



INFORME JURÍDICO SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE GESTIÓN DE EMERGENCIAS.

1.- ANTECEDENTES

Se emite el presente informe por la Dirección de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales del Departamento de Seguridad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11.2 d) del Decreto 194/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Seguridad y en el artículo 7.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, de elaboración de las disposiciones de carácter general.

La Consejera de Seguridad ordenó el inicio de un procedimiento para elaborar, tramitar y presentar al Consejo de Gobierno un proyecto de ley de modificación de la Ley de Gestión de Emergencias, tal y como se contempla en el calendario legislativo elaborado por el Gobierno Vasco para la presente legislatura.

El anteproyecto de ley a examen tiene como objetivo modificar parcialmente la Ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias.

2.- CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO

2.1.- COMPETENCIA

a) Competencias en protección civil y seguridad y protección de personas y bienes y orden público.

La Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta competencia para abordar el proyecto de norma con base en el mismo fundamento que sirvió para dictar la Ley ahora en vigor que se quiere modificar, la cual afecta de manera principal a la materia de protección civil. Tal justificación deriva de lo dispuesto en el artículo 17 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que otorga a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma competencias en materia de seguridad y protección de las personas, los bienes y el orden público.

En este sentido procede recordar lo expuesto por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi en su Dictamen 198/2009, emitido con relación al proyecto de Decreto por el que se regula la participación voluntaria de la ciudadanía en el Sistema Vasco de Atención de Emergencias:

“La misma naturaleza de la protección civil, que persigue la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia, entronca con el derecho a la vida y a la integridad física del artículo 15 de la Constitución (CE) y con una de las manifestaciones del deber de preservarlas mediante la imposición de deberes

específicos, que en este ámbito confluye en el artículo 30.4 CE, en cuya virtud, mediante ley se pueden regular los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

El Tribunal Constitucional (TC) en sus sentencias nº 123/1984, de 18 de diciembre, y nº 133/1990, de 19 de julio, ha incardinado la protección civil como una parte de la materia de seguridad pública del artículo 149.1.29ª CE, considerada como el conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y el mantenimiento de la tranquilidad y del orden público. Por ello, en esas sentencias reconoció y dedujo la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de protección civil directamente de la Constitución y de los Estatutos, pese a que la expresión “protección civil” no figure ni se utilice de manera especial en esas normas al enumerar las materias competenciales; argumentación que impedía considerarla una competencia residual que, en aplicación del artículo 149.3 CE, pudiera corresponder al Estado.

El reconocimiento al Estado de la competencia del artículo 149.1.29ª en materia de seguridad pública, según el TC, no puede ir en perjuicio de la creación de policías por las Comunidades Autónomas, como llevó a cabo la CAPV en el artículo 17 de su Estatuto de Autonomía (EAPV), que atribuye a las instituciones autonómicas el régimen de la Policía Autónoma para la protección de personas y bienes; a la vez que, como recuerda la STC 133/1990, hay que tener en cuenta otros títulos competenciales derivados de la CE y Estatutos, relacionados con materias en que pueden producirse actuaciones de protección civil (la STC nº 123/1984 se refería a título de ejemplo al artículo 148.1.22ª CE que faculta a las Comunidades Autónomas para asumir competencias en materia de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones), como las recogidas en el EAPV respecto, entre otros, a sanidad (artículo 18), carreteras (artículo 10.34), montes y bosques (artículo 10.8), agricultura (10.9), ordenación del territorio (10.31), protección del medio ambiente (11.1.a), ejecución de la legislación estatal en salvamento marítimo (artículo 12.10); o también asistencia social (10.12) y asociaciones (artículo 10.13), presentes en las actividades del voluntariado que, sin duda, confluyen en el ámbito de la protección civil.

No obstante lo anterior, el TC ha reconocido que la competencia autonómica en materia de protección civil, concurrente con el Estado —ex artículo 149.1.29ª CE—, se encuentra con determinados límites resultantes de la existencia de un posible interés nacional o supraautonómico que puede verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia que hagan precisa la coordinación de diversas administraciones o una dirección nacional de todas las administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel supraautonómico.”

La Ley de Gestión de Emergencias ahora vigente pretende justificarse primeramente en virtud del artículo 17 del Estatuto de Autonomía de Euskadi, es decir, conforme a las competencias que ostentan las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma Vasca en materia de seguridad y protección de personas y bienes, y sólo de un modo residual se remite a otros títulos sectoriales.

Esta precisión es relevante y diferencia la capacidad normativa de esta Comunidad Autónoma respecto a otras que igualmente han regulado internamente aspectos relativos a las emergencias.

El Tribunal Constitucional vincula la protección civil en sentido estricto a las competencias de seguridad pública, si bien, también considera que el conjunto del entramado institucional participa en la protección civil en atención a las competencias sectoriales que pudieran ostentar, y que se traducen en la organización y prestación de servicios públicos relevantes para la prevención o intervención en la respuesta a situaciones de emergencia colectiva: sanitarios, prevención de incendios forestales, asistencia social, etc.

Podríamos hablar, como hace OCHOA MONZÓ¹, de dos conceptos de protección civil: uno estricto, vinculado al concepto de seguridad pública, que definiría la protección civil como un servicio público esencial diferenciado con organización propia, institucionalizada y autónoma; y, otro difuso o amplio, que abarcaría parte de otras actividades político-institucionales conectadas con otras acciones administrativas que de un modo directo o mediato pueden dirigirse a proteger a personas y bienes ante riesgos, que conectan sobre todo con la política de seguridad pública, pero que, en cualquier caso, no pueden ser entendidos en sentido tan laxo que forzase que cualquier acción tendente a proteger a las personas frente a tales riesgos sea considerada como protección civil.

En este sentido, Ochoa Monzó destaca la vis expansiva potencial del concepto de protección civil, que debe circunscribirse a sus propios términos. Pueden existir intervenciones sectoriales destinadas a prevenir riesgos en la normativa de seguridad industrial, incendios forestales, espectáculos públicos, normas urbanísticas o de edificación o normas sanitarias, pero ello no las coloca necesariamente en la órbita de la protección civil. Sucede lo mismo con la normativa que regula servicios administrativos sectoriales que pueden estar llamados a intervenir en emergencias (sanitarios, asistencia social, etc.); pueden estar llamados a formar parte de la intervención en emergencias de protección civil, sin que por ello se entienda que sus administraciones de pertenencia ostentan competencias singulares en materia de protección civil.

Como dice Ochoa Monzó, la protección civil es un servicio público distinto de aquéllos en los que se apoya, pero de los que depende.

Para explicar esta aparente contradicción debe reseñarse el origen y la evolución del concepto de protección civil.

Con anterioridad a la Ley de Protección Civil de 1985, tal y como recuerda MENÉNDEZ REXACH², la legislación histórica pone de relieve que el concepto moderno de protección civil, con otras denominaciones (socorro en caso de desgracias públicas, defensa pasiva), ha estado siempre ligado a la seguridad de personas y bienes y, por tanto, al concepto más amplio de seguridad pública.

¹ Ochoa Monzó Joseph: El régimen jurídico de los riesgos mayores. La protección civil. Tesis doctoral dirigida por Ramón Martín Mateo. Universitat d' Alacant (1995)

² Ángel Menendez Rexach, Ana de Marcos Fernández: Legislación estatal y autonómica: régimen jurídico de la protección civil.

http://mapfre.com/documentación/publico/i18n/catalogo_imágenes/grupo.cmd?path=1062066

La Constitución no hace referencia expresa a la protección civil pero sí a “los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública”, que deberán regularse mediante Ley (art. 30.4). Los Estatutos de Autonomía de primera generación no mencionan la protección civil, salvo el de Baleares y el de Asturias tras su reforma.

La citada Ley de Protección Civil de 1985 configura la misma como un servicio público esencial o una acción pública permanente pero expresamente renuncia a la creación de unos servicios ex novo sino antes bien a la coordinación de los existentes, es decir, de todos los que puedan ser llamados a intervenir en las emergencias, conforme a una previa planificación de la respuesta.

Por otra parte, entre las acciones propias de la protección civil se configuran no sólo la intervención ante emergencias colectivas declaradas sino igualmente las acciones de previsión y prevención de riesgos, y aquí la ley estatal de protección civil promueve la interacción entre las exigencias normativas propias de la protección civil y lo que establezcan otras normas sectoriales (art. 14 y disposición final primera de la ley).

A la vista de lo dicho parecería que la protección civil como servicio público fuese una mera virtualidad que pudiera materializarse acaecida una catástrofe, conformada por una suma de entes institucionales y servicios sectoriales. Sin embargo, como dice Ochoa Monzó, la evolución de la protección civil demuestra cómo la misma ha devenido en una función más amplia que otras que igualmente desarrollan los poderes públicos de carácter sectorial para prevenir riesgos o intervenir en urgencias, y que viene determinada por su vinculación al concepto de seguridad pública.

