CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero y ponente
Sra. Ares González, consejera
Sr. Herrera Campo, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 6 de febrero de 2025, con asistencia de los miembros que se expresan al margen, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

DICTAMEN 555/2024

I
ANTECEDENTES DE HECHO

El día 4 de diciembre de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el anteproyecto de ley de ordenación y coordinación de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de las entidades locales de Castilla y León.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 12 de diciembre de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 555/2024, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley sometido a consulta consta de una exposición de motivos, cincuenta y cinco artículos (divididos en un título preliminar y cinco títulos), dos disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

El texto articulado tiene la siguiente estructura y contenido:

1.- El título preliminar ("Disposiciones generales") regula los siguientes aspectos: "Objeto y ámbito de aplicación", "Fines", "Denominación", "Principios de actuación", "Colaboración ciudadana" e "Información ciudadana", (artículos 1 a 6).

2.- El título I ("Servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de las administraciones locales de Castilla y León") incluye dos capítulos con el siguiente contenido:

- Capítulo I ("Naturaleza, funciones y competencias"): "Naturaleza", "Funciones", "Agentes de la autoridad", "Competencias de las entidades locales", "Competencias de los municipios", "Competencias de las diputaciones provinciales", y "Competencia de la comunidad de Castilla y León" (artículos 7 a 13).

- Capítulo II ("Ámbito de actuación, configuración jurídica, organización y financiación"): "Ámbito de actuación de los servicios de prevención extinción de incendios y salvamento", "Gestión de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento", "Configuración jurídica", "Organización" y "Financiación" (artículos 14 a 18).

3.- El título II ("Coordinación de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento") regula las siguientes cuestiones: "Coordinación", "Contenido de las competencias de coordinación", "Herramientas tecnológicas de coordinación", "Registro de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de Castilla y León" y "Comisión de coordinación de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de Castilla y León" (artículos 19 a 23).

4.- El título III ("Personal adscrito a los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento") se ocupa del "Personal funcionario adscrito a los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento", del "Personal funcionario interino de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento", y de la "Uniformidad, equipamiento e identificación profesional" (artículos 24 a 26).

5.- El título IV ("Régimen estatutario del personal funcionario de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento") comprende seis capítulos con el siguiente contenido.

- Capítulo I ("Acceso, promoción interna y movilidad"): "Sistemas de acceso a las diferentes categorías", "Turno libre", "Promoción interna", "Movilidad horizontal de otros servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento", "Convocatoria de las pruebas selectivas", "Bases comunes" y "Pruebas selectivas" (artículos 27 a 33).

- Capítulo II ("Provisión de puestos de trabajo"): "Comisión de servicio" y "Permuta" (artículos 34 y 35).

- Capítulo III ("Formación"): "Curso de formación básica", y "Otras actividades formativas" (artículos 36 y 37).

- Capítulo IV ("Segunda actividad"): "Naturaleza y régimen jurídico" y "Valoración" (artículo 38 y 39).

- Capítulo V ("Derechos y obligaciones"): "Disposiciones comunes", "Derechos", "Salud laboral" y "Obligaciones" (artículos 40 a 43).

- Capítulo VI ("Régimen disciplinario"): "Régimen disciplinario", "Competencias sancionadoras", "Procedimiento disciplinario", "Medidas provisionales, "Faltas muy graves", "Faltas graves", "Faltas leves ", "Sanciones" y "Graduación de las sanciones" (artículos 44 a 52).

6.- El título V ("Personal colaborador de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento") se refiere al "Personal colaborador de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento", al "Voluntariado para la extinción de incendios" y al "Personal de vigilancia, seguridad, prevención contra incendios y autoprotección de las empresas públicas y privadas" (artículos 53 a 55).

Las disposiciones adicionales se ocupan de la "Comisión de coordinación de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento" (primera) y de la "Promoción de la mujer en los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento" (segunda).

El anteproyecto tiene cuatro disposiciones transitorias, que se refieren a los "Puestos operativos de naturaleza laboral de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento" (la primera); a la "Gestión directa de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de las entidades

locales" (la segunda); a la "Adecuación de los reglamentos internos" (la tercera); y a los "Procesos selectivos" (la cuarta).

La disposición derogatoria abroga "todas las disposiciones de igual o inferior rango en lo que se opongan a lo establecido en esta ley. Y en concreto, quedan derogadas la disposición adicional sexta, disposiciones finales segunda, tercera y cuarta de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de protección ciudadana de Castilla y León".

Finalmente, el anteproyecto incluye cuatro disposiciones finales: la primera modifica la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de protección ciudadana de Castilla y León; la segunda habilita a Junta de Castilla y León para dictar las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente ley: la tercera se refiere al desarrollo de la Comisión de Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de Castilla y León, que la Junta de Castilla y León deberá aprobar en el plazo máximo de nueve meses desde la entrada en vigor de la ley; y la cuarta prevé la entrada en vigor de la ley a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de los documentos que lo integran, figuran los siguientes:

- Copia del anuncio de la consulta pública previa a la elaboración del texto del anteproyecto, publicado en el Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León el 1 de febrero de 2022. El plazo para realizar aportaciones concluyó a las 14:00 horas del día 21 de febrero de 2022. Constan las propuestas realizadas por la plataforma de bomberos profesionales de Castilla y León y por un particular.

- Actas de las mesas de trabajo para el estudio de un anteproyecto de ley de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de Castilla y León, celebradas los días 21 de julio, 26 de septiembre y 2 de noviembre de 2022 y los días 15 de febrero y 25 de mayo de 2023.

- Borrador de anteproyecto de ley y memoria de 17 de julio de 2023.

- Informe del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, de 8 de agosto de 2023.

- Borrador de anteproyecto de ley y memoria de 11 de septiembre de 2023.

- Acreditación de haberse sometido el anteproyecto al trámite de participación ciudadana, a través del Portal de Gobierno Abierto, entre el 19 de septiembre y el 9 de octubre de 2023. Se realizaron seis aportaciones a las que se dio contestación (respuestas que constan en el expediente).

- Documentación acreditativa de la realización de los trámites de audiencia e información pública a través del Portal de Gobierno Abierto, que incluye copia del anuncio de publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León de 19 de septiembre de 2023. Constan alegaciones de la Asociación Española de Lucha contra el Fuego, de D. Omar Álvarez Martínez, de UGT-Servicios Púbicos de Burgos, de D. Jacinto Carmelo Antón Rodrigo y de la Asociación humanitaria del cuerpo de bomberos de Ciudad Rodrigo (Salamanca).

Consta invitación expresa a participar en el trámite de audiencia a las nueve diputaciones provinciales, a la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León, a la Delegación del Gobierno en Castilla y León, a los Ayuntamientos de las nueve capitales de provincia, y de Ponferrada, Miranda de Ebro, Aranda de Duero, San Andrés del Rabanedo, Laguna de Duero, Arroyo de la Encomienda y Medina del Campo, al Consorcio Provincial de Bomberos de Zamora, a FSP-UGT, a CSIF y a CCOO. Han presentado alegaciones las diputaciones provinciales de Valladolid, Burgos, Palencia y Segovia, el Ayuntamiento de Valladolid y CSIF.

- Observaciones realizadas por la Consejería de Educación (que el 29 de septiembre solicitó determinada documentación), por la Consejería de la Presidencia el 3 de octubre de 2023 y por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades el 4 de octubre de 2023.

- Informe complementario a la memoria económica del anteproyecto de ley, de 11 de octubre de 2023.

- Borrador de anteproyecto de ley y memoria de 28 de febrero de 2024.

- Certificado del secretario de la Comisión de Protección Ciudadana de Castilla y León de 14 de mayo de 2024, en el que hace constar que en la reunión de dicho órgano celebrada el 25 de abril de 2024 se ha informado favorablemente el anteproyecto de ley.

- Certificado del secretario del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León de 30 de mayo de 2024, en el que hace constar que en la reunión celebrada por este órgano el 17 de mayo de 2024 se ha tomado conocimiento del anteproyecto de ley.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, de 3 de julio de 2024.

- Borrador de anteproyecto de ley de 5 de julio y memoria de 18 de julio de 2024.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, de 27 de septiembre de 2024.

- Borrador de anteproyecto de ley y memoria de 2 de octubre de 2024.

- Informe previo del Consejo Económico y Social de Castilla y León de 13 de noviembre de 2024.

- Anteproyecto de ley, de 28 de noviembre de 2024, sometido a dictamen de este Consejo.

- Memoria justificativa del anteproyecto, firmada por la directora de la Agencia de Protección Civil y Emergencias el 2 de diciembre de 2024.

- Informe del secretario general de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de 2 de diciembre de 2024.

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 el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.1 de dicha ley.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley.

A) El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado y deberá 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 la redacción dada por el artículo 7.3 de la Ley 2/2017, de 4 de julio, de Medidas Tributarias y Administrativas. A este respecto, debe tenerse en cuenta que, si bien la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, ha modificado los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, esta modificación aún no ha entrado en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 de su disposición final vigesimoprimera, según la cual "Las previsiones del apartado 3 del artículo 4 por el que se modifican los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León entrarán en vigor cuando se produzca el desarrollo reglamentario al que se refiere la nueva redacción del apartado 7 del artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, que deberá producirse en el plazo máximo de un año desde la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial de Castilla y León". Y tal desarrollo reglamentario aún no se ha producido.

Pues bien, conforme al citado artículo 75.3, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la consejería competente por razón de la materia, y cuya redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes y por el trámite de consulta previa, cuando este proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, deberá ir acompañado de una memoria que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente.

El apartado 4 de dicho artículo establece que "Una vez redactado el texto del anteproyecto, se someterá, cuando éste proceda, al trámite de participación previsto en el título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales".

Por otra parte, el apartado 5 del mismo artículo establece en su inciso primero que "En aquellos casos en que el texto deba someterse a los trámites de audiencia e información pública, conforme a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, ambos trámites se llevarán a cabo, de manera simultánea, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un periodo mínimo de diez días naturales". Y en su inciso segundo añade: "Asimismo, si se considera oportuno, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto".

El apartado 6 exige que el proyecto se envíe a las restantes consejerías para que informen sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias (cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos), se emita informe de legalidad por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Conviene recordar que la observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

A su vez, hay que considerar que las disposiciones sobre el procedimiento de elaboración de las normas que contiene la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), no son de aplicación a la iniciativa legislativa autonómica de acuerdo con la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional.

En cualquier caso, el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, establece en su artículo 2 que "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada ley".

Estas previsiones encuentran un desarrollo detallado en la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.

B) En relación con la tramitación del procedimiento que resulta del expediente remitido se efectúan las siguientes observaciones:

1. No consta en el expediente el documento que acredita que la Comisión Delegada del Gobierno ha conocido el anteproyecto de ley con carácter previo al inicio de su tramitación, al amparo del artículo 5.1.c) del Decreto 19/2022, de 26 de mayo, por el que se crea y regula la Comisión Delegada del Gobierno.

2. En cuanto al estudio económico, el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, establece que "La tramitación por la Administración de la Comunidad de proyectos de disposiciones generales y de anteproyectos de ley, de planes y programas de actuación, requerirá la elaboración de un estudio sobre su repercusión y efectos en los presupuestos generales de la Comunidad y de las previsiones de financiación y gastos que se estimen necesarios, que se someterá al informe de la Consejería de Hacienda, que habrá de ser favorable para la aprobación de planes y programas de actuación que puedan extenderse a ejercicios futuros".

