

Nº Ref: SL/SAT/rmd

Asunto: Remisión documentos. Expte.: 776/19

Remitente: SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA (Servicio de Legislación)  
Destinatario: DIRECTOR GENERAL DE EMERGENCIAS Y PROTECCIÓN CIVIL

En relación con el proyecto de DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO ANDALUZ DEL FUEGO, se le remite informe del Gabinete Jurídico con número SSCC2020/139.

Una vez adaptado el proyecto de Decreto a las recomendaciones del citado informe, o justificada su no inclusión, es necesario que nos remitan un nuevo texto definitivo de proyecto de Decreto, junto con el expediente completo, precedido de un índice y numerado a los efectos de continuar su tramitación mediante solicitud de informe al Consejo Consultivo de Andalucía.

Igualmente, le informo, para su conocimiento y efectos oportunos y en relación con el portal de transparencia, de la necesidad de publicar el referido proyecto de acuerdo con lo establecido en el artículo 13.1. c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía que declara:

“Los proyectos de reglamentos...**se publicarán cuando se solicite, en su caso, el dictamen... del Consejo Consultivo de Andalucía.** La publicación de los proyectos de reglamentos no supondrá, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.”

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO  
Fdo.: Eugenio Benítez Montero.



Avenida de Roma, s/n. Palacio de San Telmo. 41071 Sevilla  
Teléfono: 955 03 55 28. Fax 955 03 55 93

EUGENIO BENITEZ MONTERO		27/11/2020 11:28	PÁGINA 1/1
VERIFICACIÓN	BndJAYT5TBY9P4PK2KBHVWZVC77D5W	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	
			

**INFORME SSCC2020/139 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL CONSEJO ANDALUZ DEL FUEGO.**

**Asunto: Disposición de carácter general: Decreto. Materia administrativa: medio ambiente. Consejo Andaluz del Fuego. Derogación del Decreto 290/2003, de 14 de octubre.**

Remitido por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, proyecto de Decreto referenciado para su informe, conforme al artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes:

**ANTECEDENTES**

**ÚNICO.-** Con fecha 5 de noviembre de 2020 se ha remitido proyecto de decreto arriba referenciado, adjuntándose el expediente a través de un consigna.

**CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.-** El proyecto de Decreto tiene por objeto la regulación del Consejo Andaluz del Fuego. Según la Memoria Justificativa:

*“Este Decreto aprueba un nuevo Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Andaluz del Fuego. En el momento actual, razones derivadas de la necesidad de incorporar disposiciones acordes con la actual estructura orgánica de la Administración de la Junta de Andalucía, especialmente para adaptarla a la nueva estructura de la Secretaría General de Interior y Espectáculos Públicos, unidas a la necesaria vocación de permanencia de las normas jurídicas y a la experiencia acumulada a lo largo de los más de diez años de vigencia de este Decreto, hacen preciso abordar una sustitución el régimen contenido en el Decreto 290/2003, de 14 de octubre. Por su parte, también se procede a adaptarlo a Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, a la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía y a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.*

*De acuerdo con las Directrices de Técnica Normativa, (Acuerdo, del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005) es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones. Por esto, se ha optado por aprobar un Decreto nuevo, en lugar de un Decreto de modificación parcial del Decreto 290/2003, de 14 de octubre, lo que redundará en una más fácil lectura del Reglamento”.*

También se deroga el mentado Decreto 290/2003, de 14 de octubre, por el que se regula la composición, organización y régimen de funcionamiento del Consejo Andaluz del Fuego. Dado que el proyecto reproduce literalmente gran parte del citado Decreto, el presente Informe se limitará a valorar las novedades introducidas, incidiendo en aquellas cuestiones que deriven de la aplicación de las novedades introducidas por la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	25/11/2020	PÁGINA 1/5
VERIFICACIÓN	Pk2jm8AX6F423RTNP3A32YYA7WwFUS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	

Desde el punto de vista formal, nos encontramos ante una norma interna de la Administración de la Junta de Andalucía, que ha sido encuadrado por el Tribunal Constitucional, a efectos de delimitación competencial, en la función o potestad ejecutiva, en la medida en que aquella delimitación exige incluir en ésta toda actividad que no sea normación con efectos *ad extra* (Sentencias del Tribunal Constitucional 208/1999, 103/1999, 21/1999, 196/1997, 243/1994, 360/1993, 198/1991, 249/1988, 7/1985, 81/1984, 57/1982, 39/1982, 35/1982, 18/1982, 1/1982 y 33/1981).

**SEGUNDA.-** Por lo que se refiere al rango normativo para la creación de estos órganos, el artículo 89.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, exige rango de decreto solo en ciertos casos, alguno de los cuales se cumple en el supuesto que nos ocupa, dado que el Consejo tiene funciones de “*informe*” -párrafo a), y los cargos de la Presidencia y Vicepresidencia, son nombrados por decreto -párrafo b)-. Por todo ello entendemos correcto el rango de decreto para la aprobación del presente proyecto, lo cual debería constar en la parte expositiva.