La evolución histórica del concepto ha determinado una creciente sustantivación de la protección civil como servicio público, que pasa por los siguientes hitos:

- a) La aparición de la llamada “sociedad del riesgo”, en la que la ciudadanía adquiere conciencia de la omnipresencia de los peligros que le amenazan, propios de la modernidad y la tecnificación, así como de los cambios físicos y climáticos, razón por la cual demanda de los poderes públicos una mayor protección.
- b) La conciencia de la continuidad entre las emergencias menores y las que suponen un riesgo grave colectivo: la falta de mitigación a tiempo de una emergencia menor puede derivar en una catástrofe.
- c) La conciencia de que las organizaciones virtuales previstas en los planes de protección civil para catástrofes no funcionan en la práctica si los intervinientes no están preparados para actuar conjunta y coordinadamente, experiencia que se obtiene atendiendo a las emergencias ordinarias, menores y cotidianas.

Todo ello ha llevado a los poderes públicos, siendo en ello pioneros los vascos, a extender el objeto estricto de la protección civil (catástrofes y calamidades públicas) para arbitrar mecanismos que permitan la alerta, atención y coordinación de servicios en emergencias que no requieren de la activación de la estructura de dirección y organización de un plan de protección civil. Con ello, no sólo mejora la atención a personas en situaciones de urgencia sino que disminuyen las probabilidades de que un mero incidente acabe produciendo una auténtica situación de grave riesgo para la colectividad. En esta evolución ha cumplido un rol indispensable la creación de los

centros de coordinación de emergencias y la implantación del teléfono de urgencias y emergencias 112.

Lo cual ha dado pie a la sustantivación del servicio público de protección civil, tanto que, para evitar el corsé del concepto anterior, muchas legislaciones autonómicas hablan de “gestión de emergencias” junto a protección civil, e incluso en alguna ley como la de Castilla-León se incorpora el nuevo concepto de “protección ciudadana”.

En este proceso, la atención ya no se centra exclusivamente en organizar la intervención frente a los focos de peligro actualizados sino que se extiende prioritariamente a los aspectos de previsión y prevención, creando instrumentos técnicos para medir los riesgos espaciales con el fin de configurar mapas de riesgo; configurando redes de alerta y predicción; y regulando, fomentando y controlando la implantación de medidas preventivas y correctoras de un modo interrelacionado con lo que dispongan las normativas sectoriales.

Fruto de lo que hemos llamado sustantivación de la protección civil y la gestión de emergencias es que algunos de los Estatutos de Autonomía de última generación, como el catalán o andaluz, expresamente atribuyen a dichas comunidades autónomas la competencia exclusiva en materia de protección civil.

Tal pretendida exclusividad, no obstante, es difícil de sostener a la vista de la jurisprudencia constitucional, que relaciona protección civil y seguridad pública. En todo caso, seguirá existiendo una concurrencia competencial sobre el objeto que posibilitará que, pese a la atribución estatutaria, el Estado pueda configurar un sistema español de protección civil en el que el sistema de la comunidad autónoma deba poder integrarse de un modo coherente.

En definitiva, la Comunidad Autónoma de Euskadi dispone de un título habilitante preciso para afrontar la regulación planteada, al existir una concurrencia competencial entre el Estado y las comunidades autónomas con competencias en materia de policía, cuyas atribuciones están subordinadas a las superiores exigencias de un posible interés nacional o supraautonómico que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia.

Dicho interés supraautonómico se puede dar conforme al Tribunal Constitucional (STC 123/1984 y 133/1990), en emergencias en las que sea necesario prever la coordinación de administraciones diversas porque afecten a varias comunidades autónomas y exijan una aportación de recursos a nivel supraautonómico o en aquellas que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección nacional de las administraciones públicas implicadas.

En este sentido la regulación del sistema vasco de emergencias debe resultar compatible con las previsiones del sistema estatal de emergencias, de modo que la preparación, planificación e intervención previstas en el sistema autonómico pueda integrarse en el sistema estatal en caso de asumir la dirección y coordinación de la emergencia el Estado. Ello implica la integración y compatibilidad de los planes de protección civil, lo cual se logra mediante los mecanismos previstos en la Norma Básica de Protección Civil, aprobada por el Estado, y los mecanismos de homologación de planes por la Comisión Nacional de Protección Civil. Pero alcanza igualmente a los mecanismos de

prevención de situaciones catastróficas que pudiera dar lugar a una emergencia de interés nacional, lo cual se plasma en las obligaciones de autoprotección a establecimientos generadores de riesgos desarrolladas por la Norma Básica de Autoprotección.

Además de lo expuesto, la legislación autonómica no puede incidir en la regulación de derechos y libertades, que está reservada a ley orgánica. La regulación de derechos y deberes que se contiene en el proyecto no viene a regular o modular el contenido esencial de derechos constitucionales por lo que no se aprecia obstáculo para tal formación, que no hace sino plasmar en el ámbito interno lo que ya tiene acogida en la ley estatal de protección civil, ley ordinaria en el desarrollo del artículo 30.4 de la Constitución Española en cuanto a los deberes ciudadanos, y que, además, es similar a cómo se recoge en las distintas leyes autonómicas de protección civil y emergencias.

b) Competencias en regulación del régimen de los funcionarios públicos.

El proyecto regula una nueva escala de atención de emergencias del Gobierno Vasco. Se trata de una modificación parcial de ley autonómica preexistente, por lo que esta modificación tendría la misma habilitación que la norma modificada, esto es, la Ley 1/2004, de 25 de febrero, de Ordenación de los Cuerpos y Escalas de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos.

En materia de función pública el artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía de Euskadi reconoce una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de “Estatuto de los Funcionarios del País Vasco y de su Administración Local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18º de la Constitución”, precepto éste último que reserva al Estado, entre otras cuestiones, el establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas.

Del título competencial estatal relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios deriva una doble competencia estatal: para regular la relación de servicio, es decir, los aspectos básicos de la situación personal de los funcionarios, y para regular los aspectos esenciales de la organización burocrática (STC 76/1983 FJ 38), todo ello con el fin de establecer un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional.

Por “régimen estatutario de los funcionarios públicos” ha de entenderse, según la jurisprudencia constitucional, en principio, la normativa relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad 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. Esta delimitación es importante no sólo para fijar el ámbito de la atribución estatal, sino también para delimitar la reserva legal del artículo 103 de la Constitución Española.

El marco normativo básico estatal se encuentra establecido en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), conforme a la calificación de su disposición final primera. Asimismo, al margen de lo que disponga la normativa

básica estatal, resultan de aplicación en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

Respetando dicho marco básico, a la Comunidad Autónoma de Euskadi le corresponderá su desarrollo legislativo y ejecución, tanto en su vertiente estatutaria como respecto a su potestad organizatoria para ordenar el personal a su servicio. En ese sentido debe considerarse que la potestad de autoorganización implica una amplia capacidad de determinación sobre la función pública, especialmente a la hora de crear y determinar las funciones de los cuerpos, escalas y categorías profesionales en los que se ordena el funcionariado, como reconocen las sentencias STC 54/1982 o STC 1/2003, sentencia esta última que expresa que “el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de los derechos e intereses de los administrados”.

Por lo expuesto, la creación de la escala de atención de emergencias entraría dentro de las atribuciones legislativas del Parlamento Vasco.

c) Competencias de otros niveles institucionales vascos.

Tanto los Territorios Históricos como los ayuntamientos disponen de atribuciones propias en materias como montes, medio ambiente, transportes, servicios sociales etc. que puedan tener puntualmente relación con las actividades propias de la protección civil, ya sea en el nivel de la prevención de riesgos ya en la intervención ante emergencias declaradas, organizando sus medios y recursos para afrontarlas.

La protección civil y gestión de emergencias implica la organización de los medios y recursos de todas las instituciones públicas y de la sociedad en su conjunto para el caso de que acontezcan fenómenos catastróficos o calamitosos, en los que involucra a todos, sin que por ello desplace o sustituya el régimen competencial previsto de ordinario.

En este sentido, los aspectos que se modifican de la ley de gestión de emergencias no inciden en el ámbito de las competencias forales o municipales, ya que en algunos casos se refieren al quehacer autonómico, y en otros no determinan competencias excluyentes, sino habilitaciones a las autoridades de protección civil.

En el Sistema Vasco de Emergencias todos los niveles institucionales deben preparar la respuesta de sus organizaciones para afrontar situaciones de protección civil a través de sus correspondientes planes de protección civil. Dichos planes se homologan conforme a las directrices del Plan Territorial de Protección Civil de Euskadi para procurar que el conjunto de planes sean integrables en los de ámbito superior y así asegurar la transferencia del mando y coordinación de la emergencia entre los niveles institucionales. De esta forma la autoridad de protección civil podrá ser local, foral o autonómica dependiendo del plan territorial que esté activado en cada momento. En los casos de riesgos sujetos a planificación especial la responsabilidad es autonómica, como regla general.

