

ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 2/2002, DE 11 DE NOVIEMBRE, DE GESTIÓN DE EMERGENCIAS EN ANDALUCÍA

INFORME DE VALORACIÓN AL DICTAMEN 5/2022, DE 29 DE ABRIL, DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA

OBSERVACIONES GENERALES.

PRIMERA. Se trata de una observación general introductoria que se comparte plenamente con el Consejo Económico y Social de Andalucía (CES, en lo sucesivo).

SEGUNDA. Salvo lo dispuesto en el último párrafo, se comparte el criterio mostrado por el CES.
En cuanto al último párrafo:

Observación: No obstante, aún no se ha incorporado a la oferta formativa pública de Andalucía el título de formación profesional de Técnico Superior en Coordinación de Emergencias y Protección Civil, por lo que podrían plantearse dificultades para la adecuación de los puestos existentes a la nueva clasificación. Teniendo en cuenta lo anterior, y en espera de que la iniciativa privada o pública proceda a cubrir esa carencia, podría ser conveniente que se articularan las medidas necesarias para que el Instituto de Emergencias y Seguridad Pública de Andalucía (IESPA) impartiera las enseñanzas conducentes a la obtención del mencionado título de Técnico Superior en Coordinación de Emergencias y Protección Civil, así como el de Técnico en Emergencias y Protección Civil (Real Decreto 907/2013, de 22 de noviembre).

Valoración: No se acepta en el momento actual.

Justificación: En el futuro se estudiará su viabilidad. Si bien es cierto que el Instituto de Emergencias y Seguridad Pública de Andalucía está adecuando su oferta formativa a las cualificaciones profesionales que integran dichos títulos de formación profesional, deben tenerse en cuenta otras cuestiones como la disponibilidad presupuestaria y su aplicación a las actuales funciones del citado Instituto.

Asimismo, conviene hacer referencia a que sí existe en el momento actual oferta formativa pública en esta materia. Se imparte en el IES Galileo Galilei, de Córdoba. Se puede consultar, por ejemplo,

FIRMADO POR	AGUSTIN MUÑOZ MARTIN FERNANDO JALDO ALBA	12/05/2022	PÁGINA 1/10
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

para el título de técnico en emergencias y protección civil, en la siguiente web de la Junta de Andalucía:

<https://portals.ced.junta-andalucia.es/educacion/portals/web/formacion-profesional-andaluza/fp-grado-medio/detalle-titulo?idTitulo=143>

No es suficiente, pero se comienza a impartir.

TERCERA.

Observación: Se valoran positivamente las negociaciones llevadas a cabo en el seno del Consejo Andaluz de Concertación Local, y que han propiciado la inclusión en el anteproyecto de disposiciones como la actual disposición adicional única, que contempla la posibilidad de establecer reglamentariamente un programa de colaboración financiera entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales respecto a los eventuales costes económicos suplementarios que la aplicación de la ley pudiera generar a estas últimas.

A tales efectos, y teniendo presente la necesidad de salvaguarda de la autonomía y las competencias propias locales, así como la plena observancia de las previsiones de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (LAULA, en lo sucesivo) en relación con la financiación de toda nueva competencia y obligación que se impongan por ley sectorial a la Administración Local, quisiéramos dejar constancia, en los mismos términos que pone de manifiesto el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía obrante en el expediente, lo siguiente:

“... conforme al artículo 24 de la LAULA: «La aportación de la Comunidad Autónoma de Andalucía a la financiación de las competencias locales propias y transferidas se realizará fundamentalmente a través del mecanismo de la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma previsto en el artículo 192.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía”.

Finalmente téngase en cuenta que las disposiciones legales que determinan las competencias propias de los Municipios han de ir acompañadas de la correspondiente memoria económica acerca del impacto que las mismas tendrían sobre las arcas municipales, así como de la correspondiente dotación económica (artículo 25.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local). En el presente caso la memoria económica únicamente abordaría el impacto del proyecto en el presupuesto autonómico.

