

Expediente Núm. 213/2017  
Dictamen Núm. 227/2017

**V O C A L E S :**

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

Secretario General Adjunto:  
*Mier González, Manuel Eduardo*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 7 de septiembre de 2017, 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 30 de junio de 2017 -registrada de entrada el día 5 del mes siguiente-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula la Organización, Composición y Funcionamiento del Consejo 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 enuncia el fundamento normativo del Decreto en elaboración, citando la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, y el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, cuyo artículo 12.11 atribuye a la Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación del Estado, en los términos que en la misma se establezca, sobre protección civil. En concreto, se señala

que la norma estatal “determina la necesidad de modificar este órgano”, tanto en lo que se refiere a su denominación, que cambia respecto a la anterior de “Comisión de Protección Civil”, como en cuanto al incremento de sus funciones y a la variación en su composición.

También se reseña que la norma permite la adaptación a la estructura de las Consejerías que integran la Administración autonómica, mencionando el Decreto 62/2015, de 13 de agosto, por el que se establece la Estructura Orgánica Básica de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana, a la que se encuentra adscrito el organismo autónomo “Servicio de Emergencias del Principado de Asturias”, a cuya norma de creación -Ley del Principado de Asturias 1/2013, de 24 de mayo, de Medidas de Reestructuración del Sector Público Autonómico- también alude.

Tras referirse al vigente Decreto 42/2014, de 14 de mayo, por el que se regula la Organización, Composición y Funcionamiento de la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias, se razona la adecuación de la norma proyectada a cada uno de los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

La parte dispositiva del proyecto consta de ocho artículos, agrupados en tres capítulos, seguidos de una disposición transitoria, una derogatoria y tres finales.

El capítulo I, bajo el nombre “Disposiciones generales”, está integrado por tres artículos que regulan el objeto, la naturaleza y las funciones del Consejo de Protección Civil del Principado de Asturias.

El capítulo II, denominado “Organización y funcionamiento”, consta de tres artículos (del 4 al 6) que contemplan la organización del Consejo; la composición del mismo, así como la designación y funciones de sus miembros y su régimen de funcionamiento.

El capítulo III, titulado “Grupos de trabajo”, engloba los artículos 7, “Creación, organización y funcionamiento”, y 8, “Grupo de trabajo sobre incendios forestales”.

La parte final del proyecto cuya aprobación se pretende contiene una disposición transitoria única, referente al régimen transitorio aplicable a los miembros de la actual Comisión; una disposición derogatoria única, que deja sin efecto expresamente “el Decreto 42/2014, de 14 de mayo, por el que se regula la organización, composición y funcionamiento de la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias”, y tres disposiciones finales, relativas, respectivamente, a la “Modificación del Decreto 62/2015, de 13 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana”, a la “Habilitación normativa” al titular de la Consejería competente en materia de emergencias y protección civil para dictar cuantas disposiciones resulten necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el Decreto y, finalmente, a su “Entrada en vigor”.

## 2. Contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de la norma objeto del presente dictamen se inicia mediante Resolución del titular de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana de 30 de marzo de 2017, previa propuesta de la Directora General de Justicia e Interior de la misma fecha.

Figura incorporada al expediente el acta de la sesión plenaria celebrada por la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias el 24 de octubre de 2016 en la que consta, como punto cuarto del orden del día, el “Borrador de modificación y sustitución del Decreto 42/2014 por el que se regula la organización, composición y funcionamiento de la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias”. En cuanto al mismo, se refleja que el Gerente del organismo autónomo Servicio de Emergencias del Principado de Asturias (en adelante Sepa) explica que “este borrador responde a la necesidad de adaptar el Decreto vigente a la nueva Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, cuyas principales novedades serían el funcionamiento

solamente a través del Pleno, la reducción del número de miembros en la Comisión y en el Consejo del Fuego, así como la incorporación de los voluntarios de Protección Civil”.