2.2 RANGO APROPIADO DE LA NORMA.

Debe ser una norma con rango de ley por diversas razones:

- a) Modifica la Ley de Gestión de Emergencias.
- b) Regula derechos y deberes para la ciudadanía y en especial para los titulares de establecimientos sujetos a singulares deberes de autoprotección. Dichos deberes tenían una regulación muy genérica en la ley vigente, que ha permitido su desarrollo reglamentario en la norma de autoprotección para definirlos y matizarlos, pero la nueva regulación afirma la habilitación de tal desarrollo reglamentario.
- c) Contempla aspectos relativos al régimen de los funcionarios sujeto a reserva de ley por la Constitución Española.
- d) Introduce un régimen sancionador, necesario para reforzar el cumplimiento de las obligaciones legales, que requiere igualmente de una norma con rango de ley formal conforme al artículo 25 de la Constitución.

La iniciativa corresponde al Departamento de Seguridad atendiendo al reparto de áreas del Gobierno aprobado por el Decreto del Lehendakari sobre reparto de áreas y funciones gubernamentales vigente.

2.3 CONTENIDOS.

La reforma aborda los siguientes contenidos:

- a) Regula los derechos y deberes de la ciudadanía en cuanto a su formación y a la información sobre riesgos y medidas de protección contra los mismos, al tiempo que procura su implicación en los mecanismos de respuesta ante emergencias.
- b) Refuerza los mecanismos de previsión y prevención ante emergencias, regulando la red de alertas y la vinculación de los servicios meteorológicos con la protección civil.
- c) Fortifica la vinculación con el Servicio Vasco de Atención de Emergencias y Protección Civil de todas las organizaciones públicas o privadas relevantes para la seguridad por presentar elementos de vulnerabilidad, o por su potencial peligrosidad.
- d) Regula los derechos y deberes de autoprotección, así como mecanismos de estímulo al cumplimiento de tales deberes.
- e) Modifica la Ley 1/2004, de 25 de febrero, de Ordenación de los Cuerpos y Escalas de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos para crear una escala de “protección civil y emergencias”, y conferir el rango de agentes de la autoridad al personal de atención de emergencias y protección civil que coordina los operativos de emergencia.
- f) Contempla la creación de distinciones para reconocer actos destacables del personal de los servicios de intervención frente a emergencias, así como para reconocer la implicación y la colaboración ciudadana con dichos servicios en situaciones de emergencias.
- g) Regula un régimen sancionador adecuado al principio de tipicidad que contemple infracciones y sanciones por incumplimiento de las obligaciones legales en materia de protección civil y emergencias, o la perturbación del servicio de atención de llamadas de urgencia, entre otras.

- h) Prevé que los instrumentos de ordenación del territorio y los planes urbanísticos tengan en cuenta el inventario y mapa de riesgos y establezcan medidas de prevención de riesgos y de reducción del impacto de eventuales catástrofes y calamidades.
- i) Regula el Centro de Coordinación de Emergencias de Euskadi como plataforma base de soporte tecnológico y logístico para comunicar y coordinar los distintos servicios que tengan que intervenir en emergencias de todo tipo conforme a lo que dispongan los planes de protección civil y las tácticas operativas correspondientes.
- j) Prevé el establecimiento de estándares en materia de informática y telecomunicaciones para permitir al Centro de Coordinación de Emergencias la conexión y coordinación con todas las centrales operativas de los servicios de emergencia y seguridad de Euskadi.
- k) Contempla el servicio de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico único 112, con la misión de recibir las llamadas de los ciudadanos en el territorio de Euskadi, identificar la urgencia o incidente y transmitir la llamada o alarma a los servicios o autoridades oportunas.
- l) Prevé la firma de cartas de compromiso entre las diferentes administraciones implicadas en la gestión de emergencias para garantizar una actuación rápida, integrada y eficaz ante un requerimiento de auxilio o una llamada de emergencia de la ciudadanía.
- m) Dispone la constitución reglamentaria de la Unidad de Apoyo ante Desastres, dependiente del Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de seguridad, para la protección de personas y bienes en situaciones de emergencia en el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi o fuera de ella cuando sea requerida su colaboración. Dicha Unidad también podrá realizar misiones de cooperación internacional.

A la vista del reparto competencial analizado previamente, el proyecto se enmarca dentro de las competencias de la Comunidad Autónoma de Euskadi, respetando el ordenamiento jurídico superior así como las atribuciones competenciales del Estado y de los otros entes de ámbito inferior al de la Comunidad Autónomas.

No obstante, se considera oportuno analizar por materias los aspectos objeto de reforma por parte de este proyecto:

A) Derechos y Deberes:

El artículo segundo del proyecto añade un nuevo Capítulo I Bis a la Ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias, dedicado a derechos y deberes.

La Ley 1/1996 ahora en vigor es fundamentalmente organizativa y, a diferencia de otras leyes sobre protección civil y emergencias posteriores a ella, no contempla una regulación de los derechos y deberes de la ciudadanía en esta materia, limitándose su artículo 10 a remitirse a los deberes previstos en la leyes y a referirse de modo general al derecho de los ciudadanos a ser informados de los riesgos a que estén expuestos y a las medidas de salvaguarda que les afecten.

Parece razonable que una ley que pretende regular la actividad del conjunto de las administraciones vascas en caso de emergencias contemple los derechos y deberes de la ciudadanía en tales casos.

La ley autonómica no puede regular el contenido esencial de los derechos y libertades constitucionales. No obstante, nada le inhabilita para que, sin entrar en dicho contenido esencial, configure una serie de derechos y obligaciones tanto para los ciudadanos como para los titulares de establecimientos generadores de riesgos o especialmente vulnerables, respetando las previsiones que al respecto realiza la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil en sus artículos 4 a 7, en desarrollo del artículo 30.4 de la Constitución Española.

La regulación de este proyecto es conforme a tales previsiones de la legislación estatal.

El artículo 2 bis recoge el derecho a la información sobre los riesgos colectivos graves, las medidas de autoprotección a seguir y las medidas públicas para afrontar los riesgos; el derecho a participar en el proceso de elaboración de la normativa y planes de protección civil (mecanismos de información pública y consulta); el derecho de formular quejas, peticiones y propuestas; el derecho a colaborar en las tareas de protección civil mediante la adopción de medidas de autoprotección, la incorporación en el voluntariado de protección civil y la participación y su contribución puntual a las tareas de protección civil.

Respecto a los deberes, el proyecto diferencia entre los deberes generales de colaborar en las tareas de protección civil (artículo 2 ter) de otros específicos para los supuestos de catástrofe, calamidad pública o situación de grave riesgo colectivo (artículo 2 quater). Asimismo, se establecen obligaciones singulares de colaboración para los titulares de determinados servicios, actividades o establecimientos (artículo 2 quinquies y siguientes).

Los deberes de colaboración o participación en caso de catástrofes, calamidad o situación de grave riesgo colectivo son la contraparte de las potestades de las autoridades de protección civil relativas a adoptar medidas de seguridad, órdenes e instrucciones de obligado cumplimiento.

El apartado cuarto del nuevo artículo 2 quater delimita en qué supuestos es legítima la entrada en el domicilio. Al respecto señalar que de acuerdo con el artículo 18.2 de la Constitución el derecho a la inviolabilidad del domicilio es un derecho fundamental que sólo cede en caso de consentimiento del titular, en caso de delito flagrante o cuando medie resolución judicial. Estas tres situaciones deben ser completadas con las que se recogen en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de regulación de los estados de alarma, excepción y sitio; en la Ley Orgánica 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana; el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana o la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco. También diversos tratados internacionales admiten injerencias en este derecho siempre que no sean arbitrarias. Por lo expuesto, se trata de un derecho que puede sufrir restricciones ante la presencia de intereses que se consideran prevalentes y que estén definidos en norma con rango de

ley, para lo que deberá efectuarse un juicio de proporcionalidad entre la medida restrictiva y el fin legítimo pretendido.

El proyecto reproduce la causa legítima suficiente contemplada en el artículo 21.3 de la Ley Orgánica 1/1992, de Seguridad Ciudadana, donde motivos excepcionales y urgentes hacen que la inviolabilidad del domicilio quiebre frente al interés superior de proteger la vida o la integridad de las personas y evitar daños inminentes y graves en las cosas.

En definitiva, la ejecución de un acto emanado de una autoridad de protección civil en el ejercicio de sus competencias que pretende evitar daños inminentes y graves a las personas y las cosas en casos de catástrofe, calamidad, ruina inminente u otros semejantes de extrema y urgente necesidad, constituye título suficiente para legitimar la entrada en el domicilio al prevalecer la necesidad de preservar un bien o interés superior. (Dictamen 213/2011 COJUAЕ)

El artículo 2 septies establece las medidas restrictivas de derechos que puede adoptar la autoridad de protección civil tales como el confinamiento, evacuación, restricciones de acceso a zonas de peligro, limitaciones en el uso de servicios y consumo de bienes; además de la posibilidad de dictar órdenes e instrucciones que afecten a derechos de la ciudadanía en general. medidas restrictivas de derechos o imposición de prestaciones personales o materiales de vigencia limitada.