En definitiva, habría de aclararse en el expediente si las modificaciones introducidas suponen o no un aumento de gasto para las entidades locales. En caso afirmativo, habría de calcularse su alcance

FIRMADO POR	AGUSTIN MUÑOZ MARTIN	12/05/2022	PÁGINA 2/10
	FERNANDO JALDO ALBA		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

e incorporar al anteproyecto la correspondiente dotación económica. Finalmente, a fin de articular la correspondiente dotación o aportación económica por parte de la Junta de Andalucía, apareciendo caracterizada la prestación de los servicios de prevención y extinción de incendios como una competencia propia de los municipios, tal financiación habría de articularse fundamentalmente a través del mecanismo de la participación en tributos de la Comunidad Autónoma”.

Tales consideraciones deberán ser tenidas en cuenta en la futura negociación de la prevista norma reglamentaria.

Valoración: No se acepta.

Justificación: Por un lado, como ya se ha manifestado en la tramitación del expediente de elaboración del anteproyecto, la reclasificación de los Grupos que, en su caso, resulte de la aplicación del anteproyecto de Ley no supone incremento del gasto público, ya que el incremento de las retribuciones básicas podrá deducirse de las retribuciones complementarias. No obstante, como aprecia el CES, desde la Dirección General de Emergencias y Protección Civil se quiso tener permeabilidad a ciertas inquietudes de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias mostradas en ese Consejo Andaluz de Gobiernos Locales y en el Consejo Andaluz de Concertación Local, relativas a la financiación. Por esto, a modo de medida de seguridad por si hubiese costes económicos adicionales, se ha introducido la disposición adicional segunda.

De esta manera se deja abierta la posibilidad de aprobar en el futuro una norma reglamentaria sobre colaboración financiera que no consideramos incompatible con la financiación de los entes locales mediante la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma. Esta compatibilidad se deduce del tenor literal del artículo 24 de la LAULA.

En cuanto a la necesidad de memoria económica, se desconoce a cuánto ascendería ese hipotético aumento del gasto de los entes locales. Por esto, la disposición adicional segunda se remite al desarrollo reglamentario de la futura Ley, que se encuentra en fase de negociación con los representantes sindicales y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias. Es durante la tramitación del desarrollo reglamentario, estando en vigor la Ley, cuando se comenzará a tener datos sobre eventuales costes económicos a que daría lugar esta Ley mediante la compensación que realizarán los entes locales con las retribuciones complementarias.

FIRMADO POR	AGUSTIN MUÑOZ MARTIN	12/05/2022	PÁGINA 3/10
	FERNANDO JALDO ALBA		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

CUARTA.

Observación: Desde el CES queremos destacar (y, por ello, la reproducimos) la observación realizada por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía con motivo de la tramitación del anteproyecto que nos ocupa, en lo relativo a la función que debe desempeñar la negociación colectiva respecto a las previsiones de la norma, en virtud de lo dispuesto en el artículo 37.1 del EBEP. *“Las previsiones incorporadas al Artículo Único. Apartado Uno y Dos que darían nueva redacción al artículo 39 se incorporarían un nuevo artículo 39.bis, así como la disposición transitoria primera, segunda, y tercera del anteproyecto que nos ocupa afectaría a la clasificación de los puestos que integran las diferentes escalas y categorías de los funcionarios públicos de carrera de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento de Andalucía, y a través de dicha clasificación o reclasificación, al régimen jurídico y condiciones de trabajo de dicho personal. Por ello entendemos que tales previsiones habrían de ser objeto de negociación colectiva conforme a lo dispuesto en el Capítulo IV del Título III del Texto Refundido del Estatuto del Empleado Público aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. En concreto y según su artículo 37.1, deben ser objeto de negociación:*

c) las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos. k) las que afectan a las condiciones de trabajo”. Por tanto, consideramos que las mencionadas previsiones del anteproyecto de Ley habrían de ser objeto de negociación colectiva.

Hay que tener en cuenta como el Tribunal Supremo –Sentencias de 7 de octubre de 2014 y de 30 de marzo de 2015- ha interpretado ampliamente el concepto de “normas” empleado en dicho precepto, estableciendo así que “Tales normas podrán tener rango de ley (en cuyo caso estaríamos ante una actividad prelegislativa), o bien ser normas reglamentarias.” Tal y como ya se indicaba en el Informe SSPI00040/15 al anteproyecto de Ley de los Derechos y Atención a las personas con discapacidad en Andalucía, evacuado por los servicios centrales del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, con fecha 28 de julio de 2015, a instancia de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales”.

