



Roj: **STS 3243/2024 - ECLI:ES:TS:2024:3243**

Id Cendoj: **28079130052024100175**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **11/06/2024**

Nº de Recurso: **6896/2022**

Nº de Resolución: **1032/2024**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CL 2856/2022,**

ATS 5339/2023,

STS 3243/2024

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.032/2024

Fecha de sentencia: 11/06/2024

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 6896/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 04/06/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Procedencia: T.S.J.CASTILLA-LEON CON/AD SEC.1

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 6896/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1032/2024

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy



D. José Luis Requero Ibáñez

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D.^a Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 11 de junio de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 6896/2022 interpuesto por la Letrada de la COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN doña Esperanza contra la sentencia núm. 846/2022, de 1 de julio, de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Castilla y León, sede de Valladolid, que estima el recurso contencioso-administrativo nº 591/2021, interpuesto contra el Decreto 10/2021, de 31 de marzo, por el que se aprueba el Plan Sectorial de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad de Castilla y León.

Se ha personado como parte recurrida Central Sindical Independiente y de Funcionarios de Castilla y León (CSIF CyL), representada por el procurador D. Santiago Donis Ramón y dirigida por el letrado D. Isaac Toranzo Martín.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Objeto del proceso en la instancia.-

La representación procesal de la Central Sindical Independiente y de Funcionarios de Castilla y León (CSIF CyL) interpuso recurso contencioso-administrativo -tramitado con el nº 591/2021- frente al Decreto 10/2021, de 31 de marzo, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, por el que se aprueba el Plan Sectorial de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad de Castilla y León, en aplicación de lo prevenido en el artículo 40.1 y 2 y en la disposición final quinta de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Valladolid, dictó sentencia con fecha 1 de julio de 2022, en virtud de la cual estimó el recurso contencioso-administrativo y anuló la disposición impugnada. La sentencia, en lo que aquí interesa y reproduciendo lo declarado en la sentencia anterior de 29 de junio de 2022, dictada en el recurso contencioso-administrativo nº 582/2021, razonó lo siguiente:

"[...] CUARTO.- Examinada la Memoria del Plan Sectorial de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad de Castilla y León comprobamos que su apartado 4 se ocupa del "Impacto Económico y Presupuestario" y allí se diferencia entre, por un lado, la repercusión que la norma tiene en el gasto público de los presupuestos de la Comunidad, y, por otro, el impacto presupuestario para las entidades locales, respecto de las cuales expresamente reconoce que "son las prestadoras de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento".

Respecto de las entidades locales, la Memoria distingue, a su vez, entre los municipios de más de 20.000 habitantes, donde se ubican los Parques Tipo 1, y el resto de los municipios, donde se ubican el resto de los parques, Tipo 2, Tipo 3a y Tipo 3b.

Para los municipios de más de 20.000 habitantes, la Memoria dice: "Con carácter previo hay que poner de manifiesto que los parques tipo 1 que contempla el plan -los ubicados en municipios de más de 20.000 habitantes-, ya existen y además cuentan todos ellos sobradamente con los medios y recursos recogidos en el plan. Por lo que no procede incluirlos en la estimación del coste."

Previsión ésta que específicamente es combatida por la parte actora.

Y lo cierto es que la Memoria no va acompañada de ningún estudio que justifique esa afirmación, por lo que realmente no sabemos de dónde sale la misma.

Es decir, sabemos que la Memoria, por el argumento que ofrece y que hemos transcrito, dice que, en los municipios de más de 20.000 habitantes, el Plan no va a comportar ningún gasto, pero desconocemos en qué basa ese argumento.

Pero, es que, además, no nos parece que tal afirmación sea congruente con el propio Plan que desde luego no resulta indiferente para las obligaciones que han de asumir los municipios y que exigen que estos se doten de unos elementos o de una organización que antes no tenían, ya que de otro modo no se podrá lograr la finalidad del Plan, según el artículo 1 del garantizar "la homogeneidad en la prestación de los citados servicios" y "la interoperatividad con el resto de los servicios" del sistema de protección ciudadana de Castilla y León.



Por lo tanto, no es simplemente mantener lo que ya se tiene, sino que, en el mejor de los casos, implica transformar lo que se tiene.

Y este argumento se ve reforzado a la vista de los artículos 3 y 4 del Decreto, ya que, como dijo Consejo Consultivo de Castilla y León, cuando analiza el artículo 3 del Proyecto (coincidente con el texto aprobado) los objetivos que se persiguen alcanzan a la estructura, organización de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento, y su funcionamiento

Claramente el Plan, examinado en su conjunto, implica un cambio respecto del modelo hasta ahora existente hasta el punto de que si, de conformidad con lo previsto en los artículos 12.1 y 26.1.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el municipio ejerce en su territorio las competencias que le corresponden en materia de "prevención y extinción de incendios", ahora nos encontramos ante unas demarcaciones geográficas (esto es, "áreas de intervención") que diseña y crea el propio Decreto.

Todo ello obliga necesariamente a la suscripción de convenios entre las administraciones y otras entidades, tal y como expuso el Consejo Consultivo y resulta igualmente del Plan

Con ello no se quiere decir, como parece interpretar la Administración demandada, que la Memoria deba incluir estos convenios, sino que resulta contradictorio decir que no hay impacto presupuestario para los municipios de más de 20.000 habitantes y al mismo tiempo reconocer, como no podía ser de otro modo, que estos convenios (o instrumentos equivalentes de colaboración) han de ser suscritos.

Así pues, sin entrar en el análisis de si el Plan excede de los límites del artículo 40 de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León (como apunta el Consejo Consultivo) porque este no es un motivo de impugnación en este recurso, nos parece innegable que el Decreto que aprueba ese Plan sí va a comportar un impacto presupuestario para las administraciones locales que no ha sido analizado.

QUINTO.- Los argumentos que emplea la representación procesal de la Administración demandada en su contestación no sirven para llegar a otra conclusión.

Dicha parte sostiene que la explicación que da la Memoria sobre el impacto presupuestario, que es la que ya hemos recogido, exige tener en cuenta dos variables.

Por un lado, el equipamiento e infraestructuras con el que cuenten las entidades locales en el momento de elaborar el plan para su adaptación a lo dispuesto en el mismo o el máximo al que quieran llegar (ya que el plan es de mínimos) en función de la población susceptible de ser atendida.

Y, por otro lado, el compromiso de las futuras acciones de gobierno local en el despliegue de sus Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento para adaptarse a lo dispuesto en el plan, lo cual, deberá adaptarse al marco legal y a las disponibilidades presupuestarias.

Tal argumento, sin embargo, que dicho sea de paso es transcripción de lo que se dice en la Memoria, es insuficiente por las siguientes razones.

De un lado, porque no atiende a los objetivos del Plan y a las propias determinaciones del Decreto a las que ya nos hemos referido, es decir, lo que debe explicarse -y no se hace- es que no haya coste para los municipios de más de 20.000 habitantes cuando el Decreto claramente afecta a la estructura, organización de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento, y su funcionamiento.

Y de otro lado, porque da a entender que en realidad el coste dependerá de lo que cada municipio haga, lo que resulta incompatible con la naturaleza y finalidad del Plan y resulta contrario al marco normativo expuesto, dando a entender que realmente no se trata de un modelo que sea ejecutable.

El Consejo Consultivo precisamente en este punto afirma en su dictamen que el plan resulta inoperativo, entre otras razones y en lo que aquí interesa, porque su implantación depende de las "posibilidades presupuestarias de las distintas administraciones locales", posibilidades que se desconocen, lo que confirma el argumento expuesto de que nada hay que justifique la afirmación de que no hay necesidad de hacer una estimación del coste.

SEXTO. - Para los municipios de menos de 20.000 habitantes, que es donde se ubican el resto de los parques, la Memoria incorpora unas cantidades (véase página 16) que resultan de la estimación del coste de la instalación, la construcción de las infraestructuras necesarias desde origen, los costes del equipamiento, el coste anual de personal y los costes de mantenimiento, tanto de infraestructuras como de equipamiento.

Pero desconocemos de dónde salen esas cantidades.

