



Sr. Estella Hoyos, Presidente en
sustitución

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero y
Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 22 de julio de 2004, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se establece el Operativo de lucha contra incendios forestales de Castilla y León y se regula el sistema de guardias*, 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 25 de junio de 2004 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *proyecto de decreto por el que se establece el Operativo de lucha contra incendios forestales de Castilla y León y se regula el sistema de guardias*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 28 de junio de 2004, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 480/2004, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa reducción del mismo, 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. Quijano González.



Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de una introducción, treinta y dos artículos recogidos en cinco capítulos, dos disposiciones adicionales, dos transitorias y tres disposiciones finales.

De acuerdo con el artículo 43 de la Ley estatal 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, "corresponde a las Administraciones públicas competentes la responsabilidad de la organización de la defensa contra los incendios forestales. A tal fin, deberán adoptar de modo coordinado medidas conducentes a la prevención, detección y extinción de los incendios forestales, cualquiera que sea la titularidad de los montes".

En virtud de dicha encomienda, la norma en proyecto viene a explicar someramente en su introducción por qué se considera necesario establecer el operativo de lucha contra incendios forestales, así como regular el sistema de guardias del personal que participa en el mismo, todo ello en el marco de la Ley de Montes anteriormente citada y en el Decreto 274/1999, de 28 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Protección Civil ante emergencias por Incendios Forestales en Castilla y León (en adelante, INFOCAL).

El artículo 1 del proyecto se refiere al objeto del decreto, que es establecer y regular, según las épocas de peligro, la organización y funcionamiento del Operativo de lucha contra incendios forestales y los turnos de guardia del personal de la Consejería de Medio Ambiente que participa en el mismo.

El artículo 2 define el Operativo de lucha contra incendios forestales, que en cualquier caso ha de estar en pleno funcionamiento desde el 15 de julio hasta el 15 de septiembre.

El artículo 3 se refiere al ámbito de aplicación, que se concreta en el personal que se integre en el Operativo.

El artículo 4 clasifica las distintas épocas de peligro.



El artículo 5, bajo la rúbrica “estructura y división territorial del Operativo”, recoge los tres niveles que componen esa estructura territorial jerarquizada: comarcal, provincial y autonómico.

El artículo 6 enumera los Centros de Coordinación Operativa de Mando.

El artículo 7 contempla la estructura funcional en la que se clasificará el personal de la Consejería de Medio Ambiente que se integre en el Operativo.

El artículo 8 recoge los medios y recursos que se hallan asignados al Operativo.

El capítulo III del proyecto se refiere a las funciones del personal del Operativo de lucha contra incendios forestales, contemplándose aquéllas en los artículos 9 a 19 para los once tipos de personal que venían relacionados en el artículo 7.

El capítulo IV, bajo la rúbrica de “turnos de guardia del personal del Operativo de lucha contra incendios forestales”, recoge varios artículos:

Su artículo 20 define lo que ha de entenderse por turno de guardia.

El artículo 21, relativo al número de guardias, señala que el mismo se ha de determinar por Orden de la Consejería de Medio Ambiente antes del día 1 de abril de cada año.

El artículo 22 se refiere al carácter de las guardias.

El artículo 23 diferencia los tipos de guardia por el colectivo de personal que las realiza y, dentro de cada colectivo, por las horas de presencia o de disponibilidad que acomete cada uno de ellos.

El artículo 24 señala cuál es la duración de las guardias, previendo cuánto tiempo ha de estar cada tipo de personal, dentro del turno de guardia, en situación de presencia o de disponibilidad.

El artículo 25, referido al calendario de guardias, dispone que para que el mismo esté aprobado antes del día 1 de mayo de cada año, se elaborarán los



calendarios de guardias de la época de peligro alto durante el mes de abril. Establece, asimismo, los criterios que han de respetarse en su elaboración.

Los artículos 26 al 28 se refieren a la compensación económica y/u horaria de las guardias.

El capítulo V recoge en cuatro artículos las garantías y los medios materiales que la Administración pone a disposición del Operativo, en cuestiones tales como la defensa jurídica o la contratación de un seguro para cubrir los riesgos derivados de las labores de extinción de incendios.

La disposición adicional primera destaca la posibilidad de que los celadores de Medio Ambiente puedan realizar guardias en sus comarcas en caso de insuficiencia de personal, remitiéndose, en cuanto al número máximo de guardias, a los anexos al decreto.

La disposición final segunda señala que en el marco de la Mesa técnica de prevención y extinción de incendios forestales, se ha de revisar el sistema de guardias establecido en el Acuerdo de 4 de julio de 2002, entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y las centrales sindicales, para homologarlo al que se establece en el texto en proyecto.

La disposición transitoria primera prevé que, en tanto se adapte la estructura orgánica a las previsiones de la norma, se podrán realizar guardias por personal de colectivos diferentes a los previstos en el proyecto.