También obra en aquel el certificado emitido por el Gerente y Secretario del Consejo Rector del organismo autónomo, de fecha 14 de marzo de 2017, en el que se indica que el Consejo Rector del organismo, en sesión celebrada el día 13 del mismo mes, formuló “propuesta de adaptación del borrador de Decreto del Consejo de Protección Civil de Asturias por su referencia a modificación del Decreto de estructura de la Consejería”. En la transcripción del certificado también se reseña que, “si bien se inició la tramitación de una modificación del Decreto 42/2014, de 14 de mayo (...), conforme a la propuesta aprobada en Consejo Rector del año pasado tras ser aprobada por la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias celebrada en el mes de octubre, a efectos de ajuste normativo resulta necesaria su tramitación como un decreto nuevo, dado que la nueva denominación (Consejo de Protección Civil) adaptada a la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, implica la modificación también del Decreto de estructura de la propia Consejería”.

Asimismo, con fecha 30 de marzo de 2017, el Gerente del Sepa emite “informe justificativo de la necesidad de la norma” y “memoria económica”. En el primero se alude a la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, en cuanto configura el Consejo Nacional de Protección Civil como un órgano de cooperación entre las distintas Administraciones y determina la necesidad de adaptar la regulación autonómica de la actual Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias, al tiempo que permite dotarla de “una mayor agilidad de funcionamiento”. En este sentido, se expresa que el cambio de denominación del órgano va acompañado de un incremento de sus funciones y de la modificación (en número y composición) de los miembros integrantes del Pleno; cambios que afectan, en el mismo sentido, al grupo de trabajo sobre incendios forestales. Por su parte, en la memoria económica se precisa que el proyecto “no requiere nuevos recursos humanos o materiales, por lo que no supone la necesidad de presupuesto añadido”.

Se incorporan, igualmente, al expediente una tabla de vigencias en la que se indican las disposiciones que la norma proyectada deroga y un "cuestionario para la valoración de propuestas normativas", ambos sin fecha ni firma. Según diligencia extendida por la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana, de fecha 17 de abril de 2017, estos documentos se encuentran "adaptados a los cambios introducidos" tras "las observaciones de carácter formal propuestas" por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana y "confirmadas por el Servicio de Emergencias del Principado de Asturias"; modificaciones referidas a la introducción en el proyecto de una "disposición final modificativa del Decreto 62/2015, de 13 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana".

Con fecha 24 de abril de 2017, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria suscribe un informe en el que se indica que, aunque "se dice en la memoria justificativa que este órgano sustituye a la anterior Comisión de Protección Civil que fue creada en 2014, incrementando sus funciones y modificando su composición a la vista de la publicación de la Ley 17/2015, de 9 de julio (...), no hay ninguna explicación sobre los cambios que se llevan a cabo ni la necesidad de realizarlos a la vista de tales normas". Asimismo, expone que "en la memoria económica se dice que no requiere nuevos recursos y por ello no lleva gasto, sin explicación alguna sobre este extremo. Si se incrementan las funciones y sus miembros podría generar gasto adicional, salvo que sus miembros no percibieran remuneración alguna; cuestión que no se menciona. En todo caso, solicitamos aclaración al respecto".

En respuesta al mismo, y previa solicitud formulada por la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico de la Consejería instructora, el Gerente del Sepa suscribe el 2 de mayo de 2017 un nuevo informe justificativo sobre la necesidad de la norma y una nueva memoria económica. En el primero de ellos se detallan los preceptos de la Ley estatal de Protección Civil que, a su juicio, determinan la conveniencia de proceder a una nueva regulación autonómica. Al

efecto, se incluyen también unos cuadros comparativos en los que se reflejan, respectivamente, las funciones asumidas por la Comisión de Protección Civil conforme al vigente Decreto 42/2014, de 14 de mayo, así como la composición de su Pleno, y las novedades incluidas en la norma que se propone. En cuanto a la memoria económica, se especifica que “el incremento de las funciones, al ser un órgano con carácter consultivo, no conlleva un mayor gasto en su actividad. Por otro lado, los miembros, tanto del Pleno del Consejo de Protección Civil como del ‘Grupo de Trabajo sobre Incendios Forestales’, no perciben retribución alguna por parte de este Servicio”.

