

Fecha: A fecha de firma electrónica

Ref.: 034/2021/CGL - SRJ/RG

Asunto: Solicitud de Informe del CACL.

Consejería de la Presidencia, Administración
Pública e Interior
Dirección General de Emergencias y Protección
Civil
Avd. de Roma s/n.
41013 - Sevilla

El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales ha solicitado, en la forma y plazo establecidos en el artículo 5.1 de la Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local, el informe del Consejo Andaluz de Concertación Local sobre el anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía.

Dicha solicitud se fundamenta en el rechazo de determinadas observaciones formuladas por el citado Consejo Andaluz de Gobiernos Locales en su informe de 7 de junio de 2021 sobre este anteproyecto, por resultar afectadas competencias locales propias, sobre el que se pronunció esa Consejería el día 30 de julio de 2021, y que se recibió en el Consejo el día 6 de septiembre siguiente.

Para el ejercicio de esta función prevista en el artículo 3.1 b) de la Ley 5/2014, de 30 de diciembre, dispone el Consejo Andaluz de Concertación Local del plazo de un mes a partir de la solicitud, según dispone el apartado 2 del artículo 5 de la misma norma, por lo que en breve se procederá a la convocatoria de su Comisión Permanente, en la que se ha delegado.

Se adjunta el escrito de solicitud del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales en el que se detallan de forma motivada las observaciones respecto a las que se requiere el informe del Consejo Andaluz de Concertación Local.

El Director General de Administración Local
Fdo.: Joaquín José López-Sidro Gil

Plaza Nueva, 4
41071 Sevilla

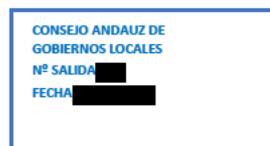
Tel.: 955065100
dg.administracionlocal.ctrjal@juntadeandalucia.es



FIRMADO POR	JOAQUIN JOSE LOPEZ-SIDRO GIL	21/09/2021	PÁGINA 1/1
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

N/Ref: CAGL/21/038-j

CONSEJO ANDALUZ DE CONCERTACIÓN LOCAL
SECRETARÍA
DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL
CONSEJERÍA DE TURISMO, REGENERACIÓN,
JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL
JUNTA DE ANDALUCÍA



Sevilla, 17 de septiembre de 2021

Siguiendo instrucciones de la Presidencia del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (CAGL), y como se anunciaba en escrito de esta Secretaría General del pasado 10/09/2021, en relación al pronunciamiento de valoración por la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior de las observaciones realizadas en el informe de este Consejo, de 7 de junio de 2021, al anteproyecto de "LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 2/2002, DE 11 DE NOVIEMBRE, DE GESTIÓN DE EMERGENCIAS EN ANDALUCÍA", se comunica:

Que recibido dicho pronunciamiento de valoración el pasado día 6 de septiembre, y no estando conforme con el mismo, **se solicita el informe del Consejo Andaluz de Concertación Local (CACL)** prevenido y de conformidad con los artículos 5.1 y 3.1.b) de la *Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local*, cumpliendo los requisitos de plazo y quórum que dichos preceptos establecen, al haber sido solicitado por más de dos tercios de miembros de este Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, extremo que queda acreditado en el correspondiente expediente.

Que esta solicitud se realiza en la forma prevista en el artículo 14.2.b) del *Decreto 98/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local*, por el que corresponde a la Dirección General de Administración Local «El ejercicio de las funciones propias de la Secretaría del Consejo Andaluz de Concertación Local, así como el impulso de las funciones de concertación, colaboración y consenso que corresponden a dicho Consejo», y demás normativa de aplicación.

Que sirven de base a esta petición, sin ánimos de exhaustividad, y con reserva expresa de alegar en su momento cualesquiera otros fundamentos que pudieran proceder, los siguientes:

A continuación, y tomando como base el pronunciamiento de valoración, se reproducen íntegras las consideraciones jurídicas formuladas por el CAGL y por la Secretaría General de Interior y Espectáculos Públicos (SGInt), sombreadas en gris, y al objeto de insertar, a continuación, los argumentos que fundamentan la solicitud de informe del CA CL:

PRIMERA. - 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.

VALORACIÓN:

Primero: Consideraciones generales. Acerca de una eventual vulneración de la Autonomía Local.

En sentido contrario a lo expresado en el informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, hay que afirmar la competencia de la Junta de Andalucía para establecer una regulación de las escalas y categorías del personal de los SPEIS. En concreto, el artículo 66.1 del Estatuto de Autonomía no deja dudas sobre el particular: “corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de protección civil que incluye, en todo caso, la regulación, planificación y ejecución de las medidas relativas a las emergencias y seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de prevención y extinción de incendios respetando las competencias del Estado en materia de seguridad pública.”. El propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 31/2010, de 28 de junio, declaró la constitucionalidad del precepto, de contenido muy similar declaró la constitucionalidad del precepto, de contenido muy similar, de la norma estatutaria catalana (artículo 132.1), afirmando la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman competencias en esta materia, aunque subordinadas a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que este pueda entrar en juego. El precepto estatutario impugnado, insi2e el Tribunal, “*es acorde con el orden constitucional de distribución de competencias, pues como evidencia su propio tenor, reconoce la indicada competencia estatal al proclamar que la competencia de la Generalitat debe respetar lo establecido por el Estado en ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública*” (Fundamento jurídico 78). En este sentido, habrá que tener en cuenta, entre otras, la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil que en su artículo 17.1 atribuye expresamente a los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento la consideración de servicios públicos de intervención y asistencia en materia de protección civil.