La disposición transitoria segunda señala que el régimen de guardias para los agentes medioambientales y/o forestales será el previsto en el Acuerdo de 4 de julio de 2002, si bien con determinadas modificaciones organizativas que se recogen en los apartados 2 a 7 de esta disposición transitoria.

La disposición final primera prevé la facultad de los titulares de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Medio Ambiente de dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo del decreto.

La disposición final segunda indica que el régimen de compensación económica y horaria recogido en la norma será de aplicación a las guardias realizadas desde el día 15 de junio de 2004.



La disposición final tercera establece la entrada en vigor de la norma al día siguiente de su publicación en el "Boletín Oficial de Castilla y León", salvo los artículos 21 y 25, que entrarán en vigor para la campaña de incendios de 2005.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de documentos que lo conforma, figuran los siguientes:

- Borrador inicial del decreto, que establecía el Operativo de lucha y el sistema de guardias, pero únicamente para la campaña 2004-2006. Dicho borrador se remitió a la Dirección General de Función Pública de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, para que informase sobre el mismo.

- El 4 de mayo de 2004 la Dirección General de Función Pública emite un informe sobre el borrador de decreto. En este informe se hace una consideración acerca del carácter de la norma cuya aprobación se pretende, y se considera que, al afectar a materias que corresponden a varias Consejerías (materiales y organizativas específicas del sector y cuestiones de personal), corresponde proponer su aprobación al Consejero de Presidencia y Administración Territorial (artículo 70.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León).

En este informe, con base en la supuesta intención de la Consejería de Medio Ambiente de regular el Operativo de lucha y el sistema de guardias en una norma con pretendido carácter general e indefinida en su duración, hacen una recomendación: despojar el borrador de todo contenido normativo, posponiendo esta pretensión para un momento ulterior que permita una tramitación más pausada, y reformularlo como Acuerdo de la Junta por el que se apruebe el Operativo de lucha contra incendios para el periodo 2004-2006, y el correlativo sistema de guardias de dicho operativo.

Después de la anterior recomendación, en el informe se señalan varias observaciones al borrador de decreto, algunas de las cuales son recogidas posteriormente en el texto en proyecto.



- Memoria informe de la Consejería de Medio Ambiente sobre el proyecto de decreto, que subraya la no aplicación del sistema de guardias a las Escalas de Guardería del Cuerpo de Auxiliares Facultativos "a extinguir" y de Agentes Medioambientales, a las que se siguen aplicando, en cuanto a las retribuciones, lo pactado en el Acuerdo de 4 de julio de 2002, alcanzado en la Mesa Sectorial de desarrollo del acuerdo para la promoción de la guardería forestal, entre la Administración de la Comunidad de Castilla y León y las centrales sindicales. El mismo sistema retributivo será aplicable a los celadores de Medio Ambiente, dada la similitud de funciones con los anteriores.

En esta memoria se indican los costes económicos que llevará consigo la aplicación de la norma, estableciéndose la compensación económica de la guardia mediante la suma de la disponibilidad y del riesgo potencial, y se establecen fórmulas que determinan las cuantías para los distintos colectivos.

Finalmente, recoge el número total de guardias por campaña: 24.403, lo que supondrá un importe total (se entiende para la campaña del 2004) de 2.444.650,62 euros.

- La Dirección de los Servicios Jurídicos emite un informe sobre el proyecto de disposición administrativa de carácter general.

El informe trata de poner de relieve ciertas cuestiones que, reguladas anteriormente en el INFOCAL, se recogen asimismo en el proyecto de decreto, como son algunas de las definiciones.

Observa, asimismo, la existencia de unos anexos I al proyecto sin que en el texto del proyecto de decreto se haga referencia a los mismos.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, de 22 de junio de 2004, en sentido favorable al borrador de decreto.

Se hace constar que en el anexo II del borrador de decreto, que indica las cuantías, no se contemplan las fórmulas seguidas para llegar a aquéllas, que sí figuran en la memoria informe de la Consejería de Medio Ambiente.



- Informe del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de 21 de junio de 2004.

Este informe indica que quizás la norma, en algunas ocasiones, desciende a aspectos que no necesitarían de la cobertura jurídica que otorga una disposición de carácter general, como las funciones del personal del Operativo de lucha (artículos 9 a 19). Por otro lado, al regular el sistema de guardias, aborda una materia que tiene por finalidad regular el tiempo de trabajo incidiendo, por lo tanto, en la jornada laboral del colectivo que comprende, por lo que "refunde" en una única norma materias que podrían estar reguladas en textos distintos, con lo que se prescinde de la suficiente claridad normativa.

- Certificado emitido por la Secretaria de la Mesa General de Negociación, de la celebración de la sesión del Pleno de dicha Mesa el día 9 de junio de 2004.

