

Expediente Núm. 37/2014
Dictamen Núm. 47/2014

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 20 de marzo de 2014, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 13 de febrero de 2014 -registrada de entrada el día 18 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula la Organización, Composición y Funcionamiento de la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se enuncian las normas en las que encuentra fundamento el Decreto en elaboración, concretamente la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, que configura las Comisiones de Protección Civil de las Comunidades Autónomas como órganos colegiados de carácter consultivo y de coordinación

entre las distintas Administraciones incluidas en su ámbito territorial con competencias en la materia, cuya organización y funcionamiento se determinarán reglamentariamente, y el Decreto 18/1997, de 20 de marzo, por el que se regula la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias.

Se consigna, a continuación, la necesidad de adaptar el citado Decreto 18/1997 a la Ley del Principado de Asturias 1/2013, de 24 de mayo, de Medidas de Reestructuración del Sector Público Autonómico, que crea el organismo autónomo Servicio de Emergencias del Principado de Asturias y “obliga a incluir las funciones del Consejo del Fuego en el Decreto que regule la Comisión de Protección Civil”, con la finalidad de dotar a esta de una “mayor eficacia y agilidad”, y de “adecuarlo” a la nueva estructura de las Consejerías.

La parte dispositiva del proyecto consta de nueve artículos, agrupados en tres títulos, de una disposición derogatoria y de una disposición una final.

El título preliminar, enunciado como “Disposiciones generales”, está integrado por tres artículos, que regulan el objeto, la naturaleza y las funciones de la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias.

El título I, denominado “Organización y Funcionamiento”, consta de cuatro artículos (del 4 al 7) que contemplan la organización de la Comisión; la composición, la designación y las funciones, tanto del Pleno como de la Comisión Permanente, y el régimen de funcionamiento de ambos.

El título II, bajo el nombre “Grupos de Trabajo”, engloba los artículos 8, “Creación, organización y funcionamiento”, y 9, “Grupo de trabajo del fuego”.

La parte final del proyecto cuya aprobación se pretende contiene una disposición derogatoria única, que deja sin efecto expresamente “el Decreto 18/1997, de 20 de marzo, por el que se regula la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias, y el Decreto 4/2003, de 23 de enero, por el que se

regula la organización y funcionamiento del Consejo del Fuego del Principado de Asturias”, y una disposición final única, relativa a su “Entrada en vigor”.

2. Contenido del expediente

Tal y como se desprende de la documentación remitida, el procedimiento de elaboración de la norma objeto del presente dictamen se inicia mediante Resolución del titular de la Consejería de Presidencia de 15 de julio de 2013.

Figura incorporada al expediente el acta de la sesión plenaria celebrada por la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias el 26 de julio de 2013, en la que consta, como punto cuarto del orden del día, la “Presentación del proyecto de Decreto por el que se regula la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias”.

También obran en el expediente las memorias justificativa y económica y un estudio sobre el coste/beneficio del proyecto, así como una tabla de vigencias en la que se indican las disposiciones que la norma proyectada deroga, suscritos todos ellos el día 10 de enero de 2014 por el Director General de Justicia e Interior. En la memoria justificativa se reitera el contenido y propósito de la reforma en los mismos términos que se recogen en la Resolución de inicio, aludiéndose a la competencia para la aprobación del Decreto. En la memoria económica se precisa que el proyecto no tiene “ningún tipo de incidencia en el presupuesto del Principado de Asturias”, puesto que “los miembros que conforman tanto el Pleno como la Comisión Permanente, así como el Grupo de Trabajo del Fuego (...), no perciben ningún tipo de remuneración, gratificación, compensación o indemnización”.

Se adjunta al expediente, asimismo, un “cuestionario para la valoración de propuestas normativas”, sin fecha ni firma.

El día 15 de enero de 2014, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia remite a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de

Asturias una copia del proyecto de Decreto “al objeto de que se formulen las observaciones que se estimen pertinentes, en el plazo de ocho días”.

Mediante escritos de 16 y 24 de enero de 2014, respectivamente, los Secretarios Generales Técnicos de las Consejerías de Agroganadería y Recursos Autóctonos y de Sanidad comunican a la Secretaria General Técnica instructora del procedimiento que no formulan “observaciones al respecto”.

La Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Sector Público traslada a la Consejería de Presidencia, el 27 de enero de 2014, las observaciones planteadas por la Coordinadora de Régimen Jurídico y Normativa, en las que se afirma que es “preciso eliminar de la disposición derogatoria las referencias a los decretos modificativos del Decreto 18/1997, de 20 de marzo, siendo esta la norma consolidada y la que procede derogar expresamente”.