Por su parte, el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, establece que "Los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general que deban ser sometidos a la Junta de Castilla y León, contendrán la documentación y seguirán la tramitación establecida en el artículo anterior". Y el artículo 75.2 dispone que "El procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se iniciará en la consejería o consejerías competentes mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto.

»El anteproyecto irá acompañado de una memoria que en su redacción final deberá contener:

»(…) c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación".

Respecto a estas cuestiones, 9 de octubre de 2023 la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística solicitó una ampliación de la memoria en relación con:

"1. Los costes, la financiación prevista (recursos autónomos, fondos europeos...) así como el impacto en el presupuesto de la Agencia/ Consejería) derivado de las obligaciones que impone el anteproyecto de ley a la Junta, que se localiza fundamentalmente en esa Consejería. En particular, las medidas previstas de apoyo económico, y en su caso, el coste derivado de la creación de un registro y la emisión de las tarjetas acreditativas del personal.

»2. Cómo se articulará el `funcionamiento integrado y coordinado´ del centro de emergencias 1-1-2 de Castilla y León, el centro coordinador de emergencias de Castilla y León que se crea y los correspondientes servicios de

asistencia, las previsiones de coste de los recursos humanos de su estructura y previsiones de financiación.

»3. El mayor coste, y previsiones de financiación, derivados de las obligaciones de colaboración financiera que se asumirán al aprobar la ley con las entidades locales, por encima del coste actual, con el fin de garantizar la prestación en todo el territorio en los niveles que exige la ley (se instrumente en convenios, ayudas previstas... etc., y que financien desde el presupuesto la prestación del servicio por parte de las entidades locales)".

La memoria analiza este impacto económico y presupuestario. Como aspecto fundamental señala que los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de las entidades locales no se crean *ex novo*, sino que ya están siendo prestados por las entidades locales. Considera que su contenido es ordenación y coordinación de los referidos servicios.

Se realiza un estudio económico completo y riguroso de la repercusión y efectos en los presupuestos generales de la Comunidad y de las previsiones de financiación y gastos que se estiman necesarios.

La memoria señala que "El anteproyecto de ley no tiene repercusión en los ingresos de la Comunidad y sí tiene, en cambio, repercusión en el estado de gastos". Así, expone que "(…) En lo que se refiere a la provisión del soporte técnico y tecnológico necesario para la integración de los [servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento] en el centro de Emergencias 1-1-2, la gestión de un catálogo de medios y recursos de los [servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento], la creación del registro de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento y lo relativo a la llevanza de la comisión de coordinación de los [servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento] y las tarjetas acreditativas del personal. En estos casos, los costes que pudieran generar se llevarían a cabo con los medios y recursos propios asignados a la Agencia de Protección Civil y Emergencias".

Menciona de forma particularizada la creación del registro de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de Castilla y León y la emisión de las tarjetas acreditativas del personal, y analiza la previsión de medios personales y materiales necesarios. Respecto a estos últimos, establece las aplicaciones presupuestarias a cargo de las cuales se realizará su adquisición.

Se refiere también al coste del contrato de desarrollo y actualización de la plataforma tecnológica del centro de emergencias 1-1-2 de Castilla y León y determina la aplicación presupuestaria correspondiente. Establece que "(..) la plataforma tecnológica del centro de emergencias 1-1-2 de Castilla y León es la infraestructura informática que permite la integración de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento en el sistema autonómico de protección civil y su coordinación con el resto de los servicios básicos y complementarios del sistema (…) se gestiona de forma indirecta a través del correspondiente contrato. El contrato vigente estará vigente hasta 2025 con la posibilidad de dos prórrogas anuales. El contrato será cofinanciado con el fondo europeo FEDER en el periodo de programación 2021/2027 en un 60 % (FF: 02.0820.0102.01)". Respecto a este contrato, contempla los importes de 2023 y 2024 y las previsiones para los ejercicios 2025 y 2026.

Incluye también la referencia al contrato de explotación operativa de la sala de atención de llamadas al centro de emergencias 1-1-2 de Castilla y León. Señala que "El servicio se presta de forma indirecta a través del correspondiente contrato. La ejecución del contrato actualmente vigente comenzó el 1 de septiembre de 2023 y tiene un periodo de ejecución de 24 meses. Está prevista la posibilidad de dos prórrogas de doce meses cada una". Establece la aplicación presupuestaria y concreta los importes de 2023 y 2024 y las previsiones para 2025 y 2026.

E igualmente se refiere al contrato de explotación operativa del centro coordinador de emergencias de Castilla y León. Realiza una precisión en respuesta al punto 2 de la solicitud de informe complementario de la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística hizo en relación con el centro de emergencias 1-1-2. En la memoria se indica que "(…) el centro coordinador de emergencias de Castilla y León ya existe y viene funcionando desde que la Ley 4/2007 de 28 de marzo, de protección ciudadana de Castilla y León, mandata a la Administración su creación.

»Lo que sucede es que esta ley lo denominó centro de asistencia ciudadana, término que nunca se empleó ya que, desde el principio, se generalizó la denominación de centro coordinador de emergencias de Castilla y León.

»El anteproyecto de ley no hace más que modificar los artículos referidos a este centro para adaptar su denominación a la comúnmente utilizada (…)".

El centro coordinador de emergencias de Castilla y León se gestiona de forma indirecta a través del correspondiente contrato, cuya ejecución comenzó el 1 de mayo de 2022 con un periodo de ejecución de veinticuatro meses y posibilidad de dos prórrogas de doce meses cada una. Señala que la fuente de financiación es exclusivamente autónoma. Indica los importes para 2023 y 2024, y las previsiones para 2025 y 2026.

A continuación, la memoria analiza las medidas de apoyo económico que pudiera ofrecer la comunidad autónoma a las entidades locales para favorecer la colaboración, a las que se refiere el artículo 18.2 del anteproyecto. Indica que el hecho de que se haya configurado de forma potestativa implica que quedarán sujetas a las disponibilidades presupuestarias con las que se cuente y que "a día de hoy estas ayudas se canalizará para la mejora de la dotación de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento en el ámbito rural.

»El objetivo de esta línea de subvenciones es apoyar la financiación de las inversiones que las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes realicen para mejorar la dotación de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León".

Señala las aplicaciones presupuestarias a cargo de las que estará y los importes previstos hasta el año 2026.

En lo relativo a la formación, se indica que desde la constitución de la Agencia de Protección Civil y Emergencias se han llevado a cabo cursos de formación para los servicios de protección ciudadana, entre los que destacan los destinados a bomberos, por lo que "necesariamente parte del presupuesto que se asigna a esta agencia va destinado a las acciones de formación y así va a tener que seguir siendo en un futuro". Añade que "Aproximadamente el 42% del presupuesto del plan anual de formación se destina a la formación de los/as bomberos/as profesionales que se aplica sobre el crédito con que está dotada esta aplicación presupuestaria anualmente. Esta dotación económica permitirá el cumplimiento de las obligaciones que la futura ley impone a la consejería de medio ambiente, vivienda y ordenación del territorio a través de la Agencia de Protección Civil y Emergencias en materia de formación". Determina la aplicación presupuestaria y los importes hasta 2026.

Refiere también que una parte importante de la formación incluida en el plan de formación al que se refiere el punto anterior se imparte a través de la plataforma FOPCYL cuyo correcto funcionamiento requiere disponer de un servicio de mantenimiento que debe ser contratado; y determina los importes desde 2024 a 2026 y la aplicación presupuestaria.

Respecto al coste para las entidades locales, la cuestión relativa al coste y la financiación de estos servicios es una de las principales alegaciones formuladas por las diputaciones provinciales de Palencia, Segovia y Valladolid y por el Consorcio provincial de prevención y extinción de incendios, salvamentos y protección civil de Zamora. La memoria indica que, "en principio, el anteproyecto de ley en sí no debe generar más gasto que el que se esté produciendo en la actualidad. A diferencia del plan sectorial de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento que determinaba la necesidad de completar el mapa autonómico con diferentes tipos de parques, para llegar a las isócronas estipuladas, lo que evidenciaba un coste económico tanto en la construcción de nuevos parques, mantenimiento de los mismos, como de personal, el anteproyecto de ley no conlleva costes añadidos para las entidades locales ya que trata de ordenar de forma común, en el espacio autonómico, de unas competencias que ya vienen realizando".

En lo que respecta a la funcionarización de personal laboral, en aquellas entidades locales donde aún exista personal laboral fijo de la Administración con funciones operativas en los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento, se indica que sus retribuciones quedarían compensadas con las presupuestadas como personal laboral de la entidad local.

En cuanto a los ingresos, la financiación de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de las entidades locales se lleva a cabo a través de un modelo mixto, público y privado, de forma que una parte de la financiación procede directamente de fondos públicos (principalmente transferencias corrientes) y otra parte de organizaciones privadas (básicamente compañías de seguros o federaciones deportivas). Añade la memoria que el artículo 18, no obstante, clarifica las fuentes de financiación en términos homogéneos y homologables a otros servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento del territorio nacional, y entre esos medios destacan las contribuciones especiales y tasas. Con ellas pueden hacer frente a los gastos del servicio, de acuerdo con la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, y el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

El informe de la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística, de 3 de julio de 2024, concluye que "la aprobación del anteproyecto de Ley de ordenación y coordinación de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de las entidades locales de Castilla y León tendrá un coste para el año 2024 de 9.680.489 euros, que serán financiados con las dotaciones presupuestarias del subprograma `131A01 Protección Civil, Policías Locales e Interior´, con recursos autónomos por un importe de 7.980.273 euros y con ayuda recibida del FEDER por importe de 1.700.216 euros para la actuación relativa al contrato de mantenimiento de la plataforma tecnológica del centro de Emergencias 1-1-2. Precisamente, y fundamentalmente como consecuencia de esta actuación cofinanciada por FEDER, el coste derivado de la aplicación del proyecto de ley sometido a informe para 2024 se incrementa respecto al de 2023 en 2.009.178 euros, pudiendo ser asumido con las disponibilidades presupuestarias de esa Consejería para el año 2024.

»De acuerdo con los datos facilitados en la memoria económica para los ejercicios 2025 y 2026, las referidas actuaciones supondrán un coste de 6.009.807 euros y 7.772.477 euros respectivamente, lo que implica que la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio deberá consignar en los presupuestos para dichos ejercicios las cuantías correspondientes tanto a la financiación del FEDER, que cuenta con senda financiera suficiente para llevarlas a cabo en cada uno de esos ejercicios, como la financiación autónoma, que de seguir los presupuestos la tendencia actual tendrá cabida dentro de sus disponibilidades presupuestarias".

Por ultimo indica que "Será precisa la inclusión de las líneas de subvención que la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio tenga previsto convocar en el marco de aplicación del anteproyecto de ley sometido a informe, en el Plan Estratégico de Subvenciones de esa Consejería con carácter previo a su convocatoria, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y el artículo 4 de la Ley 5/2008, de Subvenciones en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León.

Añade que "La gestión de todas las actuaciones y funciones que el anteproyecto de ley atribuye a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del territorio, (…) será asumida con el personal de la citada Consejería dentro de la planificación anual de las tareas que les son propias, al representar estas tareas como expresamente se señala en la documentación

remitida, una carga de trabajo residual dentro de las labores de gestión administrativa que ya se realizan".

Por último, concluye que el anteproyecto de ley no tendrá incidencia alguna en el estado de ingresos de los presupuestos generales de la Comunidad.