- Certificado de la sesión del Pleno del Consejo de la Función Pública, celebrada el día 18 de junio de 2004, que informa favorablemente sobre la propuesta de decreto.

- Proyecto sometido al dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.



La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, califica en su artículo 4.1.d) como preceptiva la consulta en el procedimiento de elaboración de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso nos hallamos ante una norma que pretende dar cobertura jurídica, no sólo a aspectos organizativos en las cuestiones relacionadas con el Operativo de lucha que se establece, sino que además comprende cuestiones que afectan al personal al servicio de la Administración Autonómica (en concreto, de la Consejería de Medio Ambiente), todo ello al amparo de lo dispuesto en el ya citado artículo 43 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, y es por lo que el proyecto de decreto sometido a consulta se aparta de la naturaleza meramente independiente que lo podría definir en caso de no abordar más cuestiones que las puramente de organización interna, y alcanza así el calificativo de disposición de carácter general que se dicta en ejecución de la ley.

Los reglamentos ejecutivos se definen jurisprudencialmente (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 y de 27 de mayo de 2002) como aquellos que “de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias Leyes (...) dando cabida a los reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”. En este sentido se puede considerar que el artículo 43 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, al atribuir a las Administraciones Públicas competentes la responsabilidad de la organización de la defensa contra los incendios forestales, es el punto de referencia que ha de considerar siempre la Administración de la Comunidad de Castilla y León cuando su objetivo sea crear normas que incidan directa o indirectamente en la defensa contra los incendios forestales en su ámbito territorial.

La competencia para emitir el dictamen solicitado corresponde a la Sección Segunda, según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.



2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, 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 los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal, constituyendo dicha documentación los siguientes elementos:

- Estudio del marco normativo, acompañado de la tabla de vigencias.
- Informe sobre su necesidad y oportunidad.
- Estudio económico.
- Trámite de audiencia y consultas preceptivas.
- Informe de los Servicios Jurídicos.

Observando la documentación que ha de acompañar a todo proyecto de disposición de carácter general, se echa en falta en el expediente remitido la tabla de vigencias y el hecho de no haberse remitido a ninguna Consejería para que manifestase las observaciones que hubiese considerado oportunas.

Sin perjuicio de la anterior consideración, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general.



En consonancia con lo anteriormente dispuesto, se ha elaborado el presente proyecto de decreto, cuyo articulado suscita en el Consejo las observaciones que a continuación se desarrollan.

3ª.- Consideraciones de técnica legislativa y lingüísticas.

La denotada urgencia que ha presidido la tramitación de este expediente, el cambio que se produjo en la naturaleza jurídica que había de darse a la norma en proyecto, y la intención de recoger en un solo texto aspectos que se venían recogiendo en diferentes normas y actos administrativos, ha quedado reflejado en un documento con falta de claridad normativa, con numerosas erratas y presidido, como decimos, por la idea de unificar en una sola norma aspectos que quizá hubieran necesitado recogerse en dos textos diferentes: uno, con carácter de norma dictada en ejecución de la Ley, complementaria de la misma, al amparo de lo previsto en la citada Ley de Montes, y otro, con carácter de disposición, tendente a regular aspectos meramente organizativos, dictado al amparo de la potestad de autoorganización que ostenta la Administración.

Así, 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 errores sintácticos o gramaticales, entre otros, que se pueden observar en el texto.

En primer lugar, la cita de leyes y otras disposiciones debe realizarse de forma íntegra y exacta, es decir, con su número, fecha completa y título (al menos la primera vez que se mencionen). Así, a modo de ejemplo, el apartado 5 del artículo 25 ha de indicar que se trata del Decreto 134/2002, de 26 de diciembre, sobre jornada y horario del personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León; o el artículo 29.1, al referirse a la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

En ese mismo artículo 29.1, se ha de sustituir la frase "(...) del mencionado el Decreto 203/1997, de 23 de octubre" por "del Decreto 203/1997, de 23 de octubre (...)".



Se recomienda unificar la utilización de mayúsculas o minúsculas cuando se use la misma palabra. Así, a modo de ejemplo, cuando se mencionan las labores de prevención y extinción de incendios forestales, o la Consejería de Medio Ambiente.

Se aconseja completar determinadas frases con los artículos o preposiciones que correspondan. Así, entre otras, en el artículo 3 ha de constar "(...) se integre en el Operativo de lucha"; en el artículo 9.a), "velar por el cumplimiento del INFOCAL"; o todas las menciones que hayan de hacerse al ingeniero de montes.

Se ha de hacer un uso correcto de los plurales y singulares: así, el artículo 6.1 se ha de referir, al final del párrafo, a los Centros provinciales de mando, en plural.

Los verbos han de utilizarse de la forma adecuada al sentido de la frase. En el artículo 27.1.a) y b), entre otros, ha de sustituirse el verbo "compensa" por "compensarán".

