



Roj: **STSJ CL 2832/2022 - ECLI:ES:TSJCL:2022:2832**

Id Cendoj: **47186330012022100437**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Valladolid**

Sección: **1**

Fecha: **29/06/2022**

Nº de Recurso: **582/2021**

Nº de Resolución: **822/2022**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **LUIS MIGUEL BLANCO DOMINGUEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CL 2832/2022,**

ATS 4198/2023,

STS 3830/2024

T.S.J.CASTILLA-LEON CON/AD

VALLADOLID

SENTENCIA: 00822/2022

Equipo/usuario: MMG

C/ ANGUSTIAS S/N

N.I.G: 47186 33 3 2021 0000558

Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000582 /2021

Sobre: ADMINISTRACION AUTONOMICA

De: FEDERACIÓN DE EMPLEADAS Y EMPLEADOS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DE U.G.T. CYL (FESP UGT CYL)

ABOGADO JOSÉ IGNACIO GÓMEZ ÚBEDA

PROCURADOR: D^a. MARIA CRISTINA GOICOECHEA TORRES

Contra: CONSEJERIA DE FOMENTO Y MEDIO AMBIENTE

ABOGADO: LETRADO DE LA COMUNIDAD

PROCURADOR:

S E N T E N C I A n° 822

ILMA. SRA. PRESIDENTA

DOÑA ANA M^a MARTÍNEZ OLALLA

ILMO./A. SR./A. MAGISTRADO/A.:

DOÑA ENCARNACIÓN LUCAS LUCAS. DON LUIS MIGUEL BLANCO DOMÍNGUEZ.

En Valladolid a, veintinueve de junio de dos mil veintidós.

VISTO por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Valladolid, el recurso contencioso-administrativo nº 582/2021 interpuesto por la FEDERACIÓN DE EMPLEADAS Y EMPLEADOS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DE LA UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DE CASTILLA Y LEÓN (FESP UGT CYL), representada por la procuradora Sra. Goicoecha Torres y defendida por el letrado Sr. Gómez Úbeda, impugnándose 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 (BOCyL nº 65 de 6 de abril), habiendo intervenido como parte demandada, la Administración de la Comunidad de Castilla y León, representada y defendida por sus Servicios Jurídicos, habiéndose seguido el procedimiento jurisdiccional ordinario previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa de 13 de julio de 1.998.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal de la parte actora interpuso recurso contencioso-administrativo contra resolución expresada en el encabezamiento.

SEGUNDO.- Reclamado el expediente administrativo, y una vez que fue remitido éste, se dió traslado a la parte recurrente para que formulara la demanda, lo que hizo en término legal, efectuando las alegaciones que se expresan en la fundamentación jurídica de esta resolución e interesando que se *"dicte sentencia por la que, con estimación del presente recurso contencioso-administrativo, se declare nulo de pleno derecho el Decreto 10/2021, de 31 de marzo, por el se aprueba el Plan Sectorial de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad de Castilla y León, y ahora recurrido, por vicios de forma y de procedimiento causante de su nulidad que se denuncian en los fundamentos jurídicos materiales de esta demanda; o subsidiariamente al pedimiento anterior y en todo caso, declare igualmente la nulidad de la disposición impugnada, por no ser conforme a derecho, el apartado 5 del Plan sectorial de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de la Comunidad de Castilla y León, que se incluye como Anexo a la disposición impugnada por los motivos que se contienen en el fundamento jurídico material quinto de esta demanda; o subsidiariamente de todo lo anterior, se declare la disconformidad a derecho, y su consiguiente nulidad, en lo relativo al personal colaborador y su superación de los límites de la actividad del voluntariado que origina el efecto sustitución de las funciones o servicios públicos a que están obligadas las entidades locales en prevención y extinción de incendios, que corresponde ser prestado por funcionarios conforme a los expuesto en el fundamento jurídico material sexto de esta demanda; todo ello con condena en costas a la Administración demandada.*

TERCERO.- La representación procesal de la Administración demandada contestó a la demanda, alegando la legalidad de la resolución recurrida e interesando la desestimación del recurso con imposición de costas.