3. Sobre la intervención de los órganos colegiados en el procedimiento cabe señalar lo siguiente:

- El anteproyecto se ha sometido al conocimiento de la Comisión de Protección Ciudadana de Castilla y León. Consta en el expediente el certificado del secretario de la comisión en el que hace constar que en la reunión de 25 de abril de 2024, y en cumplimiento de las funciones que le atribuye el artículo 2.d) del Decreto 73/2005, de 20 de octubre, por el que se regula dicha Comisión, ha acordado informar favorablemente el anteproyecto de ley. El acta de la reunión en el que se recoge el acuerdo aparece también incorporado al expediente.

- El anteproyecto se ha puesto en conocimiento del Consejo de Cooperación Local. Consta en el expediente el certificado del secretario de este Consejo, en el que hace constar que en la reunión celebrada por este órgano el 17 de mayo de 2024 se ha tomado conocimiento del anteproyecto de ley. Ello al amparo del artículo 97.a) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, y del Decreto 6/2015, de 22 de enero, por el que se regula la organización y el funcionamiento del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León. En el certificado se deja constancia de las intervenciones habidas en la reunión y de los acuerdos adoptados.

4. Sobre la participación desarrollada en el procedimiento, se ha dado cumplimiento a los trámites de consulta pública previa y de participación ciudadana, en los que se han recibido numerosas sugerencias y observaciones.

Se ha otorgado audiencia a las entidades locales afectadas por la norma proyectada (ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y diputaciones provinciales) y a las organizaciones y asociaciones que representan intereses legítimos que pueden verse afectados por la futura norma, como la Federación Regional de Municipios y Provincias. Consta también el trámite de audiencia efectuado a la Delegación del Gobierno en Castilla y León.

El proyecto ha sido objeto de examen por todas las consejerías, algunas de las cuales han formulado alegaciones.

5. Es preceptiva en este caso la evaluación de impacto normativo, conforme al artículo 4.1.a) del Decreto 43/2010, con el contenido que detalla el artículo 4.2:

"La evaluación del impacto normativo habrá de especificar detalladamente la forma en que se han seguido los principios de calidad normativa y, en particular, el efecto del cumplimiento de la futura norma en el resto de políticas públicas.

»A tal efecto, contendrá la información necesaria para estimar el impacto que esa disposición general tendrá sobre sus destinatarios. Por ello, deberá motivar su necesidad y oportunidad y la valoración de las diferentes alternativas existentes, tanto normativas como de cualquier otra naturaleza, para la consecución de los fines que persigue y sus consecuencias jurídicas y económicas, así como su incidencia desde el punto de vista presupuestario y de impacto de género. En todo caso, deberá cuantificar las cargas administrativas que la nueva norma, en su caso, genere a las empresas, utilizando metodologías de referencia.

»Además de la información sobre las consultas realizadas a los agentes afectados, podrá incluir cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos sociales presupuestario y de impacto de género. En todo caso, deberá cuantificar las cargas administrativas, medioambientales y al impacto de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad de las personas con discapacidad.

»La evaluación de impacto normativo será única, comprendiendo todas las evaluaciones que la legislación sectorial prevea y se incluirá en la memoria, formando parte del expediente de tramitación de la norma".

La memoria justificativa, de 2 de diciembre de 2024, se refiere al marco normativo; al cumplimiento de los principios de necesidad y proporcionalidad, transparencia, coherencia y seguridad jurídica, accesibilidad y responsabilidad; a la estructura y contenido del anteproyecto; al análisis del texto desde la perspectiva de las medidas de mejora regulatoria; a los impactos preceptivos (impactos económico y presupuestario, impacto de género, análisis de

contribución a la sostenibilidad y a la lucha/adaptación contra el cambio climático, impacto en los objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030 e impacto demográfico); y a la descripción de la tramitación realizada.

En relación con el impacto de género, se realiza un detallado análisis de la norma desde la perspectiva de género. Comienza identificando la pertinencia al género del texto del anteproyecto sobre la base de la situación de partida de mujeres y hombres en el ámbito objeto de regulación. Se destaca el porcentaje prácticamente testimonial de mujeres en los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento tanto en el ámbito autonómico como nacional (0,42 % en Castilla y León y 0,83 % en España). Se concluye que la escasa participación de mujeres se debe a un estereotipo de género muy acusado en este ámbito que da lugar a un escepticismo sobre la competencia de la mujer respecto a las exigencias de los procesos de selección y del propio desempeño del servicio. La evaluación de impacto de género regula una serie de medidas que se han incorporado al texto del anteproyecto con el fin de revertir la situación existente y eliminar los estereotipos de género. Así, se contemplan una serie de medidas de acción positiva que favorezcan la igualdad entre mujeres y hombres en los servicios de protección civil regulados, de tal forma que la memoria concluye que "(…) el anteproyecto de ley tiene un impacto positivo para las mujeres". Las afirmaciones de la memoria están avaladas por el informe de 4 de octubre de 2023 de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, competente en la materia, en el que se indica que "se valora muy positivamente tanto el análisis que se realiza del impacto de género de la ley como la incorporación de medidas que tengan como resultado que ese impacto sea positivo".

En relación con los impactos sobre igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, la memoria refiere que en la futura norma se ha cuidado que la información a suministrar a la ciudadanía debe ser comprensible y accesible a las personas con discapacidad, y que las acciones de preparación y resiliencia de la población en materia de autoprotección deben prestar especial atención a las personas con vulnerabilidades específicas. La memoria concluye que el anteproyecto tiene un impacto positivo en el ámbito de la discapacidad, lo que se respalda con el informe de 4 de octubre de 2023 de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, competente en la materia.

No se aprecia impacto específico de la futura norma sobre las familias, la infancia y la adolescencia.

En cuanto al análisis del impacto de la norma sobre la sostenibilidad y la lucha/adaptación contra el cambio climático (previsto en el Acuerdo 64/2016, de 13 de octubre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban medidas en materia de desarrollo sostenible en la Comunidad de Castilla y León), la memoria señala que, a pesar de que "(…) no se considera aplicable la necesidad de incorporar disposiciones relativas a la sostenibilidad o cambio climático (…) toda mejora en la coordinación de los servicios de emergencia ha de ser valorada en términos positivos en la lucha contra el cambio climático (…)", y que "(…) la promoción de la autoprotección, que es una constante a lo largo del proyecto de ley también tiene su interés, ya que si se consigue implantar la cultura de la autoprotección se contribuye igualmente a la minimización de los riesgos o disminución de resultados lesivos".

En relación con los objetivos del desarrollo sostenible de la Agenda 2030, la memoria considera que el anteproyecto se alinea con los objetivos de desarrollo sostenible: O.D.S. 3.-Garantizar la vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades; O.D.S. 11.- Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; y O.D.S. 5.- Alcanzar la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas.

En último término se analiza el impacto demográfico de la futura norma. Se indica que "se siguen las recomendaciones del Consejo Consultivo de Castilla y León, que considera que los informes de impacto demográfico están llamados a constituirse en una pieza más en el procedimiento de elaboración de las normas –y, en su caso, de los instrumentos de planificación de políticas públicas-, con el fin de dilucidar si acaso dichas normas y políticas pueden tener un efecto diferente y un impacto normalmente negativo o discriminatorio en territorios con retos demográficos, según su grado y características específicas". La memoria indica que, si bien el fin de anteproyecto de ley no es establecer medidas que traten de fijar población o evitar que esta se siga perdiendo, considera que, examinándolo en conjunto con el resto del bloque normativo autonómico de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento, puede tener un positivo. Así, se refiere a que, considerando el despliegue sistemático de nuevos parques profesionales para poblaciones menores de 20.000 habitantes, "pueden contribuir a fijar población, en cuanto a que los profesionales que formen parte de las nuevas plantillas (que por las características de esta oposición lo conformarán gente joven) y sus familias, tenderán a vivir en zonas próximas".

6. Se ha emitido informe por la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, conforme a lo dispuesto en el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

7. El anteproyecto se ha informado por los servicios jurídicos, como exigen la Ley 3/2001, de 3 de julio, y el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

8. El Consejo Económico y Social ha informado el anteproyecto de ley, de acuerdo con el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social.

9. Por último, cabe recordar que, según el artículo 129.5 de la LPAC, "En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno". Y que, conforme a los apartados b) y d) del referido artículo 7, "Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:

»b) Los anteproyectos de ley y los proyectos de decretos legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación.

»d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos (…)".

Por otra parte, la resolución de 20 de octubre de 2020, de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, concreta las condiciones para la publicación de la huella normativa, cuya publicación en el portal de transparencia de la Junta de Castilla y León tiene como finalidad dar la máxima divulgación a los documentos y contenidos que se generan en el proceso de tramitación de las normas de obligado cumplimiento. Se considera que es una información relevante a la hora de conocer, no solo el espíritu y finalidad de la norma, sino también las distintas modificaciones producidas a lo largo de su tramitación, desde su concepción original hasta el texto final que vaya a

aprobarse. Y ello con la pretensión de que una mayor transparencia de estos procesos fomente la participación ciudadana en la conformación del contenido final de las normas, lo que garantizará que las decisiones sean más motivadas y razonables y permitirá conocer qué y quienes influyen directa o indirectamente en las reglas que todos deberemos observar.

En este caso se aprecia que en la publicación en la huella normativa no se contempla la tramitación de la norma proyectada, figurando únicamente la referencia al trámite de consulta pública.

3ª.- Marco competencial y normativo.

De acuerdo con el artículo 196 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Unión Europea tiene competencia complementaria en el área de protección civil, ya que la responsabilidad principal recae en los Estados miembros.

En el Derecho español, los artículos 15 y 17 de la Constitución (CE) establecen el derecho de los ciudadanos a la vida, a la integridad física y a la seguridad como derechos fundamentales. La consagración de estos derechos implica el correlativo deber de los poderes públicos de garantizarlo. Uno de los instrumentos de garantía es el sistema de protección civil.

Sin embargo, la protección civil es una materia que no figura de forma expresa como título competencial en el texto constitucional. Indirectamente se recoge en el artículo 30.4 de la CE, cuando establece que "mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública".

El Tribunal Constitucional la engloba dentro del concepto de seguridad pública (artículo 149.1.29ª de la CE), como competencia atribuida al Estado. La Sentencia del Tribunal Constitucional 123/1984, de 18 de diciembre, la define como el "conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales y extraordinarios en tiempos de paz cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública". Posteriormente, el Alto Tribunal matizó que la protección civil incluye todas aquellas actuaciones para proteger a las personas y bienes, que deban emprenderse para hacer frente o dar respuesta a una situación de emergencia (STC 58/2017, de 11 de mayo), de forma que se configura como un servicio

público esencial y permanente, como una actividad de prestación, manifestación del *ius imperium*.

Al mismo tiempo, el artículo 148.1.22 de la CE 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 Sentencia 123/1984, citada, el Tribunal Constitucional reconoció la competencia de las comunidades autónomas en materia de protección civil, derivada directamente de la Constitución y de los estatutos de autonomía. Esta doctrina fue ratificada por la Sentencia 133/1990, de 19 de julio, que 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".

En la actualidad, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece en su artículo 71.1.16º que en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, es competencia de la Comunidad el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en materia de "Protección Civil, incluyendo en todo caso la regulación, planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la coordinación y formación de los servicios de protección civil, entre ellos los de prevención y extinción de incendios". Además, el artículo 15.c) del Estatuto, dentro del título I dedicado a los "Derechos y los principios rectores", establece que los ciudadanos de Castilla y León tienen el deber de "Colaborar en las situaciones de catástrofe y emergencia".