No parece coherente, desde un punto de vista sistemático, incluir títulos dentro de los apartados de un artículo concreto si no se viene realizando a lo largo del articulado. Así, en el artículo 29.2 sobra la frase "constitución de fianza exigida por órganos judiciales: (...)".

Muchos artículos del texto se desarrollan bajo la rúbrica "del Jefe de Jornada", "del técnico de Guardia". Sería más correcto suprimir el artículo "del" de las rúbricas de dichos preceptos.

La mención, por un lado en el artículo 27.2 al anexo II al Decreto, y por otro en la disposición adicional primera a los "anexos a este Decreto", requiere una consideración especial por parte de este Consejo Consultivo. No se acompañan al texto definitivo del proyecto los anexos correspondientes, si bien se han considerado en el examen del proyecto los anexos que acompañaban al borrador inicial de proyecto. Por otro lado, constan nueve anexos que determinan el riesgo potencial y el número de guardias para agentes medioambientales y/o forestales y celadores por comarcas, todos como anexo I –han de ponerse números correlativos o recogerse como un único anexo, que no puede ser el I, ya que existe a su vez otro anexo I relativo a la distribución



de guardias de incendios 2004-. Además, si bien respecto de los celadores hay una remisión a estos "anexos" en la disposición adicional primera, no ocurre sin embargo con los agentes medioambientales y/o forestales, que tienen la regulación del riesgo potencial y el número de guardias por comarcas en este anexo por vez primera, sin previsión anterior en la norma.

4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Artículo 1. Objeto.

No se expresa adecuadamente, o de modo completo, cuál es el objeto de la norma, ya que el artículo en cuestión señala que tiene por objeto "establecer y regular (...) la organización y funcionamiento del Operativo (...) y los turnos de guardia del personal de la Consejería de Medio Ambiente".

En primer lugar debería denominarse adecuadamente al Operativo que se establece: Operativo de lucha contra incendios forestales.

En segundo lugar convendría sustituir la frase "turnos de guardia" por "sistema de guardias", tal como se contempla en el título de la norma, ya que se regulan otros aspectos, además de los turnos, como las compensaciones horarias y económicas.

Cabría añadir que el decreto, asimismo, tiene por objeto regular las garantías y medios materiales mínimos que han de ponerse a disposición del citado operativo de lucha.

Al contemplarse una excepción en cuanto a la actuación del Operativo de lucha fuera del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la rúbrica adecuada al contenido de este primer artículo sería la de "objeto y ámbito territorial" o, más correcto aún desde el punto de vista de técnica normativa, sería recoger el ámbito territorial en un artículo distinto, en el que se incluiría la excepción. De adoptarse finalmente esta última propuesta, se recogería en un artículo 1 el objeto y en un artículo 2 el ámbito territorial, pasando el resto de los artículos a tener el número correlativo siguiente.



Artículo 2. Operativo de lucha contra incendios forestales.

La definición de medios y recursos viene establecida en el punto 7.5 del INFOCAL, que dispone expresamente: “se consideran medios aquellos elementos humanos o materiales de carácter móvil necesarios para las operaciones de extinción o de apoyo a las mismas, y por recursos entendemos todos aquellos elementos estáticos de los que podemos disponer para facilitar estas tareas (...)”.

Si lo pretendido por la norma es que en el Operativo de lucha se integre el conjunto de medios, tanto personales como materiales y recursos, tal como se expresa en el artículo 8 del texto en proyecto, se ha de sustituir la frase del apartado primero de este artículo “conjunto de medios humanos y materiales” por “conjunto de medios –humanos y materiales– y de recursos”.

Igualmente se ha de adaptar a esos conceptos el apartado dos de este precepto, ya que la frase “recursos humanos y de los medios a emplear” sólo hace referencia a lo que, en términos generales, ha de entenderse por medios. Si se quiere incluir el término que la norma contempla como recursos, debería sustituirse dicha frase por la de “recursos y medios a emplear”. A lo largo del articulado aparece la mención indistinta: en ocasiones “medios y recursos” y en otras “medios humanos y materiales” (artículos 8, 11.a y 11.f). Convendría unificar la terminología.

El concepto de comarca forestal viene recogido en el INFOCAL, entendiéndose por aquélla la delimitación del territorio con características homogéneas en la composición de las masas forestales, tanto arboladas como desarboladas, y que engloba términos municipales completos.

En el apartado tercero se recomienda añadir “de cada año” al periodo “desde el 15 de julio al 15 de septiembre”.

Artículo 3. Ámbito de aplicación.

Este Consejo Consultivo, siguiendo el informe emitido por la Dirección General de Función Pública, estima que debe adoptarse toda la fórmula que al texto de este artículo propuso dicha Dirección General, y no sólo parte de la misma.



Así, y de acuerdo con el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre, se sugiere adoptar el siguiente tenor literal:

- Personal funcionario:

- Grupo A: Cuerpo Facultativo Superior (Ingenieros de Montes).

