea de difícil comprensión.

Artículo 54.- *Asistencia básica.*

Este artículo, que define la asistencia básica como “el nivel inmediato para la protección de los derechos contemplados en esta ley”, queda un poco vacío de contenido, al no figurar en el anteproyecto de ley ningún catálogo de derechos, tal y como hacen otros textos normativos recientes en la materia (así, el capítulo I del título I de la Ley Balear 3/2006, de 30 de marzo, de Emergencias).



Artículo 55.- *Asistencia especializada.*

En el apartado 2 de este artículo se echa en falta una mayor concreción a la hora de determinar en qué instrumento jurídico se van a recoger los “recursos adecuados que se ubicarán en cada área de emergencia”. La deseable seguridad jurídica que ha de presidir todo tipo de anteproyectos normativos, especialmente en los de carácter técnico con tanto calado en la opinión pública como el que nos ocupa, hace aconsejable que se incluya esta precisión. Con ello, además, se dará cumplimiento a lo establecido en el artículo 4 de la Norma Básica de Protección Civil, aprobada por el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, que, entre las directrices que deben regir la elaboración de los Planes Territoriales y Especiales, incluye la “determinación de los medios y recursos necesarios”.

Artículo 57.- *Servicio de atención de llamadas de urgencia de Castilla y León 112.*

Este precepto se dedica a regular como mecanismo de coordinación del sistema de asistencia ciudadana el servicio de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico 112, cuya prestación ha de llevarse a cabo por las Comunidades Autónomas según lo señalado en el artículo 5.1 del Real Decreto 903/1997, de 16 de junio, por el que se regula el acceso mediante redes de telecomunicaciones a este servicio, y mediante el que se completa la Decisión 91/396/CEE, del Consejo de las Comunidades Europeas, de 29 de julio de 1991, relativa a la creación de un número de llamada de urgencia único europeo. En nuestra Comunidad Autónoma se aprobó el Decreto 302/1999, de 2 de diciembre, que no se deroga expresamente en el presente anteproyecto, por lo que continuará en vigor en todo lo que no se oponga al mismo.

Con el fin de lograr una mayor coherencia y claridad en la regulación del servicio, sería conveniente que la mención al Centro Castilla y León 112 se sustituyera por la de “Centro Integrado de Gestión del Teléfono 112”, más correcta, de acuerdo con la terminología empleada por el Decreto 302/1999, de 2 de diciembre.

Asimismo, la redacción del artículo comentado se debería completar, añadiendo en el apartado 1 que la Administración de la Comunidad de Castilla y León es la entidad prestataria del servicio de atención de llamadas de urgencia



a través del teléfono único europeo 112 "en el ámbito territorial de Castilla y León", así como que las prestaciones del servicio reguladas en el apartado 2 del precepto comentado están siempre vinculadas a la gestión de llamadas "de urgencia", puesto que la redacción actual de las prestaciones del servicio podría ser aplicable a cualquier centro gestor de llamadas telefónicas.

Por último, la redacción del apartado 4 también debería ser objeto de atención, especificándose con qué otros servicios será responsable el Centro de Castilla y León 112 de "coordinar su actuación".

Artículo 58.- *Centro de asistencia ciudadana.*

El contenido de este artículo se remite a lo señalado en la disposición final primera del anteproyecto, que prevé la creación del centro de asistencia ciudadana. Parece más propio del contenido del precepto comentado que la creación del citado centro se determinara en él, siendo la disposición final primera la que se encargara de señalar a quién corresponderá el desarrollo reglamentario preciso para el "establecimiento de su organización, funcionamiento y los medios necesarios para el desempeño de las funciones atribuidas por esta ley". No parece una correcta técnica normativa el que en el articulado se determinen las funciones de un órgano cuya creación se determina en las disposiciones finales de la ley.

En cualquier caso, sería razonable que en la creación de este centro de asistencia ciudadana se tuviera en cuenta lo dispuesto en la LGACyL, y lo establecido con carácter básico en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Artículo 61.- *Procedimientos de actuación y protocolos operativos.*

La regulación establecida por este artículo despierta dos observaciones:

La primera, que su comprensión mejoraría si en lugar de estipular que el Consejero competente en materia de protección ciudadana (debería decir "protección civil") determinará el método de elaboración y aprobación de los procedimientos operativos, así como el objeto y contenido de estos, "en



colaboración con las administraciones y servicios interesados”, se hiciera referencia a que el ejercicio de esta competencia por parte del Consejero competente en materia de protección civil se realizará “con audiencia de las administraciones y servicios interesados”, puesto que si el Consejero es competente no requerirá el concurso imperativo de las administraciones y servicios citados. Con el trámite de audiencia se daría cumplimiento de forma suficiente a los principios de cooperación y colaboración y de coordinación, que, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, rigen sus relaciones y su actuación.

Por otra parte, se alude a un órgano, la Comisión Regional de Protección Ciudadana de Castilla y León, cuyas funciones, de acuerdo con la disposición adicional sexta del texto proyectado, serán asumidas por la “Comisión de Protección Ciudadana”, por lo que la mención a aquélla debería ser sustituida por ésta.