CUARTO.- Las partes solicitaron el recibimiento del juicio a prueba, habiéndose acordado de conformidad con lo solicitado, y practicado la que consta en las actuaciones, formulándose seguidamente escrito de conclusiones, señalándose a continuación para votación y fallo del presente recurso el día 15 de junio del año 2022.

Ha sido Ponente de esta sentencia el Ilmo. Sr. Magistrado **D. LUIS MIGUEL BLANCO DOMÍNGUEZ**.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto de este recurso el Decreto 10/2021, de 31 de marzo, por el se aprueba el Plan Sectorial de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad de Castilla y León (BOCyL nº 65 de 6 de abril).

El Plan se incorpora como Anexo, recogiendo y desarrollando los objetivos, la organización territorial del sistema, así como la distintas tipologías de los parques y las características de las áreas de intervención.

La representación procesal de la parte actora pretende en este recurso la anulación de la disposición recurrida en los términos que indica en el suplico de su demanda.

En apoyo de tal pretensión alega los motivos que seguidamente y de manera resumida vamos a exponer, si bien con carácter previo debemos hacer constar que consideramos que el primer apartado de los Fundamentos de Derecho no constituye un motivo de impugnación, ya que es la propia parte actora la que en el apartado segundo identifica el "primer motivo de impugnación".

Pues bien, la representación procesal de la parte actora considera que el Decreto 10/2021 es nulo de pleno derecho, con arreglo al artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas por los siguientes motivos.

En primer lugar, dice que el apartado 4 de la Memoria, que se refiere al impacto económico y presupuestario del Decreto, no respeta las exigencias legales contenidas en el artículo 129.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y en el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León en relación con la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, todo ello

en el marco del artículo 7.3 de la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Afirma en este sentido que en contra de lo que dice la Memoria, el Decreto sí tendrá impacto para los municipios de más de 20.000 habitantes y que no están justificados los cálculos que se hacen del coste de la implantación de la norma impugnada para los municipios de menos de 20.000 habitantes.

En segundo lugar, considera que no se ha recabado el informe preceptivo del Consejo Regional del Voluntariado, lo que infringe lo dispuesto en los artículos 76 y 75.6 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León en relación con el artículo 36.4.e) de la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del voluntariado de Castilla y León.

En tercer lugar, alega que el Decreto 10/2021 infringe el principio de seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 de la Constitución española.

Hace esta afirmación a la vista del uso de los términos "intervinientes" y "turno" en relación con la tipología de los parques que prevé el Decreto 10/2021, destacando que la redacción definitiva difiere de la de proyectos anteriores en las que se hablaba no de turno sino de actuación.

En último lugar, considera que el Decreto 10/2021 vulnera los principios de no sustitución y de complementariedad del voluntariado que resultan de los artículos 4.2, 5.2.d), 18.1.j) de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado y de los 3.3, 5.f) y 7.f) de la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del Voluntariado de Castilla y León.

SEGUNDO.- Antes de entrar en el análisis de los distintos motivos de impugnación que se contienen en la demanda conviene recordar aquellos aspectos que resultan de interés a la vista de las alegaciones de las partes, según resultan del Decreto 10/2021, de 31 de marzo que se impugna y de los distintos apartados del Plan

El Plan Sectorial de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad de Castilla y León tiene por objeto, según su apartado 2, *"establecer un modelo que garantice a los ciudadanos una respuesta de mínimos en la prestación de este servicio esencial en el territorio de Castilla y León, debiendo contener criterios de actuación, objetivos y prioridades, para una prestación homogénea y adecuada al sistema de protección ciudadana"*.

El apartado 3 establece los objetivos del Plan, entre los que cabe destacar los siguientes:

"- 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.