Compartiendo plenamente lo observado por el Gabinete Jurídico, se quiere dejar constancia de la necesidad de que el futuro desarrollo reglamentario del anteproyecto, previsto en su disposición final primera, sea negociado en la Mesa General de la Función Pública.

Valoración: No se acepta.

Justificación: De acuerdo con expuesto en la valoración del punto 4.1 del informe del Gabinete

FIRMADO POR	AGUSTIN MUÑOZ MARTIN FERNANDO JALDO ALBA	12/05/2022	PÁGINA 4/10
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Jurídico, es clara la competencia local en esta materia. La Administración Autonómica se ha limitado a alcanzar acuerdos entre representantes de los trabajadores y los entes locales, conforme a las competencias reservadas estatutariamente a la Junta de Andalucía. Todo ello sin menoscabo de la negociación colectiva entre las partes que correspondan.

Téngase en cuenta que la negociación a la que hace referencia el Gabinete Jurídico no sería entre una Administración y sus empleados, sino entre una Administración y los empleados de otras Administraciones, tantas como entes locales que cuentan con servicios de prevención y extinción de incendios. No nos consta que exista una mesa de negociación que abarque este ámbito.

Asimismo, el Consejo Consultivo de Andalucía, en su dictamen número 112/2022, al anteproyecto de Ley de policías locales de Andalucía, no hizo referencia alguna a la ausencia de la negociación colectiva a que se refiere el Gabinete Jurídico.

En cuanto al futuro desarrollo reglamentario, se reitera lo expresado.

QUINTA.

Observación: La evolución del empleo en el sector público en España viene marcada por un progresivo aumento de la tasa de temporalidad, que ha llegado al extremo de que casi un treinta por ciento de los empleados públicos en España tienen o han tenido un vínculo profesional temporal con la Administración Pública. Se trata de un porcentaje muy superior a los existentes en otros países europeos que, si bien puede obedecer a una multiplicidad de factores concurrentes, no justifica la falta de adopción de medidas al respecto.

Es cierto que desde la entrada en vigor de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, las funciones propias de los SPEIS únicamente pueden ser desempeñadas por personal funcionario de carrera, investido de la condición de agente de la autoridad, pero no lo es menos que cualquier iniciativa legislativa en materia de personal de las Administraciones Públicas supone una ocasión idónea para atajar la injustificada temporalidad de la prestación de servicios en el sector público.

Consideramos que la adecuación de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, a las disposiciones del Estatuto Básico del Empleado Público representa una buena oportunidad para introducir medidas destinadas a reducir la temporalidad del personal interino y laboral en los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento, estableciendo un régimen transitorio para la funcionarización de dicho personal.

Recordemos, igualmente, cómo la reciente Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes

FIRMADO POR	AGUSTIN MUÑOZ MARTIN FERNANDO JALDO ALBA	12/05/2022	PÁGINA 5/10
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

para la reducción de la temporalidad en el empleo público, en su disposición adicional sexta, bajo el rótulo de Convocatoria excepcional de estabilización de empleo temporal de larga duración, establece que:

“Las Administraciones Públicas convocarán, con carácter excepcional y de acuerdo con lo previsto en el artículo 61.6 y 7 del TREBEP, por el sistema de concurso, aquellas plazas que, reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 2.1, hubieran estado ocupadas con carácter temporal de forma ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016. Estos procesos, que se realizarán por una sola vez, podrán ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales y respetarán, en todo caso, los plazos establecidos en esta norma”.

Valoración: No se acepta.

Justificación: Atendiendo a su carácter básico de esta disposición, consideramos que no procede establecer una regulación al margen del mismo en el Anteproyecto de Ley que nos ocupa.

Sobre el personal interino, hay que indicar que el mismo fue objeto de consideración por la citada Ley 2/2002, de 11 de noviembre y fue desarrollada a través del Decreto 160/2006, de 29 de agosto, por el que se regulan los procedimientos selectivos extraordinarios de acceso a la condición de personal funcionario de carrera de los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento. Hay que destacar que fueron escasas las entidades que realizaron los procedimientos específicos previstos para la consolidación del personal.