En el ejercicio de estas competencias se aprobó la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León. Esta ley clasifica los servicios para la asistencia ciudadana en servicios esenciales y servicios complementarios (artículo 36). Define los servicios esenciales como aquellos cuyas funciones y actividades son prestadas por una Administración, de forma directa o indirecta, y cuya concurrencia es necesaria en las situaciones de emergencia, dada su disponibilidad permanente, pluridisciplinaridad o especialidad. Dentro de los servicios esenciales se encuentran regulados los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento (artículo 38), los de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (artículo 41), los de emergencias sanitarias (artículo 42) y los de lucha contra incendios forestales.

Por otro lado, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, (LBRL) atribuye a las entidades locales competencia en materia de prevención y extinción de incendios. En particular el artículo 26.1.c) dispone que "Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: (…) c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público". Aunque la LBRL no refiere en ningún momento la expresión salvamento, en cuanto que el salvamento está anudado a la protección ciudadana, siempre se ha entendido que está incluido igualmente en los servicios de prevención y extinción, y así se ha asumido y desarrollado tanto en los reglamentos internos de las entidades locales reguladores de dichos servicios como en las sucesivas leyes autonómicas sobre protección civil o las específicas de este servicio.

En lo relativo a la regulación de las cuestiones profesionales del personal adscrito a los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento y a su régimen estatutario, ha de partirse del artículo 149.1.18 de la CE, que establece que el Estado tiene competencia exclusiva en "las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios".

Respecto de esta materia, el artículo 32.3 del Estatuto de Autonomía reconoce a la Comunidad de Castilla y León, en el ejercicio de su competencia de organización, régimen y funcionamiento, previsto en el artículo 70.1.1º del Estatuto y de acuerdo con la legislación del Estado, la competencia para establecer el régimen de los empleados públicos de la Comunidad y de su administración local, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la CE.

Atendiendo a esta distribución competencial, el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TREBEP), establece en su artículo 3.1 que el personal funcionario de las entidades locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las comunidades autónomas, con respeto a la autonomía local.

Por último, dado que los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento tienen la misma naturaleza de servicio esencial de protección civil que los cuerpos de policía local -a los que expresamente se refiere el

artículo 3.2 del TREBEP- es coherente que sean sendas leyes autonómicas las que contengan el régimen estatutario de ambos profesionales y el régimen de coordinación de sus actuaciones.

En definitiva, cabe afirmar la competencia plena de la Comunidad de Castilla y León para legislar sobre la materia acometida en el anteproyecto, en los términos expuestos.

4ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

A) Consideraciones generales.

1) Títulos III ("Personal funcionario adscrito a los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento. Homogenización") y IV ("Régimen estatutario del personal funcionario de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento").

Los títulos III y IV del anteproyecto se dedican al personal funcionario de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento. Se aborda, principalmente, la estructuración de estos recursos humanos y las singularidades de su régimen estatutario. El preámbulo de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, destaca la importancia de los recursos humanos como elemento esencial para el adecuado funcionamiento del sistema, por lo que debe ser un objetivo prioritario de las políticas de protección civil de las Administraciones Públicas.

Los bomberos profesionales -utilizando la terminología de la Ley 17/2015- deben tener un vínculo funcionarial con la entidad local titular de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento. Es decir, tienen que ser funcionarios locales. No resulte admisible, por lo tanto, ni la prestación del servicio por personal laboral ni la externalización del servicio mediante su contratación pública (el artículo 15 del anteproyecto impone la gestión directa), ni la sustitución del personal funcionario por "bomberos voluntarios", sin perjuicio de que la ley admita esa colaboración al regular en su título V el voluntariado para la extinción de incendios. La exigencia de ese vínculo funcionarial, por lo demás, es conforme con el reconocimiento de su condición de agente de la autoridad (plasmada en el artículo 9 del anteproyecto y ya recogida en el artículo 38.2 de la Ley 17/2015) y con la reserva a los funcionarios de carrera de la Administración local de aquellas funciones públicas que impliquen ejercicio de autoridad, contenida en el artículo 92.3 de la LBRL.

En la práctica, no obstante esas previsiones legales, este servicio público de prevención y extinción de incendios se ha venido prestando en muchas ocasiones por las entidades locales mediante personal no funcionario, y el propio anteproyecto aborda esa problemática en las disposiciones transitorias primera ("Puestos operativos de naturaleza laboral de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento") y segunda ("Gestión indirecta de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de las entidades locales"). La memoria del anteproyecto también se refiere expresamente a esta situación, al indicar que en Castilla y León "han estado conviviendo organizaciones o servicios muy diferentes. Se han evidenciado disparidades a la hora de asimilar la naturaleza de este servicio; en algunas entidades locales se ha utilizado la fórmula de gestión indirecta, en otros casos se ha utilizado personal laboral (…) e incluso se han gestionado servicios de extinción de incendios únicamente con personal voluntario desvinculado por completo de un servicio profesional (…)".

Por otra parte, la pretensión de dotar a este colectivo de bomberos/as de un estatuto específico ya se contempló en la LBRL, cuya disposición final tercera establece 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". Sin embargo, el Estado no ha hecho uso, hasta la fecha, de esa habilitación normativa (sí lo ha hecho, en cambio respecto de los bomberos forestales, mediante la reciente Ley 5/2024, de 8 de noviembre) y han sido las comunidades autónomas las que han ido aprobando regulaciones específicas sobre los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento, y lo han hecho, como señala la memoria del anteproyecto, bien en apartados acotados y concretos de las leyes de emergencia autonómicas, bien directamente en leyes específicas para estos servicios.

En Castilla y León, ha sido la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León, la que ha regulado en sus artículos 38 a 40 estos servicios de emergencias, en el marco de la Ley 17/2015. Posteriormente, se ha dictado la Ley 2/2019, de 14 de febrero, de modificación de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, que introduce una disposición adicional sexta, con el fin de regular los grupos de clasificación profesional de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento, en términos homogéneos a los de las Policías Locales de Castilla y León.

El título III del anteproyecto incorpora sustancialmente esta regulación legal, en tanto que el título IV ("Régimen estatutario del personal funcionario de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento") aborda las singularidades de su régimen estatutario relativas al acceso a las distintas categorías, provisión de puestos de trabajo, formación, segunda actividad, derechos y obligaciones y régimen disciplinario, teniendo en cuenta la existencia de reserva legal en esta materia (artículo 103.3 de la CE) y las competencias autonómicas en materia de régimen local y función pública (artículos 32.3 y 70.1.1º del Estatuto de Autonomía), cuyo ejercicio deberá respetar la legislación básica del Estado (artículo 149.1.18º de la CE) y la autonomía local (artículos 137 y 140 de la CE).

Al respecto, la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, declaró que la reserva al Estado de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos comprende, en principio, "la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidades de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas (STC 37/2002, de 14 de febrero, F. 5 y las allí citadas)".

Teniendo en cuenta lo anterior, se advierte que la regulación separada en dos títulos de la estructura de estos recursos humanos y del resto de cuestiones relativas a su régimen estatutario podría -y sería recomendable- refundirse en un único título. La memoria del anteproyecto, aunque por un lado afirma que el título competencial habilitante de la regulación en uno y otro título es distinto (protección civil en el título III, y función pública y régimen local en el titulo IV -folios 1605 y 1606 del expediente-), posteriormente afirma que "las cuestiones estatutarias de este personal, entre las que se incluye la clasificación de las distintas categorías de este cuerpo, sí forman parte del objeto de esta ley, como se indica expresamente en el artículo 1 y se desarrolla fundamentalmente en los títulos III y IV" (folio 1678 del expediente remitido).

En todo caso, la regulación por ley autonómica del régimen estatutario de estos funcionarios locales deberá respetar la normativa básica del Estado, contenida fundamentalmente en la LBRL, en el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRRL), y en el TREBEP,

salvo los capítulos indicados en la disposición final cuarta (cuya entrada en vigor se difiere hasta que se apruebe la ley de función pública de la Administración General del Estado). En este sentido, el artículo 92.1 de la LBRL dispone que "Los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto en esta Ley, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 149.1.18.ª de la Constitución"; y el artículo 3.1 del TREBEP, en similares términos, indica que "El personal funcionario de las entidades locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las comunidades autónomas, con respeto a la autonomía local". En el caso de Castilla y León debe tenerse en cuenta, entre otras normas, la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, cuyo título VI regula el "Régimen estatutario de los funcionarios de la Administración Local en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León".

Debe destacarse, finalmente, que la regulación del personal funcionario adscrito a los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento está presidida por la finalidad de homogeneizar su régimen estatutario en aras de la mejor prestación de este servicio público ante emergencias de protección civil, teniendo en cuenta en esa homogeneización otro de los objetivos plasmados ya en la Ley 2/2019, de 14 de febrero, como es la homologación de sus condiciones retributivas y profesionales con los cuerpos de Policías Locales de Castilla y León.

2) Habilitaciones para su desarrollo reglamentario.

Resulta deseable que cualquier habilitación reglamentaria contenida en una ley sea, no sólo precisa en cuanto a la determinación de la materia para la que se otorga, sino que, además, contenga una indicación, siquiera mínima, de los criterios y principios que deben seguirse en su ejercicio.

La norma proyectada contiene diversas habilitaciones (entre otras, en el artículo 22.5, en relación con el registro de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de Castilla y León, o en el artículo 23.4, en cuanto a la Comisión de Coordinación de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de Castilla y León). La disposición final tercera de nuevo indica: "Junta de Castilla y León (sic) aprobará en el plazo máximo de nueve meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el desarrollo

de la Comisión de Comisión de Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de incendios y Salvamento de Castilla y León".

Pese a que el texto contiene ya, en su disposición final segunda, una cláusula genérica de habilitación a favor de la Junta de Castilla y León para desarrollar el anteproyecto en lo que pudiera resultar necesario, en varios artículos, como se ha expuesto, se realizan parciales remisiones al desarrollo reglamentario, lo que puede suscitar la duda de si es posible que el reglamento entre a regular alguna materia concreta para la que el anteproyecto haya olvidado incluir de forma expresa tal habilitación.

B) Observaciones a la exposición de motivos.

Respecto a la parte expositiva de la norma, conviene recordar que ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión de su objeto, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Deben considerarse a tal fin las "Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León", aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014, del secretario general de la Consejería de la Presidencia, en ejecución del Decreto 8/2014, de 6 de marzo, por el que se regula el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León. En ellas se diferencia un contenido general de la parte expositiva, y otro específico en atención a la tipología de la norma.

Como contenido general señalan que "La parte expositiva comenzará con una breve explicación de cuales sean las disposiciones de las que deriva o en las que encuentra su encaje la norma o el acuerdo. La exposición se hará de forma ordenada, comenzando por el derecho internacional o comunitario si existiese y, siguiendo por este orden, con la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la normativa básica estatal y la normativa autonómica.

»Cabe citar, a continuación, si existiesen, los antecedentes normativos de la cuestión que se va a abordar en el articulado (…).

»Posteriormente se describirá su objeto y finalidad, y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, indicando de manera expresa el fundamento competencial que se ejercita.

»Deberán destacarse también los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes evacuados, en particular la audiencia a otras administraciones públicas cuando se haya producido.

»Si la parte expositiva es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán, sin titular, con números romanos centrados en el texto".

Específicamente, en los anteproyectos de ley, la parte expositiva debe describir su contenido y explicar las cuestiones más significativas de la regulación que aborda.

El texto remitido satisface con carácter general estas determinaciones. Ahora bien, no figura referencia alguna a la audiencia a otras administraciones públicas, por lo que debe completarse el texto previamente a la aprobación del anteproyecto de ley.

C) Observaciones al articulado.

C.1) Título preliminar. Disposiciones generales.

