

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN ARAGÓN

ANTONIO EZQUERRA HUERVA

Profesor titular de Derecho Administrativo

Universitat de Lleida

Sumario: 1. Ley 1/2013, de 7 de marzo, de Regulación y Coordinación de Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento. 2. Decreto 232/2012, de 23 de octubre, por el que se modifican los órganos de participación de los Espacios Naturales Protegidos declarados en Aragón.

1. Ley 1/2013, de 7 de marzo, de Regulación y Coordinación de Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento

En ejercicio de las competencias asumidas en materia de protección civil (artículo 71.57.^a de su Estatuto de Autonomía), las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Aragón, posteriormente modificada por las leyes 15/2003, de 17 de marzo, y 4/2004, de 22 de junio. Dicha Ley aborda, entre otras cuestiones, el reparto de competencias en el área de protección civil entre las distintas administraciones públicas, reparto de competencias que se completaba por otras normas como son la legislación básica y la aragonesa en materia de régimen local. En tal sentido, los artículos 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, y 44 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, establecen la obligación de que todos los municipios de más de veinte mil habitantes presten como servicio mínimo el de “protección civil, prevención y extinción de incendios”. Todo ello sin perjuicio de la obligación legal de las diputaciones provinciales de prestar asistencia a los municipios para establecer los servicios municipales obligatorios y garantizar su prestación integral y adecuada en todo el territorio de la provincia y de prestar aquellos servicios públicos que tengan carácter supracomarcal o supramunicipal.

La experiencia habida desde entonces en el terreno de la protección civil ha llevado a las Cortes de Aragón a considerar necesaria la creación de unos servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de Aragón, objetivo este al que obedece la Ley 1/2013, de 7 de marzo, referenciada. En efecto, tal como pone expresamente de manifiesto el preámbulo de la Ley en cuestión, “en la gestión administrativa de la prevención y atención de siniestros o emergencias, tanto derivadas de catástrofes naturales como del riesgo inherente derivado de las múltiples actividades cotidianas, como extinción de incendios industriales, urbanos y rurales, rescate de personas en accidentes de tráfico, achique de agua o retirada de objetos peligrosos de la vía pública, así como la demanda social de una intervención ágil y eficaz de los servicios de emergencias, justifican la creación mediante la presente ley de los Servicios de

Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, de ámbito preferentemente provincial”.

La creación de dichos servicios tiene, por lo tanto, como finalidad primordial conseguir una cobertura integral en todo el territorio de Aragón mediante una organización específica que preste el necesario soporte técnico y profesional y los medios operativos precisos para remediar situaciones de emergencia. En tal sentido, los factores geográficos de Aragón, su baja densidad de población y el elevado número de municipios con escasos recursos económicos, unido todo ello a la actual complejidad competencial, determinan, a juicio del legislador aragonés, la necesidad de una actuación conjunta de todas las administraciones públicas implicadas bajo la coordinación del Gobierno de Aragón.

A la luz de todo ello, los objetivos concretos de la Ley quedan definidos en los siguientes términos:

- a) Coordinar territorialmente los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento como instrumento operativo al servicio de la protección civil, de modo que se garantice su prestación integral y adecuada en todo Aragón, según los principios de solidaridad y equilibrio territorial, con el máximo rendimiento de los medios personales, materiales y tecnológicos.
- b) Potenciar los servicios operativos de los bomberos profesionales mediante la colaboración instrumental, la asistencia recíproca y el mutuo auxilio de todas las administraciones públicas intracomunitarias implicadas, para garantizar una respuesta eficaz, rápida y contundente, y el fomento de fórmulas asociativas públicas para la gestión de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento, con unas dotaciones mínimas.
- c) Coordinar y mejorar la operatividad y calidad de estos servicios en sus actuaciones preventivas y de atención de emergencias y servicios urgentes, como rescates, incendios y siniestros con mercancías peligrosas y servicios no urgentes de colaboración ciudadana.
- d) Homogeneizar los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento y fijar unas bases mínimas y comunes en su régimen jurídico y en el del estatuto jurídico de sus empleados.

Con el fin de satisfacer dichos objetivos, la Ley se compone de un total de cuarenta y cinco artículos, divididos en siete títulos con sus correspondientes capítulos.

El título I de la Ley se denomina “Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento”. En el capítulo I se recogen el “Concepto, funciones y principios de actuación” de dichos servicios, a los que corresponden tareas de prevención, intervención y rehabilitación de situaciones de emergencia, siniestros, grave riesgo, catástrofe o calamidad pública que se produzcan dentro de su ámbito de actuación, respondiendo con los medios humanos y materiales necesarios a fin de evitar en lo posible la pérdida de vidas humanas, proteger a terceros, reducir los daños materiales y restaurar la normalidad, todo ello conforme a los principios de celeridad, oportunidad, proporcionalidad, cooperación, asistencia activa y lealtad institucional entre las administraciones públicas.