La exigencia que analizamos no se satisface con el simple enunciado de unas cantidades, sino que exige conocer cómo se obtienen la misma para valorar su fiabilidad y realismo.

Debemos recordar en este punto la exigencia de detalle que contiene el artículo 4.2 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre .

Por ello no es suficiente el argumento que ofrece la representación procesal de la Administración en su contestación cuando dice que la información ha sido proporcionada por el personal técnico de las propias entidades locales, ya que esa información ha de ser valorada por quien hace la norma y puesta en el contexto del Decreto.

Dicho de otra manera, esos técnicos podrán aportar la información correspondiente a sus distintas áreas, pero será luego la Administración que elabora la norma la que utilice esa información para evaluar la incidencia presupuestaria.

A nuestro juicio no hay ninguna seguridad del impacto presupuestario del Plan para los municipios, ya que, por un lado, no consta un análisis del mismo y, por otro, depende de una variable que no están analizadas de manera individualizada y en última instancia dependen de cada municipio. [...]"

SEGUNDO.- El recurso de casación promovido por la parte.-

La letrada de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en la representación legal que ostenta, ha preparado recurso de casación contra la citada sentencia, denunciando la infracción, entre otros, de los artículos 129.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en relación con el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y 9.3 de la Constitución Española; y ello en la medida en que discrepa del razonamiento contenido en la sentencia recurrida, que considera insuficiente la previsión contenida en la memoria económica que se acompaña en el procedimiento para la aprobación del plan sectorial en cuestión -singularmente respecto a la concreción de repercusión que éste tiene en el gasto público del presupuesto no sólo de la comunidad autónoma, sino también de las entidades locales-, alegando a este respecto la recurrente que dicha declaración de insuficiencia de la memoria no se fundamenta en criterios jurídicos, sino de mera oportunidad, además de que resulta inviable por parte del legislador autonómico un exhaustivo desglose económico de partidas sujetas al devenir del procedimiento de elaboración de la disposición general y de aquellas circunstancias imposibles de prever durante el mismo.

Por lo que concierne al interés casacional objetivo del recurso, la parte recurrente invoca los supuestos contemplados en el artículo 88.2.a) y c) y 3.c) LJCA.

TERCERO.- Admisión del recurso.-

Mediante auto de 12 de septiembre 2022, la Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se dictó auto el 12 de abril de 2023, acordando:

1º) Admitir el recurso de casación nº 6896/2022, preparado por la letrada de la Comunidad Autónoma de Castilla y León contra la sentencia de 1 de julio de 2022, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Valladolid, que estimó el recurso contencioso-administrativo nº 590/21.

2º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar cuál ha de ser el grado de concreción de la memoria económica que se acompaña en el procedimiento de elaboración de una disposición reglamentaria cuyo objeto es la regulación de la estructura, organización y funcionamiento de servicios públicos -y, específicamente, el de prevención y extinción de incendios-, que puede incidir en las competencias de las entidades locales sobre dichos servicios y, singularmente, en la autonomía financiera y en el equilibrio presupuestario de las mismas.

3º) Identificar como normas que, en principio, serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia pudiera extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, las mencionadas en el Razonamiento Jurídico Segundo, apartado III, de este auto.

4º) Ordenar la publicación de este auto en la página web del Tribunal Supremo, haciendo referencia al mismo, con sucinta mención de las normas que serán objeto de interpretación.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.



6º) Remitir las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala Tercera, a la que corresponde la sustanciación y decisión de este recurso con arreglo a las normas vigentes sobre reparto de asuntos.

Contra la presente resolución no cabe recurso alguno."

CUARTO.- Interposición del recurso.-

Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó escrito por la representación procesal de la Comunidad de Castilla y León con exposición razonada de las infracciones normativas y/o jurisprudenciales, precisando el sentido de las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicita y termina suplicando a la Sala: "tenga por presentado este escrito se sirva admitirlo, y tener por formulado, en tiempo y forma, el ESCRITO DE INTERPOSICIÓN del recurso de casación y dar al mismo el trámite legal hasta, en su día, dictar Sentencia que, con íntegra estimación del presente Recurso de Casación, anule la sentencia recurrida y, resolviendo el debate planteado, desestime el recurso interpuesto frente al del Decreto 10/2021, de 31 de marzo, por el que se aprueba el plan sectorial de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de Castilla y León, declarando el mismo conforme a derecho, por ser justicia que pido en Valladolid a 20 de junio de 2023."

QUINTO.- Oposición al recurso.-

Dado traslado para oposición, la Central Sindical Independiente y de Funcionarios de Castilla y León (CSIF CyL), presentó escrito argumentando en contra del planteamiento del recurso, suplicando a la Sala: "se tenga por presentado este escrito, se sirva admitirlo y en su virtud acuerde desestimar íntegramente el recurso de casación y confirmar íntegramente la sentencia recurrida, con imposición de costas a la parte recurrente."

SEXTO.- Ninguna de las partes solicitó la celebración de vista y la Sala no la consideró necesaria, señalándose para votación y fallo la audiencia del día 4 de junio de 2024, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento .

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Objeto del recurso.

Se interpone el presente recurso de casación 6896/2022 por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, contra la sentencia 846/2022, de 1 de julio, dictada por la Sala de este orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de la mencionada Comunidad Autónoma, con sede en Valladolid, en el recurso contencioso-administrativo 591/2021, que había sido promovido por la Central Sindical Independiente y de Funcionarios de Castilla y León, en impugnación del Decreto autonómico 10/2021, de 31 de marzo, publicado en el BOCYL de 6 de abril, en el que se aprobaba el Plan Sectorial de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de Castilla y León (en adelante, Plan).

La sentencia recurrida estima el recurso y declara la nulidad del Plan acogiendo varios de los motivos de nulidad que se invocaron en el proceso, si bien, a los efectos del presente recurso de casación, debemos centrarnos en el de la " *la falta de previsión económica*", cuestión que se examina con carácter preferente mediante la reproducción de los argumentos que ya se habían realizado en un recurso anterior, cuya sentencia se transcribe en los siguientes términos:

"... [R]respecto de la falta de previsión económica del plan "[L]a representación procesal de la parte actora sostiene, como primer motivo impugnatorio, que falta un análisis de los aspectos económicos y presupuestarios que el Decreto 10/2021 puede tener para la administración local, lo que determinaría la nulidad del mismo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

"El artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas recoge los principios de buena regulación, y en su apartado 7 dice: "Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera."

"En el ámbito de la Comunidad de Castilla y León el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla establece en su artículo 4.2 que la evaluación del impacto normativo habrá de especificar detalladamente la forma en que se han seguido los principios de calidad normativa, exigiendo que se incluya la información necesaria para estimar el impacto que esa disposición general tendrá sobre sus destinatarios, a cuyo efecto y, entre otros aspectos, obliga a analizar su incidencia desde el punto de vista presupuestario.



"Asimismo, debe tenerse en cuenta la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la guía metodológica de mejora de la calidad normativa, dictada en aplicación del Decreto 43/2010, que exige que la memoria de impacto normativo contenga un análisis de la repercusión presupuestaria sobre el nivel local.

"El apartado 2.2.b) del Anexo de la Orden citada dice: "La evaluación del impacto presupuestario medirá el efecto que el proyecto normativo tendrá, previsiblemente, sobre los gastos y los ingresos públicos, tanto financieros como no financieros, tanto en el ámbito del sector público autonómico como en el de la Administración Local".

"La trascendencia de este marco normativo ha sido puesta de manifiesto por el Tribunal Supremo de manera reiterada, tal y como la parte actora recuerda, pudiéndose citar igualmente la Sentencia de esta Sala de 22 de febrero de 2018, dictada en el procedimiento ordinario 985/2016 (ECLI:ES: TSJCL:2018:3041).

"[...] Examinada la Memoria del Plan Sectorial de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad de Castilla y León comprobamos que su apartado 4 se ocupa del "Impacto Económico y Presupuestario" y allí se diferencia entre, por un lado, la repercusión que la norma tiene en el gasto público de los presupuestos de la Comunidad, y, por otro, el impacto presupuestario para las entidades locales, respecto de las cuales expresamente reconoce que "son las prestadoras de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento".