En cualquier caso, no parece ser una muestra muy correcta de técnica normativa la de hacer referencias a lo largo del articulado a órganos aún no creados. Redundaría en la mejor comprensión de la regulación que se pretende establecer que la creación de esta comisión fuera previa a cualquier referencia a la misma a lo largo del articulado.

Por último, sería razonable que en la creación de esta comisión se tuviera en cuenta lo dispuesto en la LGACyL, y lo establecido con carácter básico en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Artículo 62.- *Cumplimiento de órdenes.*

Sin olvidar que, constitucionalmente, “sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley” (artículo 31.1 de nuestra Constitución), las prestaciones personales a las que se refiere el apartado 2 de este precepto han de ser encuadradas entre las limitaciones administrativas de derechos, no sólo porque son exigidas concretamente por la Administración, sino también porque se suelen prestar a favor de ésta (aunque sea el interés público el que las justifique).



Tal y como prevé el precepto constitucional transcrito, las prestaciones públicas, susceptibles de obligatorio cumplimiento, son de dos tipos: aquéllas que consisten en un servicio o una actividad personal a realizar por el propio sujeto obligado y aquéllas que consisten en la entrega de dinero u otra cosa. Entre las primeras es común la previsión legislativa de este tipo de prestaciones para los casos en los que concurran circunstancias excepcionales (así, las previstas en el artículo 11 de la Ley Orgánica de estados de alarma, excepción y sitio; en el artículo 26 de la Ley General de Sanidad; en el artículo 4 de la Ley de Protección civil; o, más genéricamente, en el artículo 21.1.j de la Ley de Bases del Régimen Local; en el artículo 101 de la Ley de Expropiación Forzosa; y en el artículo 14 de la Ley Orgánica de Defensa Nacional y de Organización Militar).

A pesar de que el apartado 2 del artículo objeto de comentario recoge la regulación establecida en el artículo 4.4 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, según el cual “en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, todos los residentes en territorio nacional estarán obligados a la realización de las prestaciones personales que exija la autoridad competente, sin derecho a indemnización por esta causa, y al cumplimiento de las órdenes generales o particulares”, es evidente que en la ejecución de este tipo de prestaciones personales, o incluso como consecuencia de la requisita temporal de bienes o de la intervención u ocupación transitoria de los que sean necesarios, pueden causarse perjuicios o lesiones que los particulares no tienen el deber jurídico de soportar.

El principio general recogido en el artículo 106.2 de la Constitución, según el cual “los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”, hace aconsejable que, al igual que han hecho otras Comunidades Autónomas que recientemente han aprobado leyes reguladoras de estas situaciones de emergencia (así, Baleares –artículo 11 de la Ley 3/2006, de 30 de marzo– o Navarra –artículo 32 de la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio–), se incluya la previsión de que, aunque la prestación personal no sea retribuable en ningún caso, sí puedan ser indemnizados los supuestos de daños y lesiones que sufran cualesquiera de los bienes y derechos del prestador como consecuencia de la



prestación de conformidad con el sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Artículo 63.- *Actuaciones anticipatorias.*

Sería conveniente que, siguiendo la técnica empleada a lo largo de la elaboración del anteproyecto, se determinara qué autoridad u órgano es el competente para la adopción de actuaciones anticipatorias o para el establecimiento de una fase de alerta previa. Con esta previsión se dotaría de una mayor seguridad jurídica a la regulación que se pretende establecer.

Artículo 64.- *Iniciación.*

Los procedimientos a los que se refiere este artículo no deberían ser únicamente iniciados “por medio de las llamadas dirigidas al Centro de Castilla y León 112”. En primer lugar, porque estas llamadas de emergencia son efectuadas por particulares generalmente y no por ningún órgano integrado en el sistema de asistencia ciudadana. En segundo lugar, porque esta regulación no resulta coherente con lo establecido en el apartado 2.e) del artículo 57 del texto proyectado, que incluye, entre las prestaciones del servicio, la de “identificación de la atención urgente que sea requerida y activación de los recursos asistenciales adecuados para la resolución del incidente”.

En cualquier caso, además de especificar que la iniciación de los procedimientos corresponderá al Centro de Castilla y León 112, con el fin de guardar la debida coherencia con el resto de la regulación que se pretende establecer, quizá debería valorarse la conveniencia de hacer referencia a otros instrumentos diferentes de éste para canalizar la asistencia y cuya actuación pueda iniciar también este tipo de procedimientos, en la medida en que, de acuerdo con el artículo 57.4 del texto proyectado, el Centro de Castilla y León 112 se configura como instrumento preferente, pero no es el único. Con ello se evitarían posibles vacíos normativos y dilaciones indebidas en la activación de la asistencia.

Además, nos debemos referir en el análisis de este precepto a la obligación por parte del órgano encargado de la iniciación de procedimiento de “notificar” ésta a la autoridad competente en materia de protección civil. Tal y como puso de manifiesto este Órgano Consultivo (Dictamen 937/2005, de 24



de noviembre), “sería preferible que el término notificación se reservara en su acepción estricta –la del artículo 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre–, para la que ha de practicarse a los interesados, siendo más adecuado utilizar el de comunicación, u otro de análogo significado”. Con este cambio en la redacción, además, se guardaría la deseable coherencia que ha de presidir el texto proyectado, puesto que otros preceptos (así, los artículos 67 o 69) se refieren a la obligación de comunicar y no de notificar.