Con fecha 8 de mayo de 2017, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el conforme del Director General de Presupuestos, elabora un informe en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario en el que especifica que, “tal y como se menciona en la memoria económica”, los miembros de la “Comisión, y los de los grupos de trabajo (...), no perciben ningún tipo de remuneración, indemnización o compensación por el desarrollo de su labor, por lo que la propuesta no tiene incidencia económica alguna”.

El día 17 de mayo de 2017, el Secretario General Técnico de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana 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”.

Mediante escrito de 24 de febrero de 2017, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Sanidad comunica a la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora que no formula “observaciones al respecto”.

La Secretaria General Técnica de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente traslada sus observaciones sobre la norma proyectada a la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana el 23 de mayo de 2017. Las mismas se refieren a la organización y composición del Consejo y al Grupo de Trabajo sobre incendios forestales.

Con fecha 31 de mayo de 2017, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora dirige un escrito al Servicio de Emergencias del Principado de Asturias en el que se recomienda la revisión de determinados preceptos del borrador, así como la conveniencia de someter a nueva audiencia “del Consejo de Protección Civil” el texto del proyecto de Decreto, habida cuenta que el informe favorable del Pleno de la Comisión de Protección Civil se adoptó el 24 de octubre de 2016, y “teniendo en cuenta los cambios incorporados o, en su caso, a incorporar sobre el texto inicialmente remitido”, lo que se aconseja “a efectos de acreditar el debido conocimiento de esta propuesta por parte de sus integrantes”.

En el expediente figuran, a continuación, dos informes titulados “Contestación a las consideraciones al proyecto de Decreto por el que se regula la organización, composición y funcionamiento del Consejo de Protección Civil del Principado de Asturias”, emitidos por el Gerente del Sepa.

La lectura del primero de ellos, el único que aparece fechado (20 de junio de 2017), revela que responde al emitido por el Secretario General Técnico de la Consejería instructora, aceptándose las sugerencias formuladas excepto en lo relativo al sometimiento del texto a nueva audiencia del Pleno de la Comisión de Protección Civil, pues razona que, “aunque se realizaron modificaciones al texto original, el espíritu de la norma sigue siendo el mismo, por lo que el resultado de esta nueva toma en consideración” sería idéntico; “es decir, un informe favorable, entendiendo que esta nueva consulta supondría una dilación en el expediente”.

El segundo se refiere expresamente a las observaciones formuladas por la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, justificándose su aceptación o rechazo.

El día 23 de junio de 2017, la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico y Relaciones con la Junta General emite un informe sobre la norma proyectada, con el visto bueno del Secretario General Técnico de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana. En él resume la tramitación efectuada y reseña los aspectos básicos de su estructura y los fundamentos jurídicos en los

que se apoya. Como observaciones, pone de manifiesto, en cuanto a la tramitación de la norma, que “se ha prescindido del trámite de consulta pública exigido en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de acuerdo con lo señalado en su apartado 4, que permite la omisión del mismo cuando se trate de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas; así como cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia./ La presente disposición regula las funciones, composición y funcionamiento de un órgano colegiado, lo que la incardina dentro de la potestad organizativa autonómica. Carece de repercusión sobre la ciudadanía y de impacto económico alguno, razones suficientes que avalan la exclusión de este trámite”. Añade que “consta en el expediente acta de la reunión del Pleno de la Comisión de Protección Civil celebrada el día 24 de octubre de 2016, resultando acreditado que las Administraciones que puedan resultar afectadas por la norma (Estado, Comunidad Autónoma y Ayuntamientos) han tenido conocimiento de la misma, informando favorablemente la elaboración de dicha norma. Sin perjuicio de que desde esta Secretaría General Técnica se considere más adecuado un nuevo sometimiento del texto definitivo a los integrantes de este órgano, se da por cumplido el trámite de audiencia”.