En el capítulo II se regulan las “Competencias de las Administraciones públicas”, y se enumeran las que corresponden tanto a las distintas entidades locales aragonesas como al Gobierno de Aragón, que se erige como coordinador de dichos servicios, impulsando la cooperación y colaboración entre las distintas administraciones públicas a fin de garantizar la prestación de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento en todo el territorio de Aragón. Asimismo, se establece la posibilidad de prestar dichos servicios a través de fórmulas de carácter asociativo, sin perjuicio de la autonomía y de la potestad de autoorganización que tengan las entidades titulares.

El capítulo III se refiere al personal, estableciendo qué se entiende por personal operativo, por bomberos voluntarios y por personal de empresa, e indicando cuáles son sus respectivas funciones. Es importante destacar que se establece la consideración de los bomberos de las administraciones públicas como agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones. El capítulo concluye con un artículo referido a la “Colaboración ciudadana”, entendida esta no solo como básica, sino exigible por ley para la prevención, la intervención y el salvamento de bienes y personas en caso de siniestros o emergencias individuales y colectivas, aunque con ocasión de estas se puedan producir lesiones en los derechos individuales u ocasionar perjuicios patrimoniales o se requiera imponer prestaciones personales y hacer requisas u ocupaciones temporales de todo tipo de bienes, de acuerdo con lo establecido en la legislación estatal y con las compensaciones que se establezcan en la legislación vigente.

El título II de la Ley, denominado “Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento”, regula en su capítulo I el concepto, los órganos y las funciones de coordinación que corresponden al Gobierno de Aragón y al Departamento competente en materia de protección civil, así como la Comisión de Coordinación, que se crea en el capítulo II como órgano consultivo y de participación en la materia, cuyo objeto es ser el foro a través del cual las administraciones públicas y las organizaciones sindicales analicen, debatan y acuerden actuaciones en la materia.

Asimismo, como instrumento al servicio de la coordinación se crea en el capítulo III el Registro de Bomberos de Aragón, en el que se inscribirán los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento y su personal.

El título II concluye con el capítulo IV, que aborda los “Medios técnicos de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento”, sin perjuicio de su ulterior concreción mediante desarrollo reglamentario.

El título III, rubricado “Organización y estructura de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento”, establece en su capítulo I que los servicios tendrán una distribución territorial basada en parques y subparques cuyas dotaciones mínimas de personal, instalaciones y utensilios determinará el Gobierno de Aragón.

En el capítulo II se aborda la “Estructura organizativa y funcional” de los servicios, que se organizan en cuerpos, y se determinan las funciones que corresponden a cada uno de ellos. Se regula, igualmente, la Jefatura del Servicio, a la que corresponde la planificación, dirección, coordinación y supervisión de las actuaciones operativas de este.

En el título IV, “Formación y Academia Aragonesa de Bomberos”, se regula la Academia Aragonesa de Bomberos, a la que corresponden la formación, el perfeccionamiento, el reciclaje y la especialización continuos de los bomberos profesionales, para conseguir, de este modo, la mejor prestación y coordinación del servicio de bomberos con otros servicios de intervención y la igualdad entre los profesionales que lo integran, con independencia del servicio al que pertenezcan.

El título V regula los derechos y deberes, las distinciones y condecoraciones, así como la necesidad de que el personal de estos servicios cuente con un seguro y defensa jurídica para las causas que se sigan contra ellos como consecuencia de actuaciones en

el ejercicio de sus funciones. Igualmente, se aborda la salud laboral de su personal, incluyendo, en todo ello, a los bomberos voluntarios.

El título VI regula el régimen disciplinario del personal de los servicios, en atención al principio constitucional de reserva de ley.

Para finalizar, en su título VII la Ley establece una previsión de los medios de financiación de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de Aragón.

Esta ley se completa con seis disposiciones adicionales. En la primera se establece la obligación legal para el Gobierno de Aragón de desarrollar, en el plazo de un año, lo dispuesto en el artículo 20.3 sobre organización territorial de los servicios; en la segunda se aclaran las competencias sobre incendios forestales; en la tercera se fija un plazo máximo de dieciocho meses para la creación de la Academia Aragonesa de Bomberos; en la cuarta se establece el régimen transitorio hasta la puesta en funcionamiento de la Academia Aragonesa de Bomberos; en la quinta se hace referencia a la futura regulación de la organización autonómica en materia de prevención, extinción de incendios y salvamento; y en la sexta se alude a la posible imposición de una contribución especial.