Artículo 65.- Finalización.

Cabe hacer la misma observación que en el artículo anterior en relación a la obligación de notificar.

Artículo 66.- Declaración de emergencia.

Parece ciertamente incoherente que, después de establecer en el apartado 1 como requisitos para esta declaración de emergencia “que la situación requiera alertar a los ciudadanos por adquirir trascendencia, relevancia o alarma social”, así como “que se requiera para asegurar la eficacia de las actuaciones”, estos requisitos se incluyan simplemente como “circunstancias a tener en cuenta” en el apartado 2. Si se trata de dos presupuestos cuya concurrencia es precisa para que la declaración de emergencia pueda producirse, no pueden considerarse de forma simultánea como simples factores a considerar. Se recomienda por lo tanto una revisión del precepto con el fin de aclarar los requisitos de la declaración de emergencia.

Asimismo, parece recomendable sustituir la expresión “Delegado Territorial competente por razón del territorio”, por otra más correcta jurídicamente. En cualquier caso, debería preverse la posibilidad de que la emergencia afecte a más de una provincia, señalando qué órgano será en este caso el competente para la declaración de emergencia y para asumir las tareas de coordinación. Con ello se evitarán posibles problemas interpretativos y vacíos normativos.

Artículo 67.- Dirección de la emergencia.

El apartado 1 de este artículo puede parecer un poco incoherente si se lee conjuntamente con el resto de preceptos de este capítulo. Así, resulta



llamativo que la designación del director de la emergencia, que se realizará “en la forma que se establezca reglamentariamente”, sólo se lleve a cabo “si fuese necesario”, cuando a continuación se le atribuye el carácter de “autoridad única de los servicios de asistencia” en estos casos. Además, el resto de los artículos le atribuye tanto la competencia de dirigir la emergencia, como la de adoptar medidas excepcionales durante ésta o de declarar su finalización.

Con el fin de evitar vacíos normativos y facilitar la comprensión de la regulación proyectada sería conveniente que, o bien se estableciera la necesidad de nombrar un director de la emergencia siempre que ésta fuera declarada, o bien se determinara qué autoridad desempeñará las competencias que los artículos 68 y 69 atribuyen al director de la emergencia cuando la designación de éste no se considere necesaria.

Artículo 70.- Normas generales.

Quizá sería un título más adecuado al contenido del precepto el de “Régimen jurídico”, puesto que está destinado a establecer el marco normativo al que ha de sujetarse la actuación de los sujetos intervinientes en las situaciones de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria.

La redacción de este artículo debería ser revisada con el fin de clarificarla. Así, en primer lugar, no parece que al “sistema de protección ciudadana” le corresponda ninguna actuación como sujeto, sino que estas actuaciones deberán ser encomendadas a las “organizaciones, colectivos, entidades o instituciones” que, de acuerdo con el artículo 35 del texto proyectado, tienen el carácter de “servicios para la asistencia ciudadana”.

Además, puesto que dentro de los servicios que forman parte del sistema de protección ciudadana existen órganos administrativos, sería conveniente que el precepto hiciera referencia a “otras administraciones públicas” y no simplemente a “las administraciones públicas”, con el fin de diferenciar a las que forman parte del sistema de protección ciudadana de acuerdo con lo señalado por el texto proyectado, de las que, no estando incluidas en éste, puedan intervenir, según las circunstancias, en situaciones de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria. Así, una posible redacción alternativa sería la siguiente: “Las actuaciones que



correspondan a los servicios incluidos en el sistema de protección ciudadana, a otros servicios o administraciones públicas, y a los ciudadanos (...)".

Artículo 71.- *Activación del Plan.*

La redacción de este precepto debería ser completada, precisando en qué materias es competente el titular del órgano que ha de declarar la activación del plan. De lo contrario, el artículo quedará vacío de contenido.

Además, se debe reproducir aquí lo ya señalado en los artículos 64 y 65 en relación con la conveniencia de sustituir la obligación de notificación por la de comunicación de la activación del plan.

Artículo 72.- *Declaración de Interés Nacional.*

La protección civil es una competencia concurrente entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como ha declarado el Tribunal Constitucional en las Sentencias 123/1984, de 18 de diciembre, y 133/1990, de 19 de julio, y como señala el artículo 2.1 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil ("la competencia en materia de protección civil corresponde a la administración civil del Estado y en los términos establecidos en esta ley al resto de administraciones públicas").

De acuerdo con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional acerca de la competencia autonómica en materia de protección civil, a la que ya se ha hecho referencia en el comentario al artículo 13 del anteproyecto, la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de protección civil sólo queda subordinada a la del Estado en los casos en que el interés general pueda estar en juego, y esto se produce, según establece el artículo 1.2 de la Norma Básica de Protección Civil, aprobada por el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, en los supuestos de estados de alarma, excepción y sitio, de una parte, y cuando la calamidad o la catástrofe sean de carácter supraterritorial o sean de tal magnitud que requieran una dirección de carácter nacional.