El cumplimiento de dichas medidas restrictivas, órdenes e instrucciones afecta a la esfera de los derechos de la ciudadanía ya que pueden suponer limitaciones a la libertad de movimiento, a la propiedad privada o a la libertad de empresa. Así, se obliga al ciudadano a prestaciones personales sin indemnización; a someterse a requisas temporales; a ser objeto de la intervención y ocupación temporal de bienes (con indemnización); y, en caso de actividades sujetas a deberes especiales de colaboración, la vinculación legal puede llegar no sólo a deberes de informar sobre riesgos y actividades o de poner a disposición de las autoridades sus medios y recursos, sino por ejemplo en el caso de los medios de comunicación difundir los mensajes de alerta a la población de modo íntegro y gratuito.

Pese a tal incidencia en la esfera de derechos constitucionales, una regulación semejante no requiere de una norma con rango de ley orgánica. En el proyecto se plasman habilitaciones que de un modo u otro ya figuran en la ley de protección civil estatal de 1985, que tiene rango de ley ordinaria y que superó el filtro del Tribunal Constitucional en 1990. Cabe diferenciar, además, la regulación de las crisis constitucionales en la ley orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio, de estas habilitaciones para adoptar medidas de policía o de seguridad, las cuales no constituyen propiamente suspensión o restricción de derechos fundamentales sino manifestaciones de deberes ciudadanos (a subrayar que el artículo 30 CE no apela a una ley orgánica) o meras molestias a la ciudadanía por motivos de seguridad pública. En este sentido cabe recordar la jurisprudencia constitucional sobre el deber de sometimiento a controles de alcoholemia o al deber de identificarse a requerimiento policial.

Resulta relevante que el proyecto ya precisa que dichas medidas sólo pueden tener una vigencia limitada estrictamente al tiempo necesario para afrontar la emergencia y que deberán ser proporcionadas a la entidad del riesgo.

En definitiva, el proyecto de ley puede acoger una regulación semejante a la establecida en la Ley estatal sobre Protección Civil y en otras leyes autonómicas sobre la misma materia.

B) Previsión:

El artículo noveno añade una nueva Sección Primera Bis al Capítulo II de la Ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias, dedicada a la previsión de los riesgos, implícita en la ley vigente y desarrollada en el Decreto 153/1997 que desarrolla el sistema de atención de emergencias y aprueba el Plan de Protección Civil de Euskadi.

La vigente ley ya menciona el inventario y mapa de los riesgos presentes en Euskadi, que el citado Decreto desarrolla. Con esta modificación se pretende afianzar el proceso de inventario y mapa de riesgos como una fase más de la protección civil y dar relevancia a dicha fase que determina las medidas de prevención y de planificación de la respuesta y que debe también incidir en las políticas de ordenación del territorio y de planificación urbanística. En este sentido, el artículo 8 quinquies obliga a los instrumentos de ordenación del territorio y planes urbanísticos a tener en cuenta las determinaciones del inventario y mapa de riesgos y a establecer en atención a los mismos medidas de prevención de riesgos y reducción del impacto de eventuales catástrofes y calamidades.

La regulación de la red de información y alerta de protección civil en el artículo 8 ter plantea como novedad la integración o interconexión de las redes de vigilancia, transmisión de información y alertas ya existentes, tanto públicas como privadas, lo cual parece razonable para mejorar la respuesta eficaz ante emergencias.

El proyecto prevé igualmente ciertas reglas sobre la difusión de la información preventiva a la población de modo que resulte eficaz en relación con los colectivos a los que se dirija, especialmente respecto a los más vulnerables.

La declaración legal de la utilidad pública de los terrenos y bienes necesarios para el establecimiento de las instalaciones de información y alarma de protección civil a efectos de la expropiación forzosa es coherente con lo dispuesto en la ley de expropiación forzosa.

El Servicio Vasco de Meteorología participa en la red de información y alerta citada. Asimismo se establece que un Programa de actuación ante la predicción y vigilancia de fenómenos meteorológicos adversos, defina los umbrales de adversidad, así como los boletines de aviso que deban ser notificados en cada umbral a otros servicios públicos o a la ciudadanía. (art. 8 quater) Los programas de actuación son instrumentos de planificación que desarrollan los planes de protección civil, complementando o haciendo operativas, características parciales o aportaciones concretas de medios y recursos de los planes de protección civil.

C) Prevención

Los artículos decimocuarto y siguientes y hasta el vigésimo del proyecto modifican la sección 2ª “Prevención” del capítulo II de la Ley 1/1996, de gestión de emergencias, en concreto, modifican o añaden estos artículos: 10, 11, 11bis, 11 ter, 11 quater, 12, 12 bis.

La regulación es acorde con las previsiones de los artículos 5 y 6 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil y el Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, que aprobó, con carácter de norma mínima, la Norma básica de autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia.

El proyecto trata de definir con mayor precisión las previsiones contempladas en la ley de gestión de emergencias vigente, sin que por ello incida notablemente en el vigente Decreto 277/2010, de 2 de noviembre, por el que se regulan las obligaciones de autoprotección exigibles a determinadas actividades, centros o establecimientos para hacer frente a situaciones de emergencia.

El artículo 10 establece las medidas de autoprotección que obligatoriamente deben adoptar las personas físicas o jurídicas que ejerzan actividades susceptibles por su vulnerabilidad o peligrosidad de generar riesgos para las personas, bienes o el patrimonio colectivo. Se incorpora como novedad la obligación de aseguramiento pero se realiza en unos términos que hacen imprescindible la colaboración reglamentaria para determinar quienes están obligados y las características, coberturas y cuantías de las pólizas. Se establece una remisión reglamentaria para catalogar las actividades, instalaciones, centros, establecimientos o dependencias obligados a disponer las medidas de autoprotección previstas en dicho artículo. Señalar que dicha catalogación ya se recoge en los Anexos del Decreto 277/2010, de 2 de noviembre, por el que se regulan las obligaciones de autoprotección exigibles a determinadas actividades, centros o establecimientos para hacer frente a situaciones de emergencia.

El artículo 11 define los planes de autoprotección, establece su contenido mínimo, determina quién puede redactarlos y establece las obligaciones de los responsables de los planes de autoprotección.

El artículo 11 bis se refiere a la promoción de la cultura de la autoprotección y, especialmente, a la formación de organizaciones de autoprotección entre las empresas y entidades que hacen actividades de especial riesgo, facilitándoles asesoramiento y asistencia.

El artículo 11 ter establece la obligación de las administraciones vascas de preparar a la población ante situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe y calamidades a través de campañas de información y divulgativas. También se establece el deber de las entidades sujetas a obligaciones de autoprotección de realizar ejercicios o simulacros periódicos en zonas, centros o establecimientos o instalaciones afectados por riesgos especiales, de acuerdo con lo previsto en los correspondientes planes, si bien el promotor de los mismos debe comunicarlo previamente a la autoridad competente en materia de emergencias.

El artículo 11 quater prevé la preparación frente a emergencias en el ámbito escolar. Así, introduce la obligación de programar actividades de información, prevención y divulgación en materia de protección civil en los diferentes ciclos educativos. Asimismo se establece la obligación de realizar periódicamente en los centros escolares simulacros y ejercicios de evacuación.

El artículo 12.1 del proyecto permite a las autoridades de protección civil, en caso de incumplimiento de medidas de autoprotección, la adopción de medidas de seguridad precisas y proporcionadas a la gravedad del riesgo, a costa del sujeto obligado. Esta ejecución subsidiaria requiere previo requerimiento al sujeto obligado.

Esta potestad otorgada a las autoridades de protección civil es independiente de cualquier procedimiento sancionador y su finalidad es claramente preventiva ante el incumplimiento de las medidas de autoprotección obligatorias.

El supuesto de hecho para adoptar dichas medidas es el “incumplimiento de las medidas de autoprotección” lo cual sólo daría lugar a la incoación de un procedimiento sancionador, si el hecho concreto está tipificado en los artículos 52, 53 y 54 de la Ley de Gestión de Emergencias, en la redacción dada por este proyecto de ley.

El artículo 12.2 del proyecto impone a las Administraciones Públicas la obligación de exigir en vía civil los costes de las intervenciones públicas a aquellas personas que resulten responsables por dolo, culpa, falta de diligencia o infracción de leyes y reglamentos de autoprotección. Este supuesto ya existe en la Ley de gestión de emergencias ahora en vigor con la misma redacción y tiene un alcance distinto (en cuanto que puede darse el caso de que no exista infracción administrativa) pero complementario del contemplado en la regulación del régimen sancionador en el artículo 60.5.