En cuanto al contenido, “el texto inicialmente remitido por el Sepa ha sido sometido a varios cambios formales a propuesta de esta Secretaría General Técnica, consensuados en todo caso con este organismo autónomo. No obstante, cabe formular lo siguiente (...): El artículo 3.1 enumera las funciones atribuidas al Consejo de Protección Civil. A juicio de esta Secretaría General Técnica, tal y como se advirtió en su día al Sepa, esta enumeración resulta excesiva en una norma (comprende un total de 23 apartados), considerando más adecuada una lista más breve mediante la refundición de estos apartados o la inclusión de funciones más genéricas, máxime teniendo en cuenta que ya



se prevé una cláusula de salvaguardia: todas aquellas atribuidas por disposiciones legales o reglamentarias". También precisa que "resulta llamativa la elaboración por el Consejo de Protección Civil de un reglamento interno para, en su caso, acordar la creación y composición de grupos de trabajo (artículo 7.1) cuando podría resultar suficiente a estos efectos el acuerdo del Pleno".

Concluye que la propuesta "cumple con los requisitos legales pertinentes en cuanto a tramitación y aspectos competenciales, así como en materia de técnica normativa".

El texto es informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos con fecha 26 de junio de 2017, según se hace constar en la certificación emitida por la Secretaria de la citada Comisión al día siguiente, en la que se añade que "el expediente debe ser remitido al Consejo Consultivo con objeto de recabar el preceptivo dictamen".

**3.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 30 de junio de 2017, 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 del Consejo 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 del Consejo 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”.

En el procedimiento analizado resulta patente que parte de la tramitación del texto normativo se realiza antes de que el titular de la competencia ordene su inicio. Así, tanto la elaboración de un borrador inicial de la norma como su sometimiento al órgano objeto de regulación se anteponen a la resolución formal de inicio del expediente. Ello obliga a recordar la necesidad de respetar

escrupulosamente lo establecido en el precepto que acaba de citarse en cuanto a la competencia -en este caso del Consejero de Presidencia y Participación Ciudadana- para ordenar el inicio del mismo, por lo que tan solo los documentos que justifiquen la propuesta de elaboración pueden anteponerse a dicha orden de inicio.

Tal proceder tiene además como consecuencia que se produzca la circunstancia reseñada por la propia Secretaría General Técnica instructora, que advierte de la conveniencia de un nuevo sometimiento al órgano afectado (la actual Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias). Pese a que no compartimos la respuesta dada a esta cuestión por el Gerente del Sepa, pues no cabe anticipar la voluntad (en sentido favorable) de dicho órgano, el examen de las modificaciones señaladas permite concluir que no suponen un cambio radical del texto, cuyo objeto no varía desde aquella primera versión.

La constancia del conocimiento por dicho órgano permite, igualmente, entender que no se ha vulnerado el principio de participación por la falta de traslado del proyecto a las organizaciones representativas de intereses que pudieran resultar afectados por la norma. Al respecto debe recordarse que, 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”. También la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), prevé, en su artículo 133.2, la consulta facultativa a “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”. A estos efectos, figura como antecedente el “acta de la reunión del Pleno de la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias celebrada el día 24 de octubre de 2016” en la que se recoge, como punto del orden del día, el “Borrador de modificación y

sustitución del Decreto 42/2014 por el que se regula la organización, composición y funcionamiento de la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias". Ello permite considerar acreditado que las distintas administraciones implicadas -Estado, Comunidad Autónoma y Ayuntamientos-, así como las organizaciones representativas de intereses que puedan resultar afectadas, han tenido conocimiento de la propuesta y de sus "principales novedades". De entre esas organizaciones, presentes ya en la actual composición de la Comisión de Protección Civil y del Grupo de Trabajo del Fuego, únicamente resulta novedosa la inclusión en el Grupo de Trabajo sobre Incendios Forestales de "un representante de Agrupaciones Municipales de Voluntarios de Protección Civil elegido en el seno de la Federación Asturiana de Concejos", pero esta última entidad ya es miembro del actual Grupo de Trabajo del Fuego, por lo que cabe presumir que aquellas han tenido conocimiento de esa inclusión.