- Definir la tipología de parques de bomberos en función de las características de cada una de las áreas de intervención, así como de los parques definidos para las áreas colindantes y los servicios en los que se integran.

- Determinar las características y dotaciones mínimas para cada tipo de parque.

-(...)

- Establecer un sistema de respuesta integrado del conjunto de parques a nivel provincial, que permitan una mayor eficiencia.

-(...)

- Establecer una estructura, organización y funcionamiento de los servicios de prevención y extinción de incendios para su adecuación al sistema de protección ciudadana".

El apartado 4 se ocupa de la distribución de los parques de bomberos en el conjunto de la Comunidad de Castilla y León, que se establece sobre la base de la demarcación provincial, configurándose diferentes áreas de intervención dentro de cada provincia, que serán la base de actuación de cada uno de los parques.

Estas "Áreas de Intervención" (que son 105) adquieren el nombre del núcleo de población seleccionado para el emplazamiento del parque de bomberos, están integradas en cada una de las provincias y tienen un carácter funcional, esto es, de operatividad de los medios asignados a cada una de ellas, cuya articulación se estipula a través de la ubicación del parque definido para dicha área.

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.



El Plan contempla en el apartado 5 cuatro tipos de parques de bomberos (Tipo 1, Tipo 2, Tipo 3.a y Tipo 3.b), atendiendo a la vulnerabilidad poblacional, al riesgo estadístico y a los diferentes peligros específicos de cada una de las áreas de intervención.

Por otro lado, según el apartado 9 del Plan, todos los parques de bomberos, con independencia de su tipología, se integrarán en el Servicio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento municipal o provincial del ayuntamiento o la diputación a la que pertenezcan y que hayan desplegado en el desarrollo de las competencias que le son propias.

Las administraciones responsables de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento, deben contar con una estructura específica que garantice su funcionamiento 24 horas al día 365 días al año, asegurando al menos para los parques más grandes, tipo 1 y 2, una respuesta permanente, parques sobre los que se vertebrarán los servicios y en los que se apoyan los parques 3a y 3b, parques más pequeños, que pueden ver reforzada sus actuaciones con el respaldo de los parques más grandes.

Conforme al apartado 5 del Plan, Los parques Tipo 1 se ubican en municipios de más de 20.000 habitantes que dan respuesta a sus Áreas de Intervención y se constituyen como parques de referencia para el conjunto de la provincia.

De entre sus características y dotaciones mínimas, debemos destacar la exigencia de 24 horas presenciales, tiempo de salida de 5 minutos y cuatro intervinientes por turno como mínimo.

Los parques Tipo 2 se ubican en municipios de menos de 20.000 habitantes y tienen como características y dotaciones mínimas la exigencia de 24 horas presenciales, tiempo de salida de 5 minutos y tres intervinientes por turno como mínimo.

Los parques Tipo 3a se ubican ubicados en municipios de menos de 20.000 habitantes que atienden áreas de intervención cuyos riesgos son inferiores a la media de los de las áreas de intervención del resto de la provincia.

De entre sus características y dotaciones, debemos destacar 24 horas no presenciales, tiempo de salida 15 minutos y dos intervinientes por turno como mínimo.

Los parques Tipo 3b se ubican en municipios de menos de 20.000 habitantes, que atienden áreas de intervención cuyos riesgos son pocos significativos y no justifican la existencia de un parque de nivel superior.

Se prevé como características y dotaciones mínimas, entre otras, la disponibilidad de intervinientes según circunstancias particulares del área de intervención.

Finalmente, en cuanto a los criterios de actuación (apartado 7 del Plan), se prevé que los parques Tipo 1 existentes se constituyan como parques de referencia, para dar apoyo a otros parques de bomberos de la provincia cuando sea requerida su asistencia y dentro de una estructura escalonada, así como que las administraciones provinciales y municipales procuren acuerdos para garantizar la mejor respuesta.