OBSERVACIONES AL ARTICULADO.

Artículo único. Modificación de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía.

Artículo 39. Escalas, grupos, subgrupos y categorías.

Artículo 39 bis. Funciones de las escalas y categorías profesionales.

En estos preceptos se fijan, respectivamente, las diversas escalas y categorías profesionales de los SPEIS, así como las funciones correspondientes a cada una de ellas.

El anteproyecto opta por no definir las titulaciones específicas que permiten el acceso a los diversos grupos, aunque, como se indica en el expediente de la norma, podría haber llevado a cabo tal delimitación. En cualquier caso, en relación con el grupo B, para el que, de conformidad con lo

FIRMADO POR	AGUSTIN MUÑOZ MARTIN	12/05/2022	PÁGINA 6/10
	FERNANDO JALDO ALBA		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

dispuesto en el artículo 76 EBEP se exige estar en posesión del título de Técnico Superior, consideramos que debería indicarse que la única titulación exigible fuera la de Técnico Superior en Coordinación de Emergencias y Protección Civil.

Tal especificación respecto a la escala ejecutiva no significaría necesariamente una distorsión sistemática ajena a la técnica jurídica, pues existen razones materiales que avalarían la diferenciación. Las titulaciones de formación profesional superior, en las que se inscriben las de Técnico Superior, presentan un grado de concreción y delimitación funcional que no se da en las otras titulaciones de acceso a los grupos A y C (título universitario de grado, y títulos de bachiller o técnico y de graduado en educación secundaria obligatoria, respectivamente), por lo que estaría justificado singularizar los títulos que, en atención a las competencias y cualificaciones que permiten alcanzar, son más idóneos para el acceso a las categorías de inspector y subinspector de la escala ejecutiva, y a las funciones que el artículo 39 bis de la norma, deben desempeñar.

Esta opción, además, es más coherente con los objetivos que la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, persigue al establecer el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, y facilitar el reconocimiento y acreditación de las competencias profesionales adquiridas tanto a través de procesos formativos como de la experiencia laboral.

Valoración: No se acepta.

Justificación: El vigente Estatuto Básico del Empleado Público, considerando su condición de legislación básica, alude expresamente, respecto de la clasificación del personal, entre otros aspectos, a los grupos de titulación (A1, A2, B, C1, C2), previendo los títulos académicos de referencia para el acceso a los mismos.

Artículo 39. Escalas, grupos, subgrupos y categorías.

Apartado 3.

Observación: Este apartado confía a la Administración Pública titular del Servicio de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento (SPEIS, en lo sucesivo) la determinación de la plantilla de personal necesaria para su adecuado funcionamiento, sin fijar criterio alguno para tal configuración. Dado que uno de los objetivos del anteproyecto es el de avanzar en la homogeneización del marco normativo regulador de los SPEIS, parece razonable que, respetando las competencias propias y la autonomía de las entidades locales, se establecieran parámetros mínimos de personal o criterios de

FIRMADO POR	AGUSTIN MUÑOZ MARTIN	12/05/2022	PÁGINA 7/10
	FERNANDO JALDO ALBA		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

proporcionalidad entre las diversas categorías al objeto de evitar la existencia de servicios dispares en todo el territorio andaluz.

Tal opción no resulta extraña en el marco de la normativa autonómica, pues ya en su momento, la disposición transitoria novena de la vigente Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales, procedió a estructurar las diversas categorías existentes en función de criterios de proporcionalidad entre cada una de ellas; asimismo el Anteproyecto de Ley de las Policías Locales de Andalucía, actualmente en tramitación, acoge idéntica regla en su artículo 25 y en su disposición final primera.

Valoración: No se acepta.

Justificación: Por el Grupo de Trabajo que se constituyó en el seno del Consejo Andaluz del Fuego para estudiar este Anteproyecto, se consideró la posibilidad de establecer criterios de proporcionalidad en un sentido similar al que se apunta, llegando a la conclusión de que esta facultad debe mantenerse en el ámbito de decisión de las entidades locales. Ello sin perjuicio de la obligación que tienen los titulares de los servicios de garantizar el cumplimiento de las disposiciones en materia de prevención de riesgos laborales, de cuya aplicación puede inferirse la necesidad de establecer dotaciones mínimas en cada intervención, que aseguren la integridad y seguridad del personal actuante.

