



Sr. Madrid López, Presidente
en sustitución

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 28 de julio de 2005, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regula la Comisión de Protección Civil 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 17 de mayo de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud, formulada por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regula la Comisión de Protección Civil de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 19 de mayo de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 492/2005, 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. Estella Hoyos.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, cinco artículos, una disposición adicional, tres disposiciones finales y una disposición derogatoria.



El preámbulo señala que es necesario adecuar la Comisión de Protección Civil de Castilla y León, regulada por el Decreto 4/1988, de 21 de enero, al nuevo marco surgido en la Comunidad de Castilla y León dotando a aquélla, por un lado, de una estructura más ágil y, por otro, de nuevas funciones dirigidas a asegurar el cumplimiento de las políticas establecidas.

El artículo 1 define a la Comisión de Protección Civil de Castilla y León (CPCCyL) como un órgano colegiado de carácter consultivo, deliberante, coordinador y homologador en materia de protección civil, adscrito a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

El artículo 2 determina las funciones que habrá de ejercer la CPCCyL.

El artículo 3 regula su composición con representación de la Administración General del Estado, de la Administración de la Comunidad y de las Corporaciones Locales.

El artículo 4 lleva por rúbrica "Constitución" y el artículo 5 "Funcionamiento".

La disposición adicional establece el plazo máximo de un mes para que el Consejero de Presidencia y Administración Territorial nombre a los vocales de la CPCCyL.

La disposición final primera determina el régimen jurídico por remisión a la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

La disposición final segunda autoriza al Consejero de Presidencia y Administración Territorial para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de la norma.

La disposición final tercera prevé que el Decreto entre en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial de Castilla y León".

La disposición derogatoria cita expresamente al vigente Decreto 4/1988, de 21 de enero, por el que se establece la composición, organización y régimen



de funcionamiento de la Comisión de Protección Civil de Castilla y León, además de derogar cualquier disposición de igual o inferior rango que se oponga a lo establecido en el decreto proyectado.

Segundo.- El expediente remitido.

Al proyecto de decreto se acompaña el expediente administrativo, que fue completado por la documentación requerida mediante Acuerdo de la Presidenta del Consejo Consultivo, y en el que cabe destacar:

a) Texto definitivo del proyecto de decreto de la Junta de Castilla y León por el que se regula la Comisión de Protección Civil de Castilla y León.

b) Borrador inicial del proyecto de decreto.

c) Solicitud de informe a las Secretarías Generales de las restantes Consejerías, en virtud del artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, por remisión del artículo 76 del mismo texto legal.

Emiten informe las Secretarías Generales de las Consejerías de Agricultura y Ganadería, Cultura y Turismo, Hacienda, Economía y Empleo, Fomento, Medio Ambiente, Familia e Igualdad de Oportunidades, Educación, Sanidad, y Presidencia y Administración Territorial, así como las Delegaciones Territoriales de las provincias de León, Soria y Zamora.

d) Trámite de audiencia a la Delegación del Gobierno en Castilla y León, a la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León y a las nueve Diputaciones Provinciales de la Comunidad. La Delegación del Gobierno de Castilla y León formula observaciones mediante escrito de 17 de marzo de 2005.

e) Informe de 9 de febrero de 2005 de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, que informa favorablemente el proyecto.

f) Memoria del proyecto de decreto, de 18 de abril de 2005, firmada por el Director General de la Agencia de Protección Civil e Interior, de



la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en la que se expone el marco normativo en el que se pretende aprobar la nueva norma, se incluye una tabla de vigencias, se informa sobre la necesidad y oportunidad de la norma y se analizan las diferentes observaciones realizadas al proyecto de decreto.

El estudio económico se limita a afirmar que la aprobación del decreto proyectado no conllevará ningún coste adicional a los ya existentes derivados de la gestión de las competencias en materia de Protección Civil.