"Respecto de las entidades locales, la Memoria distingue, a su vez, entre los municipios de más de 20.000 habitantes, donde se ubican los Parques Tipo 1, y el resto de los municipios, donde se ubican el resto de los parques, Tipo 2, Tipo 3a y Tipo 3b.

"Para los municipios de más de 20.000 habitantes, la Memoria dice: "Con carácter previo hay que poner de manifiesto que los parques tipo 1 que contempla el plan -los ubicados en municipios de más de 20.000 habitantes-, ya existen y además cuentan todos ellos sobradamente con los medios y recursos recogidos en el plan. Por lo que no procede incluirlos en la estimación del coste."

"Previsión ésta que específicamente es combatida por la parte actora.

"Y lo cierto es que la Memoria no va acompañada de ningún estudio que justifique esa afirmación, por lo que realmente no sabemos de dónde sale la misma.

"Es decir, sabemos que la Memoria, por el argumento que ofrece y que hemos transcrito, dice que, en los municipios de más de 20.000 habitantes, el Plan no va a comportar ningún gasto, pero desconocemos en qué basa ese argumento.

"Pero, es que, además, no nos parece que tal afirmación sea congruente con el propio Plan que desde luego no resulta indiferente para las obligaciones que han de asumir los municipios y que exigen que estos se doten de unos elementos o de una organización que antes no tenían, ya que de otro modo no se podrá lograr la finalidad del Plan, según el artículo 1 del garantizar "la homogeneidad en la prestación de los citados servicios" y "la interoperatividad con el resto de los servicios" del sistema de protección ciudadana de Castilla y León.

"Por lo tanto, no es simplemente mantener lo que ya se tiene, sino que, en el mejor de los casos, implica transformar lo que se tiene.

"Y este argumento se ve reforzado a la vista de los artículos 3 y 4 del Decreto, ya que, como dijo Consejo Consultivo de Castilla y León, cuando analiza el artículo 3 del Proyecto (coincidente con el texto aprobado) los objetivos que se persiguen alcanzan a la estructura, organización de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento, y su funcionamiento.

"Claramente el Plan, examinado en su conjunto, implica un cambio respecto del modelo hasta ahora existente hasta el punto de que si, de conformidad con lo previsto en los artículos 12.1 y 26.1.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el municipio ejerce en su territorio las competencias que le corresponden en materia de "prevención y extinción de incendios", ahora nos encontramos ante unas demarcaciones geográficas (esto es, "áreas de intervención") que diseña y crea el propio Decreto.

"Todo ello obliga necesariamente a la suscripción de convenios entre las administraciones y otras entidades, tal y como expuso el Consejo Consultivo y resulta igualmente del Plan.

"Con ello no se quiere decir, como parece interpretar la Administración demandada, que la Memoria deba incluir estos convenios, sino que resulta contradictorio decir que no hay impacto presupuestario para los municipios de más de 20.000 habitantes y al mismo tiempo reconocer, como no podía ser de otro modo, que estos convenios (o instrumentos equivalentes de colaboración) han de ser suscritos.



"Así pues, sin entrar en el análisis de si el Plan excede de los límites del artículo 40 de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León (como apunta el Consejo Consultivo) porque este no es un motivo de impugnación en este recurso, nos parece innegable que el Decreto que aprueba ese Plan sí va a comportar un impacto presupuestario para las administraciones locales que no ha sido analizado.

"[...] Los argumentos que emplea la representación procesal de la Administración demandada en su contestación no sirven para llegar a otra conclusión.

"Dicha parte sostiene que la explicación que da la Memoria sobre el impacto presupuestario, que es la que ya hemos recogido, exige tener en cuenta dos variables.

"Por un lado, el equipamiento e infraestructuras con el que cuenten las entidades locales en el momento de elaborar el plan para su adaptación a lo dispuesto en el mismo o el máximo al que quieran llegar (ya que el plan es de mínimos) en función de la población susceptible de ser atendida.

"Y, por otro lado, el compromiso de las futuras acciones de gobierno local en el despliegue de sus Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento para adaptarse a lo dispuesto en el plan, lo cual, deberá adaptarse al marco legal y a las disponibilidades presupuestarias.

"Tal argumento, sin embargo, que dicho sea de paso es transcripción de lo que se dice en la Memoria, es insuficiente por las siguientes razones.

"De un lado, porque no atiende a los objetivos del Plan y a las propias determinaciones del Decreto a las que ya nos hemos referido, es decir, lo que debe explicarse -y no se hace- es que no haya coste para los municipios de más de 20.000 habitantes cuando el Decreto claramente afecta a la estructura, organización de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento, y su funcionamiento.

"Y de otro lado, porque da a entender que en realidad el coste dependerá de lo que cada municipio haga, lo que resulta incompatible con la naturaleza y finalidad del Plan y resulta contrario al marco normativo expuesto, dando a entender que realmente no se trata de un modelo que sea ejecutable.

"El Consejo Consultivo precisamente en este punto afirma en su dictamen que el plan resulta inoperativo, entre otras razones y en lo que aquí interesa, porque su implantación depende de las "posibilidades presupuestarias de las distintas administraciones locales", posibilidades que se desconocen, lo que confirma el argumento expuesto de que nada hay que justifique la afirmación de que no hay necesidad de hacer una estimación del coste.

"[...] Para los municipios de menos de 20.000 habitantes, que es donde se ubican el resto de los parques, la Memoria incorpora unas cantidades (véase página 16) que resultan de la estimación del coste de la instalación, la construcción de las infraestructuras necesarias desde origen, los costes del equipamiento, el coste anual de personal y los costes de mantenimiento, tanto de infraestructuras como de equipamiento.

"Pero desconocemos de dónde salen esas cantidades.

"La exigencia que analizamos no se satisface con el simple enunciado de unas cantidades, sino que exige conocer cómo se obtienen la misma para valorar su fiabilidad y realismo.

"Debemos recordar en este punto la exigencia de detalle que contiene el artículo 4.2 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.

"Por ello no es suficiente el argumento que ofrece la representación procesal de la Administración en su contestación cuando dice que la información ha sido proporcionada por el personal técnico de las propias entidades locales, ya que esa información ha de ser valorada por quien hace la norma y puesta en el contexto del Decreto.

"Dicho de otra manera, esos técnicos podrán aportar la información correspondiente a sus distintas áreas, pero será luego la Administración que elabora la norma la que utilice esa información para evaluar la incidencia presupuestaria.

"A nuestro juicio no hay ninguna seguridad del impacto presupuestario del Plan para los municipios, ya que, por un lado, no consta un análisis del mismo y, por otro, depende de una variables que no están analizadas de manera individualizada y en última instancia dependen de cada municipio.

"Así resulta de la propia contestación de la Administración cuando, a propósito de esta cuestión dice: "En la memoria de tramitación se indica cómo se han obtenido esos costes "Por lo que respecta a los valores utilizados para el estudio de costes, los mismos se ha hecho en base a la estimación máxima de costes necesarios para la construcción de parques y dotación de equipos (en función del tipo de parque) así como los costes derivados bien de la contratación de personal (en base a datos medios de costes de personal de

los distintos ayuntamientos que cuentan con estos servicios) y de la estimación de gastos derivados de la colaboración del personal voluntario teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 45/2015, de 14 de octubre de voluntariado".

"Añadiendo "que el cálculo de la base de los intervinientes para los parques tipo 3, dependerá de las diferentes soluciones que adopte las administraciones para prestar el servicio, en caso de mediante contar con personal colaborador en los términos de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, personal que evidentemente no puede ser retribuido, el coste para la entidad solo podría devenir teniendo lo dispuesto en el artículo 10 f) de la ley 45/2015, de 14 de octubre, estando estimado un coste de 100 euros al día y así aparece en la memoria, cuando se pide explicación al respecto."

"Todo lo cual nos llevaría sin más a la declarar la nulidad de pleno derecho del Decreto 10/2021 (artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas)".

"Y respecto de la indeterminación que genera la utilización del término "interviniente" no garantizando la presencia de funcionarios en la prestación del servicio, decimos en el fundamento jurídico OCTAVO de dicha sentencia:

""(...) los artículos 36 y 37 de la Ley 4/2007, de 28 de marzo de Protección Ciudadana de Castilla y León configura los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento como un servicio de asistencia ciudadana esencial.