Las emergencias en las que está presente el interés nacional son las determinadas en el referido artículo 1.2 de la Norma Básica de Protección Civil, y en estos supuestos el artículo 8.4 del mismo texto normativo prevé que "el Gobierno, a propuesta del Ministerio del Interior y a iniciativa, en su caso, del



Presidente de la Comunidad Autónoma o del órgano correspondiente de la entidad local afectada, podrá delegar todas o parte de sus funciones en aquellos casos en que la naturaleza de la emergencia lo hiciera aconsejable, según establece el artículo 15.2 de la Ley 2/1985”.

A pesar de que el precepto comentado no hace más que recoger la previsión contenida en el artículo 8.4 de la Norma Básica de Protección Civil, puesto que la norma estatal es la que delimita la competencia autonómica y que este artículo no añade nada a la regulación estatal (que incluso prevé que será el Presidente de la Comunidad Autónoma el que deberá solicitar la delegación), nos hallamos ante un artículo vacío de contenido y, por lo demás, obvio, que quizá resultara mejor eliminar.

Artículo 74.- *Medidas excepcionales.*

La lectura de este artículo suscita una serie de objeciones:

La primera, que este tipo de medidas excepcionales parece que sólo pueden ser acordadas en “situaciones de grave riesgo colectivo, calamidad pública y catástrofe extraordinaria”, razón por la que debería incluirse esta precisión.

En segundo lugar, que en tanto no se produzca la delegación de funciones por parte del Gobierno de la Nación, parece que este tipo de medidas excepcionales sólo pueden ser adoptadas por el director del plan en el territorio de nuestra Comunidad, circunstancia que también debería ponerse de manifiesto.

En tercer lugar, el apartado 1 de este precepto recoge una medida, la de “solicitar la adopción de medidas excepcionales fuera de su ámbito competencial, que impliquen la ejecución de las mismas por las autoridades correspondientes”, que parece despertar ciertas dudas interpretativas.

Así, en principio, la competencia del director del plan no puede exceder del territorio de la Comunidad, por lo que una interpretación literal del precepto llevaría a considerar que la solicitud a la que se refiere se dirige a otras Administraciones Públicas, distintas de la autonómica, que, en principio, serían las competentes para ejecutar la medida excepcional cuya adopción se solicita.



La adopción de la medida no podría ser “obligada” para la autoridad destinataria de la solicitud, siendo más ágil la ejecución de la medida si existe un previo acuerdo entre las Administraciones afectadas, como puede ser un convenio de colaboración, en el que se sustancie la cooperación interadministrativa en este tipo de situaciones de grave riesgo colectivo, calamidad pública y catástrofe extraordinaria (así se señala por este Órgano Consultivo en el Dictamen 502/2006, de 1 de junio, sobre la propuesta de Convenio específico de colaboración entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de extinción de incendios).

Por otra parte, si a lo que se refiere el apartado comentado es que la solicitud se efectúa por el director del plan a autoridades que se encuentran situadas dentro del territorio de la Comunidad, esta medida parecería incluida en la recogida en el apartado 2 de este precepto.

En conclusión, dado que la redacción presentada es confusa y se presta a varias interpretaciones, lo conveniente sería que el apartado objeto de comentario fuera eliminado o, en su caso, darle una nueva redacción, más clara.

Como cuarta observación, cabe hacer referencia a la medida excepcional regulada en el apartado 3, relativa a la solicitud al Delegado del Gobierno o Subdelegado correspondiente de “la asignación con carácter funcional, cuando fuera necesario, del personal de los cuerpos y fuerzas de seguridad y en su caso, de las Fuerzas Armadas”, que es objeto de las siguientes observaciones:

La intervención de las Fuerzas Armadas está prevista en el artículo 2 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, cuyo apartado 2 establece que “asimismo, en tiempo de paz, cuando la situación de emergencia lo exija, las Fuerzas Armadas, a solicitud de las autoridades competentes, colaborarán en la protección civil, dando cumplimiento a las misiones que se les asignen”. El apartado 3 de ese mismo artículo completa la regulación de este tipo de colaboraciones, señalando que “la colaboración de las Fuerzas Armadas, que actuarán, en todo caso, encuadradas y dirigidas por sus mandos naturales, deberá solicitarse de la autoridad militar que corresponda”.



En cuanto a la intervención de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, el artículo 2.1 de la citada Ley 2/1985 establece que “las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, siempre que las circunstancias lo hicieren necesario, participarán en las acciones de protección civil”. A pesar de que no señala qué autoridad ostentará en estos casos el mando superior y directo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la regla general es que éste sólo podrá recaer en las autoridades señaladas en el artículo 10 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que únicamente prevé la disociación en la dependencia funcional en el supuesto de las unidades de la Policía Judicial. Además, se podría aplicar analógicamente lo señalado en el artículo 9 de la Ley 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, que establece en su apartado 2 que “cuando la Autoridad competente sea el Presidente de una Comunidad Autónoma podrá requerir la colaboración de los cuerpos y fuerzas de Seguridad del Estado, que actuarán bajo la dirección de sus mandos naturales”, interpretación que nos llevaría a la misma conclusión que en el caso de la colaboración de las Fuerzas Armadas, es decir, que han de continuar bajo la dirección de sus mandos naturales, sin que se puedan asignar, siquiera funcionalmente, al director del plan de emergencia.