Artículo 1.- ***Objeto y ámbito de aplicación.***

El apartado 2 del precepto establece que la ley "será de aplicación a los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de las administraciones locales de Castilla y León y al personal que presta estos servicios".

Tal redacción no parece cohonestar con lo previsto en el artículo 7 del anteproyecto ("Naturaleza") -incluido en el capítulo I ("Naturaleza, funciones, competencias") del título I ("Servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de las entidades locales de Castilla y León")-, cuyo apartado 2 dispone que "A los efectos de esta ley, se consideran servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento el personal y los medios materiales asignados a las tareas y funciones descritas en el artículo siguiente".

De la lectura de este artículo 7.2 parece que los servicios de prevención extinción de incendios y salvamento incluyen, no solo los medios materiales asignados a las tareas y funciones descritas en el artículo 8, sino también el personal asignado a ellas.

Por tanto, el apartado 2 del artículo 1, que alude al personal de forma separada, debería adecuarse a lo determinado en el artículo 7.2.

Artículo 4.- *Principios de actuación.*

Este artículo establece que "Son principios básicos de actuación de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento y de su personal los siguientes: (…) 2. En sus relaciones con otras Administraciones públicas.

»a) Actuar con lealtad institucional respetando las competencias que corresponden a cada administración".

El principio de lealtad institucional se recoge como uno de los principios que, de acuerdo con el artículo 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, deben respetar las Administraciones públicas en su actuación y relaciones los siguientes principios. Por su parte, el artículo 140 de la misma Ley 40/2015 se refiere a dicho principio como uno de los principios de las relaciones interadministrativas.

Dado que los servicios prevención, extinción de incendios y salvamento no son administraciones públicas, ni tienen la consideración de entidades u organismos vinculados en los términos del artículo 140 citado, se estima más adecuado que dicho principio se predique respecto de la actuación de las distintas administraciones con competencias para la prestación de estos servicios.

Esta misma observación puede realizarse en relación con el deber de "Actuar con lealtad y buena fe con sus compañeros/as, con la administración en la que presta servicio y con la administración autonómica", previsto en la letra b).

Artículo 7.- *Naturaleza.*

En relación con el apartado 2 de este precepto, nos remitimos a las observaciones realizadas al artículo 1.

C.2) Título I. Servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de las administraciones locales de Castilla y León.

En lo que a la rúbrica del título I se refiere, se considera más adecuado que sea "Servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de las entidades locales de Castilla y León", en coherencia con la denominación de la propia ley y con el artículo 10, referido a las "competencias de las entidades locales".

En relación con esta cuestión, la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio (Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento) propuso sustituir en el artículo 11 la referencia a "entidades públicas" por "administraciones públicas". Dicha observación no fue aceptada al entender que "(…) teniendo en cuenta tanto lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del régimen jurídico del sector público, como en lo dispuesto en el texto legal presentado se puede fácilmente atisbar que existen muchas posibilidades para que la prestación de este servicio se pueda llevar a través de consorcios, mancomunidades y otras fórmulas asociativas, por lo que resulta más certero mantener la expresión inicial".

Artículo 8.- *Funciones.*

El apartado 1 del precepto establece que "Corresponden a los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento las siguientes funciones: (…)

»(…) f) La adopción de medidas de seguridad extraordinarias y provisionales, a la espera de la decisión de la autoridad competente sobre el cierre y el desalojo de locales y establecimientos de pública concurrencia y la evacuación de inmuebles y propiedades en situaciones de emergencia y mientras las circunstancias del caso lo hagan imprescindible, la entrada en inmuebles, sin el consentimiento de la persona propietaria u ocupante, cuando exista un estado de necesidad apreciable, así mismo mover, desplazar, entrar en un vehículo sin consentimiento de su titular, o la limitación o restricción, por el tiempo necesario, de la circulación y permanencia en vías o lugares públicos en los supuestos de incendio, emergencia, catástrofe o calamidad pública(…)".

En cuanto a la entrada en inmuebles sin el consentimiento de la persona propietaria u ocupante cuando exista un estado de necesidad apreciable, este Consejo considera que "estado de necesidad apreciable" constituye un concepto

jurídico excesivamente indeterminado en relación con las implicaciones que pudieran existir respecto al derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio, consagrado en el artículo 18 de la CE. Por tanto, deben acotarse con la máxima precisión posible las circunstancias que permitan dicha actuación. A tal efecto, la delimitación de dichas circunstancias debiera realizarse, no por referencia a conceptos del Derecho Penal (como el de "estado de necesidad"), sino definiendo los supuestos concretos que permitirían la entrada en inmuebles sin consentimiento de la persona propietaria u ocupante. A título de ejemplo, y por su similitud, cabría citar el artículo 15.2 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, según el cual "Será causa legítima suficiente para la entrada en domicilio la necesidad de evitar daños inminentes y graves a las personas y a las cosas, en supuestos de catástrofe, calamidad, ruina inminente u otros semejantes de extrema y urgente necesidad".

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".

El apartado 2 de mismo artículo dispone que "Las funciones descritas en la letra d), g) y i) del apartado anterior se consideran competencia propia pero no exclusiva de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento".

Se considera adecuado eliminar la referencia a "competencia propia", ya que se está refiriendo a funciones de los servicios. Por otro lado, y en lo que se refiere a la letra f), antes transcrita, se considera que la entrada en inmuebles, sin el consentimiento de la persona propietaria u ocupante, tampoco es exclusiva de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento.

Artículo 14.- ***Ámbito de actuación, configuración jurídica, organización y financiación.***

Respecto a la financiación a las entidades locales titulares de estos servicios por parte de la Junta de Castilla y León, contemplada en el apartado 2 de este artículo, cabe señalar que su fórmula potestativa carece de fuerza normativa para garantizar la estabilidad y suficiencia de recursos que precisan las entidades locales para desplegar las previsiones de la norma que se proyecta, por lo que puede considerarse contrario al principio de lealtad institucional.

Por otro lado, los criterios de priorización en materia de financiación de las entidades locales que se señalan deben evitar en todo caso generar desigualdades territoriales en la dotación y funcionalidad de este servicio. A este respecto, el artículo 53 del Estatuto de Autonomía, sobre los principios de las haciendas locales, establece que la Comunidad de Castilla y León velará por el cumplimiento de estos principios, entre los que se encuentran el de suficiencia y equidad, y "por la corrección de desequilibrios económicos entre las entidades locales, con el fin de garantizar la igualdad en el acceso a los servicios públicos locales a todos los ciudadanos de la Comunidad".

C.3) Título III. Personal funcionario adscrito a los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento. Homogenización.

Artículo 24.- ***Personal funcionario adscrito a los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento.***

Este artículo regula la estructura del personal funcionario de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento, estableciendo la escala, cuerpos, categorías y grupos de clasificación profesional.

La regulación reproduce, con algunas modificaciones, el contenido de la disposición adicional sexta de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, introducida tras la reforma llevada a cabo por la Ley 2/2019, de 14 de febrero, con la finalidad de regular los grupos de clasificación profesional de estos servicios en términos homogéneos a los de la Policía Local. La reforma de 2019 tiene origen, a su vez, en el mandato de homologación "con otros cuerpos del sistema de protección ciudadana" que se contenía en la derogada disposición adicional tercera de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, y que dio lugar a la creación de un observatorio con esa finalidad. La citada reforma estableció las equivalencias de las categorías existentes en ese momento en los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento con las nuevas categorías, dispuso su integración automática en los nuevos grupos de clasificación, y estableció un plazo de dos años para la adecuación a la nueva estructura (plazo que finalizó el 12 de marzo de 2021).

Por otra parte, la integración de este personal funcionario en la subescala de servicios especiales de la escala de Administración especial ya estaba prevista en el artículo 172 del TRRL, y las categorías profesionales que se regulan son prácticamente las mismas que las que, "en tanto no se aprueba el estatuto

específico de los cuerpos de bomberos", establece la disposición transitoria quinta de la misma norma: oficiales, suboficiales, sargentos, cabos y bomberos.

El anteproyecto agrupa las categorías en tres cuerpos, cada uno de los cuales se clasifica en un grupo y subgrupo (A1, A2 y C1). Así, el cuerpo superior comprende las categorías de oficial superior y oficial técnico, que se clasifican en el grupo A, subgrupo A1; el cuerpo técnico comprende las categorías de suboficial y sargento, que se clasifican en el grupo A, subgrupo A2; y el cuerpo básico comprende las categorías de cabo y bombera/o, que se clasifican en el grupo C, subgrupo C1. Esta clasificación es homologable con la prevista para los policías locales en la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León (teniendo en cuenta la integración de los grupos existentes con los nuevos grupos previstos en el artículo 76 del EBEP de 2007, conforme a las equivalencias que estableció su disposición transitoria tercera, entre las que no se encontraba el grupo B).

Las funciones de cada cuerpo se describen en el anteproyecto de ley sin distinguir entre una y otra categoría, por lo que corresponderá a la entidad local, a través de los correspondientes reglamentos internos del servicio, precisar las funciones de cada una de las categorías.

A pesar de que, como se ha señalado, se regulan las funciones de los cuerpos, pero no de las categorías, se prevé que, si no existen todas las categorías y la plaza ha sido creada pero no está cubierta, las funciones de esa categoría sean ejercidas por las existentes por tiempo no superior a un año y según la distribución de funciones que se establezca en el reglamento interno del servicio.

En relación con esta previsión, deben hacerse algunas observaciones adicionales. Este apartado modifica la redacción actual, establecida por la reforma de 2019, que se limita a establecer que "Cuando no existan todas las categorías las funciones indicadas en el apartado anterior serán ejercidas por las existentes [para los distintos cuerpos] debiendo figurar su distribución en el correspondiente reglamento interno". Por lo tanto, no se establece realmente una atribución temporal de funciones sino la previsión de que podían no existir todas las categorías y que, en tal caso, debía garantizarse el ejercicio de las funciones de los tres cuerpos por las categorías existentes. Cabe indicar que la posibilidad de que no se creen todas las categorías sino únicamente las que garanticen los tres niveles de mando en intervenciones operativas se ha

contemplado, por ejemplo, en la ley vasca que regula los servicios de extinción de incendios (artículo 23.2 de la Ley 12/2023, de 23 de noviembre).

Sin embargo, el anteproyecto de ley establece que esas funciones de otra categoría serán ejercidas por las existentes en caso de plaza vacante, por un año como máximo, y con obligación de incluirla en la siguiente oferta de empleo público. Esta redacción encuentra su respuesta en la observación formulada en una de las sesiones de la mesa de trabajo del anteproyecto por la parte sindical, que expuso que mantener la redacción vigente "supondría justificar la no creación de puestos muy necesarios, de manera que si el reglamento contempla, por ejemplo, que las funciones de sargento puedan ser ejercidas por un bombero, entonces no se crearán. En caso de Salamanca cuentan con 26 bomberos y 3 mandos, ejerciendo de mandos los primeros, cuando teóricamente solo se puede ejercer como mando a partir de la categoría de cabo. En Diputación de Salamanca para salvar esta cuestión, tuvo que recurrir a la creación de un puesto de `Ayudante de Coordinador´ y de ahí poder pasar a cabo. Se solicita, por lo tanto, una redacción alternativa donde se indique, por ejemplo, que estas funciones se realizarán en la forma antes prevista, sólo cuando la plaza esté creada y no se haya cubierto".