Al mismo tiempo se consideró la conveniencia de establecer en las futuras disposiciones de desarrollo instrucciones voluntarias de carácter técnico que sirvan de referencia a las entidades locales en la determinación de la estructura de sus propios servicios.

Esta fórmula se considera más acorde con el ejercicio de las competencias y facultades propias de la Administración Local, sin afectar su ámbito de decisión en materia de personal y autoorganización de sus medios y recursos.

Disposición transitoria primera. Vigencia de las nuevas escalas, grupos, subgrupos y categorías. Acceso del personal funcionario en los mismos.

Apartado 1.

Observación: En este apartado, la disposición establece un plazo de seis años para la adaptación de los actuales servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento, a las nuevas previsiones de los grupos y subgrupos del artículo 39.1. Este plazo, que en anteriores versiones del anteproyecto se fijaba en dos años, parece excesivo para llevar a cabo tal adaptación,

FIRMADO POR	AGUSTIN MUÑOZ MARTIN FERNANDO JALDO ALBA	12/05/2022	PÁGINA 8/10
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

especialmente si se tienen en cuenta las razones de urgencia que motivan la modificación parcial de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, en espera de una nueva regulación integral de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento.

Por ello, y siendo conscientes de que son necesarias determinadas actuaciones para proceder a la citada adaptación (adecuación de la RPT, realización de las correspondientes convocatorias de consolidación, etc.), consideramos más razonable e idóneo, amén de más propicio para la eficacia y efectividad de la norma, fijar un plazo de 3 años a partir de la entrada en vigor del anteproyecto de ley para ejecutar el proceso de adaptación.

Valoración: Se acepta.

Justificación: Como se puede observar en el expediente de elaboración del anteproyecto, el plazo de seis años se incluyó a instancia de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) en las reuniones del grupo de trabajo constituido en el Consejo Andaluz de Concertación Local.

No obstante, siendo conscientes de que los entes locales son los principales afectados por este periodo transitorio y que la FAMP se encuentra presente en el CES, ya que designa representantes de la Administración Local en el Pleno, en la Comisión Permanente y en la Comisión de Trabajo de Asuntos Institucionales y Administraciones Públicas, se procede a aceptar esta observación.

Apartado 2.

Observación: En este apartado se establece la situación del personal en tanto se produce la entrada en vigor de las nuevas previsiones, así como la consagración de la garantía de que *“En ningún caso la equiparación a las nuevas categorías conllevará la adscripción a un grupo inferior al que pertenece”*.

Con independencia de la expresa previsión normativa, desde el CES se quiere poner de manifiesto la necesidad de medidas específicas que aseguren una ejecución y aplicación efectiva de las nuevas disposiciones en los exactos términos recogidos en la norma, de tal manera que nunca la equiparación a las nuevas categorías suponga la adscripción del personal a un grupo inferior al de pertenencia, manteniéndose su adscripción en el grupo o subgrupo de origen mientras no se produzca su acceso a los nuevos grupos o subgrupos de clasificación profesional.

Valoración: No se acepta.

Justificación: No se considera necesario. Tal y como observa el CES, este extremo se encuentra garantizado por la Ley.

FIRMADO POR	AGUSTIN MUÑOZ MARTIN	12/05/2022	PÁGINA 9/10
	FERNANDO JALDO ALBA		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

V. Otras observaciones.

Observación: La exposición de motivos alude a la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, que, si bien está aún en vigor, el nuevo Anteproyecto de Ley de Función Pública de Andalucía se encuentra en una fase muy avanzada de elaboración, por lo que, en su caso, habría que realizar la modificación oportuna.

Valoración: No se acepta.

Justificación: No se puede realizar remisiones a normas inexistentes. Mientras no entre en vigor la futura Ley de Función Pública de Andalucía, no se hará mención a la misma.

EL DIRECTOR GENERAL
Fdo.: Agustín Muñoz Martín

EL CONSEJERO TÉCNICO
Fdo.: Fernando Jaldo Alba

FIRMADO POR	AGUSTIN MUÑOZ MARTIN	12/05/2022	PÁGINA 10/10
	FERNANDO JALDO ALBA		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	