A lo ya señalado, se une el hecho de que la colaboración de las Fuerzas Armadas, que “junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones públicas, deben preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente” (artículo 15.3 de la reciente Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de Defensa Nacional), “deberá solicitarse de la autoridad militar que corresponda”, de acuerdo con el artículo 2.3 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, ya señalado, por lo que sería conveniente que la redacción del texto objeto de dictamen se adecuara a la de este precepto.

En conclusión, el apartado objeto de comentario, aparte de establecer qué autoridad dentro del ámbito de nuestra Comunidad Autónoma puede solicitar la colaboración de las Fuerzas Armadas y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en la protección civil, no puede establecer ninguna precisión más y, menos aún, determinar que la asignación de personal de los citados cuerpos será de carácter funcional, puesto que, como hemos podido observar, con ello se está estableciendo una regulación distinta de la recogida en la legislación estatal aplicable, en la medida en que, tanto los integrantes de



las Fuerzas Armadas como los de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado que colaboren en situaciones de grave riesgo colectivo, calamidad pública y catástrofe extraordinaria, habrán de ser dirigidos siempre “por sus mandos naturales”.

La competencia exclusiva que el Estado tiene sobre las Fuerzas Armadas y sobre la Seguridad Pública, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1, 4ª y 29ª de nuestra Constitución, hace pertinente un cambio en la redacción del apartado objeto de comentario con el fin de adecuarlo al reparto constitucional de competencias.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Por último, y en cuanto a las medidas excepcionales recogidas en los apartados 4 y 5 de este artículo 74, cabe hacer la misma observación recogida en el comentario al artículo 62, relativa a la conveniencia de que se incluya la previsión de que serán indemnizables los supuestos de daños y lesiones que sufran cualesquiera de los bienes y derechos del prestador como consecuencia de la prestación, de conformidad con el sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Artículos 78 a 84.- *Procedimiento de rehabilitación.*

El estudio de estos artículos hace preciso un comentario general con carácter previo al estudio de cada uno de ellos en particular.

Así, estos preceptos conforman el capítulo IV del título III, rubricado como “Procedimiento de Rehabilitación”. Sin embargo, en la regulación que el texto proyectado establece se pueden distinguir varios tipos de procedimiento: el de “rehabilitación de los daños producidos”, el de “restablecimiento de los servicios esenciales afectados”, el de “recuperación de la normalidad” y el de “valoración de los daños”. Además, se añaden lo que se denomina “medidas de auxilio”, así como la regulación de un “fondo de ayudas a los afectados”, “otras medidas” y una referencia a la “cooperación con otras Comunidades Autónomas”. Sería por ello conveniente que el título del capítulo se adaptara a



su contenido y que éste fuera estructurado según las distintas medidas a regular.

Por otra parte, la regulación establecida parece supeditar la adopción de todo este tipo de procedimientos a la finalización de la emergencia o a la desactivación del plan de protección civil, cuando ciertas medidas –como las destinadas a restablecer los servicios esenciales afectados por la situación de emergencia– podrían ser adoptadas antes de que la finalización o desactivación se produjera (e incluso podría ser necesaria su adopción en este momento y no después), por lo que sería conveniente que se valorara la posibilidad de que alguno de los procedimientos fueran iniciados con anterioridad.

Además, a lo ya señalado cabe añadir que, al tratarse de procedimientos a adoptar después de que el plan de protección civil haya sido desactivado, en principio será difícil justificar que el director de la emergencia o plan disponga de los distintos servicios de asistencia ciudadana para ejecutar las medidas de rehabilitación o recuperación que decida que se deben adoptar, argumento que sirve para justificar la conveniencia de que estas medidas formen parte del contenido de los distintos planes de protección civil, así como de que se adopten antes de que la emergencia haya finalizado o el plan haya sido desactivado.

La sugerencia apuntada refleja la tendencia de los proyectos normativos recientemente aprobados en la materia (así, el artículo 32 de la Ley 3/2006, de 30 de marzo, de gestión de emergencias de la Comunidad Balear), que incluyen la previsión de que el plan de protección civil activado para hacer frente a esta situación de emergencia contemple, en su caso, un plan de recuperación de la normalidad al acabarse la situación de emergencia, así como el procedimiento para su elaboración e, incluso, su contenido mínimo. Todo ello redundaría en una mayor seguridad jurídica y una regulación más completa del procedimiento de rehabilitación, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 4 de la Norma Básica de Protección Civil, aprobada por el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, que entre las directrices que deben regir la elaboración de los Planes Territoriales y Especiales incluye la “determinación de las medidas reparadoras, referidas a la rehabilitación de los servicios públicos esenciales, cuando la carencia de estos servicios constituya por sí misma una situación de emergencia o perturbe el desarrollo de las operaciones”.