- Grupo B: Cuerpo de Titulados Universitarios de Primer Ciclo (Ingenieros Técnicos Forestales).

- Grupo C: Escala de Agentes Medioambientales del Cuerpo de Ayudantes Facultativos.

- Grupo D: Escala de Guardería "a extinguir" del Cuerpo de Auxiliares Facultativos.

- Personal laboral:

- Grupo IV: Oficial de Primera. Especialidad Conductor (debiendo igualmente adoptarse esta categoría en el artículo 19 del proyecto).

Artículo 5. Estructura y división territorial del Operativo.

Para evitar reiteraciones innecesarias, este Consejo Consultivo se remite a lo ya manifestado anteriormente en cuanto a los conceptos de medios y recursos: si se quiere unificar los conceptos, para adaptarlos al contenido del artículo 8 del proyecto, y si la pretensión es la de incluir tanto los recursos –o infraestructuras– y los medios materiales y personales, se ha de sustituir la referencia a "medios y recursos humanos" por la de "medios y recursos".

En el apartado primero, referido al nivel comarcal, se ha de sustituir la frase "ubicados en la misma" por la de "ubicados en la comarca", con el fin de lograr una adecuada concordancia en el tenor del precepto.



Artículo 6. Centros de Coordinación Operativa.

Se establecen en este artículo tres centros funcionales de decisión, que no se corresponden con los contemplados en el INFOCAL. Este último prevé en su punto 8.4 que los Centros de Coordinación Operativa son: el Centro Provincial de Mando (CPM), el Centro Autonómico de Mando (CAM), constituyéndose el Centro de Coordinación en CECOPI, o Centro de Coordinación Operativa Integrado para los incendios con nivel de gravedad 2. En el proyecto sometido a dictamen este último no se ha recogido como Centro de Coordinación Operativa.

Sin embargo, este artículo 6 del proyecto incluye el Puesto de Mando Avanzado (PMA) dentro de estos Centros de Coordinación, por lo que se suscita una diferente regulación e incluso definición de dicho Puesto de Mando Avanzado entre dos disposiciones de carácter general: el Decreto 274/1999, de 28 de octubre, que aprobó el INFOCAL, y el presente proyecto de decreto.

Para el INFOCAL, el PMA es una zona donde realiza funciones el Jefe de extinción, y según el proyecto de decreto, el PMA se podrá crear una vez declarado un incendio.

Se recomienda, para garantizar la seguridad jurídica, el empleo uniforme de términos únicos para designar conceptos que resultan idénticos, lo que redundará, sin duda, en una mayor coherencia del texto y calidad técnica. De hecho, el propio proyecto, en el primer párrafo del artículo 14, separa los Centros de Coordinación Operativa y el PMA de manera, a nuestro entender, correcta.

Capítulo III. Funciones del personal del Operativo de lucha contra incendios forestales.

Se refiere en su integridad a las funciones de ese personal, comprendiendo once artículos, destinado cada uno de ellos a cada tipo de personal. Este capítulo refleja cuestiones íntegramente de carácter organizativo y a su contenido nada tiene que objetar este Consejo.

Únicamente merece la pena destacar que no se ha recogido la propuesta que hizo la Dirección General de Función Pública en lo relativo a suprimir, por



innecesaria, la referencia al vínculo funcional o laboral del personal, consideración que este Consejo Consultivo considera acertada toda vez que el artículo 3 del proyecto de decreto ya especifica el régimen de cada grupo de personal.

Artículo 9. Jefe de jornada del CAM.

Hemos de hacer algunas observaciones a varias de las funciones que se recogen:

- La letra e) recoge como función la de "intervenir en el Comité asesor establecido en el INFOCAL". Teniendo en cuenta que, según el punto 8.2 del INFOCAL, este Comité estará formado por los técnicos y expertos que considere necesarios la Dirección del Plan, puede parecer que el jefe de jornada interviene siempre en el Comité asesor, y no es así. Quedaría salvada la posible confusión sustituyendo aquella frase por la siguiente: "intervenir en el Comité asesor en los términos establecidos en el INFOCAL".

- La letra f) señala la posibilidad de movilización a otras provincias en zonas fuera de su área de despacho automático. Se recomienda entrecomillar "despacho automático" al ser éste un término técnico que se viene utilizando en la normativa que regula esta materia específica. Aparece en otras partes del articulado de la disposición, como en el artículo 11.h).

- Por último, la letra j) recoge la función de asumir la coordinación si el incendio afecta o puede afectar a varias provincias, a otra Comunidad Autónoma o a Portugal. La referencia específica a Portugal es innecesaria, bastaría con indicar que afecte o pueda afectar a territorios no comprendidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, y demás normativa de aplicación.

Artículo 17. Jefe de extinción.