En tal estado de tramitación se remitió por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial el expediente al Consejo Consultivo para que emitiera dictamen preceptivo.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, según la cual es preceptivo su dictamen en el supuesto de "reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones".

El proyecto de decreto sometido a consulta tiene por objeto la regulación de la Comisión de Protección Civil de Castilla y León.

El decreto se proyecta al amparo del artículo 18.2 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil; en consecuencia, desde esta perspectiva, el proyecto de decreto examinado tiene el carácter de norma reglamentaria de leyes precedentes, por lo que el presente dictamen se emite con carácter preceptivo conforme a lo dispuesto en el citado artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002.

Por otro lado, corresponde a la Sección Segunda emitir el dictamen 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 del reglamento.

El procedimiento seguido para la tramitación del proyecto se ajusta, sustancialmente, a lo dispuesto en la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 76 ("Proyectos de disposiciones generales") se remite al 75 ("Proyectos de Ley"). Éste, a su vez, indica que el procedimiento de elaboración de los proyectos se iniciará en la Consejería o Consejerías competentes, mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, que irá acompañado de una memoria en la que se incluirán un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y tabla de vigencias, los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación y la expresión de haberse dado el trámite de audiencia cuando fuere preciso y efectuado las consultas preceptivas.

Consta efectivamente en el expediente una Memoria, firmada por el Director General de la Agencia de Protección Civil e Interior, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de 18 de abril de 2005, cuyo contenido responde formalmente a las exigencias de la citada Ley 3/2001. Las explicaciones sobre la necesidad y oportunidad de la norma son correctas, pero demasiado generales. Es deseable que la Memoria de un proyecto de decreto dé cumplida justificación de las novedades que éste incorpore, de modo que quien la lea tenga cabal noticia de aquéllas, al menos en sus líneas fundamentales. De otro modo, la Memoria se acaba convirtiendo, en este aspecto, en un documento superficial, que no refleja en toda su extensión la necesidad y oportunidad de la norma proyectada. Si bien se valora positivamente el análisis que contiene de las observaciones formuladas durante la tramitación del expediente.

Han sido oídas las Secretarías Generales del resto de Consejerías y consta el informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.



Por último, señalar que por la Consejería que ha tramitado el procedimiento de elaboración de la norma se ha dado la oportunidad de participar en la elaboración del proyecto a la Administración General del Estado, a la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León y a las Diputaciones Provinciales de la Comunidad de Castilla y León.

3ª.- Competencia y rango de la norma.

La norma se proyecta al amparo del artículo 18.2 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, que dispone que “los reglamentos de organización y funcionamiento de las Comisiones mencionadas serán aprobados por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma respectiva”, así como de aquellos títulos competenciales sectoriales asumidos por la Comunidad de Castilla y León.

Por otra parte, el artículo 19.1 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Junta de Castilla y León el ejercicio de la función ejecutiva y de la potestad reglamentaria; además, de acuerdo con la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, corresponde a la Junta de Castilla y León ejercer la potestad reglamentaria (artículo 2.2) y en concreto adoptarán la forma de Decreto de las disposiciones de carácter general de la Junta de Castilla y León (artículo 70.1).

El proyecto de decreto examinado se dicta, por tanto, en ejercicio de las competencias y de la potestad reglamentaria que corresponde a la Junta de Castilla y León y el rango es el adecuado.

4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

A continuación el Consejo Consultivo pasa a examinar el texto del proyecto, analizando aquellos extremos que han suscitado alguna observación, sugerencia o comentario.

Artículo 2.- *Funciones.*

Con carácter general cabe señalar que el precepto está estructurado en dos apartados que dan la impresión de corresponderse con dos tipos de competencias; unas, recogidas en la Ley 2/1985, de 21 de enero, y otras



independientes de éstas, que incluso parecen concebidas como más relevantes que las primeras.