Por último, es preciso poner de manifiesto que el término empleado de “rehabilitación de los daños producidos” no es muy correcto. Así, lo que se rehabilita o repara son los bienes dañados durante la situación que ha originado la activación del plan de protección civil o de emergencia, por lo que sería conveniente que la redacción de estos preceptos fuera corregida.

Artículo 79.- *Procedimiento.*

En primer lugar, el título de este precepto no se corresponde de forma completa con su contenido, puesto que, de acuerdo con la rúbrica del capítulo, este procedimiento sería el de “Rehabilitación”. Sin embargo, como ya hemos manifestado, el contenido del artículo se refiere a otros tipos de procedimiento a adoptar por el director de la emergencia o plan activado, por lo que, si se decide mantener la estructura del capítulo que aparece en el texto proyectado, se debería adecuar este título al contenido con el fin de facilitar la comprensión de la regulación.

Por otra parte, el párrafo segundo hace referencia a la posibilidad por parte del director de la emergencia o plan activado de “convocar a los organismos oportunos” para determinar “las actuaciones y financiación imprescindible para la reconstrucción o rehabilitación de los daños producidos por el siniestro”. No se entiende qué alcance se da al término “financiación”, puesto que la forma en que ésta se producirá ya aparece prevista en el artículo 80.2 del texto proyectado (“los gastos producidos por la intervención en una situación de emergencia o catástrofe, tendrán el carácter de gastos de interés general y se librarán de forma inmediata”). Si con financiación se ha querido decir “valoración”, ésta ya se prevé en el artículo 80.1, por lo que quizá sería preciso aclarar la redacción del precepto.

Por último, sería conveniente que se determinara el régimen y funcionamiento de la comisión de rehabilitación a la que se refiere el párrafo tercero de este artículo, puesto que con la redacción actual pocas diferencias se pueden hacer entre ésta y la de “los organismos oportunos” que, de acuerdo con el apartado anterior, puede convocar el director de la emergencia o plan activado. En cualquier caso, sería razonable que en la creación de esta comisión se tuviera en cuenta lo dispuesto en la LGACyL, y lo establecido con carácter básico en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.



Artículo 80.- *Procedimiento para la valoración de los daños.*

Sin perjuicio de la conveniencia de prever que el abono de estos pagos se realice de la forma más ágil, rápida y eficaz posible, sería conveniente adecuar la redacción de este artículo a la contenida en la normativa reguladora de la Hacienda de la Comunidad con el fin de dotar al anteproyecto de la deseable seguridad jurídica que ha de presidir todo tipo de regulaciones.

Artículo 81.- *Auxilio.*

En el comentario de este precepto es preciso hacer hincapié en la sugerencia general realizada al conjunto del capítulo. Así, en el caso de adopción de este tipo de medidas de auxilio, es especialmente clara la conveniencia de que la posibilidad de adoptar estas medidas sea contenido de los distintos planes de protección civil, si bien es cierto que en este supuesto no se requiere que el plan haya sido desactivado, sino que la determinación de estas medidas se podrá producir "una vez finalizado la catástrofe o siniestro que dio lugar a la activación del plan territorial".

Además, el precepto debería ser completado con el fin de señalar qué autoridad será la competente para "constituir, si fuese necesario, un grupo de intervención destinado a la búsqueda de personas desaparecidas".

Disposición adicional segunda.- *Homologación.*

En la citada disposición se señala que "la Junta de Castilla y León establecerá los criterios necesarios para que los cuerpos de extinción de incendios y de salvamento homologuen sus condiciones profesionales y retributivas con otros cuerpos integrantes del sistema de protección ciudadana".

La lectura de esta disposición hace preciso determinar a quién le corresponde la competencia para determinar el régimen de los cuerpos de extinción de incendios y de salvamento.

Al respecto, la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, en su artículo 14 determina:



“Sin perjuicio de las funciones y competencias que en materia de prevención de riesgos específicos otorgan las leyes a las diferentes Administraciones Públicas, corresponderá también a éstas las siguientes actuaciones preventivas en materia de protección civil: (...).

»c) Asegurar la instalación, organización y mantenimiento de servicios relacionados con la protección civil y, en especial, de mandos y componentes de los servicios de prevención y de extinción de incendios y salvamento.

»d) Promover, organizar y mantener la formación del personal de los servicios relacionados con la protección civil, y en especial, de mandos y componentes de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento. (...).”.

Asimismo, la disposición final tercera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone que “el personal de las Policías Municipales y de los Cuerpos de Bomberos gozará de un estatuto específico, aprobado reglamentariamente, teniendo en cuenta, respecto de los primeros, la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”. Y el artículo 25.2.c) del citado texto legal señala que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de “protección civil, prevención y extinción de incendios”.

Dicha disposición final ha de ponerse en relación con lo dispuesto en la disposición transitoria quinta del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de régimen local, que dispone:

“En tanto se aprueba el estatuto específico de los Cuerpos de Bomberos a que se refiere la disposición adicional tercera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, el Régimen del Personal de los Servicios de Extinción de Incendios establecidos por las Corporaciones Locales se acomodará a las siguientes reglas:



»a) Cuando los puestos de trabajo correspondientes a dicho servicio hayan de ser desempeñados por funcionarios a los que exija estar en posesión de título superior universitario o de enseñanza media, podrán integrarse en la Subescala de Técnicos de Administración Especial.