En su letra "f)" se recoge la función de formar parte de los grupos de extinción. Debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con lo previsto en el INFOCAL, su función estrictamente sería la de coordinar el grupo de extinción, y no sólo formar parte del mismo.



Capítulo IV. Turnos de guardia del personal del Operativo de lucha contra incendios forestales.

Se sugiere sustituir el título de este capítulo por el de “Sistema de guardias del personal del Operativo de lucha contra incendios forestales”, ya que este título se correspondería más con el contenido que comprende el capítulo IV del proyecto –que no sólo regula los turnos, sino otros aspectos relacionados con las guardias–, estando asimismo en consonancia con el propio título de la disposición en su conjunto.

Artículo 22. Carácter de las guardias.

Se prevé en este artículo el carácter voluntario que tienen las guardias para los colectivos de personal de la Consejería de Medio Ambiente en las categorías de técnicos, ingenieros de montes, ingenieros técnicos forestales y conductores, siendo obligatorio formar parte de los turnos de guardia para los agentes medioambientales y forestales.

El informe de la Dirección General de Función Pública manifiesta sus dudas respecto a la eficacia de la obligatoriedad de las guardias impuesta a los técnicos y conductores cuando no haya voluntarios disponibles. En el proyecto enviado a este Consejo Consultivo se ha suprimido la imposición obligatoria al personal que haya demostrado su validez y eficacia en anteriores campañas, y ahora lo remite al establecimiento de un sistema objetivo de selección a través de instrucción de la Consejería de Medio Ambiente.

Si bien es cierto que la regla que debe primar en el establecimiento de las guardias ha de ser la voluntariedad del personal que las realiza, no es menos cierto que la materia de los incendios forestales, debido al interés general y prioritario que comporta, plantea la necesidad de mantener en todo momento los medios y recursos mínimos que garanticen que una situación de emergencia va a tener siempre una solución lo más eficaz y rápida posible.

La necesidad que plantea la norma en proyecto de establecer un completo sistema de guardias, cubriendo todos los turnos de guardias que se prevean en los calendarios elaborados, implica que se prevea que, si no existe suficiente personal voluntario, haya que acudir a un sistema de guardias obligatorias.



Al respecto, la Directiva 2003/88/CE, de 4 de noviembre, del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, por la que se regulan determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, establece en su artículo 17 que se podrán establecer excepciones en cuanto a descanso diario o pausas, entre otros, los servicios de bomberos o protección civil.

Artículo 23. Tipos de guardia.

Se propone, para mayor claridad, la siguiente redacción alternativa al primer párrafo del apartado 2 de este artículo:

“2.- La guardias que realiza el personal técnico de cada CPM o CAM –anualmente seleccionado– son de dos tipos, como jefe de jornada o como técnico de guardia, y su distribución se hará de forma homogénea entre todo el colectivo”.

Artículo 24. Duración de las guardias.

Si bien es clara la regulación que se establece en cuanto a la duración de las guardias respecto de casi todo el personal que se contempla, no ocurre sin embargo con lo relativo a los técnicos de operaciones. Para éstos “la regulación de horas de presencia y de disponibilidad es igual a la de jefe de jornada y técnico de guardia en época de peligro alto descrita anteriormente”.

Dada la dificultad que plantean las remisiones a otro tipo de regulación, aun cuando se contengan en el mismo precepto, se aconseja determinar expresamente la duración de las guardias que corresponden a los técnicos de operaciones, lo que evitará que ante la lectura del texto puedan surgir errores o interpretaciones que no se correspondan con lo pretendido.

Artículo 25. Calendario de guardias.

En los apartados 2 y 4 de este artículo, a “Delegación Territorial” convendría añadir “que corresponda”.

El apartado 3 menciona a los conductores de campo. Como el texto no se refiere anteriormente a ellos, sino que sólo había hecho referencia a los conductores de guardia, lleva de nuevo al Consejo a objetar a la norma su falta



de claridad y la imposibilidad de considerar al decreto que se apruebe como un texto completo y clarificador, al que poder acudir sin necesidad de complementar el estudio con otras normas técnicas y sectoriales.

Asimismo, se echa en falta en este apartado la mención al Convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y Organismos Autónomos dependientes de ésta, ya que se ha de respetar, respecto del personal laboral que participe en el operativo de lucha –conductores–, lo dispuesto en dicho Convenio Colectivo, al igual que respecto del personal funcionario se han de considerar los criterios del Decreto 134/20002, de 26 de diciembre.

Artículo 27. Compensación económica.

De nuevo es necesario poner de relieve que si la pretensión del proyecto de decreto es constituirse en una disposición de carácter general, desmerece a este pretendido carácter la inclusión en el articulado de la norma de aspectos referidos a espacios temporales determinados.