Otra novedad es la regulación de los planes de continuidad de la actividad de servicios esenciales prevista en el artículo 12 bis. Tal y como se definen cabe pensar en la posibilidad de que en algunos casos a dichas actividades les resultará igualmente de aplicación la legislación sobre protección de infraestructuras críticas recogida en la Ley 8/2011, de 28 de abril, de medidas para la protección de las infraestructuras críticas. Al respecto, procede precisar que la disposición final segunda de la Ley 8/2011 determina que lo dispuesto en dicha ley se entiende sin perjuicio de los que establezca la normativa autonómica en materia de protección civil, de acuerdo con las competencias correspondientes a cada territorio en virtud de lo dispuesto en los correspondientes Estatutos de Autonomía.

D) Gestión de emergencias no calamitosas.

Los artículos vigésimo segundo y siguientes y hasta el artículo vigésimo octavo modifican el capítulo III titulado “De la gestión de emergencias no calamitosas” de la Ley 1/1996, de gestión de emergencias, en concreto, modifican o añaden estos artículos: 23, 24, 24 bis, 24 ter, 25, 27.

Señalar que no se modifican los principios básicos y mecanismos de actuación de la gestión de las llamadas de emergencia ordinaria o no calamitosa en las que la interrelación entre las administraciones y servicios asistenciales se realiza atendiendo a los principios generales de las relaciones interadministrativas, de cooperación, colaboración y lealtad institucional.

Las novedades estriban en que el proyecto diferencia el servicio de atención telefónica 112 de otras funciones del Centro de Coordinación de Emergencias de Euskadi

tendientes a apoyar tecnológicamente la gestión de emergencias, sean ordinarias o extraordinarias (cuando se configura como CECOP/CECOPI de los planes de protección civil). Ello permite flexibilizar las posibilidades de gestión del servicio telefónico y del citado Centro, de modo que el proyecto prevé que la atención telefónica primaria pueda gestionarse de modo directo o indirecto por cualquier forma admitida en derecho.

La regulación del teléfono 112 es coherente con lo dispuesto en la Directiva 91/396/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, relativa a la creación de un número de llamada de urgencia único europeo; la Directiva 2002/22/CE, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva Servicio Universal); y el Real Decreto 903/1997, de 16 de junio, por el que se regula el acceso, mediante redes de telecomunicaciones, al servicio de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico 112.

Igualmente se deslinda la función del Centro de Coordinación de Emergencias de las responsabilidades de los servicios de prestación de la asistencia material.

Se facilitan mecanismos para habilitar la integración física o telemática de los servicios esenciales de emergencia con la plataforma tecnológica del Centro de Coordinación de Emergencias, sea de modo presencial o no, a decisión de las partes implicadas. Se prevé la firma de cartas de compromiso como mecanismo de cooperación bilateral en el que las partes acuerdan los mecanismos de movilización de recursos. Dichas cartas de compromiso deben reflejarse en el instrumento de trabajo del centro de emergencias no calamitosas, esto es, en las tácticas operativas.

También regula, de conformidad con la normativa de protección de datos, la recogida y comunicación de datos entre los servicios implicados en la gestión de una emergencia.

Según el Informe 0166/2010 de la Agencia Española de Protección de Datos:

“...en lo que al servicio de emergencias 112 se refiere, esta Agencia ha venido señalando que son diversas las normas que al regular su existencia, han venido a considerar prevalente el derecho de salvaguardar la integridad de personas o bienes del afectado o de terceras personas, o el derecho a atender una necesidad vital del afectado o terceros sobre el derecho a la protección de los datos personales.

Así, a título de ejemplo, con diversos fundamentos legales, se ha señalado, que tiene cabida en la Ley Orgánica 15/1999 la cesión de datos referentes a las personas que comunican la existencia de un determinado siniestro a quienes prestan su colaboración en relación con los servicios de emergencia gestionadas a través de los teléfonos de urgencia 112, como es el caso de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuando su actuación sea necesaria para resolver una situación de emergencia alertada por el propio llamante.

Por consiguiente, para que la cesión de datos a que la consulta se refiere sea conforme a lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, será preciso que se efectúe con el consentimiento del interesado o que dicha cesión encuentre su fundamento en alguno de los supuestos previstos en los artículos 11.2 y 21 de la citada Ley Orgánica.”

El proyecto regula los supuestos en los que procede la cesión o comunicación de los datos, lo cual ampararía la comunicación de conformidad con los citados preceptos de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y además lo hace de un modo razonable, puesto que la comunicación debe ser pertinente para la prestación del servicio de asistencia.

E) Voluntariado de Protección Civil.

En este apartado se incorporan dos novedades:

a) Se mejora la redacción del artículo 48.1 de la Ley de gestión de emergencias para clarificar las obligaciones de las organizaciones frente a sus miembros en relación con la obligación de concertar seguros de accidentes, invalidez o muerte; así como en relación a terceros (obligación de suscribir seguros de responsabilidad civil por daños a terceros).

b) Se incorpora un nuevo precepto, el artículo 49, que establece la posibilidad de celebrar convenios con entidades colaboradoras de la protección civil de carácter altruista y sin ánimo de lucro que tengan entre sus fines la atención de personas y bienes en situaciones de emergencia, para pactar la puesta a disposición de sus medios y recursos, el modo de su colaboración y participación y las compensaciones que les puedan corresponder en tales casos.

Estas novedades no inciden en lo dispuesto en el Decreto 24/2010, de 19 de enero, sobre la participación voluntaria de la ciudadanía en el sistema vasco de atención de emergencias puesto que este Decreto ya contiene dichas previsiones, las cuales, con su inclusión expresa en la ley, obtendrán una mayor cobertura jurídica.

F) Distinciones y Reconocimientos.

Se añade un Capítulo VI “Distinciones y Reconocimientos” a la Ley de Gestión de Emergencias.

En este capítulo se habilita al Gobierno Vasco para crear distinciones de reconocimiento público de actuaciones destacables de los miembros de los servicios de intervención frente a emergencias, así como para reconocer la implicación y la colaboración ciudadana con dichos servicios.

G) Régimen Sancionador.

Se añade un Capítulo VII “Régimen sancionador” a la Ley de Gestión de Emergencias. Dicho régimen tiene como misión reforzar el cumplimiento de las obligaciones de autoprotección e impedir otras conductas obstructivas del correcto funcionamiento del sistema de gestión de emergencias, siendo singularmente significativas las llamadas maliciosas al teléfono 112.

No existe duda sobre la capacidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi para regular este régimen sancionador dado que el mismo es el colfón de la regulación sustantiva en

la materia sobre la que tiene competencia. Asimismo, no se introducen divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen aplicable en otras partes del territorio.

La correcta inserción del régimen sancionador en el ordenamiento jurídico debe partir de la consideración sobre si cumple o no las exigencias constitucionales contenidas en los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad, los cuales se recogen expresamente en los artículos 127 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) y en la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi (LPS).

Corresponde al legislador la atribución de la potestad sancionadora, definir y describir las infracciones y sanciones con la mayor precisión y claridad posible, -de modo que el ciudadano conozca con antelación y certeza qué conductas constituyen infracción y cuál es la respuesta punitiva que se puede esperar-, respetando el principio de proporcionalidad que no sólo hace referencia a la tarea de fijar en concreto la sanción para cada infracción, sino también a la tarea de fijar la concreta calificación de la conducta infractora.

La redacción propuesta cumple con dichas exigencias, si bien procede realizar algunas aclaraciones.

Respecto a los artículos 52.2 y 53.2 señalar que deben interpretarse en el sentido de que la sanción muy grave en el caso del 52.2 o la sanción grave en el caso del 53.2 consiste en la efectiva comisión de una nueva infracción grave (supuesto del 52.2) o leve (supuesto del 53.2) distinta de las previamente cometidas y sancionadas firmemente en los dos años anteriores, no siendo esas nuevamente sancionadas mediante estos artículos sino que son meramente incluidas en el tipo sancionador para ser tenidas en cuenta a los efectos de cualificar la nueva infracción. Esto es, para incurrir en las infracciones previstas en los artículos 52.2 y 53.2 es preciso llevar a cabo nuevos y distintos hechos constitutivos de infracción grave o leve respectivamente, constituyendo estos nuevos hechos el objeto propio de la nueva infracción.

En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la sentencia dictada en la Cuestión de Inconstitucionalidad nº 7686/09, planteada respecto al apartado j) del artículo 32 de la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas, que califica como falta muy grave la comisión de más de dos faltas en un año.

El artículo 56.1 establece el principio de personalidad en la responsabilidad sancionadora. En materia de responsabilidad punitiva no cabe desvincular responsabilidad de autoría, esto es, no existen responsables subsidiarios o solidarios.