"Esto quiere decir que han de ser prestados por una Administración (artículo 36.a) de la Ley 4/2007) y que puede contar como servicios complementarios con el voluntariado de protección civil (artículo 37, apartados 1 y 2a) de la Ley 4/2007).

"Pero, con arreglo a lo expuesto, este voluntariado no puede sustituir a la propia Administración en la prestación del servicio.

"En efecto, el artículo 38 de la Ley 4/2007 dice : " 1. A los efectos de esta Ley , son servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento los profesionales y los medios materiales asignados a las tareas y funciones descritas en el artículo siguiente.

""2. Los bomberos profesionales ostentan el carácter de agente de la autoridad en el ejercicio de las funciones encomendadas en esta Ley.

""3. Se consideran, a todos los efectos, colaboradores de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento: a) Los voluntarios para la extinción de incendios. b) El personal de los servicios de vigilancia, seguridad, prevención contra incendios y autoprotección de las empresas públicas y privadas.

""4. Cuando este personal realice tareas de colaboración dentro del ámbito competencial del servicio de prevención, extinción de incendios y salvamento, éstas se llevarán a cabo bajo la dirección, la organización y el control de dicho servicio" ...

"...el Plan configura distintas áreas de intervención (105) y que en cada una de ellas se ubica un parque que responde a alguna de las cuatro tipologías.

"Ahora bien, el artículo 6 del Decreto 10/2021 dice: "1. Todos los parques de bomberos, con independencia de su tipología, se integrarán en el servicio de prevención, extinción de incendios y salvamento del Ayuntamiento o la Diputación Provincial a la que pertenezcan en ejercicio de sus competencias.

""2. Las administraciones responsables de dichos servicios deberán contar con una estructura específica que garantice su funcionamiento las veinticuatro horas de todos los días del año, asegurando, al menos para los parques tipo 1 y 2, una respuesta permanente.

""3. Los parques tipo 1 y 2 podrán reforzar las actuaciones de los parques tipo 3 a y 3 b."

"Es decir que no solo los parques Tipo 1 y 2 deben contar con una estructura específica que garantice su funcionamiento las 24 horas del día, sino que esta característica han de cumplirla también los parques Tipo 3a y 3b, aun cuando a éstos -a diferencia de los otros- no se les exija la permanencia.

"Por otro lado, también estos parques Tipo 3a y 3b han de estar en condiciones de dar la primera respuesta, ya que, uno de los objetivos del Plan, conforme indica el artículo 3 del Decreto es "establecer la distribución de los distintos parques de bomberos en el territorio de Castilla y León, dentro de cada una de las áreas de intervención previamente determinadas, para cubrir al total de la población en un tiempo de respuesta de referencia inferior a 30 minutos y garantizar una prestación homogénea".



"El apartado 4 del Plan en coherencia con esta previsión así lo expone: "En cada área de intervención se establece la ubicación donde deberá emplazarse el parque de bomberos correspondiente, así como su tipología, que dé la primera respuesta a todo su territorio, procurando en todo caso que dicha ubicación, que se corresponde con el punto desde el que se lanzan las isócronas, garantice para toda el área unos tiempos de respuesta inferiores a 30 minutos".

"Es importante destacar que los parques Tipo 3a y 3b darán la primera respuesta -y única si no necesitan el apoyo de los otros tipos de parques-, ya que el artículo 6.3 transcrito habla de la posibilidad de reforzar.

"De todo ello se desprende que, al menos, en lo que a los parques Tipo 3a y 3b se refiere, no se respeta el principio de no sustitución y complementariedad que resulta de la normativa citada, ya que la norma posibilita que el servicio de prevención, extinción de incendios y salvamento (servicio de asistencia ciudadana esencial), en los términos expuestos, se preste por los servicios de protección civil (que es un servicio de asistencia ciudadana complementario) y no por bomberos profesionales.

"[...] Las alegaciones que al respecto hace la Administración demandada en su contestación parten más bien de un supuesto teórico y no atienden a lo que resulta del Plan.

"Efectivamente, no se cuestiona que efectivamente el voluntariado de protección civil tiene un reconocimiento que le distingue de otras modalidades de voluntariado (a ello ya nos hemos referido) y que permite su actuación en situaciones de emergencia. Tampoco se cuestiona que los voluntarios o colaboradores puedan actuar en esas situaciones.

"Lo que se dice es que no es conforme con el marco que diseñan las Leyes 45/2015, de 14 de octubre, y 8/2006, de 10 de octubre, que no esté garantizado en el Plan que esos voluntarios actúen solo como colaboradores y que, por el contrario, posibilita o da pie a que actúen también como sustitutos de los bomberos profesionales.

"Resulta a estos efectos especialmente llamativo que, de un lado, se establezca la posibilidad de que los parques Tipo 1 y 2 refuercen a los otros parques (esto es, que haya supuestos en que estos otros parques actúen por sí mismos) y, además, da a entender que son "los parques grandes" y no "los pequeños" los que colaboran en los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento.

"Resulta también llamativo que no conste que los servicios colaboradores estén dirigidos, organizados y controlados por profesionales.

"No hay ninguna referencia a qué sistema se contempla para asegurar que los principios de colaboración y no sustitución no se infrinjan.

"Hasta tal punto es así como las argumentaciones que al respecto hace la Administración demandada no van acompañadas de la cita de ningún precepto legal del Decreto, ni de ningún apartado del Plan que asegure el respeto de tales principios, más allá de la voluntad de ello.

"Los apartados 7 y 8 del Plan, a los que sí se refiere la Administración demandada en su contestación, nada tienen que ver con la cuestión que ahora tratamos".

"Y, finalmente respecto a la inseguridad jurídica que genera el Plan aprobado en el fundamento DECIMOPRIMERO decimos "(...) No cabe duda que el término interviniente tiene el sentido gramatical que tiene con arreglo a la Real Academia Española. Sin embargo, en el contexto del Plan y por lo que hemos razonado más arriba genera confusión porque, tal y como sostiene la parte actora, no se sabe si se refiere al personal del que ha de disponer cada parque o a los que actúan en cada servicio.

"Y, por lo mismo, no se sabe si bajo esa denominación se incluyen a los bomberos profesionales o al personal colaborador, lo cual tiene trascendencia, según lo que hemos razonado más arriba.

"Todo ello se proyecta igualmente sobre el turno, ya que, en principio, puede no ofrecer dudas lo que debe entenderse con ese término, pero sí hay dudas sobre qué alcance se le da en el contexto del Plan.

"Con todo ello lo que se quiere poner de manifiesto es que la terminología que emplea el Plan, que ha de interpretarse de manera conjunta, tampoco aclara la distinción entre los funcionarios que como tales han de intervenir (artículo 172.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril , por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local) y los voluntarios que pueden colaborar, abundando con ello en la confusión entre lo que, según hemos razonado, establece el Plan, y lo que, según la Administración, se pretende, debiéndonos remitir en este punto a los anteriores Fundamentos de Derecho Octavo y Noveno."

A la vista de la decisión y razonamientos de la sentencia de instancia se prepara el recurso de casación por la Comunidad de Castilla y León, que fue admitido a trámite por auto, en el que se declara que la cuestión



que suscita interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia es " *determinar cuál ha de ser el grado de concreción de la memoria económica que se acompaña en el procedimiento de elaboración de una disposición reglamentaria cuyo objeto es la regulación de la estructura, organización y funcionamiento de servicios públicos -y, específicamente, el de prevención y extinción de incendios-, que puede incidir en las competencias de las entidades locales sobre dichos servicios y, singularmente, en la autonomía financiera y en el equilibrio presupuestario de las mismas.*" A esos efectos se consideran que deben ser objeto de interpretación, entre otros que se consideren procedentes, el artículo 129.7º de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con los artículos 9.3º y 142 de la Constitución, artículo 7.3º de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y los artículos 12.1º y 26.1º.c) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Se suplica en el escrito de interposición que se estime el recurso, se case la sentencia de instancia y se dicte otra en sustitución la que, desestimando el recurso contencioso-administrativo originariamente interpuesto, se confirme el Decreto y Plan impugnado.