Cuenta también con dos disposiciones transitorias, en las que se dictan normas sobre la adaptación a la ley de los reglamentos internos de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de Aragón y las condiciones de integración del personal de las entidades locales en los órganos gestores de dichos servicios.

Por último, hay una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, relativas a la habilitación del Gobierno de Aragón para el desarrollo reglamentario de la Ley y a la fecha de entrada en vigor del presente texto legal.

2. Decreto 232/2012, de 23 de octubre, por el que se modifican los órganos de participación de los Espacios Naturales Protegidos declarados en Aragón

El Estatuto de Autonomía de Aragón, Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, en su artículo 71.21.^a, atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón —en el ámbito de las competencias exclusivas, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los

artículos 140 y 149.1 de la Constitución— la materia de espacios naturales protegidos, lo que incluye la regulación y declaración de las figuras de protección, la delimitación, la planificación y la gestión de estos espacios y de los hábitats protegidos situados en Aragón. Asimismo, en su artículo 61 apartado 1 se establece que la Comunidad Autónoma de Aragón crea y organiza su Administración propia conforme a la ley.

Por su parte, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, establece en su artículo 36 que la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos corresponden a las comunidades autónomas en cuyo ámbito territorial se ubiquen. En desarrollo de dicha norma estatal básica, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón, en cuyo artículo 20.2 se dispone que la administración y gestión de los espacios naturales protegidos corresponden al Departamento competente en materia de conservación de la naturaleza. A su vez, en su artículo 45.1 establece que estos dispondrán de un órgano consultivo y de participación social denominado patronato, cuya composición se establecerá en la norma de declaración del espacio natural protegido, debiendo garantizarse una representación equilibrada de las distintas administraciones públicas e intereses sociales implicados.

Con arreglo a la precitada Ley han sido declarados en Aragón varios espacios naturales protegidos, previendo en las correspondientes normas de declaración la composición de los diferentes patronatos, todos ellos adscritos al Departamento competente en materia de conservación de la naturaleza.

Por otro lado, la Ley 24/2001, de 26 de diciembre, de creación del Patronato del Monumento Natural de San Juan de la Peña y de modificación de los órganos colegiados de los espacios naturales protegidos, establece en su disposición final primera que el Gobierno de Aragón podrá modificar mediante decreto la composición de los órganos colegiados de los espacios naturales protegidos.

El Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, en virtud del Decreto 333/2011, de 6 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba su estructura orgánica, tiene atribuida, entre otras, la competencia en materia de coordinación, planificación y gestión de la Red de Espacios Naturales Protegidos.

Mediante el Decreto objeto del presente comentario se pretende adaptar la composición de los actuales órganos colegiados de los espacios naturales protegidos a la nueva

organización departamental de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, en especial al nuevo Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, así como incluir en dichos órganos colegiados representantes de áreas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón pertinentes en cuanto a la materia tratada.

Igualmente, se incorpora un representante del Consejo de Protección de la Naturaleza en los patronatos de todos los espacios naturales protegidos en Aragón, así como una adecuada representación de las organizaciones profesionales agrarias y de las asociaciones de empresarios con implantación en el área de influencia socioeconómica, lo cual resulta más ajustado para la gestión de dichos espacios.

Por otro lado, se extingue el Patronato del Paisaje Protegido de las Fozes de Fago y Biniés, quedando este subsumido en el Patronato de los Valles Occidentales, del que pasarán a formar parte un representante del Ayuntamiento de la Canal de Berdún y un representante de cada uno de los ayuntamientos de Fago y Jasa. De este modo, este órgano consultivo aúna los distintos intereses públicos y sociales implicados en el área de influencia socioeconómica del Parque Natural de los Valles Occidentales y del Paisaje Protegido.

Por lo que se refiere a los cuatro monumentos naturales ubicados en la provincia de Teruel —Grutas de Cristal de Molinos, Puente de Fonseca, Nacimiento del Río Pitarque y Órganos de Montoro—, estos disponen ya en la actualidad de un único órgano consultivo y de participación social, el Patronato de los Monumentos Naturales del Maestrazgo. El presente Decreto adecúa y actualiza el número de los representantes comarcales y de la propiedad privada que integran dicho órgano colegiado.

Por su parte, el Decreto 232/2012, de 23 de octubre, procede igualmente a actualizar los miembros del Patronato del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido, integrando entre sus miembros a un representante del Parc National des Pyrénées y a un representante de la Guardia Civil de Huesca.

Conviene subrayar, en fin, que el Decreto objeto del presente comentario ha sido objeto de una importante corrección de errores y omisiones a través del Decreto 38/2013, de 19 de marzo.