En los apartados 2 y 3 del mismo artículo, se determina que los titulares de las actividades o establecimientos responden de las infracciones cometidas por las personas que estén bajo su dependencia si hubieran incumplido la obligación de prevenir la infracción vulnerando la normativa, o cuando permitan o toleren la comisión de las infracciones por usuarios, siempre que pudieran haber podido evitar la infracción. Lo

cual no rompe el principio de responsabilidad personal, dado que estos responden por sus propios actos, no tratándose de una responsabilidad subsidiaria.

En el apartado 4, en el supuesto de infracciones por llamadas al teléfono 112 se prevé la responsabilidad de los padres o tutores por las infracciones cometidas por menores a su cargo. Tampoco en este caso se rompe con el principio de responsabilidad personal dado que los padres responden por sus propios actos, como garantes al no impedir la comisión de la infracción, no tratándose de una responsabilidad subsidiaria.

Asimismo, se establece la responsabilidad de los titulares de la línea o terminal distintos de los autores de la llamada por incumplir la obligación de identificar al autor, cuando fueran debidamente requeridos al efecto. Se trata de una infracción autónoma que cuanta con el precedente legal del derecho sancionador en materia de seguridad vial al tipificar como infracción el incumplimiento del deber de identificar al conductor infractor, que tuvo refrendo por el Tribunal Constitucional.

Se trata en definitiva de supuestos de “culpa in vigilando” supuesto específico de autoría previsto tanto en la Ley 2/1998 de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (LPS) como en la LRJPAC.

Así, el artículo 8 de la LPS determina que sólo serán responsables de las infracciones sus autores, es decir, quienes realicen el hecho tipificado por sí solos, conjuntamente o por medio de otra de la que se sirvan como instrumento; si bien, el artículo 9.2 de esta misma ley considera igualmente autores a quienes incumplan el deber, impuesto por una norma de rango legal, de prevenir la comisión por otro de la infracción.

Con arreglo al artículo 130.3, párrafo segundo, de la LRJPAC, “serán responsables subsidiarios o solidarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros, las personas físicas y jurídicas sobre las que tal deber recaiga, cuando así lo determinen las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores”.

En estos casos no quiebra el principio de culpabilidad porque no se exige la responsabilidad del garante por la infracción cometida por el autor material sino por incumplir la obligación legal de prevenir dicha comisión.

La regla o título de imputación respecto al garante está sujeta a reserva de ley, de modo que sólo se responde, en el ámbito sancionador administrativo, por la acción u omisión de un tercero cuando se incumple el deber, impuesto por una norma de rango legal, de prevenir la comisión por otra persona de una infracción.

Como ya se ha explicado, el proyecto hace garantes a los padres o tutores del comportamiento de los menores a su cargo, de modo que aquéllos responden propiamente como autores en el sentido del artículo 9.2 de la Ley vasca de la potestad sancionadora.

Al respecto será de aplicación lo dispuesto en el párrafo final de dicho artículo 9.2, según el cual “dichas personas no responderán cuando, por cualquier motivo, no se determine la existencia de la infracción que deben prevenir o la autoría material de la

persona respecto de la que el deber de prevención se ha impuesto. Si se declarara tal existencia y autoría, aquéllas responderán, aunque el autor material no sea declarado culpable por aplicación de una causa de exclusión de la imputabilidad o la culpabilidad”.

El proyecto también contempla la responsabilidad, como garantes, de las personas jurídicas por acciones u omisiones propias, así como de sus subordinados o incluso usuarios. En el caso de responsabilidad por acciones imputables directamente a la empresa, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 9.3 de la LPS, que determina que en tales casos el juicio de culpabilidad se hará respecto de la persona o personas físicas que hayan formado la voluntad de aquélla en la concreta actuación u omisión que se pretenda sancionar. En estos casos, no se podrá sancionar por la misma infracción a dichas personas físicas.

También se prevé en el proyecto que el incumplimiento del deber de identificar a la persona llamante pueda ser sancionado como falta grave, lo cual existe en otras leyes autonómica y cuenta con el precedente, avalado por el Tribunal Constitucional, del deber de identificación del conductor del vehículo que ha cometido una infracción de tráfico. Se trata igualmente de sancionar a quien la ley ha colocado en una posición de garante por lo que resulta de aplicación las observaciones antes realizadas.

Asimismo, se establece la potestad para sancionar atendiendo a las competencias y al ámbito del plan afectado por la conducta constitutiva de la infracción. Existen infracciones que sólo podrán ser sancionadas, por ejemplo, por la Administración autonómica como las relativas al mal uso del teléfono de emergencias 112, y otras vinculadas al incumplimiento de deberes, órdenes e instrucciones en casos de situaciones de riesgo colectivo, catástrofes o calamidades que habrán de sancionarse por la administración responsable de la respuesta a tal emergencia, por ostentar la condición de autoridad de protección civil en tal caso.

Con respecto al artículo 59, señalar que en su apartado 1 se regulan las medidas cautelares que se pueden adoptar en un procedimiento sancionador cuando concurren circunstancias graves que afecten a la seguridad de personas o bienes; y, el apartado 2 permite a las autoridades de protección civil, o sus agentes, adoptar medidas cautelares antes del inicio de un procedimiento sancionador, excepcionalmente, en supuestos de grave riesgo o peligro inminente para las personas o bienes.

En ambos casos las medidas cautelares consisten en la clausura inmediata de establecimientos, precintado de instalaciones o suspensión de actividades, y deben adoptarse conforme a lo establecido en la LPS.

Respecto a la naturaleza de estas medidas, proceden las siguientes explicaciones:

“(...) Ahora bien, el ordenamiento jurídico recoge también la existencia de determinadas medidas que no persiguen necesariamente tal finalidad. (asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer en el caso de que la tramitación del procedimiento impidiese tal eficacia, aplicándose así la regla del periculum in mora) Como se ha indicado, no son instrumentales de otra resolución, sino directamente del interés público que en cada caso persigan. Tienen de “cautelar” el que se adoptan como reacción ante ciertos riesgos o perturbaciones y suponen, por su contenido y

finés, cautelas para evitar lesiones al interés público protegido o para impedir la continuación de sus efectos antijurídicos. Son medidas de policía administrativa o actos que tienen por finalidad el restablecimiento del ordenamiento jurídico conculcado. (...) Por tanto, se trata de medidas de coacción administrativa directa caracterizadas por el empleo de la fuerza en el desarrollo de funciones administrativas, motivadas por una situación de urgencias, que legitima la acción inmediata con fundamento en una decisión no procedimentalizada, la cual, en todo caso, se encuentra sometida al principio de legalidad y guiada por los principios de oportunidad, congruencia y proporcionalidad.

En sede de principio, por tanto, es posible distinguir tales medidas de policía administrativa de las que se englobarían en el contexto de las provisionales. Estas últimas vendrían a suplir interinamente la falta de una resolución que aún no se ha producido o, incluso, un procedimiento que ni siquiera ha comenzado. En las primeras estaría ausente tal conexión procedimental, siendo su finalidad la de garantizar el orden frente a peligros que se susciten y sin necesidad de encontrarse relacionadas con un procedimiento sancionador.” (Agustín García Ureta³)

En todo caso, señalar que dichas medidas excepcionales adoptadas antes del inicio del procedimiento sancionador, se extinguirían una vez transcurridos cuatro días desde su adopción sin que se incoe el correspondiente procedimiento sancionador. (artículo 32.4 de la LPS)

Finalmente en el artículo 60 se regula la responsabilidad civil del infractor por los daños y perjuicios causados a las personas, bienes e instalaciones y su obligación de reponer a su estado originario la situación alterada, así como la obligación de resarcir a la Hacienda Pública por los costes en que ésta haya incurrido para resolver la situación creadas por el infractor.

H) Plan de salvamento marítimo de Euskadi.

Se modifica la Disposición adicional segunda de la Ley de gestión de emergencias. Se trata de una modificación menor con el fin de adecuar su contenido a un futuro traspaso de medios y servicios desde el Estado y al reparto de áreas del Gobierno Vasco.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 12.10 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, corresponde a esta Comunidad Autónoma, entre otras, la competencia exclusiva en la ejecución de la legislación del Estado en salvamento marítimo y vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral vasco, En ejercicio de la competencia exclusiva de ejecución en materia de salvamento marítimo correspondiente a la Comunidad Autónoma de Euskadi, el Departamento de Seguridad, con los medios humanos y materiales tanto propios como pertenecientes a otras instituciones y organizaciones colaboradoras descritos, realiza labores de salvamento marítimo en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral vasco, de manera continua y habitual, si bien el traspaso de medios y servicios de la Administración del Estado en esta materia no ha sido realizado todavía.

³ Agustín García Ureta, “Ley de la Potestad Sancionadora. Comentario Sistemático”, pgs. 483 y 484.