Se considera conveniente evitar dicho efecto, a cuyo fin podría recogerse en un solo apartado las funciones de la CPCCyL, en el que se recogiesen aquéllas que por exigencia legal está llamada a ejercer y cuyo ejercicio determina la previsión legal de su propia existencia; sin perjuicio de incluir aquellas otras funciones que se considere oportuno en cuanto supongan concreción o especificación de aquéllas, deriven de ámbitos sectoriales específicos o deban entenderse en la actualidad incluidas, siempre que resulten adecuadas al fin, naturaleza y composición de la CPCCyL.

Por lo demás, las funciones que se recogen como competencia de la CPCCyL resultan similares a las contenidas, en un solo apartado, en coetáneos decretos de otras Comunidades Autónomas como el Decreto 94/2005, de 10 de mayo, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Comisión de Protección Civil de Aragón, o el Decreto 35/2005, de 18 de febrero, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Comisión de Protección Civil de la Comunidad Valenciana.

Desde un punto de vista más concreto cabe señalar:

- Que la expresión “en el ámbito de su competencia” no parece tener mucho sentido; en todo caso parece que debiera entenderse referida al de la Comunidad de Castilla y León. Se recomienda suprimir dicha expresión.

- Que en la función recogida en el apartado 1.b) se incluye, siguiendo alguna de las sugerencias formuladas durante la tramitación del expediente, la referencia al medio ambiente. Dicha referencia no parece precisa, no encuentra reflejo en la Ley 2/1985, de 21 de enero, y parece corresponderse con un ámbito o sector específico. No obstante, de mantenerse habría de incluirse en el resto de referencias análogas como las contenidas en las letras a) y h) del apartado 1.

- Respecto de la letra f) del apartado 1, “Establecer los (...)” se sugiere suprimir el artículo “los”, configurándose así como una previsión no exclusiva.



Artículo 3.- *Composición.*

Precepto respecto del cual cabe señalar que, visto el texto definitivo del decreto proyectado, se apreció la omisión de cualquier referencia a la figura del secretario, por lo que vistas las observaciones formuladas en la tramitación del procedimiento la Presidenta del Consejo Consultivo de Castilla y León acordó reclamar de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial el borrador inicial del proyecto de decreto por el que se regula la Comisión de Protección Civil de Castilla y León.

Remitido dicho borrador inicial se constata que en su artículo 3.2 se dispone: "Participará un secretario, que será un funcionario designado por el Presidente, que actuará con voz pero sin voto".

Toda vez que el informe de la Secretaría General de Consejería de Presidencia y Administración Territorial, Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento, sugería que se refundiesen los artículos 3 y 4, que el artículo 3 del texto definitivo responde a dicha sugerencia y que no se desprende del expediente intención alguna de suprimir la referencia al secretario, cabe suponer razonablemente que la omisión de la figura del secretario se debe a un error al realizar la refundición de los artículos 3 y 4 del borrador inicial y que la supresión del artículo 3.2 ha sido involuntaria.

En este sentido cabe señalar que el artículo 57.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 54, dispone que "al Secretario del órgano colegiado, que deberá ser calificado en la norma de creación como miembro del propio órgano o simplemente como participante en su condición de funcionario (...)".

Por todo lo cual cabe concluir que deberá corregirse el error aludido incluyendo en el artículo 3 la disposición contenida en el artículo 3.2 del borrador inicial o, en su caso, cualquier otra destinada a determinar la condición del secretario.

Artículo 4.- *Constitución.*

Cabe realizar las siguientes consideraciones:



a) Que la rúbrica o título del artículo no se corresponde con el contenido del precepto, en el que se regula la organización y funcionamiento. Incluso pudiera pensarse que, atendiendo a varias de las observaciones realizadas y titularse los artículos, se ha incurrido en un nuevo error intercambiando las rúbricas de los artículos 4 y 5.

b) Que determinada la composición de la CPCCyL, reiterar la composición del Pleno parece innecesario.

c) Que el inciso final del apartado 3, al disponer que “cuando la materia a tratar lo requiera, los vocales titulares podrán asistir acompañados por su suplente, en calidad de asesor técnico, con voz y sin voto”, suscita las siguientes dudas:

- No se entiende muy bien por qué, si el vocal titular puede ser asistido por un asesor técnico, éste ha de ser el suplente.

