

**ACTA DE INFORME DEL CONSEJO ANDALUZ DE GOBIERNOS LOCALES SOBRE  
EL “ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 2/2002, DE 11 DE  
NOVIEMBRE, DE GESTIÓN DE EMERGENCIAS EN ANDALUCÍA”**

En Sevilla, a **7 de junio de 2021**, la Secretaria General del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, D<sup>a</sup>. Teresa Muela Tudela, con la asistencia técnica del Director del Departamento de Gabinete Técnico y Comisiones de Trabajo de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, D. Juan Manuel Fernández Priego, y del técnico del referido Departamento, D. José Jesús Pérez Álvarez, comprobado que se ha seguido el procedimiento establecido en el Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, conforme al Acuerdo de delegación de funciones adoptado por el Pleno del Consejo el 11 de octubre de 2011, y analizadas las observaciones planteadas, ACUERDA emitir el siguiente Informe:

**“INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA  
LEY 2/2002, DE 11 DE NOVIEMBRE, DE GESTIÓN DE EMERGENCIAS EN  
ANDALUCÍA**

El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, visto el borrador de anteproyecto de Ley citado, formula las siguientes observaciones:

**OBSERVACIONES GENERALES**

Conforme a lo argumentado en la Exposición de Motivos del presente anteproyecto de Ley, la motivación principal de la modificación planteada a la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía, actualmente en vigor, es que “... *se ha considerado necesaria la modificación puntual del título III de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, completando la clasificación del personal inicialmente definida por ésta,...*”.

A la vista de la presente propuesta de modificación de la actual Ley 2/2002, sobre reclasificación del personal funcionario de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento, se hacen las siguientes consideraciones:

I.- El artículo 92.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (*Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, en adelante EAA), garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía, reconociendo, en el apartado 2, competencias propias municipales en materia de “*Ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: (...) prevención y extinción de incendios (...)*”. A su vez, la *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local*, en el artículo 25.2, establece que el municipio ejercerá en todo caso, competencias en materia de “*f) Policía Local, protección Civil, prevención y extinción de incendios*”.

En nuestro ordenamiento autonómico, la *Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía* (en adelante, LAULA), establece que los municipios andaluces tienen, entre otras, competencias propias en *“La ordenación, planificación y gestión del servicio de prevención y extinción de incendios y otros siniestros, así como la asistencia y salvamento de personas y protección de bienes”* (artículo 9.14.g).

Por otro lado, el EAA reconoce y garantiza directamente la autonomía local incluyendo dentro de ella el poder de autoorganización. El artículo 89.2 establece que la Administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones Locales deberán ajustar sus relaciones a los principios de información mutua, coordinación, colaboración y respeto a los ámbitos competenciales correspondientes determinados en el Estatuto, en la legislación básica del Estado y en la normativa autonómica de desarrollo, con plena observancia de la garantía institucional de la autonomía local reconocida por la Constitución y por la Carta Europea de la Autonomía Local.

En lo que respecta a la potestad de autoorganización, el artículo 91.3 del Estatuto establece que los municipios disponen de plena capacidad de autoorganización dentro del marco de las disposiciones generales establecidas por ley en materia de organización y funcionamiento municipal.

Asimismo, la Carta Europea de Autonomía Local, integrada expresamente en nuestro ordenamiento jurídico por el anteriormente citado artículo 89.2, establece en su artículo 6.1 que, sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la Ley, las Entidades Locales deben poder definir por sí mismas las estructuras internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz.

Igualmente, deben destacarse las competencias que en materia de selección de su personal y de clasificación de funcionarios se atribuyen a las entidades locales en la legislación de régimen local, según la cual, las Corporaciones Locales son competentes para aprobar las plantillas y relaciones de puestos de trabajo y sus modificaciones; el establecimiento de Escalas, subescalas, clases de funcionarios y clasificación de los mismos así como para la determinación del procedimiento de ingreso en las subescalas de Administración especial (artículo 129 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*).

Por parte de la Comunidad Autónoma, en la Exposición de Motivos del anteproyecto de Ley, se hace referencia, como título competencial, a las previsiones del artículo 66.1 del EAA:

*“El Estatuto de Autonomía para Andalucía dispone, en su artículo 66.1, 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.”*

Teniendo en cuenta el marco competencial descrito, se plantean serias dudas sobre si las competencias autonómicas, referidas a los servicios de prevención y extinción de incendios, de

carácter eminentemente local, pueden llegar a justificar una intervención, en la organización interna de éstos, de la dimensión que se propone en el anteproyecto de Ley.

En este sentido, las facultades más amplias, referidas a “*la regulación*”, se centran en el plano operativo (“*medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil*”), encontrando justificación en un contexto, en el que la coordinación y la sistematización de las distintas intervenciones debe quedar suficientemente clarificada a nivel autonómico.