Desde los servicios provinciales o municipales que reciben el aviso de intervención y de acuerdo a las características de la emergencia, se activarán los parques que se consideren más adecuados, valorando la actuación de los parques ubicados en el área de intervención como los de respuesta más inmediata, así como los de las áreas de intervención colindante de la provincia u otra provincia o comunidad autónoma, siempre que cuenten con los acuerdos necesarios para poder garantizar esta respuesta.

TERCERO.- Expuestas las características esenciales del Plan, procede que entremos en el análisis de los distintos motivos impugnatorios.

La 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).

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.

SEXO.- 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 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).

SÉPTIMO.- A la vista de que han sido objeto de controversia otras cuestiones, consideramos que debemos analizar las mismas para así depurar otros defectos en los que pudiera incurrir el Decreto impugnado.

Sostiene la parte actora que no se ha recabado el informe del Consejo Regional del Voluntariado de Castilla y León, lo que constituye una infracción del artículo 76 y 75.6 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León en relación con el artículo 36.4.e) de la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del voluntariado en Castilla y León.

El planteamiento del que parte la actora es equivocado por las razones que expone la representación procesal de la Administración demandada.

Debe recordarse que el voluntariado de protección civil tiene una regulación específica, constituida por la Ley 17/2015, de 19 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (legislación básica estatal) y por la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León, además de por el Decreto 106/2004, de 14 de octubre, por el que se crea el registro del voluntariado de Protección Civil de Castilla y León.

Esta regulación específica trae causa de la Disposición Adicional Primera de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, que dice: *"La realización de actividades de voluntariado en el ámbito de la protección civil se regulará por su normativa específica, aplicándose la presente Ley con carácter supletorio".*

El artículo 36.4.e) de la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del voluntariado en Castilla y León, que se invoca como infringido (hoy está derogado por disposición final 1.22 de la Ley 5/2021, de 14 de septiembre, del Tercer Sector Social en Castilla y León y de modificación de la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del Voluntariado en Castilla y León), decía: *"Corresponderán al Consejo Regional del Voluntariado de Castilla y León las siguientes funciones: e) Conocer e informar con carácter preceptivo los proyectos de disposiciones normativas de carácter general que aborden directamente la ordenación de la actividad del voluntariado, así como la planificación regional de sus acciones".*

Como se ve este artículo se refiere al voluntariado, pero no a los servicios de protección civil, que es a los que, en su caso, les podría afectar la regulación que se contiene en el Decreto, sin entrar ahora a valorar si esa regulación les afecta *"directamente"*.

Y, en todo caso, el órgano consultivo para la regulación de los servicios de protección civil es otro, que es la hoy denominada *"Comisión de Protección Ciudadana de Castilla y León"*, terminología introducida por la Disposición Adicional Quinta de la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León.

El artículo 2 del Decreto 73/2005, de 20 de octubre, por el que se crea la Comisión de Protección Civil de Castilla y León (hoy, como acabamos de decir Comisión de Protección Ciudadana de Castilla y León) define a la misma como *"el órgano colegiado de carácter consultivo, deliberante, coordinador y homologador en materia de protección civil, adscrito a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial"*.

Y entre sus funciones, el artículo 2, especifica: *"Informar las disposiciones normativas que por afectar a la seguridad de las personas, bienes y medio ambiente, tengan relación con la protección civil"*.

Obra en el expediente administrativo el informe de esta Comisión tras la sesión de 30 de octubre de 2018.

Consiguientemente, debe rechazarse este motivo de impugnación porque no resulta de aplicación la normativa que se cita y porque consta que la aplicable se ha cumplido.

OCTAVO.- Continuando con los motivos impugnatorios de la demanda y alterando el orden con el que la parte actora los expone en su demanda, nos parece más útil continuar con el referido a la infracción de los principios de no sustitución y complementariedad del voluntariado, que resultan de los artículos 4.2, 5.2.d), 18.1.j) de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado y de los artículos 3.3, 5.f) y 7.f) de la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del Voluntariado de Castilla y León.