»b) Dentro del personal de Servicio de Extinción de Incendios existirán las siguientes categorías: Oficiales, Suboficiales, Sargentos, Cabos y Bomberos”.

Por lo tanto, tal y como pone de manifiesto la Dirección de los Servicios Jurídicos en su informe, y sin perjuicio de que la regulación en la materia contempla una posibilidad encomendada a las diversas Administraciones Públicas en el ámbito de su competencia, tal atribución normativa debe centrarse únicamente en los términos y supuestos expresamente contemplados en las normas citadas.

Así, la disposición adicional analizada, al señalar que la Junta de Castilla y León establecerá los criterios necesarios para la homogeneización de los citados cuerpos, en cuanto a sus condiciones profesionales y retributivas, con otros cuerpos integrantes del sistema de protección ciudadana, parece ir más allá de la precitada actividad de fomento recogida en la Ley 2/1985 citada, al determinar los criterios necesarios para la homologación u homogeneización, extralimitándose en sus competencias. Distinto sería si se recogiera que la Junta de Castilla y León adoptará las medidas necesarias para fomentar la citada homogeneización, que sí tendría encuadre dentro de las funciones que la legislación otorga a esta Comunidad. Al respecto, ha de recordarse que la Comunidad Autónoma de Castilla y León no tiene Cuerpo de Bomberos propio, a diferencia de otras como la Generalidad de Cataluña, que creó el Cuerpo de Bomberos de la Generalidad mediante la Ley 9/1986, de 10 de noviembre. Asimismo, ha de recordarse que tanto los municipios como las Diputaciones Provinciales gozan de competencias para aprobar las relaciones de puestos de trabajo y para la fijación de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios, conforme disponen los artículos 22.2.i) y 33.2.f) de la Ley 7/1985.

Por tanto, habrá de ajustarse la redacción de la citada disposición para adaptarla a las normas precitadas, y limitar las competencias contenidas en la misma a las actividades de fomento en los términos señalados.



Esta concreta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Disposición adicional tercera.

Señala esta disposición que la Junta de Castilla y León desarrollará conjuntamente con la Ley de Protección Ciudadana, el Estatuto de los Servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento.

Esta disposición ha de ponerse en relación con lo ya señalado al analizar el artículo 40, en el que se afirmaba que el principio de seguridad jurídica exigía que la redacción proyectada se realizara dentro del marco de las competencias autonómicas respetando el principio de autonomía local. Por tanto, se da por reproducido lo dicho al respecto al analizar el citado precepto cuando se refiere al Estatuto de los Servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento.

Disposición adicional sexta.- *Comisión de protección ciudadana.*

En la misma se establece que se crea la Comisión de protección ciudadana de Castilla y León, que asumirá, entre otras, las funciones de la Comisión Regional de Protección Civil. No obstante, no queda claro qué pasa con la Comisión Regional de Protección Civil, cuya regulación aparece contenida en el Decreto 73/2005, de 20 de octubre.

Asimismo, sería conveniente que se diera cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, y, en todo caso, a lo señalado en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada.

Disposición derogatoria única.

Con carácter general, debe advertirse que las cláusulas genéricas de derogación, del tipo “quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a la presente Ley” (como sucede con lo previsto en la disposición ahora comentada) carecen de virtualidad práctica alguna, pues se limitan a reiterar, de forma innecesaria, las reglas generales sobre jerarquía de normas y derogación tácita de los artículos 1.2 y 2.2 del Código civil.



Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el contenido propio de este tipo de cláusulas no tiene por qué ser exclusivamente la mención, ya sea genérica ya sea específica, de las normas que resultan derogadas, en todo o en parte, sino también la mención, en su caso, de las que conservan su vigencia, también en todo o en parte, sobre la misma materia, es decir una tabla de vigencias y derogaciones.

5ª.- Correcciones gramaticales y de técnica normativa

Resulta obligado hacer una referencia general a la conveniencia de aplicar, en la elaboración de las normas, unos criterios uniformes de técnica legislativa, pues ello ha de redundar en beneficio de la claridad de los textos legales y de su mejor comprensión por los ciudadanos, en general, y por los operadores jurídicos, en particular.

En este sentido, quizá fuera aconsejable seguir, en este punto, el ejemplo que proporciona la Administración del Estado, en cuyo ámbito existen unas Directrices sobre técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, tal y como resulta plasmado en el documento elaborado por la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de normalización de expedientes tramitados ante órganos colegiados de gobierno.

Como tal Acuerdo, las referidas directrices no tienen más carácter que el de una instrucción u orden de servicio interna de la Administración. No obstante, al establecer una serie de criterios generales sobre el modo en que debe ordenarse y desarrollarse (en su fase administrativa de elaboración) el contenido de las disposiciones generales, se persigue, en definitiva, no sólo dotarlas de una estructura lógica y más fácilmente comprensible, sino también asegurar un mínimo de uniformidad en la legislación.