No obstante, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional el hecho de no haber sido transferidos por el Estado los medios materiales y personales relacionados con el ejercicio de una competencia no implica que dicha competencia no pueda ser ejercida, siendo posible el “ejercicio inmediato de todas aquéllas que para su ejercicio no requieran especiales medios personales o materiales. El traspaso de servicios es condición del pleno ejercicio de las competencias estatutariamente transferidas cuando, según su naturaleza, sea necesario e imprescindible, caso en el cual es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias por el Estado mientras los servicios no sean transferidos”. (STC 25/1983).

I) Escala de atención de emergencias del Gobierno Vasco.

La Disposición Final Primera del proyecto introduce varias modificaciones en la Ley 1/2004, de 25 de febrero, de Ordenación de los Cuerpos y Escalas de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos, para crear dentro del Cuerpo Superior Facultativo, la Escala de Atención de Emergencias. Asimismo, establece cuáles son las titulaciones que deben poseerse como requisito imprescindible para el ingreso en la misma y determina las funciones de dicha escala.

Según el artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía de Euskadi, la CAPV tiene competencia exclusiva en materia de “Régimen Local y Estatuto de los Funcionarios del País Vasco y de su Administración Local”, sin perjuicio de la competencia estatal para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (artículo 149.1.18 CE)

El Tribunal Constitucional (STC 37/2002), ha dicho, con relación a la distribución competencial que “en materia de función pública al Estado le corresponde, en virtud de lo establecido en el artículo 149.1.18 CE, la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que ha de entenderse referida, como ha tenido ocasión de declarar el Tribunal Constitucional, a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, debiendo, por consiguiente, entenderse incluidos en dicho título competencial tanto los funcionarios de la Administración del Estado como los de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los de las Corporaciones Locales”.

Asimismo, con relación al régimen estatutario de los funcionarios públicos ha señalado en STC 1/2003 que corresponde al Estado “fijar el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad prevista por las normas del bloque de constitucionalidad que establecen la distribución de competencia (STC 48/1998). Esto es, un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional (...), a partir del cual pueda cada Comunidad, en función de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto”.

El régimen básico que han de respetar las Comunidad Autónomas, se contempla en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).

Así pues, la creación e integración de los funcionarios en los cuerpos y escalas entra de lleno en el concepto de régimen estatutario, pero también en la vertiente propia de la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas, no teniendo las bases

estatales la misma intensidad y extensión en estas cuestiones referidas primordialmente a la organización interna (STC 1/2003). Los aspectos referidos a la organización interna implican una amplia capacidad de determinación sobre la función pública propia, tal y como reconoce el Tribunal Constitucional en sentencias como la STC 54/1982, en la que deja claro que la comunidad autónoma puede crear categorías de funcionarios y determinar las funciones que corresponden a cada una de ella, siempre que las referidas funciones equivalgan o sean homologables, en líneas generales, con las atribuidas a Cuerpos o categorías análogas de funcionarios de la Administración del Estado o de las Corporaciones Locales, aunque no sean idénticas a las atribuidas a dichos Cuerpos o categorías similares.

La normativa básica estatal vigente relativa a la ordenación de los puestos de trabajo se recoge en el artículo 74 y siguientes del EBEP. Este artículo 74 habilita a las administraciones públicas para estructurar su organización, y el artículo 75 establece que los funcionarios se agrupan en cuerpos, escala, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo, y que los cuerpos y escalas se crean, modifican y suprimen por ley. Atendiendo a la titulación exigida para el acceso, los cuerpos y escalas se clasifican en los grupos y subgrupos que establece el artículo 76.

En el mismo sentido, el artículo 40 de la Ley de la Función Pública Vasca establece que la creación, modificación o supresión de Cuerpos y Escalas se realizará por Ley del Parlamento Vasco, la cual debe determinar la denominación, la titulación exigida para el ingreso, la definición de las funciones, y la determinación, en su caso, de los criterios de desarrollo.

En consecuencia, la Comunidad Autónoma de Euskadi tiene un amplio margen para ordenar por ley su función pública. Esta competencia tiene como límite el respeto en todo caso a los grupos establecidos en el EBEP al agrupar a sus funcionarios en los Cuerpos, Escalas, Clases y Categorías que proceda. Esto es, constituye un principio organizativo básico la agrupación de los funcionarios en grupos, en función del nivel de titulación exigido para su ingreso.

La regulación que establece el proyecto sobre la nueva escala cumple los requisitos exigidos en la normativa básica estatal, ya que se crea por ley, se especifica la denominación, las titulaciones exigidas y las funciones atribuidas a ella.

Por otra parte, la Ley 1/2004, de 25 de febrero, en su artículo 4 que versa sobre Escalas de los cuerpos especiales, determina que “Dentro de los cuerpos especiales podrán existir escalas, cuando las funciones exijan una cualificación profesional cuyo desempeño no se corresponda con una única titulación académica, sino que abarque contenidos susceptibles de ser desempeñados por un conjunto agrupado de titulaciones académicas”. Ello es lo que ocurre en el caso de la escala de atención de emergencias que crea el proyecto.

El proyecto también prevé la integración voluntaria en la escala del personal funcionario que accedió bien por integración bien por convocatoria pública a unas determinadas plazas siempre que disponga de la titulación requerida en la Escala y durante los dos años precedentes hayan tenido destino definitivo en puestos que se adscriban a dicha escala. La opción de integración se debe realizar en el plazo de 6 meses desde la

publicación de la adecuación de la RPT al contenido de lo dispuesto en la ley de gestión de emergencias ya modificada. Quienes no ejerciten la opción de integración voluntaria se mantendrán en sus puestos de trabajo en las mismas condiciones en que vinieran desempeñando los mismos.

Respecto al personal funcionario que durante los dos años precedentes hayan tenido destino definitivo en puestos que se adscriban a dicha escala pero que no cumplen con la titulación requerida, el proyecto prevé que se mantengan en sus puestos en las mismas condiciones en las que los venían desempeñando; si bien prevé la posibilidad de que provean dichos puestos si superan un curso de especialización que les habilite para el desempeño de los citados puestos, de al menos una duración no inferior a 20 créditos y organizado e impartido por la Academia Vasca de Policía y Emergencias.

Con esta previsión el proyecto regula la integración en la nueva escala del personal que ocupa actualmente las plazas que se adscribirán a dicha escala. Esas plazas están abiertas a los grupos A y B.

Al respecto señalar que existen precedentes sobre la integración del personal perteneciente a un determinado cuerpo en otro cuerpo superior, como es el caso de los secretarios-interventores municipales. El Real Decreto 522/2005, de 13 de mayo, integró los Secretarios-Interventores en el Grupo A de modo automático sin concurso alguno ni prueba selectiva e incluso sin licenciatura superior. Impugnado dicho Real Decreto, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, en sentencia de 17 de septiembre de 2008, determinó que era admisible la integración automática en el Grupo A, sin exigencias de titulación determinada, ni de antigüedad, ni de proceso de verificación de capacidades profesionales, porque tales aspiraciones no se compadecen con los principios y las normas que presiden el régimen jurídico de la función pública.

Sin embargo sí reconoce a la Administración una amplia discrecionalidad para fijar uno u otro procedimiento de valoración de capacidades para la integración en los cuerpos o escalas: “Dicho lo cual, no hay obstáculo en reconocer que los requisitos y procedimientos pueden ser otros distintos siempre que, de conformidad con las normas legales, aseguren en cuanto al nivel de la titulación y a los otros extremos necesarios, la formación y la capacidad profesional que corresponden a una Subescala funcional integrada en el Grupo A. Naturalmente, admitirlo no quiere decir que los fijados por la disposición adicional única combatida en este proceso sean disconformes con el ordenamiento jurídico por las razones que ha defendido el recurrente.”

Así, la disposición impugnada de dicho Real Decreto planteaba la posibilidad de que los secretarios interventores que no cumplieren con el requisito de titulación superior conserven sus plazas en cuerpos B a extinguir, así como sus derechos económicos, y estén habilitados para desempeñar puestos de trabajo reservados a funcionarios de habilitación de carácter nacional en las mismas condiciones que los funcionarios integrados en la Subescala de Secretaría-Intervención. Incluso contemplaba la acreditación posterior del requisito de titulación previa superación del correspondiente concurso-oposición.

En el supuesto que nos ocupa, el proyecto no contempla la integración automática en la nueva escala de emergencias del personal perteneciente a cuerpos del grupo B que esté desempeñando plazas de las que se incorporan a dicha escala, sino que ha optado por mantenerlo en sus puestos respetando sus derechos y condiciones, al tiempo que le

habilita para proveer plazas de la escala de emergencias si supera un curso de especialización de un número de créditos suficiente para una equiparación formativa con la titulación de grado.

Esta opción tiene pues precedentes como el de los secretarios-interventores, con refrendo jurisprudencial, y compatibiliza el respeto a los derechos de los funcionarios implicados con las exigencias de los principios constitucionales relativos a la función pública.