**TERCERA.-** Las competencias de la Comunidad Autónoma en cuya virtud se fundamenta el proyecto de Decreto, se halla en el artículo 46.1 del Estatuto de Autonomía, el cual dispone que son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma “*La organización y estructura de sus instituciones de autogobierno*”.

Más concretamente, el artículo 66.1 del Estatuto establece que “*Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de protección civil que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios respetando las competencias del Estado en materia de seguridad pública*”.

**CUARTA.-** En lo que respecta al marco normativo en el que se encuadra el presente proyecto, el artículo 47 de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía, preceptúa que:

*“1. Se crea el Consejo Andaluz del Fuego, como órgano colegiado adscrito a la Consejería competente en materia de protección civil, con carácter consultivo y de participación en desarrollo de la materia objeto del Título III de la presente Ley.*

*2. El Consejo Andaluz del Fuego, integrado por representantes de la Administración de la Junta de Andalucía, de las entidades que integran la Administración Local y de los sindicatos más representativos en el ámbito de la Administración Local en la Comunidad Autónoma de Andalucía, tendrá la composición, estructura y régimen de funcionamiento que se determina en la presente Ley y en el Reglamento de desarrollo previsto en la Disposición Adicional Unica.*

*3. Son funciones del Consejo Andaluz del Fuego las siguientes: a) Emitir informe, con carácter preceptivo, en los supuestos previstos en el artículo 37.2 de la presente Ley. b) Proponer criterios de coordinación, cooperación y asistencia entre los distintos Servicios de Prevención y Extinción de*

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	25/11/2020	PÁGINA 2/5
VERIFICACIÓN	Pk2jm8AX6F423RTNP3A32YYA7WwFUS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	

*Incendios y Salvamento de Andalucía. c) Proponer modificación de la normativa o adopción de medidas encaminadas a la prevención de riesgos. d) Aquellas otras que le atribuya la legislación vigente.*

*4. El Consejo Andaluz del Fuego, presidido por el titular de la Consejería competente en materia de protección civil, podrá funcionar en Pleno o en Comisión Permanente”.*

La Disposición Adicional Única de la citada Ley establece que “*El Consejo de Gobierno aprobará en el plazo de un año el Reglamento de composición, organización y régimen de funcionamiento del Consejo Andaluz del Fuego*”.

Por lo que se refiere a la normativa en materia de órganos colegiados, resultan de aplicación la Ley 9/2007, de 22 de octubre, así como la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

**QUINTA.-** En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el borrador de Decreto consta de un artículo, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales, y un Anexo que incluye el Reglamento, el cual consta de 8 artículos.

**SEXTA.-** Entendemos que se ha cumplimentado hasta ahora la tramitación procedimental prevista con carácter general, para la elaboración de los reglamentos, en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

6.1.- Consideramos especialmente relevante que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 43.5 y 45.1.c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, se motive debidamente en el expediente que el trámite de audiencia a la ciudadanía cuyos derechos e intereses legítimos, se han considerado afectados por el decreto proyectado, se haya conferido precisamente a través de cada una de las entidades reconocidas por la Ley que constan en el mismo, en cuanto se consideren que la agrupe o la represente y que sus fines guardan relación directa con el objeto de la disposición.

6.2.- En cuanto al Dictamen del Consejo Consultivo, el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, que regula dicho órgano, establece que será consultado preceptivamente en los “*Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones*”. Ya hemos adelantado que nos encontramos ante un reglamento organizativo. No obstante, se está ejecutando el artículo 47.2 de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre.

Según la STS de 24 de noviembre de 2005, Rec. Nº 4035/2005: “*Es cierto que, como se aduce al contestar la demanda por la Letrada de la Junta de Andalucía, nada impide que el reglamento organizativo trate cuestiones que, a su vez, se encuentren recogidas en normas de rango legal, pues hemos de tener en cuenta, como ya se razonaba en la Sentencia de esta Sala y Sección de 9 de julio de 1993, que los conceptos de reglamento organizativo y reglamento ejecutivo no son contrapuestos, <<pues, en efecto, también un reglamento organizativo puede ser ejecutivo, si es que desarrolla o ejecuta los principios organizativos de una ley>>*”.

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	25/11/2020	PÁGINA 3/5
VERIFICACIÓN	Pk2jm8AX6F423RTNP3A32YYA7WwFUS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	

Por tanto, ha de recabarse el Dictamen del Consejo Consultivo, pues a pesar de tratarse de un reglamento organizativo, se está ejecutando el artículo 47.2 de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre. Así se corrobora por el hecho de que el Decreto 290/2003, de 14 de octubre, fue informado mediante el Dictamen nº 340/2003, de 18 de septiembre.

**SÉPTIMA.-** Entrando a analizar el borrador remitido, se formulan las siguientes observaciones:

7.2.- **Artículo 1.** En el apartado 3 advertimos que la aplicación de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, así como de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, no sólo tendrá carácter supletorio. De este modo, el artículo 91.1 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, preceptúa que *“ Los órganos colegiados de la Administración de la Junta de Andalucía se regirán por las normas básicas del Estado, las establecidas en esta Ley y las que se dicten en su desarrollo”*.