Por otra parte, figura justificada en el expediente (en concreto, en el informe de la Secretaría General Técnica) la omisión del trámite de consulta pública previa establecido en el artículo 133.1 de la LPAC con base en las exclusiones establecidas en el apartado cuarto del mismo; en particular, por la materia objeto de regulación y su carácter organizativo, y por carecer de repercusión sobre la ciudadanía y de impacto económico alguno.

En otro orden de cosas, observamos que no figura en el expediente el informe de la Secretaría General Técnica instructora en el que se contendrían las observaciones a las que alude la diligencia expedida con fecha 17 de abril de 2017 por la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana. Tampoco se encuentra la observación que esa misma Secretaría habría formulado en relación con la excesiva extensión de la enumeración de funciones del artículo 3, mencionadas en el informe emitido por ese órgano (folio 72). Ello obliga a recordar la necesidad de que el expediente integre toda la documentación concerniente a la tramitación de la disposición.

Obran igualmente en aquel dos documentos denominados “informe justificativo” de la propuesta (si bien cabe recordar que la Ley emplea la expresión de “memoria”), dos memorias económicas y la tabla de vigencias. También se incorpora al mismo 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. Consta la formulación de observaciones por una Consejería, y que se ha emitido un informe por la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora sobre la propuesta y las observaciones realizadas.

Atendiendo a lo expuesto, 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

La Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, estableció un primer marco normativo al regular la composición de las Comisiones de Protección Civil de las Comunidades Autónomas, atribuyendo 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, sufrió 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. Los tres fueron derogados por el vigente Decreto 42/2014, de 14 de mayo, por el que se regula la Organización,

Composición y Funcionamiento de la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias, cuyo preámbulo destacaba la necesidad de adaptación de la regulación en la materia a las previsiones de la Ley del Principado de Asturias 1/2013, de 24 de mayo, de Medidas de Reestructuración del Sector Público Autonómico, que disponía tanto la supresión de las entidades públicas 112 Asturias y Bomberos del Principado de Asturias, como que las funciones del Consejo del Fuego del Principado de Asturias pasaban a ser asumidas por la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias.

La promulgación de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, ha supuesto una actualización del marco jurídico regulador, y plantea entre sus propósitos declarados el de reforzar la integración, coordinación y eficiencia de las actuaciones de las Administraciones Públicas. En particular, su artículo 40 establece que, "De acuerdo con lo que disponga la normativa autonómica, en los órganos territoriales de participación y coordinación en materia de protección civil podrán participar representantes de la Administración General del Estado". Otra de sus novedades viene constituida por la supresión del mecanismo de homologación de los planes y su sustitución "por otro más adecuado a la distribución competencial", lo que implica la alteración de las funciones de esta índole que la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, atribuía a la respectiva Comisión de Protección Civil autonómica.

Por su parte, el artículo 12.11 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias señala que corresponde al Principado de Asturias la ejecución de la legislación del Estado, en los términos que en la misma se establezca, sobre protección civil.

En este marco normativo, el proyecto de Decreto sometido a consulta pretende incrementar las funciones y modificar la composición del órgano regulado de acuerdo con la finalidad, enunciada en su preámbulo, de "organizar un esquema de cooperación interadministrativa de coordinación de las políticas públicas" en la materia, con el fin último de "garantizar a todos los ciudadanos el más elevado nivel de protección".

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.

##### II. Técnica normativa.

Antes de abordar el análisis específico del articulado, debemos realizar, con carácter general, algunas consideraciones de naturaleza técnico-normativa.

La Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general señala, al fijar las Directrices de técnica normativa, y en relación con la sistemática de la norma, que los "artículos podrán dividirse en apartados (...). Los apartados no deben ser muy largos ni exceder de cuatro; en otro caso, será preferible crear un nuevo artículo". En el texto que examinamos se aprecia que algunos artículos tienen una extensión excesiva, con apartados que acumulan hasta veintitrés epígrafes (es el caso del artículo 3.1), lo que no puede dejar de observarse, sin perjuicio de reconocer la dificultad de reducirlos dado su contenido.