El proyecto regula también la situación del personal laboral fijo que ocupa puestos que se reclasifiquen en la nueva escala y que por su contenido funcional deben ser ocupados por funcionarios. Dicho personal podrá participar en un proceso selectivo restringido de promoción interna convocado por el sistema de concurso-oposición en esa escala, siempre que posea la titulación necesaria y reúna el resto de requisitos exigidos.

El personal que lo supere será nombrado funcionario de carrera y será adscrito al puesto de trabajo que ocupaba como laboral fijo, conservando la antigüedad que detentaba como laboral fijo y el salario mínimo que venía percibiendo.

El personal que voluntariamente no acceda o que no supere el proceso selectivo permanecerá en los puestos que ocupe sin menoscabo alguno de sus expectativas de promoción profesional.

Señalar que esta regulación es conforme con lo previsto en la Disposición Transitoria Segunda del EBEP. Es cierto que ésta disposición se refiere al personal laboral fijo que a la entrada en vigor del EBEP desempeñe funciones de personal funcionario o pase a desempeñarlos en virtud de prueba de selección o promoción convocada antes de dicha fecha, pero dado que la posibilidad que ofrece el proyecto no ofrece duda legal alguna, el límite temporal que impone el EBEP debe ser relativizado ya que la clasificación de puestos que constituye el presupuesto de hecho tanto del proyecto como de la citada disposición, proviene del EBEP.

Así, el artículo 9.2 del EBEP determina el tipo de funciones que, en todo caso, deben ser desempeñadas por funcionarios: *“en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades pública o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponde exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca.”*

Este cambio normativo establecido por el EBEP justifica el cambio de criterio de la Administración respecto a esos puestos que se funcionarizan, por lo que no habría ninguna objeción para entender dicha disposición aplicable respecto al personal laboral fijo que, a la entrada en vigor del proyecto de modificación de la ley de gestión de emergencia, ocupe puestos de trabajo laborales que se funcionarizan.

El proyecto añade una disposición adicional quinta a la Ley de gestión de emergencias en la que se establecen las funciones del personal de la Escala de Atención de Emergencias, cuales son:

- La asistencia profesional requerida para el funcionamiento permanente del Centro de Coordinación de Emergencias de Euskadi.

- La asistencia profesional a las autoridades de protección civil y emergencias del Gobierno Vasco en la elaboración de los planes de protección civil y tácticas operativas, en su activación y en la aplicación de las medidas previstas en aquellos y, en general, en caso de situaciones de emergencia,
- El ejercicio de las funciones de intervención que les correspondan en situaciones de emergencia y protección civil, incluidas las de servicio en los grupos logísticos y en los Puestos de Mando Avanzado, así como en la coordinación de la actuación de los servicios implicados en la gestión de la emergencia en los términos previstos en la Ley.
- Ejercer las funciones de previsión, prevención, planificación, análisis y evaluación en relación con el ejercicio de las competencias de protección civil de la Comunidad Autónoma.
- Ejercer las funciones de inspección y la instrucción de los expedientes sancionadores regulados por esta Ley, en el ámbito de las competencias de protección civil de la Comunidad Autónoma.
- Las demás que les encomiende la normativa vigente.

Analizadas estas funciones, de acuerdo con el artículo 9.2 del EBEP, queda justificada la funcionarización de los puestos de trabajo de labores que se reclasifiquen como puestos de la Escala de Atención de Emergencias.

Procede destacar que la Disposición adicional quinta, además, otorga una serie de singularidades al personal de la Escala de Atención de Emergencias, tales como:

- en el ejercicio de sus funciones, ostentan la condición de agente de la autoridad.
- los regímenes de dedicación, disponibilidad y horario de trabajo son especiales, dado que se debe garantizar que los servicios de su responsabilidad funcionan las 24 horas del día de todos los días del año.
- en los procesos selectivos debe superar un curso de especialización adecuado a la categoría y las funciones respectivas.

J) Unidad de Apoyo ante Desastres.

La regulación es similar a la de otras Comunidades Autónomas y a la de las unidades de apoyo ante desastres recogida en el Real Decreto 1123/2000, de 16 de junio, modificado por Real Decreto 285/2006, de 10 de marzo.

No se trata de una unidad o servicio administrativo sino de una agrupación latente de personas expertas que se vinculan a la misma de modo voluntario y altruista y que pueden ser movilizadas para actuar en emergencias tanto dentro de la Comunidad Autónoma como fuera de ella en misiones de cooperación. Los integrantes de la unidad pueden ser empleados de la Administración autonómica pero también empleados públicos de otras instituciones que suscriban acuerdos de colaboración al respecto o incluso otras personas ajenas a las administraciones que voluntariamente se comprometan. Tales compromisos no generan vínculo administrativo ni laboral alguno.

K) Habilitación para elaborar un texto refundido.

La disposición final segunda habilita al Gobierno para que, en un plazo no superior a doce meses desde la entrada en vigor de ley de modificación de la Ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias, refunda en un solo texto esa Ley.

El artículo 52 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, establece que el Parlamento Vasco puede delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley, denominadas Decretos Legislativos, mediante una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo. La ley debe fijar el plazo de su ejercicio, así como el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

En este caso la delegación se limita *“a integrar ambas leyes en un único texto y reenumerar los artículos, capítulos y disposiciones que fuera necesario, así como a adecuar las remisiones internas de las leyes objeto de refundición a la nueva numeración”*.

Esta habilitación contenida en el proyecto respeta lo dispuesto en el citado artículo 52 de la Ley de Gobierno, así como lo dispuesto en los artículos 82 a 85 de la Constitución, artículos que constituyen el “ius commune” de las delegaciones legislativas llevadas a cabo tanto a nivel estatal como a nivel de Comunidad Autónoma.

La delegación legislativa constitucionalmente prevista constituye una excepción al ejercicio de la potestad que corresponde originariamente a las Cortes –en este caso al Parlamento Vasco-, por lo que debe ser objeto de interpretación estricta. En consecuencia, la tarea refundidora en este caso ha de limitarse a lo expresamente establecido en la disposición final segunda, sin que quepa considerar que se han atribuido al Gobierno las facultades de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos. Se encuentra, por tanto, vedado al Gobierno la posibilidad de “introducir normas adicionales y complementarias a las que son estrictamente objeto de refundición, siempre que sea necesario para colmar lagunas, precisar su sentido o, en fin, lograr la coherencia y sistemática del texto único refundido” (SSTC 13/1992, de 6 de febrero y 166/2007, de 4 de julio). El Gobierno tampoco se encuentra habilitado “para llevar a cabo una depuración técnica de los textos legales a refundir, aclarando y armonizando preceptos y eliminando discordancias y antinomias detectadas en la regulación precedente”, facultades igualmente concedidas, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (STC 166/2007 citada) cuando la delegación se otorga en toda su amplitud.

No obstante, la elaboración de un texto único no es una tarea puramente mecánica sino que en ocasiones requiera realizar algún ajuste para mantener la unidad, corregir errores o rectificar términos. Por ello, entendemos, que se podrían hacer ajustes tales como incorporar las denominaciones actuales de órganos administrativos y actualizaciones de las referencias a las disposiciones legales vigentes y de las remisiones normativas externas existentes a otras disposiciones. (Dictamen 130/2002, Consejo Consultivo Castilla-La Mancha)

3.- TÉCNICA LEGISLATIVA

El proyecto es conforme con lo dispuesto en las directrices aprobadas por el Consejo de Gobierno, a las que se refiere la disposición adicional tercera de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general.

De acuerdo con dichas directrices el título de la norma modificativa explicita su carácter de tal. Asimismo, no consta la fecha ni el número de la ley modificada, ni los artículos, secciones o capítulos modificados.

Respecto al articulado, toda disposición que contenga una novedad requiere su formulación en un artículo independiente y no en un apartado de otro ya existente. La numeración de los artículos de la norma modificativa se expresa en ordinales. El título del artículo modificativo cita el número del artículo a modificar y de la norma modificada.

Respecto al estilo, el proyecto ha utilizado el estilo de regulación consistente en dar nueva redacción a las disposiciones modificadas: se indica claramente los datos de la parte que se modifica (capítulo, artículo, párrafo), expresando el tipo de modificación que se hace (nueva redacción, adición, supresión); el texto de regulación va entre comillas, en párrafo independiente, con letra cursiva y sangrado en los márgenes, de modo que se percibe a simple vista cuál es la nueva regulación.

Asimismo, se añaden nuevos artículos manteniendo siempre la numeración del articulado originario, y dándoles el número del artículo tras el que se sitúan seguido del adverbio numeral latino que por orden les corresponde (bis, ter, quater...).

Por otra parte, se ha procurado unificar los términos empelados a lo largo del texto para definir las mismas situaciones, así como erradicar el lenguaje sexista.

En Vitoria-Gasteiz, a 17 de diciembre de 2013.

Sofía Lpz. de Aguleta.
Dirección de Régimen Jurídico, Servicios
y Procesos Electorales.