En esta línea, sin embargo, las competencias relativas a “*la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios*”, no parece que puedan justificar, teniendo en cuenta el modelo local andaluz, una intervención relacionada con la clasificación del personal de dichos servicios locales.

Sin perjuicio de lo anterior, y teniendo en cuenta este marco competencial, podría ser oportuno establecer fórmulas de cooperación interadministrativa que contribuyeran a una ordenada planificación respecto a la organización de estos servicios, y de su personal, que es propio de la Administración titular (local, en este caso), de los mismos.

II.- La Disposición transitoria tercera del anteproyecto de Ley establece que

*“La reclasificación de los grupos que, en su caso, resulte de la aplicación de la presente ley, no implicará necesariamente incremento del gasto público ni modificación de las retribuciones totales anuales del personal afectado en el momento de la reclasificación, sin perjuicio de las negociaciones que pueda haber entre la representación sindical del funcionariado y las respectivas entidades locales, con sujeción, en todo caso, a los límites que con carácter básico y por tanto vinculantes para todas las administraciones públicas, establecen las leyes de presupuestos para cada ejercicio. A este efecto, el incremento de las retribuciones básicas podrá deducirse de sus retribuciones complementarias.”.*

Se plantean muchas dudas sobre el alcance de esta redacción. A tales efectos, y al margen de una posible recopilación de demandas individuales que cuestionan el voluntarismo con el que se ha redactado la propuesta, traemos a colación la argumentación, sobre un tema similar, expuesta en un Informe (2015) sobre el “Anteproyecto de Ley reguladora de los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento”, de la Dirección de Función Pública del Gobierno Vasco, que trae a colación el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (2011) relativa al anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de gestión de emergencias:

“a) Equiparación de los puestos a las nuevas categorías

Las Administraciones disponen de un plazo de 4 años, a partir de la entrada en vigor de la ley, para adecuar sus puestos a las nuevas categorías. Se observa que lo que se propone es una **reclasificación automática y en bloque** de todos los puestos.

La propuesta hay que ponerla en relación con los artículos 75 y 76 del EBEP que determinan que el personal funcionario se agrupa en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes **acreditados a través de un proceso selectivo** y que, la clasificación de los cuerpos y escalas en cada subgrupo, estará en

función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y **de las características de las pruebas de acceso.**

Sobre este punto resulta interesante traer a colación el criterio manifestado por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, Dictamen nº 213/2011, relativa al anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de gestión de emergencias:

*“Párrafo 72. También la doctrina de la Sala Tercera del Tribunal Supremo reflejada en su sentencia de 5 de marzo de 2002, dictada en recurso de casación en interés de ley establece que:*

*“...Dentro de una misma Administración Pública, los funcionarios pertenecientes a un mismo Cuerpo, Escala o Categoría pueden pertenecer a distintos Grupos funcionariales, de acuerdo con la titulación exigida para su ingreso, si esa titulación ha experimentado una variación en la normativa dictada después de ese ingreso, y pudiendo los antiguos encontrarse en situación de a extinguir; en el Cuerpo, Clase, Escala o Categoría.”*

(...)

*Tales grupos constituyen un mecanismo de ponderación del mérito y la capacidad en la Función Pública, pues lo que hacen es diversificar a sus componentes según el mayor o menor nivel de la titulación que les fue exigida para su ingreso.*

*Y esa diversificación presenta fundamentalmente un alcance económico, ya que, según lo establecido en los arts. 23 y 24 de la LMRFP, el grupo de clasificación tiene como finalidad determinar la cuantía de algunos de los varios componentes que integran las retribuciones de los funcionarios (la correspondiente a las llamadas retribuciones básicas).*

***3- Esa vinculación entre grupo, titulación y retribución básica es una exigencia impuesta también por el principio de igualdad (art. 14 de la Constitución [RCL 1978, 2836 y ApNDL 2875]), pues va dirigida a asegurar que el nivel de titulación exigido a cada funcionario recibirá en todos ellos la misma valoración a efectos retributivos. Y lo injustificadamente discriminatorio será que funcionarios con la misma titulación exigida para su ingreso percibieran en cuantía diferente el concepto retributivo que precisamente pondera ese factor de la titulación y no otro.”***

*5. Por último, y centrada la cuestión en el personal afectado por la reforma, el Tribunal Supremo, en sentencia de 29 de septiembre de 2006, señala que:*

*“Por otra parte, que en el artículo 12.1 no se exija para el ascenso en la escala operativa o ejecutiva el cumplimiento de este requisito básico, no impide que, por este carácter de norma básica, haya de cumplirse necesariamente; con independencia de que se trate de un cuerpo en el que como sostienen los actores la única posibilidad de promoción es intracorporativa, y con independencia de que los Cuerpos de Bomberos de las Corporaciones Locales no se hayan homologado, mediante Real Decreto del Gobierno, a la nueva estructura diseñada por la Ley 30/1984 ( RCL 1984, 2000, 2317, 2427) . En otras palabras, si las plazas se clasifican del Grupo C, es a todos los efectos, y no sólo económicos, por lo que es imprescindible cumplir con los requisitos de titulación exigidos por la normativa básica”.*

Por tanto, aquí se está proponiendo un cambio de categoría profesional y retributiva del personal a través de la adscripción de su categoría a un grupo o subgrupo nuevo realizarlo a través de un proceso de promoción interna. No se trata, por tanto, de un supuesto de promoción interna estricto sensu sino de una reclasificación de una categoría profesional a un grupo profesional superior.

