

PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECE LA RETRIBUCIÓN DE LA DISPONIBILIDAD A LAS PERSONAS FUNCIONARIAS QUE EJERCEN COMPETENCIAS Y FUNCIONES EN MATERIA DE EMERGENCIAS Y PROTECCIÓN CIVIL EN LA MODALIDAD DE JORNADA ESPECIAL

MEMORIA JUSTIFICATIVA SOBRE LA NECESIDAD Y OPORTUNIDAD

A los efectos previstos en el artículo 45.1.b) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su nueva redacción dada por el Decreto Ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía, se emite la presente memoria justificativa de la necesidad y oportunidad del proyecto de disposición citado en el encabezamiento.

1. JUICIO DE OPORTUNIDAD Y NECESIDAD DEL PROYECTO

La Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, en ejercicio de las competencias y funciones atribuidas en materia de protección civil y emergencias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía, en relación con lo previsto en el artículo 1 h) del Decreto 114/2020, de 8 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, viene realizando la prestación del servicio de coordinación integrada de urgencias y emergencias.

Corresponde a los Servicios de Protección Civil y Emergencias en el ámbito de la Comunidad Autónoma y en los distintos ámbitos provinciales la ordenación general y organización de las actuaciones ante emergencias en Andalucía. La especificidad de las tareas desempeñadas por las personas funcionarias adscritas a estos Servicios, en particular durante la activación de una situación de emergencia, exige que el personal técnico posea conocimientos y experiencia suficiente para afrontar con éxito sus consecuencias.

FIRMADO POR	AGUSTIN MUÑOZ MARTIN FERNANDO JALDO ALBA	30/03/2022	PÁGINA 1/12
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Como desarrollo reglamentario del mandato recogido en el art 46.3.c) de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública, de la Junta de Andalucía, el Decreto 117/1991, de 11 de junio, aprobó los criterios objetivos técnicos para la aplicación del complemento de productividad. Esta disposición a su vez fue desarrollada por la Orden de la Consejería de Gobernación de 17 de junio de 1991, por la que se regula la aplicación del complemento de productividad, sin embargo, no es posible su aplicación al personal emergencias y de los servicios de protección civil que actúan en situaciones de emergencias, pues su régimen de presencialidad y disponibilidad difiere de las jornadas ordinarias de trabajo que desempeña el resto del personal de Administración general, sin que quepa la posibilidad cierta de prever con anticipación todas las situaciones e incidencias que pudieran producirse. Por ello es necesario determinar un régimen de retribución que compense esos servicios fuera del horario ordinario de trabajo, igualmente previsto en el artículo 46.3 d) del texto legal indicado.

Con este fin es necesario establecer unos elementos mínimos, de naturaleza objetiva, para determinar la jornada especial de estos puestos, así como el concepto de retribución por disponibilidad con incorporación inmediata.

2. JUICIO DE LEGALIDAD Y COMPETENCIA

El artículo 128.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde a los órganos de Gobierno de las comunidades autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos estatutos.

En este sentido, el artículo 119.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que, en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma, corresponde al Consejo de Gobierno y a cada uno de sus miembros el ejercicio de la potestad reglamentaria.

FIRMADO POR	AGUSTIN MUÑOZ MARTIN FERNANDO JALDO ALBA	30/03/2022	PÁGINA 2/12
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



De conformidad con el artículo 1.h) del Decreto 114/2020, de 8 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, esta Consejería es competente en materia de protección civil y emergencias, recayendo sobre la Dirección General de Emergencias y Protección Civil la aplicación de medidas de ordenación y supervisión del sistema de coordinación integrada de urgencias y emergencias de Andalucía, según lo previsto en el capítulo III (coordinación integrada de urgencias y emergencias) del Título II (ordenación general de emergencias) de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre.

3. CONTENIDO

El contenido del proyecto responde a su naturaleza de disposición general, adaptada su forma a las recomendaciones de técnica normativa previstas en las Directrices de técnica normativa, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, publicado en el Boletín Oficial del Estado núm. 180, de 29 de julio de 2005, por Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia de 28 de julio de 2005, y de aplicación en la Administración de la Junta de Andalucía por sustituir al anterior Acuerdo del Consejo de Ministros, de 18 de octubre de 1991, expresamente aplicable de conformidad con la Instrucción 4/1995, de 20 de abril, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se establecen criterios para la redacción de los proyectos de disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía, y el Manual de Estilo del Lenguaje Administrativo, editado por el Ministerio de Administraciones Públicas.