Por otra parte, sería conveniente una revisión de puntuales aspectos de estilo y redacción. Así, habrá de unificarse el uso de mayúsculas en la

denominación de órganos como “secretaría” -artículos 5.2 y 8.3- de forma análoga a la empleada para los de “Presidencia” y “Vicepresidencia”. Además, y siguiendo las normas ortográficas de la Real Academia Española, deberán emplearse letras mayúsculas al referirse al Grupo de Trabajo sobre Incendios Forestales. Por otra parte, se advierten, en particular, varias erratas consistentes en la repetición de palabras (“la La Ley” -primera línea del preámbulo-, “como como” -disposición final primera- y “en materia de materia de emergencias” -disposición final segunda-).

#### **QUINTA.-** Observaciones de carácter singular al proyecto

##### I. Parte expositiva.

El artículo 129 de la LPAC dispone que los principios de buena regulación que presiden el ejercicio de la potestad reglamentaria requieren una suficiente justificación en el preámbulo de la norma de que se trate. Al efecto, consideramos, en cuanto al principio de seguridad jurídica, que resulta más preciso indicar que “se deroga expresamente el Decreto 42/2014, de 14 de mayo”, en vez de señalar que este “resulta derogado”. Por lo que se refiere al principio de eficiencia, el texto indica que la propuesta “evita cargas administrativas innecesarias o accesorias”, pero no se expresa que la nueva regulación implique una racionalización en su aplicación de “la gestión de los recursos públicos”, como establece el artículo 129.6 de la LPAC invocado en el preámbulo. Al respecto, resultaría pertinente especificar en el preámbulo que, tal y como se deduce en el “informe justificativo” elaborado durante la tramitación del proyecto, la modificación de la composición y organización del órgano tiene como finalidad agilizar su funcionamiento.

##### II. Parte dispositiva.

La redacción de la letra a) del primer apartado del artículo 3, en el que se establecen las funciones del Consejo, concluye con el inciso “en el marco del sistema integral de emergencias del Principado de Asturias como marco de



integración”; redacción que resulta redundante, por lo que se sugiere la supresión de la expresión final “como marco de integración”.

El artículo 4 contempla, de acuerdo con su título -“Organización”-, que el Consejo de Protección Civil funciona en Pleno, añadiendo en su apartado 2 la posibilidad de creación de Grupos de Trabajo para el estudio de temas concretos. Tal y como recoge el artículo 8.1 de la norma proyectada, la existencia de uno de ellos (el denominado en el vigente Decreto 42/2014 “Grupo de trabajo del fuego”) no resulta facultativa, sino que viene impuesta por 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 dicha “comisión de trabajo específica”, predeterminando sus funciones y composición. En aras a una mayor claridad, se considera más oportuno que la referencia a que la constitución del que ahora se denomina “grupo de trabajo sobre incendios forestales” resulta preceptiva se incluya como un inciso final en el artículo 4.2 en vez de en el actual artículo 8.1 de la norma proyectada. Como posible redacción del apartado se sugiere añadir la siguiente oración: “La constitución de un Grupo de Trabajo sobre incendios forestales será preceptiva”. De forma correlativa, la redacción del artículo 8.1 se modificaría en el siguiente sentido: “El Grupo de Trabajo sobre incendios forestales realizará funciones consultivas, deliberantes y de participación en materia de extinción de incendios forestales”.

El artículo 5 regula la composición del Consejo de Protección Civil y establece la forma de designación de sus miembros, aunque guarda silencio sobre a quién compete su nombramiento; aspecto que, por razones de seguridad jurídica, resulta conveniente abordar, como se hace al regular en el artículo 8 la composición de los Grupos de Trabajo.