Ha comparecido en el recurso el Sindicato recurrente en la instancia que suplica la desestimación del recurso.

SEGUNDO. Delimitación del debate y presupuestos de la norma reglamentaria impugnada.

Para un mejor examen del debate que se suscita en este recurso es conveniente comenzar por señalar que el sentido estimatorio de la sentencia de instancia se funda en varios motivos, como ya tendremos ocasión de examinar. Sin embargo, como ya hemos visto, lo que fue objeto de cuestionamiento por la Administración recurrente en casación y fue admitido en el auto de admisión como cuestión casacional objetiva para la formación de la jurisprudencia es un tema muy concreto, determinar si la memoria económica que se impone en la aprobación de toda norma reglamentaria, ha de tener un grado de concreción especial cuando la norma proyectada afecte a una Administración pública diferente a la que ejerce la potestad reglamentaria; más concretamente, cuando la norma emana de la Administración autonómica y tiene incidencia en las corporaciones locales. Es decir, a la postre, el debate se sitúa en el ámbito formal, esto es, en los vicios del procedimiento que se impone en la ley para la aprobación de los reglamentos y, en su caso, si ese vicio comporta su nulidad por vulneración de una norma de rango superior, de conformidad con lo establecido en el artículo 47.2º de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al regular los supuestos de nulidad, único grado de invalidez que procede en las disposiciones generales.

Más concretamente y como se deja constancia en el auto de admisión, el debate se centra en el artículo 129.7º de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, referido a los " *principios de buena regulación*" que deben observar todas las Administraciones públicas en el ejercicio de la potestad reglamentaria. Se dispone en el precepto que "[C]uando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera." Como se ha visto en la transcripción de la sentencia recurrida, el Tribunal de instancia considera que en la elaboración del Plan no se ha cumplimentado esa exigencia formal o, con mayor rigor, que el estudio económico realizado ofrece tales deficiencias que debe acarrear la nulidad del Decreto y del Plan que en él que se aprueba, de conformidad con lo establecido en el ya mencionado artículo 47.2º. Ahora bien, frente a esas razones de la sentencia de instancia, lo que ahora se nos pide es que se determine, a los efectos de la formación de la jurisprudencia, " *el grado de concreción*" de dicha memoria cuando se trate de una norma reglamentaria como la que aquí se revisa.

Suscitado el debate en tales términos es necesario dejar constancia que, como hemos tenido ocasión de declarar reiteradamente, las sentencias en el recurso de casación no pueden constituir meros informes genéricos y abstractos a la hora de examinar las normas que han de ser objeto de interpretación, porque tratándose de una institución procesal ha de tomar en consideración las concretas circunstancias que concurren en el proceso y, por tanto, ese debate ha de tomar como punto de referencia las circunstancias que concurren en cada supuesto enjuiciado, sin perjuicio de que, en ese examen, se determine aquella interpretación con el alcance que sea procedente.

Son necesarias las anteriores consideraciones porque es cierto, como después se verá, que en el presente supuesto concurre en la norma reglamentaria impugnada peculiaridades que trascienden a los efectos de la exigencia formal que se denuncia y que es el objeto de este recurso de casación. En efecto, por la misma naturaleza del Plan que se aprueba en el Decreto autonómico, la regulación y determinaciones que se establecen no trasciende solo a la propia Administración autonómica, titular de la potestad reglamentaria que legitima la norma, sino a las corporaciones locales de su ámbito territorial, provincia y municipios, dado que afecta a unos servicios (los de prevención, extinción de incendios y salvamento), que son de titularidad municipal o provincial. Esa circunstancia comporta, como se deja constancia en el auto de admisión, una relevancia peculiar a esa exigencia de la memoria económica que se impone en el ya mencionado artículo



129.7º de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, porque en la medida que con las determinaciones del Plan se estén imponiendo nuevos costes del servicio, que gestionan dichas corporaciones municipales, la exigencia formal no es ya solo una cuestión que afecte a la buena regulación, sino que incide de manera directa en la misma autonomía de estas entidades locales, que se garantiza en el artículo 140 de la Constitución. De ahí la relevancia que el debate suscitado comporta la denuncia que se hace por el sindicato originariamente recurrente y las conclusiones a que llega el Tribunal sentenciador, conforme a los razonamientos que se contienen en la sentencia, que ya nos son conocidos.

Ahora bien, habiéndose centrado el debate en la mera exigencia formal debe señalarse que de los razonamientos que se hacen por el Tribunal de instancia, hemos de concluir que la aprobación del Plan ya precedida de un estudio de la incidencia presupuestaria, pero de las consideraciones que se concluyen en la sentencia se llega a la taxativa declaración de que "no hay ninguna seguridad del impacto presupuestario del Plan para los municipios, ya que, por un lado, no consta un análisis del mismo y, por otro, depende de unas variables que no están analizadas de manera individualizada y en última instancia dependen de cada municipio." Es decir, el centro de la crítica del defecto formal que propicia la declaración de nulidad está referido a la incidencia presupuestaria que la ejecución del Plan comporta para los municipios, dado que con relación a la propia Comunidad autónoma no se examina esa incidencia presupuestaria que, deberá entenderse, no se considera relevante, conforme ya se había puesto de manifiesto en la elaboración de la norma y tendremos ocasión de examinar con posterioridad.

Así delimitado el debate y a la vista de algunos de los razonamientos que se hacen por las partes en sus respectivos escritos, hemos de señalar que no se trata de cuestionar si el Decreto autonómico que aprueba el Plan tiene legitimación o no para imponer esas cargas económicas a los municipios, porque ninguna polémica se suscita en orden a la autonomía presupuestaria de dichas entidades municipales, como se declara en el auto de admisión al delimitar la cuestión casacional, en la forma que se ha pretendido por la Administración autonómica recurrente, por más que, como después se verá, es ese un debate que se examina en la sentencia recurrida. La exclusión de esa polémica en esta casación está justificada, no solo por su falta de inclusión en el examen de la cuestión casacional, sino porque en la sentencia de instancia se examina conforme a la normativa autonómica y, por tanto, queda al margen de este recurso de casación, que solo puede examinar el Derecho estatal o comunitario.

Dando un paso más en esa delimitación del debate que se suscita en este recurso es necesario señalar que, como resulta de la sentencia de instancia y consta en el proceso, en la memoria económica que consta en el expediente, el Plan distingue entre la incidencia presupuestaria que tiene para la Administración autonómica y para las corporaciones locales distinguiendo entre los municipios con población superior a 20.000 habitantes, en los que ubican los parques de bomberos tipo 1, delimitados en el mismo Plan. Excluida la incidencia significativa en la Administración autonómica, para los municipios de población inferior a la señalada, los más numerosos, se establecen que se instalarán los parques tipos 2, 3a y 3b. Pues bien, pese a lo concluido en la motivación del Plan respecto de que para los primeros el nuevo Plan no comportaba carga presupuestaria alguna porque "cuentan todos ellos sobradamente con los medios y recursos recogidos en el Plan por lo que no procede incluirlos en la estimación del coste", es lo cierto que tal afirmación se considera por el Tribunal de instancia que se trata de un afirmación que no aparece respaldada por ningún argumento coherente, sino todo lo contrario, porque se establece que estos parques tipo 1 deben dotarse de "unos elementos o de una organización que antes no tenían" para adecuarse a la finalidad del Plan, de donde necesariamente ha de concluirse que sí existe incidencia presupuestaria que se debía haber reflejado en el procedimiento de aprobación del Plan, en palabras de la sentencia, es "innegable que el Decreto que aprueba ese Plan sí va a comportar un impacto presupuestario para las administraciones locales que no ha sido analizado." Así mismo, se deja constancia en la sentencia que el mismo Plan reconoce la necesidad de la celebración de convenios con los municipios para la puesta en marcha del Plan, dejando constancia de la afectación presupuestaria, por más que el Tribunal de instancia sea consciente de que no era necesario, ni posible, incorporar al procedimiento de aprobación esa pluralidad de convenios con cada uno de los municipios, afirmación que es relevante para los términos en que se ha desarrollado el proceso porque se reprocha por la defensa autonómica que es esa una exigencia que se impone en la sentencia, en franca contradicción con lo razonado en la misma.