Con esa misma fecha, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia solicita informe sobre la norma en proyecto a la Dirección General de Presupuestos y Sector Público.

El día 29 de enero de 2014, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el conforme del Director General de Presupuestos y Sector Público, elabora un informe en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario. En él especifica que, “tal y como se menciona en la memoria económica”, los miembros de la “Comisión, y de los grupos de trabajo (...), no perciben ningún tipo de remuneración, indemnización o compensación, por lo que la propuesta no tiene incidencia económica alguna”.

El día 30 de enero de 2014, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia emite un informe sobre la norma proyectada en el que resume la tramitación efectuada y señala los aspectos básicos de su estructura y los fundamentos jurídicos en los que se apoya. Hace constar que las observaciones formuladas por la Consejería de Hacienda y Sector Público “han sido íntegramente asumidas”, y concluye que la norma pretendida “se

ajusta a derecho en cuanto al procedimiento seguido y al contenido de la regulación”, por lo que se “informa favorablemente el mismo”.

El texto es informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos con fecha 30 de enero de 2014, según se hace constar en la certificación emitida por la Secretaria de la citada Comisión el día 4 de febrero siguiente, en la que se añade que “analizado el proyecto de Decreto se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen”.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 13 de febrero de 2014, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se regula la Organización, Composición y Funcionamiento de la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias, adjuntando a tal fin una copia autenticada del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se regula la organización, composición y funcionamiento de la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo

establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

La elaboración de disposiciones de carácter general se rige por lo dispuesto en el capítulo V de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias).

El artículo 32 establece, en su apartado 1, que “El procedimiento para la elaboración de disposiciones administrativas de carácter general y anteproyectos de ley se iniciará por resolución motivada del titular de la Consejería que ostente la competencia en la materia respectiva, por iniciativa propia o a propuesta de los distintos centros directivos de la misma”. El apartado 2 del citado artículo dispone que “Deberá incorporarse necesariamente al expediente la memoria expresiva de la justificación y adecuación de la propuesta a los fines que persiga la norma y la incidencia que habrá de tener ésta en el marco normativo en que se inserte. Se incorporarán igualmente los estudios e informes previos que hubieren justificado, en su caso, la resolución o propuesta de la iniciativa, así como la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia y disposiciones que pudieran resultar afectadas y, en su caso, estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar”.

Consta incorporada al expediente la Resolución de la Consejería de Presidencia, de 15 de julio de 2013, de inicio del procedimiento que analizamos, en la que no figura el órgano que realiza la propuesta.

Obran en el expediente, igualmente, una memoria justificativa de la propuesta, un escrito denominado estudio sobre el coste y beneficio del proyecto -de contenido similar al de la memoria justificativa-, una memoria económica y la tabla de vigencias, elaborados todos ellos por la Dirección General de Justicia e Interior. También figura en aquel el cuestionario para la

valoración de propuestas normativas incluido en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992.

En la memoria justificativa se cita la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, que regula las Comisiones de Protección Civil de las Comunidades Autónomas y establece que los reglamentos de organización y funcionamiento de las mismas deben de ser aprobados por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma respectiva. Asimismo, se hace referencia en ella a la necesidad de adaptar el Decreto 18/1997, de 20 de marzo, por el que se regula la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias, a la Ley del Principado de Asturias 1/2013, de 24 de mayo, de Medidas de Reestructuración del Sector Público Autonómico, que suprime las entidades públicas 112 Asturias y Bomberos del Principado de Asturias y crea el organismo autónomo Servicio de Emergencias del Principado de Asturias (SEPA), estableciendo al mismo tiempo que las funciones del Consejo del Fuego del Principado de Asturias pasen a ser asumidas por la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias. La memoria también alude a la posibilidad de "dotar a la Comisión de Protección Civil de una mayor eficacia y agilidad" a través de una reestructuración de la "organización y composición de los miembros del Pleno y de la Comisión Permanente". Se señala, concretamente, en relación con el Pleno, que la "persona que ostente la Gerencia del SEPA adquiere la condición de vocal", a diferencia de lo que ocurría en el Decreto 18/1997, de 20 de marzo, en el que los Gerentes de las "extintas entidades públicas" figuraban "como asistentes sin derecho a voto", y, en cuanto a la Comisión Permanente, que la "presidencia pasará a ser ocupada por el titular de la dirección general competente en materia de interior y la vicepresidencia por el titular de la gerencia del SEPA (en lugar de ser ocupada, respectivamente, por el titular de la Consejería competente en materia de protección civil y por el de la dirección general competente en la misma materia)".