Existen antecedentes en los que se avala una reclasificación sustentada en necesidades organizativas si bien en el expediente que se adjunta no consta en la documentación un análisis de los problemas actuales que avalen la reclasificación en lugar propuesta. Asimismo, tampoco se ha aportado un estudio de legislación comparada sobre este punto. Por tanto no cabe informar favorablemente la propuesta de recalificación generalizada que se plantea.”

A tales efectos, traemos a colación el **antecedente** de la *Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales*, en la que su **Disposición transitoria tercera** dice “*La integración de los funcionarios de Policía Local prevista en esta Ley, que tenga como consecuencia un cambio de grupo, se llevará a efecto de modo que no suponga incremento de gasto público ni modificación del cómputo anual de las retribuciones totales. En estos casos se pasará a percibir el sueldo base correspondiente del nuevo grupo de titulación, pero el exceso sobre el grupo anterior se deducirá de sus retribuciones complementarias, preferentemente del concepto de productividad si lo hay, referidas ambas a catorce mensualidades, de forma que se perciban idénticas remuneraciones globales respecto a la situación anterior.*”. Pues bien, esta previsión legal no evitó la judicialización de pretensiones individuales y colectivas, que fueron estimadas en los tribunales por aplicación de legislación preeminente.

A propósito de la incidencia económica que supondría la reclasificación del personal propio de los Gobiernos Locales andaluces, se debe traer a colación el artículo 25 de la LAULA, que establece de forma clara que:

“En el caso de que la Comunidad Autónoma de Andalucía asigne a las entidades locales servicios o funciones que entrañen nuevos gastos o la ampliación de los ya existentes, **acordará simultáneamente la dotación de los recursos económicos para hacer frente a las nuevas cargas financieras.**”.

En este sentido, se destaca que la Memoria Económica del presente anteproyecto de Ley, disponible en el Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía, se afirma que “este anteproyecto no implica una disminución de los ingresos públicos ni un aumento del gasto que conforma el presupuesto (...) por lo que resulta un valor económico igual a cero...”.

A este respecto, interesa traer a colación la argumentación expuesta desde varias instancias, de entre las que destacamos, el Consejo Consultivo de Castilla y León, que a los efectos anteriormente reseñados, manifiesta lo siguiente:

“De conformidad con el mismo artículo 4.2 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, la evaluación de impacto normativo debe valorar también la incidencia de la norma desde el punto de vista presupuestario. En este sentido la Memoria analiza el impacto del proyecto sobre los presupuestos autonómicos, aunque muy someramente y sin hacer referencia a la eventual existencia de cofinanciación estatal o europea, tal y como exige la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.

La Orden citada establece, además, que en la Memoria “Se distinguirán los efectos y repercusiones sobre los presupuestos de la Comunidad Autónoma y, por otro lado, los que existan, en su caso, sobre los presupuestos de las Entidades Locales”. Aclara al respecto que “En particular se tendrá en cuenta lo siguiente:

»-Cuando el proyecto normativo pueda suponer para las Entidades Locales variaciones de gasto, se valorará, de acuerdo con la información disponible, el posible impacto presupuestario que derive, en su caso, del principio de lealtad institucional, consagrado en el artículo 2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y en el artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

»- Deberá perseguirse el objetivo de evitar efectos financieros negativos sobre las Entidades Locales como consecuencia de modificaciones legales, desde el punto de vista del gasto como del ingreso”.

En este caso, la Memoria no contiene un análisis de la repercusión presupuestaria sobre el nivel local, por lo que debiera completarse con las referencias necesarias a este aspecto, habida cuenta que el Catálogo incluye no solo prestaciones responsabilidad de la Administración Autonómica, sino también las que siendo responsabilidad de las Entidades Locales, deben garantizarse como mínimo en todo el territorio de la Comunidad de Castilla y León.

(Dictamen 541/2014, de 20 de noviembre y en sentido similar, entre otros, los dictámenes 212/2014, de 29 de mayo, 406/2014, de 29 de agosto, 215/2015, de 27 de agosto, 258/2017, de 21 de junio)”.

LA SECRETARIA GENERAL

 FEDERACIÓN  
ANDALUZA  
DE MUNICIPIOS  
Y PROVINCIAS

TERESA  
MUELA  
2021.06.24 12:48:01  
+02'00'

Teresa Muela Tudela.