La atribución temporal de funciones es posible: el artículo 73.2 del TREBEP hace referencia a ella y establece como límite que esas funciones sean adecuadas a su clasificación, grado o categoría. Esta figura también se regula en el artículo 66 del Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado, aprobado por el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, para supuestos excepcionales, entre los que no recoge expresamente la cobertura de plaza vacante; y en términos muy similares se recoge en el artículo 56 bis de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León. Su empleo para la cobertura de plazas vacantes puede resultar discutible, pero en cualquier caso, por razones sistemáticas, se recomienda la inclusión de este apartado en el capítulo correspondiente a la provisión de puestos de trabajo.

En relación con la titulación académica exigida para el acceso, se realiza una remisión a la legislación vigente en materia de función pública, por lo que debe tenerse en cuenta lo dispuesto con carácter básico en el artículo 76 del TREBEP. Se ha planteado durante la tramitación del anteproyecto de ley la conveniencia de clasificar algunas de las categorías en el grupo B del artículo 76 del TREBEP, grupo que fue introducido en el sistema de clasificación funcionarial por el EBEP de 2007 y que quedó fuera de la integración

automática de cuerpos y escalas existentes prevista en su disposición transitoria tercera. Este grupo B requiere estar en posesión del título de Técnico Superior y, en este sentido, existe una titulación de grado superior en emergencias y protección civil, regulada por el Real Decreto 906/2013, de 22 de noviembre. Sin embargo, no se han aceptado estas propuestas por las consideraciones, debidamente razonadas, que recoge la memoria. En la misma se expone que se trata de una titulación que no se imparte en Castilla y León y son muy pocos los centros que la imparten en otras comunidades autónomas. Tampoco sería posible, conforme al artículo 76 del TREBEP, adscribir dos grupos de titulación a un mismo cuerpo (no sería posible que la categoría de sargento estuviera adscrita al grupo B y la de suboficial en el A2, pues ambas categorías pertenecen al mismo cuerpo técnico). Pero, principalmente, se ha tenido en cuenta que supondría un nuevo cambio del sistema de clasificación profesional al que ya se han adaptado las entidades locales y que además se ha homologado con el de los policías locales. Por otro lado, además de esa titulación superior en emergencias, existe también una formación profesional de grado medio en emergencias y protección civil regulada por el Real Decreto 907/2013, de 22 de noviembre, que permite acceder a la categoría de bombero/a y sí se imparte en algunos centros de Castilla y León.

Por último, el artículo 24.6 del anteproyecto de ley dispone que serán las entidades locales las que en el ejercicio de su autonomía organizativa aprueben las relaciones de puestos de trabajo y las correspondientes plantillas en los presupuestos municipales, dimensionando la plantilla de estos servicios en atención a sus necesidades, pudiendo adscribir a los mismos otro personal (técnico, administrativo o de oficios) que resulte necesario para su adecuado funcionamiento. A este personal adscrito, que no forma parte del operativo de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento, no le serán de aplicación las disposiciones de esta ley.

Artículo 25.- ***Personal funcionario interino de los servicios de prevención, extinción de incendios salvamento.***

El artículo 25 regula el personal funcionario interino de estos servicios. Según la exposición de motivos del anteproyecto, "se añade un artículo para establecer el régimen jurídico del personal funcionario interino, aclarándose así que es posible disponer de personal funcionario interino en las plantillas de estos servicios, aunque sea de carácter excepcional y por un tiempo limitado".

Este precepto se considera prescindible y no aporta nada nuevo a la regulación legal. No cabe duda de que es posible el nombramiento de funcionarios interinos en el ámbito local, sujetándose a lo dispuesto en la normativa básica estatal y con los requisitos que la misma establece. Debe tenerse en cuenta el artículo 128.2 del TRRL y la disposición adicional primera del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de la Administración local, dictado en desarrollo del artículo 100.2 de la LBRL; e igualmente la disposición adicional tercera del citado real decreto, que dispone que será de aplicación a la selección de funcionarios de los Cuerpos de policía local y de bomberos en cuanto no se oponga a sus normas específicas (disposición adicional que se ha considerado expresamente vigente por la Sentencia del Tribunal Supremo nº 895/2021, de 22 de junio, que ha rechazado que se haya producido su derogación por el Estatuto Básico del Empleado Público).

Por otra parte, el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos recuerda que las referencias realizadas en el artículo 92 de la LBRL a los "funcionarios de carrera" debe interpretarse como equivalente a "funcionarios públicos", sin exclusión de los interinos, según la Sentencia del Tribunal Constitucional 106/2019, de 19 de septiembre, por lo que estos funcionarios también pueden desempeñar también las funciones operativas de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento.

Artículo 26.- ***Uniformidad, equipamiento e identificación profesional.***

Este artículo regula dos cuestiones (la uniformidad y el documento de acreditación profesional) que son objeto de la competencia de coordinación autonómica. En materia de uniformidad, el precepto se refiere genéricamente a las "prendas reglamentarias", lo que exige un desarrollo reglamentario en el que corresponderá a la Junta de Castilla y León, según el artículo 20 del anteproyecto, la competencia para regular la homogeneización y homologación de la uniformidad y de la imagen corporativa. Respecto al documento de acreditación profesional, su expedición corresponde a la consejería competente en materia de protección civil, con el contenido mínimo que indica la ley.

Esa coordinación también afecta al número de identificación profesional, que debe figurar tanto en el uniforme como en el documento de acreditación profesional. Este número se corresponde con el número de inscripción en el

registro de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento, que se configura como un registro autonómico, adscrito a la consejería competente en materia de protección civil, y en el que resulta obligaría la inscripción de los funcionarios de estos servicios (artículo 22 del anteproyecto).

C.4) Título IV. Régimen estatutario del personal funcionario de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento.

► Capítulo I. Acceso, promoción interna y movilidad.

Este capítulo regula, en los artículos 27 a 33, los sistemas de acceso a las vacantes que se produzcan en las diferentes categorías de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento, que son el turno libre, la promoción interna y la movilidad (horizontal), regulados, respectivamente, en los artículos 28, 29 y 30. Por lo tanto, el término "acceso", empleado para titular este capítulo, se está refiriendo al "turno libre", como contraposición al acceso por promoción interna y por movilidad, y sería recomendable que así se plasmara en la redacción definitiva.

La regulación contenida en los preceptos que integran este capítulo I merece las observaciones que se realizan a continuación.

Artículo 27.- *Sistemas de acceso a las diferentes categorías.*

El artículo establece los sistemas de acceso a cada una de las categorías profesionales. Salvo en lo que respecta al acceso a la categoría de bombero/a, a la que se puede acceder únicamente por turno libre, por oposición o por concurso-oposición, en el resto de categorías se ha establecido un sistema de preferencia en el que se prima la promoción interna mediante el sistema de concurso-oposición entre el personal del servicio con una antigüedad mínima de dos años en la categoría inmediatamente anterior o, en caso de no cubrirse de este modo, desde una categoría inferior a la prevista en primer lugar, con cuatro años de antigüedad (promoción *per saltum*). En el caso de no cubrirse tampoco de este modo, la entidad local podría optar por convocar la cobertura por movilidad horizontal de funcionarios de otros servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de la Comunidad o por turno libre por el sistema de oposición o concurso oposición.

El plazo de permanencia mínimo de dos años para promocionar a la categoría superior coincide con el previsto en el artículo 18 del TREBEP, que

se refiere a la promoción interna como una de las modalidades de la carrera profesional de los funcionarios públicos, contemplando también la movilidad voluntaria entre Administraciones Públicas como uno de los procedimientos de provisión de puestos de trabajo (artículo 84).

El hecho de que se prime la promoción interna (mediante la convocatoria de vacantes por promoción sin previsión de cobertura de ninguna plaza por turno libre que permita acceder a estos servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento a través de categorías superiores) podría resultar discutible. Y ello porque, como ha señalado el Tribunal Supremo en sentencia de 25 de enero de 2006, "(…) el criterio fundamental sobre el que se monta el sistema legal de selección del personal de las Administraciones Públicas es el de las pruebas libres, siendo éste además, el que mejor extiende, en razón de su propia amplitud subjetiva, los citados principios constitucionales de igualdad, capacidad y mérito. Esto no excluye, sin embargo, que los mismos no se respeten en los casos de promoción interna, aun cuando ésta, por propia definición, alcance a menos sujetos. Por eso en la Ley este sistema aparece como un simple mandato dirigido a `facilitarla´, nunca a sustituir plenamente a las formas ordinarias y obligadas de acceso, que son las libres (…)".

No obstante, el artículo 172.3 del TRRL dispone expresamente que "El ingreso en la subescala de servicios especiales se hará por oposición, concurso o concurso-oposición libre, según acuerde la Corporación respectiva, sin perjuicio de lo que dispongan las normas específicas de aplicación a los funcionarios de Policía Local y del Servicio de Extinción de Incendios", reconociendo por lo tanto la especialidad de estos cuerpos. Por otra parte, hay que tener en cuenta que el sistema de acceso que se regula es similar al previsto para las Policías Locales en la Ley 9/2003, de 9 de abril, de Coordinación de Policías locales de Castilla y León, con las que se pretende homologar al personal de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento. En todo caso, sí se prevé el acceso por turno libre en el caso de que la plaza no haya sido cubierta, bien por promoción interna, bien por movilidad horizontal. También este es el único sistema de acceso para acceder a la categoría de bombero/a.

Artículos 28, 29 y 30.- ***Turno libre*****;** ***Promoción interna*****;** ***Movilidad horizontal de otros servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento.***

Estos artículos establecen, respectivamente, los requisitos de participación en las convocatorias de turno libre, promoción vertical y movilidad horizontal. Se podrá recurrir a la movilidad horizontal cuando no existan aspirantes de promoción interna (artículo 30), pero también cuando no superen dicha fase, por lo que debería completarse la redacción en estos términos y así se recoge, expresamente, en la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León (artículo 33).

Artículos 31, 32 y 33.- ***Convocatoria de las pruebas selectivas; Bases Comunes; Pruebas selectivas.***

Estos preceptos regulan las particularidades de las pruebas selectivas. El artículo 33.1 dispone que los procesos de selección para las distintas categorías serán la oposición y el concurso-oposición. No obstante, se advierte que la selección, en el caso de la movilidad horizontal, es por concurso, según el artículo 27, por lo que debería hacerse referencia al mismo en el artículo 33.1.

El artículo 32 contempla la coordinación de estos procedimientos selectivos mediante la regulación de unas bases comunes de selección para todos los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento, que deberán aprobarse reglamentariamente, correspondiendo la convocatoria de las pruebas a la entidad local. Con esta misma finalidad de coordinación y homogeneización de los procedimientos selectivos en los distintos servicios, el artículo 33 exige, tras la superación de la fase de oposición o concurso-oposición, la realización de un curso selectivo de formación teórico-práctica organizado por la consejería competente en materia de protección civil, que tendrá carácter eliminatorio, como prevé el artículo 36 de la misma norma.

Debe valorarse positivamente la introducción de medidas para favorecer la igualdad de oportunidades por razón de género en la regulación de estas pruebas selectivas. Se prevé que las bases comunes incorporen medidas que fomenten la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. Respecto de las pruebas físicas se dispone que las marcas exigidas para su superación deberán ser informadas con criterios médicos, técnicos y deportivos, de tal manera que el esfuerzo a realizar por ambos sexos sea equivalente. En la misma línea, la disposición adicional segunda prevé que las entidades locales elaboren planes

de promoción de las mujeres en los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento para garantizar la igualdad de oportunidades en los procesos selectivos de acceso, provisión y promoción, además de llevar a cabo actuaciones con el fin de revertir los estereotipos sociales sobre esta profesión.

► Capítulo II. Provisión de puestos de trabajo.