Así, el apartado 2 de este artículo señala que “las cuantías retributivas de las guardias para el ejercicio 2004 figuran en el anexo II de este Decreto. Para el personal técnico y conductores proceden del cálculo del nuevo sistema de guardias a implantar en este Decreto. En los años sucesivos, a estas cuantías les será de aplicación el incremento que se fije en las retribuciones del personal al servicio de la Administración en las correspondientes Leyes de presupuestos generales de la Comunidad de Castilla y León”.

La anterior previsión responde plenamente al contenido que ha de reflejarse en una disposición adicional, y se estima que debe recogerse como tal.

Sin perjuicio de lo anterior, este Consejo considera que sería oportuno incluir en este artículo, referido a las compensaciones económicas, una previsión que viniera a sustituir la redacción de este apartado 2 por otra en el siguiente sentido:

“Los servicios extraordinarios realizados por el personal que participe en el Operativo de lucha contra incendios forestales en Castilla y León



se retribuirán conforme a lo establecido en el artículo 58.3.d) del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, con cargo a los créditos que, de acuerdo con las sucesivas Leyes de Presupuestos, deba gestionar la Consejería de Medio Ambiente”.

Artículo 28. Compensación horaria.

El apartado 1 de este artículo prevé que el horario de verano establecido en el Decreto 134/2002, de 26 de diciembre, sobre jornada y horario del personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, no será aplicable a los técnicos y conductores en funciones de guardia durante las épocas de peligro alto. A los conductores –personal laboral– no les es aplicable dicho Decreto, ya que el ámbito de aplicación de éste es el personal funcionario, interino o eventual, pero no comprende al personal laboral, por lo que se puede eliminar la referencia a los conductores en este artículo 28.

Artículo 29. Defensa jurídica.

Este precepto, de carácter básico, se ajusta a lo previsto en el artículo 47.3 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

La Consejería de Medio Ambiente contratará el seguro correspondiente para cubrir la asistencia judicial del personal al servicio de la Administración, pero ha de quedar circunscrito a las labores que dicho personal realice al participar en el Operativo de lucha contra incendios forestales.

Artículo 30. Cobertura de los riesgos derivados de las labores de extinción de incendios.

Sería recomendable que la redacción de este artículo determinara expresamente el ámbito personal que comprenda el seguro que se suscriba. Si lo que se pretende es cubrir únicamente los riesgos derivados de las labores de extinción de incendios forestales que pudiera sufrir el personal al servicio de la Consejería de Medio Ambiente, o que actúe por cuenta de ésta, se aconseja reflejarlo de este modo concreto para evitar posibles interpretaciones del ámbito personal de cobertura del seguro.



Por otro lado, los grados de incapacidad a los que se refiere este precepto deberían adaptarse a lo previsto en el artículo 137 del texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio. Este artículo recoge los siguientes grados de incapacidad:

- “a) Incapacidad permanente parcial.
- »b) Incapacidad permanente total.
- »c) Incapacidad permanente absoluta.
- »d) Gran invalidez”.

Disposición adicional primera.

Se recoge en esta disposición adicional la posibilidad que tienen los celadores de Medio Ambiente de realizar guardias en caso de insuficiencia de personal en sus comarcas, estableciéndose en los anexos al decreto el número máximo anual.

Se establece un auténtico régimen a aplicar a este personal, incluyendo las cuantías retributivas que han de percibir.

Disposición adicional segunda.

Señala esta disposición que la Mesa Técnica de prevención y extinción de incendios forestales revisará el sistema de guardias para el colectivo de agentes medioambientales y/o forestales, previsto en el Acuerdo de 4 de julio de 2002, según el cual:

“El actual sistema retributivo de guardias de incendios contemplado en el Decreto 178/2001, de 28 de junio, por el que se establece el sistema de guardias en las labores de lucha contra incendios forestales para el periodo 2001-2003 (...). Se acuerda mantener este sistema retributivo para el periodo 2004-2007 (...).



»La revisión de este sistema se realizará en el año 2007 (...) cuyos resultados serán de aplicación en el año 2008 y sucesivos”.

Esta disposición ha de ponerse en relación con la disposición transitoria segunda del proyecto de decreto, que recoge el sistema de guardias a aplicar a este colectivo.

Si lo que se pretende con la aprobación de este decreto es precisamente conseguir unificar en un único texto normativo con carácter de disposición general todo el sistema de guardias del personal que participa en el Operativo de lucha, este Consejo Consultivo considera que se ha de evitar la dispersión normativa y la vigencia de acuerdos y normas anteriores en aspectos muy concretos –como es el régimen retributivo–, que fácilmente encontrarían cabida en la norma ahora en proyecto.

Ahondando más en esta cuestión, el fin que se consigue con la remisión al Acuerdo de 4 de julio de 2002 es el de mantener la vigencia del Decreto 178/2001, de 28 de junio, en cuanto al sistema retributivo de las guardias que realicen agentes medioambientales y/o forestales (recogido en el anexo II de dicha norma), pero el resto del sistema de guardias, en los aspectos organizativos –excluyendo las cuantías retributivas–, se regula en la extensa disposición transitoria segunda del proyecto (que debería recogerse, por su contenido, en el articulado de la norma o en una disposición adicional).