En el presente caso estas directrices han servido de fuente de inspiración a las diversas observaciones que en materia de técnica legislativa se realizan al articulado del anteproyecto y conforme a las cuales cabe, por último, hacer algunas observaciones.



El estudio de texto remitido permite apreciar, tal y como ya ha indicado este Órgano Consultivo en otros proyectos normativos anteriores (así, Dictamen 726/2004, de 24 de febrero de 2005), que “destaca en gran parte del documento una falta de rigor normativo que se refleja en diversos aspectos de la redacción. Este Consejo Consultivo estima que deben hacerse determinadas observaciones con carácter general, debido a la dificultad que plantea descender a todos y cada uno de los defectos o erratas que se pueden observar en el texto, sin perjuicio de las realizadas al articulado en el cuerpo del dictamen”.

En concreto, no resulta una correcta técnica legislativa la indeterminación y la falta de claridad en la redacción de algunos preceptos (por ejemplo, los referidos a la planificación en los que se aprecia una gran indefinición del contenido de los distintos planes de protección civil, del órgano competente para su elaboración y del ámbito de aplicación), dejando en varias ocasiones una cierta imprecisión en cuanto a dónde, quién o cómo se han de realizar las actuaciones a que se refiere la regulación. Por ello, se aconseja revisar la redacción de los preceptos con el fin de dotar a la norma de la seguridad jurídica exigible que impida realizar interpretaciones no pretendidas por la misma.

Pese a lo señalado en el párrafo anterior, algunos preceptos son excesivamente complejos en su redacción y demasiado minuciosos, por lo que su interpretación podría traer dificultades. Sería conveniente que se evitara que la ley tuviera un contenido más propio de una disposición de carácter reglamentario que de una norma con rango legal.

Resultaría aconsejable introducir alguna definición de conceptos básicos al principio del texto, concretando las definiciones que sí figuran en el anteproyecto remitido a dictamen. Así, se observa que dentro de las disposiciones generales se recogen las definiciones de riesgo y de sistema de protección ciudadana; no obstante, sería adecuado recoger en esta parte qué debe entenderse, a efectos de esta ley, por emergencia, catástrofe o calamidad pública, puesto que se trata de términos a los que sí se alude, indistintamente, a lo largo del texto remitido. Ello otorgaría una mayor seguridad jurídica en la aplicación de la norma.



Por lo que se refiere a las remisiones normativas, tanto internas como externas de la ley, hay que señalar que si se utilizan con prudencia pueden facilitar el más exacto entendimiento de los preceptos, pero traspasado un determinado umbral, no fácil de fijar en abstracto, la profusión de remisiones puede dificultar, y hasta impedir, una normal intelección de la ley. De ahí que el Consejo de Estado venga recomendando la reducción de las remisiones y que éstas no se hagan puramente a un número determinado de un artículo, sino que éste venga acompañado de una mención conceptual que facilite la comprensión.

Además, convendría unificar la terminología empleada (así, "sistema de asistencia" en lugar de "sistema de protección ciudadana", "Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado" en vez de "Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado").

Sistemáticamente sería más adecuado clasificar la sección 1ª del capítulo I del título II en subsecciones, según el servicio que regule, con el fin de facilitar su comprensión.

Se observa que a lo largo del articulado se hace referencia a distintos órganos (así, el artículo 57 en relación al centro de asistencia ciudadana de la Comunidad de Castilla y León o a los centros de coordinadores de emergencias) cuya creación se prevé en preceptos posteriores (en el ejemplo, los artículos 58 y 59). Una correcta técnica normativa hace aconsejable que la creación de estos órganos se sitúe, sistemáticamente, antes de cualquier referencia a su funcionamiento.

Se advierten locuciones no demasiado propias de un texto normativo, tales como la utilización del vocablo "sucumbir masivamente" (artículo 56, por ejemplo), que debería ser sustituido por uno más apropiado al contenido del anteproyecto.

Es preciso hacer una observación genérica a la totalidad del texto del anteproyecto, debido a la dificultad que plantea descender a todos y cada uno de los defectos o erratas que se pueden observar en el texto, recomendando un uso más adecuado de los signos de puntuación, utilizados en el lenguaje escrito para ayudar a comprender lo que se expresa. Tal y como ya señaló este Órgano Consultivo en dictámenes anteriores (así, Dictamen 388/2004, de 29 de junio),



“no existen normas fijas para el uso de los signos de puntuación, especialmente de la coma, pero existen algunas reglas generales que es necesario tener en consideración, pues un escrito mal puntuado puede dar lugar a confusiones”.

Por último, se aprecia que hay omisiones involuntarias de artículos, discordancias en el empleo del singular y del plural (en el artículo 50 “en los términos establecido en esta ley”), discordancias en el uso de mayúsculas y minúsculas en el comienzo de los distintos apartados, incorrectos títulos de algunos preceptos e, incluso, ausencia de estos (disposición adicional tercera).

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendidas las observaciones formuladas al párrafo primero del artículo 13, al artículo 26.1, al artículo 74.3 y a la disposición adicional segunda, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”, y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de Ley de Protección Ciudadana de Castilla y León.

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