Por otro lado, el artículo 38 del Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, establece, en su párrafo 2, que “Todo anteproyecto de ley, proyecto de decreto o demás disposiciones de carácter general (...), deberán ir acompañados de una memoria económica en la que se pongan de manifiesto, detalladamente evaluados, cuantos datos resulten precisos para conocer todas las repercusiones presupuestarias de su ejecución, debiendo ser informados preceptivamente, a efectos económicos y con carácter previo a su aprobación, por la Consejería competente en materia económica y presupuestaria”.

Según la memoria económica que obra en el expediente, “las novedades que se pretenden incorporar en el decreto por el que se regula la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias no tienen ningún tipo de incidencia en el presupuesto del Principado de Asturias”. Se especifica que la citada “Comisión no genera ni ingresos ni gastos de ningún tipo”, dado que los “miembros que conforman tanto el Pleno como la Comisión Permanente, así como el Grupo de Trabajo del Fuego (y los que, en su caso, en un futuro se puedan constituir), no perciben ningún tipo de remuneración, gratificación, compensación o indemnización”. Dicho argumento es asumido por la Consejería de Hacienda y Sector Público al señalar en su informe que “no implica repercusión alguna en los estados de gastos del Principado de Asturias”, concluyendo que, “a efectos económicos, se informa favorablemente”.

A tenor de lo establecido en el artículo 33.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, cuando se “estime conveniente, el proyecto de disposición será sometido a información pública o al trámite de audiencia de las entidades u organismos que (...) pudieran resultar afectadas por la futura disposición”. Puesto que se ha unido como antecedente el “acta de la reunión del Pleno de la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias celebrada el día 26 de julio de 2013”, en la que consta como punto

cuarto la "Presentación del proyecto de Decreto por el que se regula la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias", resulta acreditado que las distintas administraciones -Estado, Comunidad Autónoma y Ayuntamientos- que puedan resultar afectadas han tenido conocimiento de la propuesta, e incluso algunos de sus representantes han efectuado sugerencias que en su mayoría han sido aceptadas. Si bien no consta que se diera traslado del proyecto a organizaciones representativas de intereses que pudieran resultar afectados, singularmente a las que se propone que sean representadas en el Grupo de Trabajo del Fuego, teniendo en cuenta que los representantes de las mismas ya formaban parte del Consejo del Fuego -excepto las "organizaciones empresariales más representativas"-, y que la potestad reglamentaria en este asunto se encuentra constreñida por la regulación minuciosa -funciones y representación de instituciones- de la Ley del Principado de Asturias 1/2013, de 24 de mayo, de Medidas de Reestructuración del Sector Público Autonómico, hemos de concluir que la propia Ley garantiza la participación efectiva de todos aquellos sectores que estima han de ser representados, por lo que entendemos que ello evita la vulneración del principio participación por la omisión del trámite de audiencia.

Consta la formulación de observaciones por una Consejería, y que se ha emitido un informe por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora sobre la propuesta y las observaciones realizadas.

En todo caso, debemos señalar que la tramitación del proyecto resulta acorde, en lo esencial, con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El artículo 18.1 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, regula la composición de las Comisiones de Protección Civil de las Comunidades Autónomas, y su apartado 2 atribuye a los órganos competentes de estas la aprobación de los "reglamentos de organización y

funcionamiento” de dichas Comisiones. En nuestra Comunidad Autónoma, este desarrollo reglamentario se efectuó por Decreto 34/1987, de 2 de abril, por el que se crea y regula la organización de dicha Comisión, resultando derogado posteriormente por el Decreto 18/1997, de 20 de marzo, por el que se regula la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias, que, a su vez, ha sufrido diversas modificaciones en virtud del Decreto 87/2002, de 27 de junio -tras la promulgación de las Leyes del Principado de Asturias 9/2001, de 15 de octubre, de Creación de la Entidad Pública “Bomberos del Principado de Asturias”, y 8/2001, de 15 de octubre, de Regulación del Servicio Público de Atención de Llamadas de Urgencia y de Creación de la Entidad Pública “112 Asturias”-, y del Decreto 8/2006, de 18 de enero.

Hemos de señalar que la citada Ley del Principado de Asturias 9/2001 regula en su artículo 18 el denominado “Consejo del Fuego del Principado de Asturias”, y ordena en su disposición final primera el necesario desarrollo reglamentario de dicho órgano, a lo que se dio cumplimiento mediante Decreto 4/2003, de 23 de enero, por el que se regula la Organización y Funcionamiento del Consejo del Fuego del Principado de Asturias.