De los preceptos citados resulta, como destaca la representación de la parte actora, que la realización de actividades de voluntariado no puede sustituir a las Administraciones públicas en el desarrollo de funciones o en la prestación de servicios públicos a los que están obligadas por ley y que tales actividades han de ser complementarias respecto a las actuaciones de las Administraciones públicas.

Por su parte, 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".

NOVENO.- Expuesto el marco normativo general que resulta de aplicación, debemos volver a prestar atención a las principales características del modelo que diseña el Plan aprobado por el Decreto 10/2021, a las que nos hemos referido más arriba.

Ya hemos dicho que 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.

DÉCIMO.- 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 que 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.

UNDÉCIMO.- La representación procesal de la parte actora considera que el Decreto impugnado vulnera el principio de seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 de la Constitución española.

A tal efecto recuerda que el apartado 5 del Plan recoge la tipología de los parques, define las cuatro categorías y establece para cada una de ellas un determinado número de intervinientes como mínimo por turno.

A su juicio, la vulneración del aludido principio se produciría porque no se define con claridad qué se entiende por interviniente y por turno, y porque la redacción definitiva difiere de la de proyectos anteriores en las que se hablaba no de turno sino de actuación.

La infracción al principio de seguridad jurídica no puede examinarse en los términos generales en que lo hace la Administración demandada, sino en el contexto del Plan.

Por esta razón nos ha parecido más oportuno tratar esta alegación al final.

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.

DECIMOSEGUNDO.- De conformidad con el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción las costas se imponen a la Administración demandada, al estimarse el recurso y no poder apreciar dudas de hecho, ni de derecho

En aplicación del principio de moderación, del que se hacen eco diversas sentencias del Tribunal Supremo, como son las de 19 y 25 de febrero de 2010, en atención a la dificultad del asunto y a la labor efectivamente realizada en el procedimiento, se considera que la cantidad máxima a que debe ascender la tasación de costas a realizar por todos los conceptos, excepto el Impuesto sobre el Valor Añadido, ha de ser la cifra de 2.000 euros.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

PRIMERO: Estimar el presente recurso contencioso-administrativo nº 582/2021 interpuesto por la representación procesal de la FEDERACION DE EMPLEADAS Y EMPLEADOS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DE LA UNION GENERAL DE TRABAJADORES DE CASTILLA Y LEÓN (FESP UGT CYL) 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 (BOCyL nº 65 de 6 de abril) que se anula por su disconformidad con el ordenamiento jurídico.

SEGUNDO: Las costas se imponen a la Administración demandada en los términos y con el límite establecido en el último Fundamento de Derecho.

Notifíquese esta resolución a las partes.

Esta sentencia no es firme y contra la misma cabe interponer recurso de casación que se preparará ante esta Sala en el plazo de 30 días (artículo 89.1 de la LRJCA), contados desde el siguiente al de la notificación de esta resolución, mediante escrito en el que se dé cumplimiento a los requisitos del artículo 89.2, con remisión a los criterios orientativos recogidos en el apartado III del Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, publicado en el BOE nº 162 de 6 de julio de 2016, y previa consignación en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este órgano jurisdiccional en el Banco Santander, con nº 4635 0000 93 0582 21, de un depósito de 50 euros, debiendo indicar en el campo concepto del documento resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso".

Quien disfrute del beneficio de justicia gratuita, el Ministerio Fiscal, el Estado, las Comunidades Autónomas, las entidades locales y los organismos autónomos dependientes de todos ellos están exentos de constituir el depósito (DA 15.ª LOPJ).

Una vez firme esta sentencia, devuélvase los autos originales y el expediente al órgano judicial de procedencia, acompañándose testimonio de la misma y publíquese en el BOCyL (artículo 72.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

Así por esta sentencia lo pronunciamos, mandamos y firmamos.