Ello supondría que el suplente sea necesariamente un asesor técnico, pero aun así puede no serlo en todas “las materias a tratar” dada la gran variedad y especialidad de asuntos que pueden ser tratados en la CPCCyL.

- No se entiende muy bien por qué el vocal suplente no puede ser asistido por un asesor técnico cuando por la materia a tratar lo precise.

Parece más razonable que el precepto se limite a disponer que los vocales puedan asistir acompañados por un asesor técnico.

d) La referencia del apartado 4 a “los vocales afectados” adolece de cierta indefinición que debiera corregirse.

Artículo 5.- *Funcionamiento.*

Como ya se ha anticipado, el título del artículo no se corresponde con su contenido, en el que se recogen disposiciones relativas a las sesiones y acuerdos de la CPCCyL.



Ha de señalarse que el apartado 3, al requerir para la adopción de acuerdos “mayoría absoluta de los miembros asistentes”, difiere del tenor literal del artículo 26.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que con carácter básico dispone que “los acuerdos serán adoptados por mayoría de votos”.

Aun cuando la Delegación del Gobierno de Castilla y León en las observaciones formuladas considera que “habida cuenta que no cabe la abstención, pues tales vocales son todas autoridades o personal al servicio de las Administraciones Públicas (véase el párrafo segundo del art. 24.1.c) de la Ley 30/1992), la distinción entre mayoría absoluta y mayoría simple deviene en la práctica virtual”, ha de advertirse que dicha conclusión puede no resultar indiscutida, toda vez que el párrafo 2º del artículo 24 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no tiene carácter básico y que los artículos 56.1.c), que no contiene una previsión similar, y 58 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, pueden suscitar diferentes interpretaciones respecto de la abstención.

Por todo ello debería acomodarse lo dispuesto en el apartado 3 a lo establecido en el artículo 26.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Disposición final primera.-

La disposición tiene un contenido muy similar al de otras disposiciones de decretos de la Junta de Castilla y León por los que se regula la composición, organización y funcionamiento de diferentes órganos colegiados de la Administración autonómica.

De su tenor literal parece inferirse que la norma establece un régimen supletorio, “En todo lo no previsto (...)”. Carácter de regla de supletoriedad que parece avalar su conceptualización como disposición final, como consecuencia de la tramitación del expediente y que, incluso en otras ocasiones, se ha recogido expresamente como título o rúbrica de la disposición; así, entre otros, el Decreto 89/2002, de 18 de julio, por el que se crea y regula la composición, organización y el funcionamiento de la Comisión Regional de Espectáculos Taurinos de la Comunidad de Castilla y León.



Ahora bien, el artículo 52 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, dispone: "Los órganos colegiados de la Administración General de la Comunidad se regirán por las normas básicas del régimen jurídico de las Administraciones públicas, por las normas contenidas en este Capítulo, por las disposiciones o convenios de creación, y por sus reglamentos de régimen interior." De dicho precepto se puede concluir:

- Que no se trata de una regla de supletoriedad, sino que determina el régimen jurídico aplicable al órgano colegiado.
- Que, en consecuencia, debiera recogerse no en una disposición final, sino en una disposición adicional o incluso en el propio articulado.
- Que se aconseja modificar el inicio de la disposición para evitar posibles equívocos.

Disposición derogatoria.-

Conforme a los usos de la técnica normativa, la disposición derogatoria debería ubicarse en el texto del decreto proyectado delante de las disposiciones finales.

III CONCLUSIONES

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

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se regula la Comisión de Protección Civil de Castilla y León.

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