En este marco normativo, y al amparo de lo establecido en el artículo 10.1.15 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias -que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva para la creación y gestión de un sector público propio-, se aprobó la Ley del Principado de Asturias 1/2013, de 24 de mayo, de Medidas de Reestructuración del Sector Público Autonómico, cuyo artículo 2.1 dispone que se “suprimen las entidades públicas 112 Asturias y Bomberos del Principado de Asturias”, determinando su disposición adicional segunda que las funciones del Consejo del Fuego del Principado de Asturias pasarán a ser asumidas por la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias, cuya regulación habrá de adecuarse a la mencionada Ley.

En definitiva, el proyecto de Decreto sometido a consulta efectúa la adaptación reglamentaria de la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias a las previsiones legales citadas.

Por tanto, teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía y la normativa señalada, debemos considerar, con carácter general, que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen, y que el rango de la disposición en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía y en la habilitación de desarrollo reglamentario específica que se contiene en la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, y en la Ley del Principado de Asturias 1/2013, de 24 de mayo, de Medidas de Reestructuración del Sector Público Autonómico.

II. Técnica normativa.

Antes de abordar el análisis concreto del articulado, hemos de realizar, también con carácter general, una reflexión sobre la técnica normativa empleada en la elaboración de la norma. Dada la ausencia de partes claramente diferenciadas en la disposición proyectada y su limitada extensión -nueve artículos- podría reconsiderarse su división en tres títulos, que en todo

caso deberían ser capítulos. Por otro lado, los artículos deben indicar en el título sucintamente el contenido o materia a la que se refieren; a modo de ejemplo, al título del artículo 5, "Pleno", se debe añadir la expresión "Composición y funciones".

Tales consideraciones derivan de lo previsto en las Directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general.

Sin perjuicio de lo anterior, y de las matizaciones que más adelante realizaremos, estimamos correcta la técnica normativa empleada.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Parte expositiva del proyecto de Decreto.

En el preámbulo, la cita que se hace a la "Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil" debe recoger la denominación correcta de la misma; es decir, "Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil".

Por otro lado, resulta necesario que la parte expositiva se cierre, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo, con la fórmula de "acuerdo con" u "oído el Consejo Consultivo del Principado de Asturias".

II. Parte dispositiva.

El artículo 3.1 del proyecto de Decreto, que regula las funciones de la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias, debe enunciar expresamente, por ser contenido necesario *-ex lege-*, las que le atribuye la disposición adicional segunda, apartado 2, letras a), b) y c), de la Ley del Principado de Asturias 1/2013, sin perjuicio de que su ejercicio efectivo se encomiende al Grupo de Trabajo del Fuego en el artículo 9. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el

artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El artículo 4 contempla, de acuerdo con su título -"Organización"-, que la Comisión de Protección Civil pueda funcionar en Pleno y en Comisión Permanente, pero es conveniente que esta organización se complemente con la previsión -que se ejecuta en otros artículos del proyecto- de que podrán crearse grupos de trabajo, mencionando expresamente uno cuya creación no es facultativa, sino que viene impuesta por la Ley -el Grupo de Trabajo del Fuego-", a tenor de lo establecido en la disposición adicional segunda, apartados dos y tres, de la Ley del Principado de Asturias 1/2013, que regula la existencia de una "comisión de trabajo específica", predeterminando sus funciones y composición.

La modificación propuesta encuadra y dota de coherencia sistemática a los artículos 8 y 9, sobre grupos de trabajo "para el estudio de temas concretos", y a la regulación separada de los grupos *ad hoc*, de creación y composición facultativas, y del "Grupo de Trabajo del Fuego", de carácter permanente y existencia necesaria por expresa exigencia legal.

El artículo 5, en lugar de atribuir la Secretaría del Pleno a uno de los Vocales, opta por que la desempeñe un funcionario adscrito a la Consejería competente en materia de protección civil, de forma que asista a las sesiones con voz pero sin voto. Esta configuración de la Secretaría quedaría reflejada con mejor sistemática si se recogiera, tal como la enunciamos, en un nuevo y específico apartado del artículo examinado. Sugerencia que resulta también pertinente para las Secretarías de la Comisión Permanente -artículo 6.1.d)- y del Grupo de Trabajo del Fuego -artículo 9.4.d)-.

El artículo 7, titulado "Funcionamiento", señala en el apartado 3 que en "lo no previsto" se "estará a lo dispuesto en el Capítulo II del Título I de la

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sobre órganos colegiados”; en realidad, se trata del “Capítulo II del Título II”.

En el artículo 9 la numeración de los apartados no es correlativa, pues se omite, por error, el 3.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez atendida la observación esencial y consideradas las demás contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.