El hecho es que el Decreto 178/2001, de 28 de junio, que venía a establecer el sistema de guardias para el periodo 2001-2003, continuará vigente en esas cuantías retributivas (actualizadas cada año) para las guardias que realice el colectivo al que venimos haciendo referencia, por la vigencia que le otorgó ese Acuerdo de 4 de julio de 2002, cuando lo más acertado hubiera sido recoger en el articulado del proyecto –y sin olvidar el Acuerdo mencionado– todos los aspectos que comprende el sistema de guardias para todos los colectivos que puedan participar en el Operativo de lucha, y no dejar vigente un decreto que se aprobó para regular las guardias durante el periodo 2001-2003. De otro modo, el problema se puede plantear cuando, en el marco de esa Mesa Técnica de prevención y extinción de incendios forestales, se revise en el año 2007 el sistema de guardias de ese colectivo, lo que afectará sin duda a la norma ahora en proyecto.



Por otro lado, esta cuestión nos obliga a llamar la atención sobre el hecho de que el proyecto de decreto no contiene una disposición derogatoria expresa recogiendo tanto una relación de todas las normas que se derogan, como de las que se mantienen en vigor, cerrándose con una cláusula general de salvaguardia que acotara la materia objeto de derogación. En concreto, no aclara el proyecto qué ocurrirá desde su entrada en vigor con el Decreto 178/2001, de 28 de junio.

Disposición transitoria segunda.

El régimen de guardias que se ha de aplicar a los agentes medioambientales y/o forestales se recoge en su integridad en esta disposición transitoria, y este sistema sí se ha de aplicar a ese colectivo desde la entrada en vigor de la norma en proyecto, por lo que no parece correcto regularlo en una disposición transitoria.

Cabrá mantener únicamente como contenido de disposición transitoria segunda lo dispuesto en el apartado 1, y sólo en el caso de no seguir la observación que ha realizado este Consejo Consultivo a la disposición adicional segunda en lo relativo a recoger en la norma proyectada un completo sistema de guardias, evitando su regulación dispersa.

Sí se ha de incluir como disposición transitoria, sin embargo, el contenido de lo que en el proyecto se recoge como disposición final segunda, que señala que "el régimen de compensación económica y horaria establecido en el presente decreto será de aplicación a las guardias realizadas desde el día 15 de junio de 2004", ya que, entre otras cuestiones, las disposiciones transitorias tienen por objeto regular los preceptos que declaren la aplicación retroactiva o inmediata de la nueva norma para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor.

En conclusión, este Consejo estima que el apartado 2 de la disposición transitoria segunda ha de ubicarse, o bien dentro del propio articulado de la norma –dentro del capítulo IV–, o bien como una disposición adicional, siendo la primera solución más acorde con la técnica normativa y la que dotaría de mayor seguridad jurídica al texto, ya que el sistema de organización de las guardias sí se va a aplicar a este colectivo, como al resto del personal, desde la entrada en vigor de la disposición normativa. Y, por otro lado, se ha de añadir



una disposición transitoria que recoja el contenido de la actual disposición final segunda.

Disposición final segunda.

Se ha de recordar la imposibilidad de aplicar retroactivamente disposiciones desfavorables, por lo que el régimen de compensación económica y horaria establecido en el decreto será de aplicación a las guardias que se vengán realizando desde el día 15 de junio de 2004, siempre que aquel régimen sea más favorable para el personal que realice las guardias.

Disposición final tercera.

Se refiere esta disposición a la entrada en vigor de la norma, señalando expresamente que “el presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial de Castilla y León», salvo los artículos 21 y 25 que entrarán en vigor para la campaña de incendios de 2005”.

Según el INFOCAL se entiende por campaña de lucha contra incendios forestales el periodo de tiempo en el que están funcionando parcial o totalmente los recursos de extinción de la época de peligro. No se fijan en concreto los días de inicio y finalización de la campaña anual, por lo que no se puede dejar condicionada la entrada en vigor de lo preceptuado en los artículos 21 a 25 a una fecha indeterminada. Si lo pretendido es que entren en vigor cuando, de acuerdo con el artículo 2.3 del proyecto, esté en pleno funcionamiento el Operativo de lucha contra incendios forestales, ha de recogerse en la disposición final examinada la siguiente previsión: “(...) salvo los artículos 21 y 25, que entrarán en vigor el 15 de julio de 2005”.

III CONCLUSIONES

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

Consideradas las observaciones realizadas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse a la aprobación de la Junta de Castilla y León el



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

proyecto de decreto por el que se establece el Operativo de lucha contra incendios forestales de Castilla y León y se regula el sistema de guardias.

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