Asimismo, se han tenido en cuenta las reglas de redacción aprobadas en la Instrucción de 16 de marzo de 2005, de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, para evitar un uso sexista del lenguaje en las disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía.

Esta Orden por la que se establece la retribución de la disponibilidad a las personas funcionarias que ejercen competencias y funciones en materia de emergencias y protección civil en la modalidad de

FIRMADO POR	AGUSTIN MUÑOZ MARTIN FERNANDO JALDO ALBA	30/03/2022	PÁGINA 3/12
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



jornada especial, será de aplicación a las personas funcionarias de los servicios centrales y los servicios periféricos con competencias en materia de emergencias y protección civil en los que figura como característica del puesto la de “jornada especial”, cuando desempeñen funciones de detección de riesgos que exijan respuesta coordinada y organizada o de comunicación con organismos que vayan a intervenir en la emergencia, y que impliquen valoración de la misma o incorporación presencial.

Esta Orden establece un sistema de disponibilidad a través de cuadrantes. Las jornadas serán planificadas y ordenadas por resolución del órgano directivo del que dependa este personal, que deberá estar localizado para su incorporación inmediata.

La retribución de esta disponibilidad será la que se establezca anualmente en la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma y será abonada en la forma procedente. Esta Orden establece también un límite a las percepciones de 18.000 euros. Por otro lado, la intervención ante una catástrofe o eventualidad fuera de la jornada laboral ordinaria, como consecuencia de la activación de un plan de emergencia, implicará la correspondiente gratificación por servicios extraordinarios.

4. ACTUACIONES PROCEDIMENTALES

4.1 Tramitación de urgencia

El artículo 45 bis.1 b) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece que la persona titular de la Consejería a la que corresponda la iniciativa normativa podrá acordar la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos de ley y de los proyectos de reglamentos cuando concurren circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

FIRMADO POR	AGUSTIN MUÑOZ MARTIN FERNANDO JALDO ALBA	30/03/2022	PÁGINA 4/12
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



El artículo 2.7 del Decreto 349/1996, de 16 de julio, que regula diversas formas de prestación del tiempo de trabajo señala que por Orden de la Consejería de Gobernación se determinará los requisitos y procedimientos para el establecimiento de las diversas modalidades de jornada reguladas (partida, continuada, reducida, a turnos y espacial).

Únicamente la Resolución de 26 de mayo de 2003, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Gobernación por la que se regulan determinados aspectos de la prestación de servicios del personal adscrito a puestos de trabajo de los servicios de protección civil y emergencias con jornada especial, ha definido aspectos como la presencia física, la guardia localizada o la guardia de supervisión, así como las características de la jornada en cuanto a horario y descanso. Sin embargo, esta Resolución por su naturaleza de acto administrativo no responde al mandato del artículo 2.7 del Decreto 349/1996, que exige para su regulación una norma con rango reglamentario de Orden.

La posibilidad abierta por el artículo 45 bis.1 b) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, descansa en la concurrencia de circunstancias extraordinarias que, por no haber podido preverse, exijan una aprobación urgente de la norma.

El Tribunal Supremo (TS) ha tenido ocasión de estudiar el concepto de urgencia en la tramitación. Su sentencia de 24 de julio de 1989 define con precisión el alcance que hay que dar a su interpretación, afirmando que la urgencia es sin duda un concepto jurídico indeterminado. Esta consideración es de enorme trascendencia al resaltar que su naturaleza no es discrecional sino reglada, lo que significa que no es posible elegir entre varias soluciones igualmente justas, que son por ello jurídicamente diferentes, sino que solo admite una única solución justa, sin perjuicio del margen de apreciación que se le reconoce a la Administración en lo que este Alto Tribunal llama zona de incertidumbre o penumbra que separa las zonas de certeza positiva y negativa.