Este capítulo, que comprende los artículos 34 y 35, regula la provisión de puestos de trabajo mediante comisión de servicios y permuta.

En esta materia, debe tenerse en cuenta que el artículo 168 del TRRL remite esta cuestión a las normas que, en desarrollo de la legislación básica en materia de función pública local, apruebe la Administración del Estado. Sin embargo, esta normativa reglamentaria de desarrollo no se ha dictado, como expone el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en la Sentencia 374/2017, de 27 de marzo de 2017, por lo que deberá tenerse en cuenta, en lo no previsto en las leyes básicas del Estado en materia de función pública, la legislación autonómica que en desarrollo de las mismas regule esta cuestión.

El artículo 78 del TREBEP remite a las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del mismo la regulación de otros procedimientos de provisión de puestos de trabajo, distintos del concurso y la libre designación, mencionando expresamente la permuta entre puestos de trabajo. Por otra parte, el artículo 81.3 de la misma norma dispone que en caso de urgente e inaplazable necesidad los puestos de trabajo podrán proveerse con carácter provisional, debiendo procederse a su convocatoria pública dentro del plazo que señalen las normas que sean de aplicación. El anteproyecto aborda la regulación de estas dos formas de provisión temporal, que no son objeto de tratamiento específico, en cambio, en la Ley de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León.

En relación con las dos formas de provisión reguladas en este capítulo deben realizarse las consideraciones que se exponen a continuación.

Artículo 34.- ***Comisión de servicio.***

El artículo 34 regula la comisión de servicios voluntaria como forma de provisión temporal de vacantes, por razones de urgente e inaplazable necesidad, previa convocatoria pública y siempre que el funcionario que la solicite reúna los requisitos para el desempeño del puesto de trabajo conforme

a la relación de puestos de trabajo. Su regulación no difiere de lo previsto para esta forma de provisión en el artículo 56.2 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, y en el artículo 68 del Reglamento general de ingreso de personal y de provisión de puestos de trabajo de los funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por el Decreto 67/1999, de 15 de abril, y en el artículo 64 del Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, aprobado por el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo. Ambas normas reglamentarias precisan que el puesto de trabajo cubierto de esta forma será incluido, en su caso, en la siguiente convocatoria, por el sistema que corresponda, por lo que se recomienda incorporar esta misma previsión normativa en la redacción del artículo 34.

Artículo 35.- *Permuta.*

El artículo 35 regula la permuta entre personal que sirva en diferentes servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento, valorando razones de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, y que pertenezcan a la misma categoría. Entre otros requisitos, se exigen cinco años ininterrumpidos de servicio activo "exceptuando los períodos de segunda actividad por embarazo y riesgo durante la lactancia". Se recomienda mejorar la redacción de este inciso, reflejando con mayor claridad que ese período (de un año como máximo de duración, según el artículo 38) en ningún caso puede constituir un obstáculo ni perjudicar a la funcionaria en el caso de solicitar una permuta.

▸ Capítulo III. Formación.

La formación del personal operativo de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento reviste una especial importancia para lograr una efectiva coordinación e interoperabilidad de los mismos y en este sentido la Ley 17/2015, de 9 de julio, dedica su título III a la formación de los recursos humanos del Sistema Nacional de Protección Civil, disponiendo que deberá tener el reconocimiento oficial del sistema educativo y de la formación profesional para el empleo. En consecuencia, existen dos titulaciones del sistema de formación profesional en materia de emergencias y protección civil, de grado superior y medio, aprobadas, respectivamente, por los reales decretos 906/2013 y 907/2013, de 22 de noviembre, cuyo currículo ha sido desarrollado en Castilla y León por los decretos 22/2017, de 21 de agosto, y 17/2017, de 27 de julio.

La formación de estos funcionarios es asumida por la Administración autonómica en el ejercicio de sus competencias de coordinación de los mismos, correspondiendo a la consejería competente en materia de protección civil la organización del curso selectivo de formación para el acceso a las distintas categorías y la aprobación del plan anual de protección civil en el que se incluirá la formación del personal funcionario de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento (artículo 20.2 del anteproyecto). Esta formación ya viene siendo asumida y financiada por la Administración autonómica, que a través de la Agencia de Protección Civil y Emergencias ha llevado a cabo cursos de formación para los servicios de protección ciudadana, entre los que destacan los destinados a bomberos, impartiéndose buena parte de esta formación a través de la plataforma online FOPCYL. Conviene poner de manifiesto en este momento que la disposición derogatoria del anteproyecto de ley abroga expresamente la disposición final segunda de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, que regula la Escuela Regional de Protección Ciudadana de Castilla y León, puesto que no ha tenido desarrollo y, como expone la memoria del anteproyecto, por razones de eficiencia se ha descartado crear.

Este capítulo comprende los artículos 36 y 37, respecto de los que procede realizar las consideraciones adicionales que se exponen a continuación.

Artículo 36.- ***Curso de formación básica.***

El artículo 36 regula el curso de formación básica, que es el curso selectivo de formación, teórico-práctica, al que alude el artículo 33.5 del anteproyecto, al regular las pruebas selectivas. Este curso deberá ser superado una vez aprobadas las pruebas selectivas convocadas por la entidad local y con carácter previo a su nombramiento como funcionarios/as de carrera, correspondiendo su organización a la consejería competente en materia de protección civil. La posibilidad de articular estos cursos selectivos de formación está expresamente prevista en el artículo 137 del TRRL.

Resulta relevante la previsión, incorporada durante la tramitación del anteproyecto, de que los/las aspirantes puedan incorporarse al servicio durante el curso de formación básica como funcionarios en prácticas.

Por otra parte, se prevé que la consejería pueda establecer qué cursos de formación reglada puedan sustituir, totalmente o en parte, a este curso básico, tanto para el acceso libre como para la promoción interna, previsión

que como resulta de la memoria del anteproyecto contempla la posibilidad de tener en cuenta a estos efectos la formación profesional reglada en materia de protección civil y emergencias, formación que en el caso de la categoría de bombero/a permite el acceso sin excluir la formación general. En este sentido, el artículo 76 del TREBEP exige para el acceso a cuerpos clasificados en el subgrupo C1 el título de bachiller o de técnico.

Artículo 37.- ***Otras actividades formativas.***

El artículo 37 regula la formación continua de este personal, tanto por la consejería competente, como ya se viene haciendo, como por las entidades locales a las que estén adscritos los servicios. En todo caso, la Administración autonómica promoverá la formación continua (artículo 13.g) como parte fundamental para lograr la coordinación de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento.

► Capítulo IV. Segunda actividad.

Este capítulo regula la situación administrativa especial de segunda actividad en los artículos 38 y 39, como una modalidad de la situación administrativa de servicio activo del personal funcionario que pretende garantizar que estos servicios sean desempeñados por personal que cuenta con la adecuada aptitud física y psíquica. Se trata de una situación prevista también para los Cuerpos de Policía Locales de Castilla y León en su normativa reguladora.

Artículo 38.- ***Naturaleza y régimen jurídico.***

Este precepto regula la segunda actividad por disminución de aptitudes físicas o psíquicas, siempre que no sea declarada la invalidez absoluta, pudiendo promoverse el pase a esta situación de oficio o a instancia de parte. Además, también podrán pasar a esta situación, de forma voluntaria, las funcionarias de carrera o interinas mientras se encuentren en estado de gestación o lactancia natural. La introducción de esta segunda posibilidad es una de las medidas de promoción de la igualdad de oportunidades incorporadas en el anteproyecto de ley.

A diferencia de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León, el anteproyecto no regula el pase a esta situación de forma voluntaria por edad, sino que hace depender el cambio de situación

administrativa únicamente de las aptitudes físicas o psíquicas. Teniendo en cuenta que se ha tratado de homologar en gran medida las condiciones profesionales de ambos colectivos, se considera conveniente que se motive adecuadamente el tratamiento diferente que se hace en esta concreta materia de la situación de segunda actividad.

Se dispone también que las entidades locales, en el ejercicio de su autonomía organizativa, deben elaborar un catálogo de puestos que puedan ser desempeñados en situación de segunda actividad, con la participación de los representantes de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento y dando cuenta a la consejería competente en materia de protección civil.

Artículo 39.- *Valoración.*

El artículo 39 regula la forma de llevar a cabo la evaluación médica de la disminución de las aptitudes físicas o psíquicas, y establece que el silencio será negativo en el caso de expedientes iniciados a instancia del interesado transcurridos tres meses desde la recepción del dictamen médico por el órgano local competente para resolver.

► Capítulo V. Derechos y obligaciones.

Este capítulo, que comprende los artículos 40 a 43, tiene un carácter complementario de los derechos y obligaciones que, con carácter general, se regulan para todos los empleados públicos en la legislación básica estatal y especialmente en el TREBEP. Y, en este sentido, el artículo 40 remite a dicha normativa básica en todo lo no previsto en la ley.

En relación con los derechos de estos funcionarios, destacan los relativos a la protección de su salud laboral. El artículo 41 establece expresamente su derecho al vestuario y equipos de protección individual necesarios. Y el artículo 42 insiste en la necesidad de que dispongan de los medios e instalaciones adecuados para el desarrollo de sus funciones, y de que se realicen, de oficio o a instancia de la persona afectada, cuantas revisiones médicas sean necesarias y, en todo caso, una revisión médica anual. Teniendo en cuenta también los riesgos de la actividad que desarrollan, se contempla expresamente su derecho a la cobertura de seguro de vida, accidentes y responsabilidad civil.

Las obligaciones están orientadas a garantizar una prestación eficaz del servicio. Destaca la obligación de mantener su aptitud y condiciones físicas, sometiéndose periódicamente a revisiones físicas y de medicina preventiva, así como las obligaciones de formación y de realizar sus funciones, en su caso, fuera de su horario de trabajo ante situaciones excepcionales de riesgo o emergencia, o en tanto no hayan sido relevados.

En todo caso, estas obligaciones de disponibilidad, lógicas en servicios de emergencia, deberán conciliarse con el derecho a las vacaciones y descansos necesarios, reconocido a todos los empleados públicos en el artículo 14 del TREBEP.

Por otra parte, el artículo 43 contiene una enumeración abierta de obligaciones, incluyendo "las demás obligaciones que se establezcan en las leyes, disposiciones reglamentarias de desarrollo o se deriven de las anteriores". Este Consejo considera que la referencia a las obligaciones que "se deriven de las anteriores" resulta excesivamente genérica y recomienda su supresión ya que deberán ser los reglamentos internos del servicio, previstos en el artículo 17.2 del anteproyecto, los que concreten, en su caso, los deberes de los funcionarios legalmente previstos, al regular la organización y funcionamiento de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento.

Especialmente, teniendo en cuenta la conexión de estos deberes con el régimen disciplinario, puesto que el artículo 50.e) tipifica como falta leve el "incumplimiento de las instrucciones marcadas en el reglamento interno, órdenes de servicio o circulares cuando no sean calificadas como graves o muy graves".

▸ Capítulo VI. Régimen disciplinario.

Artículo 44.- ***Régimen disciplinario.***

Este artículo dispone que el régimen disciplinario del personal de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento es el mismo que el del resto de los empleados públicos de la Administración en la que se integran, con las especialidades que se enumeran, derivadas de las peculiaridades de este servicio, relativas a las competencias sancionadoras, medidas provisionales, tipificación de faltas muy graves, graves y leves, sanciones y graduación de las mismas.

Artículo 46.- ***Procedimiento sancionador.***

El artículo 150.4 del TRRL, con carácter básico, dispone expresamente que la tramitación del expediente se ajustará a lo que establezca la legislación de la comunidad autónoma respectiva y, supletoriamente, el reglamento disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado.