Mayores reparos se hacen por el Tribunal de instancia a las deficiencias formales en relación a los parques ubicados en los Municipios de menos de 20.000 habitantes, los más numerosos, porque en los trabajos de elaboración del Plan se hace referencia a que no va a comportar coste alguno para estos municipios, pero sin justificar esa afirmación, que resulta contradicha por el hecho de que el Plan se impone medidas que afectan a su estructura, organización y funcionamiento de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento, incluso llegándose al cálculo de unas cantidades cuya cuantificación tampoco se justifica, a juicio del Tribunal sentenciador. De todo ello se concluye, en palabras de la sentencia de instancia, que



"parece innegable que el Decreto que aprueba ese Plan sí va a comportar un impacto presupuestario para las administraciones locales que no ha sido analizado", lo que justifica la decisión adoptada en la instancia.

Esa es la decisión y la motivación que ahora interesan, por más que en la sentencia se acojan otros motivos de nulidad del Plan que no son objeto de admisión en este recurso –cuestión que no es baladí, como veremos–, incluso debiendo dejar constancia que en el mismo examen de ese impacto presupuestario se incorporan argumentos referidos a las competencias municipales que se verían afectados por la norma reglamentaria y que, por estar referidos a normativa autonómica como veremos, también han de quedar al margen del debate casacional. Y esa misma línea debe reseñarse que se reprocha en la sentencia al Plan que el hecho de que afecte al ámbito presupuestario local y, para salvar la autonomía municipal, se deje al criterio de las respectivas corporaciones municipales adoptar sus previsiones, comporta su ineficacia, cuestión que tampoco puede ser aquí objeto de examen, como veremos, porque es también una cuestión que se suscita en el ámbito de la normativa autonómica que legitima la aprobación del Plan.

TERCERO. Examen de la cuestión casacional.

Dado que el debate se centra en determinar un vicio de procedimiento, como ya se ha dicho, es necesario partir de que reiteradamente hemos declarado (por todas, sentencia 886/2020, de 29 de junio, dictada en el recurso 113/2019; ECLI:ES:TS:2020:2120, con abundante cita) que en relación a los requisitos de procedimiento que se imponen para la aprobación de una norma reglamentaria, su cumplimiento ha de ser examinado, de una parte, atendiendo al cumplimiento o no en cada caso del concreto trámite de procedimiento impuesto; de otra, si, en el supuesto concreto enjuiciado, cabe concluir que los vicios denunciados en la tramitación comportan una vulneración de los fines que el legislador ha pretendido con el referido estudio económico. Es decir, ha de valorarse si la denuncia de incumplimiento trasciende materialmente a los fines con que dicho trámite fue establecido por el Legislador, porque solo entonces puede llevar a declarar la nulidad de la norma reglamentaria.

Sentado lo anterior y estando sujeta la potestad reglamentaria al principio de buena regulación, en concreto, al principio de eficiencia, el titular de dicha potestad debe prever los gastos o ingresos públicos que ha de suponer la aplicación de la norma proyectada, así como su repercusión a los efectos de salvaguardar los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera, que es lo que se impone en el ya mencionado artículo 129.7º. Por tanto, deberá examinarse en cada supuesto si se ha cumplimentado ese trámite en la aprobación del reglamento, en el bien entendido, como se declara por la jurisprudencia, que no ha de valorarse la mera exigencia formal sino si con la omisión o el deficiente cumplimiento del requisito de procedimiento se ha de concluir que se desconoce si la aplicación de la norma aprobada va a suponer un coste y, en su caso, se ha previsto la forma en que se ha de sufragar el mismo, sin contravenir los ya mencionados principios presupuestarios. Sin embargo, es cierto que como se deja constancia en la delimitación del objeto el recurso, en el presente supuesto concurren circunstancias que vienen a extremar la pureza del trámite de procedimiento.

En efecto, no puede desconocerse que, aun cuando la cuestión sobre la autonomía municipal no ha sido cuestionada de manera directa en este recurso, no es menos cierto que en la medida que las determinaciones del Plan aprobado en el Decreto comporta asumir unos costes por las corporaciones municipales, de donde deberá concluirse que la exigencia formal se ve reforzada en su exigencia, porque deberá la Administración que ejercita la potestad reglamentaria determinar los gastos o ingresos que la norma proyectada tiene para las otras Administraciones afectadas, cuantificando y valorando sus efectos y quedando condicionado, no solo a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que se impone a todas las Administraciones en el referido artículo 129.7º de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sino garantizando la autonomía local, también desde el punto de vista financiero, es decir, garantizando que esos efectos económicos de la norma reglamentaria proyectada son atendidos sin merma de esa autonomía. En suma, que la exigencia del estudio económico requiere una especial exigencia en supuestos como el de autos.

Centrado el debate en tales términos, hemos declarado en la sentencia antes reseñada, que hay que distinguir entre aquellos supuestos en que el vicio formal que se reprocha comporta una omisión absoluta de los trámites fijados por el Legislador para la aprobación de las normas reglamentarias, y aquellos otros en lo que la denuncia se refiere a un incumplimiento defectuoso, pues en este segundo supuesto, constituye una carga de quien invoca la nulidad acreditar que ese defectuoso cumplimiento tiene esa trascendencia material a que antes se hizo referencia, es decir, que no constituye una mera deficiencia formal, sino que la omisión del trámite impide poder conocer ese efecto presupuestario, que es el fin con que se impuso por el legislador.

Por lo que se refiere al caso de autos, debemos tener en cuenta lo declarado en la ya referida sentencia, de que "no cabe exigir una ponderación detallada y exacta de todos los costes que pueda suponer el reglamento, pues



se trata de datos cuya completa determinación puede resultar imposible en el momento de aprobarse aquél, pero al menos es preciso la elaboración de una estimación aproximada que tenga en cuenta las variables que puedan producirse. Esta Sala ha considerado aceptables memorias económicas en las que se afirma que el reglamento en cuestión no tendría incidencia en el gasto público (...) si la parte recurrente no ha acreditado que aquella apreciación era incorrecta (...), de donde resultaría la nulidad de la disposición si habiendo afirmado la memoria que el proyecto no tiene incidencia sobre el gasto público el recurrente hubiera probado lo contrario o cuando no existe memoria económica... en un supuesto en el que la memoria económica se limita a afirmar que la aprobación del proyecto elaborado no tendrá repercusión sobre el gasto público... se ha declarado repetidamente que esa fórmula, u otras semejantes, es aceptable si la parte recurrente no ha acreditado que aquella apreciación era incorrecta, de donde resultaría la nulidad de la disposición si habiendo afirmado la memoria que el proyecto no tiene incidencia sobre el gasto público el recurrente hubiera probado lo contrario, o, como en el caso contemplado por la sentencia de esta Sala de 16 de abril de 2005, cuando no existe referencia alguna a los efectos que sobre el gasto pudiera tener la norma aprobada. En el mismo sentido, la sentencia de esta Sala de 16 de diciembre de 2011, en el que se constató la incidencia de la disposición cuestionada sobre el gasto público pero, en lugar de elaborar la correspondiente memoria económica, remitió su estimación a las dotaciones que se establecieran en unos futuros presupuestos generales del Estado."

Con tales premisas hemos de examinar si los razonamientos y conclusiones a que llega la Sala de instancia en su sentencia son contrarios a la exigencia formal que se considera vulnerada en el caso de autos. En ese sentido no está de más señalar que, dados los términos en que se ha suscitado el debate, comencemos por enmarcar el Plan en el ámbito normativo y competencial, a la vista de su naturaleza y contenido. Para ello es obligado comenzar por señalar que el Plan encuentra legitimación en el artículo 40 de la Ley autonómica 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León, cuyo párrafo segundo confiere a la Junta de Castilla y León la competencia para la "coordinación de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento". Esa potestad de coordinación se ha de realizar, conforme se dispone en el precepto, mediante el " *establecimiento de un estatuto para dichos servicios en Castilla y León, el cual tendrá el carácter de plan sectorial y contendrá los criterios de actuación, los objetivos y prioridades y, en su caso, los instrumentos orgánicos, funcionales y financieros adecuados y necesarios para una prestación homogénea de este servicio a los ciudadanos de la Comunidad.* " Como complemento de dichas funciones, se dispone en el párrafo tercero del precepto que " *la Junta de Castilla y León habilitará los medios necesarios para favorecer la homogeneidad e interoperatividad en la actuación de los profesionales de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento.* " Es decir, conforme al esquema legal expuesto, lo que se atribuye a la Comunidad Autónoma en el referido artículo 40 es la coordinación de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento mediante la elaboración de un plan sectorial, pero no las competencias sobre dichos servicios, que son de competencia municipal, de conformidad con lo establecido en el artículo 25.2º.f) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. Es importante, a los efectos del debate suscitado, tener en cuenta dicho reparto competencial a la hora de examinar el reproche formal que centra el debate de autos.