FIRMADO POR	AGUSTIN MUÑOZ MARTIN FERNANDO JALDO ALBA	30/03/2022	PÁGINA 5/12
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



El TS explica que el procedimiento de elaboración de las normas cumple la importante función de asegurar su «legalidad, acierto y oportunidad», es claro por tanto que prescindir de la garantía del procedimiento implica un peligro para el ordenamiento jurídico de donde deriva la necesidad de someter a una interpretación estricta las reglas que habilitan a la Administración para omitir dicho procedimiento.

El TS precisa que la urgencia alude a un supuesto en el que siguiendo el procedimiento ordinario, la solución, por su duración, habría de llegar tarde, es decir, las circunstancias concurrentes demandan una decisión que con la tramitación general sería tardía. Se sacrifican las garantías ordinarias porque con ellas la solución no serviría ya para resolver el problema. Nos dice el Alto Tribunal que en último término se trata de una manifestación del principio de la eficacia administrativa recogido en el art. 103.1 de la Constitución.

Partiendo de la triple función de todo procedimiento de elaboración normativa (legalidad, acierto y oportunidad), en el momento actual la situación de las jornadas especiales es de carencia de regulación (el Decreto 349/1996, de 16 de julio, exige su regulación por norma de rango reglamentario), por tanto, se trata de una situación de ausencia de legalidad. Es evidente que la pretendida regulación mediante Orden, como norma reglamentaria, es acertada, por ajustarse al rango jerárquico normativo exigido y es oportuna, puesto que hay una ausencia prolongada de una regulación normativa procedente.

Con estos fundamentos debemos razonar si se reúnen las premisas necesarias del concepto jurídico indeterminado de «urgencia», para proceder a la tramitación urgente de la presente Orden.

Hemos visto como el TS, para apreciar una situación de urgencia, exige que la tramitación ordinaria conlleve una solución tardía. Si analizamos la eventualidad de una situación de emergencia, que active el plan correspondiente y que implique la realización de jornadas especiales por parte de las personas funcionarias adscritas a los servicios de protección civil, nos encontraríamos con la carencia de una

FIRMADO POR	AGUSTIN MUÑOZ MARTIN FERNANDO JALDO ALBA	30/03/2022	PÁGINA 6/12
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



habilitación jurídica adecuada para retribuir las incorporaciones a sus puestos de trabajos por disponibilidad o la propia prestación de servicios extraordinarios. La carencia de dicha disposición con rango jurídico adecuado dejaría a las personas que se sometan a las jornadas de trabajo especial sin garantías jurídicas ni instrumentos legales que amparen su justa retribución, o lo que mismo, dejaría a esas personas en situación de precariedad.

Es urgente contar con esa habilitación jurídica porque su aplicación está unida a las situaciones de emergencia. Una situación de emergencia activa un plan de emergencia, y esta activación conlleva la incorporación del personal implicado en su desarrollo. Ahora bien, no es posible prever esas situaciones de emergencia con anticipación por su propia naturaleza. Una catástrofe, calamidad pública o una situación de grave riesgo pueden producirse en cualquier momento, y habría que afrontarlas inmediatamente. Por tanto, la urgencia exigida para la tramitación del instrumento jurídico adecuado se encuentra inexorablemente unida a la imposibilidad de predecir las jornadas especiales de trabajo, porque no es posible predecir las situaciones de catástrofe, calamidad pública o grave riesgo que justifican esas jornadas.

Cabe concluir que dentro de ese margen de apreciación que es reconocido a la Administración y que también le obliga a la búsqueda de una solución justa, y por tanto sometida a la legalidad, se puede apreciar la concurrencia de las circunstancias extraordinarias citadas en el artículo 45 bis.1 b) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, para la aprobación urgente de una norma, circunstancias consistentes en catástrofes, calamidades o situaciones de grave riesgo que dan lugar a jornadas de trabajo especial, y que no es posible prever con anterioridad.