Por lo tanto, debe considerarse conforme a esta norma básica la regulación contenida en el artículo 46.2 del anteproyecto, en tanto que norma autonómica especial, que fija un plazo máximo de resolución y notificación de la sanción disciplinaria de seis meses. Este plazo es el máximo para todos los procedimientos administrativos, según el artículo 21.2 de la LPAC, salvo que por norma con rango legal se establezca uno mayor.

No obstante, se advierte que se trata de un plazo más breve que el establecido para la tramitación de los procedimientos disciplinarios en el citado reglamento de régimen disciplinario, aprobado por Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, respecto del cual la disposición adicional 29ª de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, establece un plazo máximo de doce meses, al igual que lo hace respecto de los funcionarios autonómicos el 86.4 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, y se entiende que también es el plazo que sería aplicable a los procedimientos disciplinarios de los policías locales, conforme al artículo 46 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, que remite al citado Real Decreto 33/1986, de 10 de enero.

Artículo 51.- ***Sanciones*****.**

Este artículo enumera las sanciones que podrán imponerse por la comisión de faltas disciplinarias. Singularmente, el apartado c) contempla la siguiente: "Suspensión de funciones: de hasta siete días en el caso de comisión de una infracción leve y de ocho días a un mes en caso de infracción grave".

El TREBEP dispone en su artículo 96.1.b) que la sanción de suspensión firme de funciones podrá imponerse "con una duración máxima de 6 años".

Puesto que las sanciones deberán imponerse teniendo en cuenta la falta cometida (leve, grave o muy grave) y los criterios de graduación (artículo 52), no parece recomendable, y resulta discutible, limitar la duración máxima de las faltas graves a un mes, cuando de acuerdo con el TREBEP la duración máxima podría extenderse hasta seis años. Por lo expuesto, se recomienda elevar la

duración máxima de la sanción de suspensión firme de funciones para faltas leves y graves, de manera proporcional a lo dispuesto en el TREBEP o bien mantener la redacción contenida en la legislación básica estatal.

C.5) Título V. Personal colaborador de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento.

Artículo 53.- ***Personal colaborador de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento*****.**

Este artículo regula dos tipos de personal colaborador: el voluntariado para la extinción de incendios, y el personal de vigilancia, seguridad, prevención contra incendios y autoprotección de las empresas públicas y privadas. En ambos casos actuarán a requerimiento de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento y bajo su dirección.

Se trata de una colaboración dentro del ámbito competencial de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento que no debe confundirse con la colaboración ciudadana, impuesta a todas las personas mayores de edad, cuando sean requeridas para ello por las autoridades competentes (artículo 5 del anteproyecto), que es un deber de colaboración impuesto en el artículo 15 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Artículo 54.- ***Voluntariado para la extinción de incendios.***

El precepto regula el voluntariado para la extinción de incendios, que no es sino una modalidad del voluntariado de protección civil previsto en el artículo 6.j) de la Ley 45/2015, de 15 de octubre, de Voluntariado, cuya disposición adicional primera dispone que este voluntariado se regirá por su normativa específica y supletoriamente por la citada Ley 45/2015. En los mismos términos se pronuncia la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del Voluntariado en Castilla y León. Esta regulación específica se contiene en el Decreto 22/2022, de 2 de junio, que regula el voluntariado de protección civil y el registro del voluntariado de protección civil de Castilla y León. En particular, se regula el registro del voluntariado de protección civil, dividido en dos secciones (agrupaciones locales y asociaciones), a su vez divididas en cuatro categorías, según la actividad de protección civil que desarrollan, siendo la categoría cuarta la de colaboración en materia de extinción de incendios.

A la vista de todo ello, el voluntariado de extinción de incendios está ya muy regulado a nivel estatal y autonómico y el texto del anteproyecto no contiene novedades importantes.

Los aspectos a destacar en la regulación de los "bomberos voluntarios" son la ausencia de vinculo funcionarial o laboral con la entidad local, el carácter altruista y no retribuido de su intervención, la necesidad de que las personas físicas voluntarias se integren en una agrupación local o asociación debidamente inscrita en el registro del voluntariado y su actuación a requerimiento de la jefatura de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento. Además de prever, como ya dispone el Decreto 22/2022, la uniformidad de estos voluntarios y su acreditación mediante el uso de tarjetas identificativas que emite la Agencia de Protección Civil y Emergencias. El derecho a estar asegurado frente a los riesgos ya se preveía en la norma reglamentaria, incorporando el anteproyecto el derecho a la defensa jurídica en las causas que sean consecuencia de las tareas encomendadas.

Artículo 55.- ***Personal de vigilancia, seguridad, prevención contra incendios y autoprotección de las empresas públicas y privadas.***

El artículo 55 considera personal colaborador al personal de empresas públicas y privadas que realice tareas de prevención, extinción de incendios y autoprotección. Se impone la colaboración a requerimiento del personal de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento cuando el alcance de la intervención lo aconseje o se active un plan de protección civil que afecte a su empresa, y se reconoce igualmente su derecho a la asistencia jurídica en las causas judiciales por razón de su actividad colaboradora.

C.6) Disposiciones de la parte final.

Disposición adicional segunda.- ***Promoción de la mujer en los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento.***

Con la finalidad de promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en los procesos selectivos de acceso, provisión y promoción, se establece la obligación de las entidades locales de elaborar planes de promoción de la mujer y de contribuir, mediante las actuaciones que se indican, a revertir los estereotipos sociales sobre esta profesión.

Disposición transitoria primera.- ***Puestos operativos de naturaleza laboral de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento.*** **Disposición transitoria segunda.** ***Gestión directa de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de las entidades locales.***

La regulación contenida en estas disposiciones contempla una transición al sistema de gestión directa y funcionarización de los puestos de trabajo de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento respetuosa con la situación existente, manteniendo los puestos laborales hasta que queden vacantes y la prestación del servicio mediante gestión indirecta en tanto no concluyan los contratos de servicios adjudicados.

Disposición transitoria tercera.- ***Adecuación de los reglamentos internos.***

Se concede un plazo de tres años para que los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento adapten a la nueva ley sus reglamentos internos de organización y funcionamiento.

Disposición derogatoria.

Esta disposición abroga "todas las disposiciones de igual o inferior rango en lo que se opongan a lo establecido en esta ley. Y en concreto, quedan derogadas la disposición adicional sexta, disposiciones finales segunda, tercera y cuarta de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León".

Se deroga expresamente la disposición adicional sexta de la Ley 4/2007, que contiene la regulación de los grupos de clasificación profesional de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento, y cuyo contenido se recoge ahora en el anteproyecto de ley. Se dejan sin efecto, asimismo, la disposición final segunda, puesto que no ha sido desarrollada y "por razones de eficiencia se ha descartado llevar a cabo; la disposición final tercera, que se ha visto afectada por la nueva regulación legal; y la disposición final cuarta, a la vista de la nueva redacción que en esta materia de organización territorial se introduce en el artículo 5 de la Ley 4/2007.

No obstante esta previsión, debe recordarse que las cláusulas genéricas de derogación, del tipo "quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior

rango se opongan a la presente ley", 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, tal y como ya ha puesto de manifiesto de forma reiterada este Consejo (por todos, los dictámenes 1/2003, de 9 de diciembre, 534/2004, de 30 de agosto, o 452/2007, de 21 de junio).

También la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa señala que "las derogaciones deben ser expresas, por lo que deben evitarse, en la medida de lo posible, las derogaciones genéricas que añaden dificultad a la integración del sistema jurídico, y crean una inseguridad que, en última instancia, eleva los costes para ciudadanos y empresas al exponerles a mayores costes en asesoramiento jurídico".

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 alusión, en su caso, de las que conservan su vigencia, también en todo o en parte, sobre la misma materia.

En consecuencia, se sugiere mayor exhaustividad y precisión en el contenido de la cláusula derogatoria.

Disposición final primera.- ***Modificación de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León*****.**

La mayoría de las modificaciones no han afectado sustancialmente a la norma, limitándose a modificar artículos que no habían tenido desarrollo práctico o que devienen inaplicables con la entrada en vigor de la futura ley o que resultaban contrarios a la legislación básica. Es el caso del artículo 6.3, que contemplaba la dispensa de servicios esenciales en municipios de más de 20.000 habitantes, posibilidad suprimida tras la reforma de la LBRL por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local. También se ha modificado la denominación del Centro de asistencia ciudadana, que pasa a denominarse Centro coordinador de emergencia de Castilla y León.

Disposición final cuarta.- *Entrada en vigor*.

Se prevé que la ley entrará en vigor a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León, sin que se haya ofrecido justificación alguna en la memoria. Por ello, debería mantenerse la *vacatio legis* general de 20 días desde la publicación de la norma o bien motivarse un plazo de *vacatio legis* diferente.

D) Observaciones de técnica normativa.

Se sugiere realizar una última revisión del texto del anteproyecto, a fin de corregir las indeterminaciones semánticas (vaguedad, ambigüedad), sintácticas o lógicas (lagunas, contradicciones o redundancias) que sean advertidas, tal como subraya también la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, aprobada por la Orden ADM/1835/2010.

En este sentido, en los dictámenes emitidos sobre proyectos normativos este Consejo Consultivo ha insistido de manera reiterada en la necesidad de concisión en la redacción de los textos y de precisión en la utilización de conceptos jurídicos. Asimismo, debe ponerse especial diligencia y atención en evitar contradicciones o desajustes entre los preceptos que puedan generar dudas en su aplicación. También debe prescindirse del uso de términos y expresiones que, lejos de enriquecer las normas, producen confusión y falta de claridad de los textos.

A título ilustrativo, se ponen de manifiesto algunos aspectos advertidos.

- En el artículo 10, referido a la competencia de las entidades locales, debe hacerse coincidir el tiempo verbal empleado en las letras a), b) y c), con el empleado en el primer párrafo del artículo, que dispone que "Las entidades locales competentes en materia de prevención, extinción de incendios y salvamento ejercerán sus competencias de acuerdo con lo previsto en la presente ley, en la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de protección ciudadana de Castilla y León y en la legislación de régimen local y en particular: (…)". En consecuencia, en dichas letras debe sustituirse "garantizar" por "garantizarán", "concertar" por "concertarán", y "remitir" por "remitirán".

- El artículo 11, apartado 1, letra e), dispone que "Corresponde a los municipios con población superior a los veinte mil habitantes: (…) e)

Utilizar activamente los mecanismos tecnológicos de coordinación del sistema autonómico de protección civil previstos en esta ley (…)".

A lo largo del articulado solo en esta ocasión se utiliza la expresión "mecanismos tecnológicos de coordinación del sistema autonómico de protección civil". Por su parte, el artículo 19.1.b) habla de "sistemas tecnológicos que posibiliten la integración de los dichos servicios en el sistema autonómico de protección civil", y el artículo 21 se refiere a "Herramientas tecnológicas de coordinación". Por ello, si los artículos se están refiriendo a los mismos mecanismos sería deseable que la terminología empleada fuera la misma.

- Se utilizan de forma indistinta los términos "homogenización" (título III) y "homogeneización" (artículo 20.2.c), por lo que conviene unificar la terminología.

- En el artículo 35.1.e) se ha producido un error de redacción que debe corregirse puesto que carece de sentido la expresión "que falte al menos de", que se repite en todas las versiones del anteproyecto desde el inicio de la tramitación.

III
CONCLUSIONES

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

Atendida la observación formulada al artículo 8, 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 ordenación y coordinación de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de las entidades locales de Castilla y León.

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