Con relación a esta circunstancia, según el Dictamen n.º 241/2020 del Consejo Consultivo, de 30 de abril de 2020: *“Se dice en este artículo que: <<El régimen jurídico del Consejo de Dirección, en lo no previsto en esta norma o por su Reglamento interno, se ajustará a lo dispuesto en la Ley 40/2015>>. La fórmula que se emplea en el precepto para establecer el régimen jurídico aplicable sitúa esta norma -o, al menos, induce a esta interpretación- en posición preferente a la Ley 40/2015, lo que se nos antoja incorrecto puesto que, como es bien sabido, el artículo 149.1.18 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar <<las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas>>. Siendo esto así, estamos en presencia del binomio bases-desarrollo, en donde, correspondiendo al Estado las bases, a las Comunidades Autónomas les corresponde dictar el desarrollo. Por ello, el precepto no puede -o no debe, a nuestro entender- diseñar este reparto competencial a través de una cláusula de naturaleza supletoria como si la Ley 40/2015, en lo que concierne a los órganos colegiados, entrara en juego sólo en defecto de lo establecido en la normativa autonómica o cuando exista laguna en este aspecto”*.

7.2.- **Artículo 2.** Se ha suprimido la enumeración de las funciones del Consejo, sustituyéndose por una remisión al Capítulo I del Título III de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre. Sobre el hecho de que éstas sean determinadas por el órgano competente en materia de protección civil, en primer lugar debería concretarse el rango y ámbito territorial de dicho órgano (lo que se reitera para el resto de órganos o personas titulares de dichos órganos previstos en el articulado); y en segundo término, ello habría de fijarse reglamentariamente como norma de desarrollo del artículo 47.2. de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, concretamente su párrafo d), que en cuanto a las funciones el Consejo establece que tendrá *“ Aquellas otras que le atribuya la legislación vigente ”*. Por tanto, junto con la remisión a la citada Ley, habrían de enumerarse expresamente el resto de funciones, sin perjuicio de incluir una cláusula residual de otras competencias que pudieran atribuirse por una norma legal o reglamentaria.

7.3.- **Artículo 4.** Regula la composición del Pleno.

7.3.1.- Según lo preceptuado en el artículo 92.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, *“ El número de miembros previsto deberá ser proporcionado a la naturaleza y características de las funciones del órgano colegiado y, en su caso, a los intereses representados en el mismo, debiendo*

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	25/11/2020	PÁGINA 4/5
VERIFICACIÓN	Pk2jm8AX6F423RTNP3A32YYA7WVFUS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	

*garantizarse la celeridad y la eficacia de su funcionamiento*". Debería justificarse en el expediente que el número de miembros del Consejo, que cuenta la Presidencia, Vicepresidencia y 22 vocalías, no constituye un obstáculo para garantizar la celeridad y eficacia en el funcionamiento del mismo.

7.3.2.- Debería preverse la duración del nombramiento de los miembros del Consejo. En este sentido, suponemos que las personas titulares de un órgano de carácter público, serán nombradas por razón del mismo, por lo que en caso de cese, serán sustituidas por la nueva persona que ocupe dicho cargo.

7.3.3.- Habría de especificarse el régimen de suplencias así como a quién corresponderá su designación.

7.3.4.- Para el apartado 1.c) deberían fundamentarse en el expediente cuáles han sido los criterios para la inclusión de las vocalías que finalmente integran el Consejo.

7.3.5.- En el apartado 1.c).6º debería justificarse por qué se incluye a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias y no a otra. En todo caso sería más apropiado aludir de forma general a la entidad asociativa municipal con mayor representatividad en Andalucía. Lo anterior se reitera para los apartados 1.b) y 1.c).5º del **Artículo 5**.

7.4.- **Artículo 7**. En el apartado 6 la remisión debería hacerse a la Disposición Adicional Sexta del Decreto 54/1989, de 21 de marzo. Entendemos que se incluyen tanto las dietas como las indemnizaciones por asistencia efectiva a las reuniones. En este último caso, habrán de cumplirse los requisitos previstos en el apartado 2 de dicha Disposición Adicional.

7.5.- **Artículo 8**. Sugerimos adicionar que conforme a lo previsto en el artículo 18.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, *"Cuando se hubiese optado por la grabación de las sesiones celebradas o por la utilización de documentos en soporte electrónico, deberán conservarse de forma que se garantice la integridad y autenticidad de los ficheros electrónicos correspondientes y el acceso a los mismos por parte de los miembros del órgano colegiado"*.

**OCTAVA.-** En cuanto a las cuestiones de técnica normativa, se señalan las siguientes:

8.1.- **Artículo 4**. En el apartado 1.c).5º habría de decir "Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre", pues aquella es la norma jurídica mientras que éste es el instrumento para su aprobación.

8.2.- **Artículo 8**. El segundo inciso del apartado 2 podría constituir un apartado distinto.

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

El Letrado de la Junta de Andalucía.  
Jaime Vaillo Hernández.

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	25/11/2020	PÁGINA 5/5
VERIFICACIÓN	Pk2jm8AX6F423RTNP3A32YYA7WwFUS	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	