Acorde a dichas previsiones legales, lo que se dispone en el artículo primero del Decreto autonómico impugnado es que se procede a la aprobación del referido Plan, con la confesada finalidad de "de garantizar la homogeneidad en la prestación de los citados servicios y la interoperatividad con el resto de los servicios del sistema de protección ciudadana de Castilla y León." Es decir, se trata de ejecutar las competencias que al efecto se había establecido en la ya mencionada Ley autonómica y, a esos efectos, cuando en el artículo 3 del Decreto se hace referencia a los objetivos del Plan, se declaran como tales, entre otros, los de definir la tipologías de parques de bomberos estableciendo sus características, su distribución territorial en función de unas delimitadas áreas de intervención y, en fin, establecer las características y dotaciones mínimas de cada tipo de parque y su estructura, organización y funcionamiento, estableciendo el artículo 6 dicha estructura y organización e imponiendo la necesidad de que las Administraciones municipales (que son las responsables de dichos servicios) instauren una estructura específica con la finalidad de que algunos de dichos parques (los de tipo 1 y 2), tenga un funcionamiento 24 horas y estos puedan reforzar los parques de tipo 3.

Hemos de detenernos en esa regulación que se impone en las normas que sirven de cobertura al Plan que se aprueba en el Decreto autonómico, en el bien entendido de que, como ya se dijo, no compete a este Tribunal examinar si el Plan se excede de la autorización que impone la Ley autonómica, cuestión que también se examina en la sentencia, como después se verá. Lo que resulta relevante para el debate que ahora nos ocupa es concluir, como se declara por el Tribunal de instancia, que ciertamente que se impone a los municipios, en cuanto que titulares del servicio, una serie de cargas respecto de la organización del mismo, ya que se establece una nueva tipología de los parques hasta entonces vigentes, en función de la población existente en cada municipio, con asignación de una dotaciones y características que se imponen de manera concreta, y se especifican en el Plan, que no se ha acreditado en la elaboración del Decreto y el Plan aprobado que no



comporte un aumento de gasto, que es el reproche que, en esencia, se hace en la sentencia de instancia para justificar los efectos de la omisión de la memoria económica cuya finalidad, como ya se dijo, es esa previsión.

Antes de examinar la forma en que el Plan articula dichas previsiones que en esencia se imponen en el Decreto, debemos recordar que, conforme se razona en la misma sentencia recurrida, el reparo formal que en definitiva sirve para estimar la nulidad del Decreto y el Plan por el concreto vicio formal que nos ocupa, fue ya advertido en el preceptivo informe del Consejo Consultivo de Castilla y León (apartado 11, folio 22 del PDF), en el que más que reparar en la ausencia de estudio económico, lo que se reprocha al entonces proyecto de Decreto es que el Plan puede resultar "inoperativo", dado que el sistema de financiación se deja a la discrecionalidad de las Administraciones, porque el "coste económico debe acomodarse a las posibilidades de todas la administraciones que finalmente participen en su financiación". Y como quiera que esa financiación se deja al criterio de las "distintas administraciones locales" que deberán celebrar los correspondientes "acuerdos", sin que se haya previsto medidas de fomento, se concluye en dicha incertidumbre y, por tanto, en su ineficacia. Esas razones son las que, ampliadas y con mayor concreción, justifican la decisión de la Sala sentenciadora en la sentencia que se revisa.

Teniendo en cuenta lo señalado en los párrafos anteriores debemos examinar la forma en que esos principios generales se han plasmado en el Plan o, más concretamente, la forma en que dichas exigencias se han justificado en el procedimiento de elaboración. En ese sentido debemos dejar constancia que obra en el expediente una Memoria del Plan en la que se contiene un apartado (el cuarto) referido al "impacto económico y presupuestario" (folio 14 del PDF) en el que se concluye que "no tiene repercusión en el gasto público de los presupuestos generales de la Comunidad de Castilla y León", incluso se reconoce que, si bien existe un coste para la formación de bomberos profesionales y voluntarios (recuérdese que el servicio compete a los Municipios), se señala que ya existía, desde las tres anualidades anteriores a la fecha de aprobación del Plan, asignación presupuestaria para dicho gasto.

Previsión bien diferente se establecía en la memoria con relación a la incidencia del Plan para las entidades locales, "que son las prestadoras del servicio", para las que el "proyecto del decreto pueden tener impacto presupuestario, concretamente en las variaciones del gasto en función el despliegue que hagan". Es decir, en la misma elaboración el Plan se tiene constancia de que las previsiones que en él se imponen a los municipios tiene un aumento de coste. Ahora bien, el Plan parte de una decisión autónoma de cada municipio, sin imposición obligatoria de las previsiones del Plan, porque esa adaptación, que se considera no ser necesaria en todos los supuestos, se deja al criterio de cada corporación que, "en todo caso y de acuerdo con el actual marco legal, serán acordes con sus disponibilidades presupuestarias, garantizando la estabilidad presupuestaria a la que están obligados." En suma, el Plan parte de la premisa de que su efectividad queda condicionada a que los respectivos municipios acometan las inversiones necesarias para adecuar las previsiones del Plan, porque, como resulta de la misma finalidad del Plan, que no es la de instaurar y sufragar el servicio, sino su coordinación, se remite a la creación y adecuación de los parques a las Administraciones titulares.

Bien es verdad que con ello, como ya se insinúa en el informe del órgano consultivo autonómico y el Tribunal de instancia refleja en los razonamientos de la sentencia, se deja indefinida la efectividad del Plan, sin embargo, es ese ya un debate diferente al requisito formal de la necesidad de la memoria económica que se denuncia en el recurso. Desde el punto de vista de esa formalidad, previsión económica existe, por más que se condicione a las decisiones de los municipios que son, no se olviden, los titulares del servicio que la Administración autonómica ha de coordinar, no crear ni sufragar.

En efecto, se hace constar en la elaboración del Plan (apartado 11) que "[E]s competencia de las administraciones locales, en los términos establecidos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, la prestación de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento, debiendo respetarse las limitaciones que establece la Ley 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En consecuencia, no se establece un plazo para su implantación, en tanto su coste económico debe acomodarse a las posibilidades de todas las administraciones que finalmente participen en su financiación." En suma, podrá tildarse el Plan de ineficacia por cuanto su implantación queda condicionada a unas inversiones que no asume la Comunidad Autónoma, pero sin perjuicio de lo que después se dirá, no puede reprocharse al Plan la omisión de un estudio económico, por más que ese estudio, dada las peculiaridades de la prestación del servicio por una pluralidad de municipios (más de dos mil) las repercusiones en cada uno de ellos deben realizarse por sus propias decisiones. La finalidad del Plan es la coordinación de los servicios, en la medida en que puedan adaptarse a sus previsiones, que es el mandato legal a que se da cumplimiento como ya se vio al inicio de este fundamento y sin perjuicio de esas funciones de coordinación de los servicios en su situación a la entrada en vigor del Plan.