En cuanto a la forma de designación, advertimos confusión en el modo de enunciar la de los Vocales propuestos por la Administración del Principado de Asturias (a los que la norma proyectada se refiere como los “representantes

de las Consejerías del Principado de Asturias”). Dado que estos serán los titulares de las Direcciones Generales que se citan, resulta más claro que se aluda a ellos directamente y no en la forma actual, que opta por referirse a “Tres representantes de las Direcciones Generales competentes en materia de ordenación de servicios sanitarios, de administración local y de industria” tras haber indicado que todos “ostentarán la titularidad de las siguientes Direcciones Generales”. Por otra parte, no se especifica qué órgano designa a los titulares de las Direcciones Generales enunciadas para su elección alternativa (“un representante a elegir entre las Direcciones Generales competentes en materia de política forestal y de recursos naturales” y “un representante a elegir entre las Direcciones Generales competentes en materia de infraestructuras y de prevención y control ambiental”). En el mismo precepto, la redacción del apartado 3.º podría simplificarse aludiendo directamente al Vocal designado; al efecto, se sugiere la sustitución del epígrafe actual por el siguiente: “El titular de la Gerencia del Servicio de Emergencias del Principado de Asturias, en representación de dicho organismo”.

El artículo 7, primero de los que integran el capítulo III, dedicado a regular los “Grupos de trabajo”, contempla que el Consejo de Protección Civil pueda adoptar un “reglamento interno en el que se acuerde la creación y composición de grupos de trabajo”. Esta es la única mención que el proyecto hace al “reglamento interno” del Consejo, una mención aislada, indirecta y cuyo alcance es difícil delimitar. Por razones sistemáticas, el reconocimiento de esta potestad de autoorganización y de la forma genuina de instrumentarla encuentra acomodo idóneo en el artículo 6; precepto referente al funcionamiento del órgano y al que debería añadirse el correspondiente párrafo, precisando que su adopción se reserva al Pleno.

Cuestión distinta es abordar la regulación de los Grupos de Trabajo, ya sean permanentes o *ad hoc* y de existencia preceptiva o facultativa. Los permanentes pueden encontrar la adecuada base jurídica de creación, la regulación de sus funciones y composición y la de su régimen básico de

funcionamiento en el reglamento interno, pero con relación a los que no lo son el proyecto sometido a consulta deberá determinar con rigor y precisión tales aspectos (entre los que no es el de menor importancia fijar el órgano competente para crear los Grupos); lo que ahora se hace, en el apartado 2 del artículo 7, de modo incompleto y confuso al remitir esa materia (parcialmente) al “acto de constitución de los mismos”. No nos cabe duda de que el vigente Decreto 42/2014, de 14 de mayo, cuya derogación dispone la norma sometida a consulta, era mucho más claro y preciso al respecto.

Finalmente, entendemos ajustado a la Ley que el proyecto aborde en el artículo 8 del proyecto la regulación directa y detallada del Grupo de Trabajo sobre incendios forestales en razón de su existencia *ex lege* (disposición adicional segunda de la Ley del Principado de Asturias 1/2013, de 24 de mayo, de Medidas de Reestructuración del Sector Público Autonómico), si bien con ello se dota a este Grupo de una rigidez normativa de la que los demás carecen.

### III. Parte final.

La disposición transitoria establece que “Hasta el nombramiento y toma de posesión de los miembros del Consejo de Protección Civil del Principado de Asturias, continuarán en el ejercicio de sus funciones los miembros de la actual Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias”. Esta previsión tiene como lógica finalidad garantizar que no haya en la Administración del Principado de Asturias interrupción en el ejercicio de las funciones que se atribuyen a la Comisión de Protección Civil -que se deroga en la disposición derogatoria única de la norma proyectada- en tanto se constituye el Consejo de Protección Civil, que las asume en el futuro. Pero la evitación de ese vacío ha de hacerse con precisión, abordando de modo directo la *prorrogatio* de la propia Comisión de Protección Civil; es decir, la prolongación del órgano preexistente hasta que el nuevo se constituya, con lo que se habilita de suyo la continuidad en funciones de sus actuales miembros. En definitiva, la nueva redacción de la disposición transitoria ha de contemplar sencillamente que la

Comisión de Protección Civil constituida en virtud del Decreto 42/2014, de 14 de mayo, por el que se regula la Organización, Composición y Funcionamiento de la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias, continuará ejerciendo sus funciones hasta la constitución del Consejo de Protección Civil.

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 consideradas las observaciones 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.