4.2 Consulta pública previa

FIRMADO POR	AGUSTIN MUÑOZ MARTIN FERNANDO JALDO ALBA	30/03/2022	PÁGINA 7/12
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En base al citado artículo 45 bis.1 b) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, en el procedimiento de tramitación urgente de esta Orden por la que se establece la retribución de la disponibilidad a las personas funcionarias que ejercen competencias y funciones en materia de emergencias y protección civil en la modalidad de jornada especial, no es preciso el trámite de consulta pública previa, sin perjuicio de la realización de los trámites de audiencia pública o información pública cuyo plazo de realización será de siete días hábiles.

4.3 Información pública y audiencia

Información Pública: de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.1.d) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, que dispone que cuando una disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, se le dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que la agrupe o la represente y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a la ciudadanía afectada será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia.

El artículo 45 bis. 2 a) del mismo texto legal establece que los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración, establecidos en esta o en otra norma, se reducirán a la mitad de su duración.

FIRMADO POR	AGUSTIN MUÑOZ MARTIN FERNANDO JALDO ALBA	30/03/2022	PÁGINA 8/12
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Concurriendo circunstancias extraordinarias para la aprobación urgente de la norma, tal y como exige el art 45.1 b) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, según se ha indicado con anterioridad, y de conformidad con el 45 bis. 2 b) del mismo texto legal, el proyecto en tramitación se publicará en el Portal de la Junta de Andalucía, estando a disposición de todos los ciudadanos y ciudadanas durante un plazo de siete días.

En este sentido, el Acuerdo de 27 de diciembre de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para habilitar la participación pública en el procedimiento de elaboración normativa a través del portal de la Junta de Andalucía, específica, en su punto cuarto, que en dicho Portal se establecerá un punto de acceso para posibilitar dicha participación pública. En el mismo anuncio se comunicará una dirección de correo electrónico habilitada al efecto para formular cuantas observaciones consideren oportunas, con independencia de la posibilidad de presentarlas utilizando la vía de los registros administrativos.

Audiencia: El artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone que, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto. La consulta, audiencia e información públicas deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su

FIRMADO POR	AGUSTIN MUÑOZ MARTIN FERNANDO JALDO ALBA	30/03/2022	PÁGINA 9/12
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

Asimismo, se dará audiencia a todas las Consejerías de la Junta de Andalucía a través de sus Secretarías Generales Técnicas, por la incidencia que puedan tener sus competencias en el ámbito de regulación de esta Orden.

Consideramos que cumpliendo estos dos elementos básicos (dar conocimiento del proyecto a la población y dar oportunidad a la población a realizar alegaciones), el trámite de información pública y audiencia debería entenderse debidamente cumplimentado.

4.4 Informes preceptivos.

Durante su tramitación, han de ser recabados los informes preceptivos que a continuación se relacionan:

- Dirección General de Presupuestos. Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regula la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera, en relación con el Decreto 116/2020, de 8 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea.

FIRMADO POR	AGUSTIN MUÑOZ MARTIN	30/03/2022	PÁGINA 10/12
	FERNANDO JALDO ALBA		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



- Secretaría General para la Administración Pública. (Servicio de Planificación y Organización Administrativa). Decreto 114/2020, de 8 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior.
- Unidad de Igualdad de Género de la Consejería de Justicia e Interior. Artículo 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía. Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género.
- Secretaría General Técnica de la Presidencia, Administración Pública e Interior. Artículo 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía y Decreto 114/2020, de 8 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior.
- Asesoría Jurídica de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior. Artículo 11.1 en relación al 73.1 y 78.2 a) del Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

FIRMADO POR	AGUSTIN MUÑOZ MARTIN FERNANDO JALDO ALBA	30/03/2022	PÁGINA 11/12
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



4.5 Trámites preceptivos.

El artículo 37.1 c) del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, señala que serán materias objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso: “c) *Las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo*”

De conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 37.1 c), serán efectuados oportunamente los trámites necesarios ante los representantes de las organizaciones sindicales presentes en la Mesa Sectorial de Negociación de la Administración General de la Junta de Andalucía.

EL DIRECTOR GENERAL

Fdo.: Agustín Muñoz Martín

EL CONSEJERO TÉCNICO

Fdo.: Fernando Jaldo Alba

FIRMADO POR	AGUSTIN MUÑOZ MARTIN	30/03/2022	PÁGINA 12/12
	FERNANDO JALDO ALBA		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	