Si ello es así, no es cierto, como se reprocha al Plan en el informe del órgano consultivo y en la sentencia, que la norma aprobada se haya mantenido al margen de esas necesarias inversiones que deberán realizarse por



los municipios para su implantación. Se razona en la Memoria lo siguiente: "Finalmente, teniendo en cuenta la coyuntura actual derivada de la pandemia por la COVID 19 y las oportunidades que brinda el nuevo escenario de los fondos europeos next generation, la comunidad de Castilla y León ha propuesto para que sea financiable en el REACT EU el programa de mejora de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento en el ámbito rural. Entendiendo que la necesidad disponer de una salida red territorial de servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento que atienda de forma efectiva y eficaz a todo el territorio de Castilla y León, puede ser atendida desde el objetivo temático que el Reglamento 2020/2021, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de diciembre de 2020, introduce en el PO FEDER Castilla y León 2014- 2020 para la incorporación a este Programa de los recursos adicionales REACT UE. Así en cuanto a la estrategia de inversión que se ha propuesto para este programa en 2021 se materializaría en una inversión de 20.000,000 € para la ejecución de las acciones dirigidas a la construcción de instalaciones, reformas estructurales de los parques de bomberos en funcionamiento y equipamientos de mayor coste. En 2022, se ha previsto una inversión será de 10.000.000 € dirigidos a la adaptación innovadora de los equipamientos y recursos para su transformación en equipamientos y recursos paradigmas de la economía circular."

Esas previsiones contempladas en la Memoria del Plan se recogen en el apartado sexto del mismo, en el que se establece: "6 INFRAESTRUCTURAS EXISTENTES. El grado de implantación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento es muy variable en cada una de las provincias, lo que ha originado que por parte de las diputaciones --que asumen la gestión de los Parques en pequeños municipios-- y *ayuntamientos se hayan habilitado infraestructuras que en ocasiones se ajustan a lo indicado por el Plan Sectorial y en otras no, pero que en cualquier caso dan una respuesta a situaciones de emergencia, aun no garantizando una respuesta homogénea y suficiente, y que por razones de oportunidad o en tanto se implantan los parques propuestos en el Plan Sectorial se considere de interés mantener.*

"Estas infraestructuras no quedan inhabilitadas con la aprobación del Plan, sino que las administraciones de las que depende, podrán integrar, si así lo consideran, dichas infraestructuras en los servicios de prevención extinción de incendios y salvamento provincial o municipal, siempre y cuando se cumplan las condiciones que marca la Ley 4/2007, de 28 de marzo, y este Plan Sectorial, entre ellas:

"- No pueden ser sustitutorias de infraestructuras propuestas en el Plan

" - Deben integrarse en el servicio de acuerdo a los criterios establecidos en la Ley

"- El personal colaborador actuará bajo la dirección, la organización y el control del servicio profesional en el que se integra.

"Aún implantadas las infraestructuras propuestas por el Plan, las infraestructuras existentes a la aprobación del Plan podrán seguir integradas en los servicios, mejorado la respuesta de mínimos que garantiza el Plan."

Es decir, el Plan pretende establecer la coordinación de los servicios existentes, sin imponer más condiciones en cuanto a las características de los parques que la finalidad de servir para dar una " *respuesta a situaciones de emergencia*", finalidad esencial de todo servicio que deben tener establecidos los municipios; no obstante lo cual, el Plan contempla la posibilidad de que puedan realizarse las inversiones para adecuar los parques a las previsiones en él previstas, para lo cual no se desentiende de los recursos económicos necesarios, sino que, como ya hemos visto, en el apartado 11 del Plan, antes transcrito, se contemplan dichas fuentes de financiación.

De todo lo expuesto hemos de concluir que, dada la finalidad del Plan de coordinación de un servicio que no es de competencia autonómica, como es el de extinción y prevención de incendios, no puede estimarse que se ha vulnerado la exigencia de la memoria económica si en el mismo se contiene ya una previsión de dicha coordinación de los servicios municipales ya existentes y se contempla unas medidas de financiación mediante fondos de financiación previstos específicamente, con la finalidad de que los respectivos parques municipales se vayan adecuando a las previsiones del Plan. No se puede pretender el respeto de las potestades de los municipios para organizar el servicio y pretender imponer una financiación concreta, aun siendo facilitada por la Administración autonómica, cuya competencia es la de coordinación. Menos aún cabe reprochar al Plan, como se hace en el informe del órgano consultivo autonómico, no contener medidas de fomento para las inversiones que se ofrecen a los municipios por la Administración autonómica, porque esas medidas de fomento deben considerarse innecesarias cuando de las prestación de un servicio público de la relevancia como el de autos se trata, en que la calidad o mejora de su prestación son motivos más que suficientes para acogerse al sistema de financiación que se propone en el Plan.

De lo expuesto en los párrafos anteriores hemos de concluir, a los efectos de dar respuesta a la cuestión casacional objetiva, que, suscitado el debate en el ámbito meramente formal denunciado en el recurso y teniendo en cuenta que la norma reglamentaria impugnada afecta a las Administraciones locales, debe



extremarse la exigencia de la memoria económica, debiendo estimarse cumplimentada la exigencia cuando en el procedimiento de aprobación de la norma reglamentaria autonómica se elabora una memoria económica con la previsión de los gastos que comporta y los medios para su financiación por la Administración que aprueba la norma, por más que se deje al criterio de la soberana decisión de las corporaciones municipales asumir el cumplimiento de la norma reglamentaria con la aceptación de dicha financiación.

CUARTO. Examen de la pretensión accionada en el proceso.

De conformidad con el orden de los pronunciamientos que nos impone el artículo 93 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa debemos ahora examinar los motivos y pretensiones accionadas en el proceso, acorde a la respuesta dada a dicha cuestión. Pues bien, en el caso de autos, como ya se dijo, la pretensión al momento presente es que se declare que el defecto formal que se apreció por la Sala de instancia y sirvió de fundamento a la nulidad declarada, es improcedente y, conforme se suplica en el escrito de interposición, casemos la sentencia de instancia y desestimemos el originario recurso contencioso-administrativo. Sin embargo, como ya se ha adelantado, esa pretensión no puede ser acogida porque la sentencia de instancia justifica su decisión, no por el vicio formal que es objeto de estudio en este recurso, sino que acoge otros motivos que ni son objeto de examen y decisión en este recurso de casación, como ya se dijo, ni pueden servir para que nosotros nos pronunciamos sobre ellos por estar referidos a normativa autonómica. Que ello es así lo pone de manifiesto el contenido del fundamento tercero de la sentencia recurrida " *estimamos conveniente analizar también el segundo de los motivos... A la vista del contenido del Plan podemos concluir que excede claramente de lo que debe ser su contenido...* ".

Lo expuesto comporta que no podemos hacer la declaración que se suplica en el escrito de interposición porque ese segundo motivo, ni ha sido objeto de examen en el recurso, ni podría haberlo sido a la vista de que se funda en normativa autonómica. Bien es verdad que esa circunstancia hace perder fundamento al recurso de casación, su efecto útil, pero no lo es menos que una vez admitido el recurso de casación, el régimen legal actual impide a este Tribunal poder declarar su inadmisibilidad en un momento posterior, cuestión que, por otra parte, no se ha suscitado por ninguna de las partes. No obstante lo anterior y conforme después se expondrá, sí debe hacerse un pronunciamiento específico en cuanto a las costas procesales ocasionadas en la instancia.

QUINTO. Costas procesales.

De conformidad con lo establecido en el artículo 93.4º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, las costas ocasionadas en el recurso de casación de casación deberán ser abonadas por cada una de las partes las causadas a su instancia y la comunes por mitad. Por lo que se refiere a las costas ocasionadas en la instancia, no obstante la decisión adoptada, procede hacer el pronunciamiento que corresponda conforme a lo aquí concluido. En ese sentido se considera por este Tribunal que debe regir el mismo criterio de su no imposición expresa a ninguna de las partes, dado que de conformidad con lo establecido en el artículo 139 de la Ley procesal, este recurso de casación pone de manifiesto que concurren en el proceso serias dudas de hecho y de derecho.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero. La respuesta a la cuestión casacional objetiva es la reseñada en el fundamento tercero in fine.

Segundo. No ha lugar al presente recurso de casación 6896/2022 interpuesto por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, contra la sentencia 846/2022, de 1 de julio, dictada por la Sala de este orden jurisdiccional, con sede en Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de la mencionada Comunidad Autónoma, mencionada en el primer fundamento.

Tercero. No procede hacer concreta imposición de las costas ocasionadas en el recurso de casación ni en la instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes , haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso, e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.