Tampoco cabe olvidar, dada su trascendencia en la regulación de la materia, que la Comunidad Autónoma dispone igualmente de importantes competencias sobre el régimen local. Concretamente, y en lo que aquí interesa, las letras a) y b) del artículo 60.1 del Estatuto de Autonomía le confieren, respetando el artículo 149.1.18 de la Constitución y el principio de autonomía local, las competencias exclusivas sobre, respectivamente, las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y colaboración entre los entes locales y entre estos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunales, conveniales y consorciales, y la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el Título III. Un título en el que se inserta el artículo 92.2.d) que, como ya hemos señalado, recoge, entre las competencias propias de los municipios la prevención y extinción de incendios “en los términos que determinen las leyes”.

Finalmente, la Comunidad Autónoma cuenta con amplias competencias en materia de función pública que le confieren la capacidad suficiente para proceder a la regulación del personal propio de los SPEIS. Así, conforme al artículo 76 del Estatuto de Autonomía, corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo

y la ejecución en esta materia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.1 de la Constitución. El apartado 2º añade que igualmente “corresponde a la Junta de Andalucía, en materia de función pública y personal al servicio de la administración, respetando el principio de autonomía local: a) la competencia exclusiva sobre la planificación, organización general, la formación y la acción social de su función pública en todos los sectores materiales de prestación de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma; b) la competencia compartida sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las Administraciones andaluzas; c) la competencia exclusiva, en materia de personal laboral, sobre adaptación de las necesidades derivadas de la organización administrativa y sobre la formación de esta personal.

De todo ello puede concluirse que la Junta de Andalucía dispone de títulos competenciales claros que le permiten legislar en la materia. De hecho y bajo la vigencia de la norma estatutaria de 1981 ya lo hizo, sin que ello suscitara ninguna controversia, mediante la vigente Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales y la propia ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía. Otras Comunidades Autónomas con un marco competencial parecido o, incluso menos consistente, han legislado igualmente sobre la materia.

SEGUNDA. - OBSERVACIONES GENERALES

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.

VALORACIÓN:

Segundo: Consideraciones generales. Acerca de una eventual afectación de las competencias locales en materia de clasificación y selección del personal.

Por lo que respecta al fundamento competencial del Anteproyecto de Ley para la regulación del personal de los SPEIS ya nos hemos extendido suficiente en el punto anterior, a cuyo contenido nos remitimos.

Hay que tener asimismo en cuenta las determinaciones del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, cuyo artículo 75 establece una reserva de ley (Estatual o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas) respecto de la creación de los cuerpos y escalas, así como cualquier otra agrupación de funcionarios.

En todo caso, el Anteproyecto que nos ocupa no afecta a las competencias de los entes locales para la selección de su personal, así como la aprobación de plantillas y relaciones de puestos de trabajo ni se establecen determinaciones respecto del procedimiento de ingreso de las personas aspirantes.

Consideración del CAGL sobre la valoración:

La referencia a los títulos competenciales de la administración autonómica en la materia no enerva, por sí sola, los argumentos expuestos en el informe del CAGL, por lo que procede insistir en los mismos.

En cualquier caso, la cita de disposiciones estatutarias y legales que ha aportado el órgano promotor del proyecto normativo, también puede ser traída a colación para reforzar las consideraciones expuestas por el CAGL.

De esta forma, y en materia de función pública y personal al servicio de la administración, el propio artículo 76.2 del Estatuto de Autonomía establece como cláusula de salvaguarda ante el ejercicio de la competencia autonómica, que ésta se despliegue “respetando el principio de autonomía local”, coincidiendo así con los argumentos del CAGL.

Por otro lado, y respecto a la referencia hecha por el órgano promotor respecto a la posibilidad de legislar en la materia “sin que ello suscitara ninguna controversia, mediante la vigente Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales y la propia ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía.”, se debe manifestar que la oposición municipalista a este tipo de medidas, sin soporte financiero, se ha planteado en todas las ocasiones en las que se ha proyectado.

A este respecto, dejamos citada la comparecencia parlamentaria de la FAMP, en el mes de mayo de 2001, en relación con el trámite parlamentario de la vigente Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales, en la que se justificaba la supresión de la reclasificación planteada en el, entonces, Proyecto de Ley:

“La supresión de la regulación de la reclasificación retributiva responde y coincide con los planteamientos jurídicos ya puestos de manifiesto por el propio Consejo Consultivo en su dictamen 146/1999, donde se establece que dicha previsión “afecta a las competencias municipales para la fijación de las retribuciones complementarias de sus funcionarios, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.2.i) de la Ley 7/1985 (según la redacción dada por la Ley 11/1999, de 21 de abril). En la medida en que no puede considerarse conforme con la citada norma básica, la indicada previsión debe suprimirse”, y continúa reconociendo su improcedencia “ya que su aplicación supondría un incremento de las retribuciones del personal afectado, superior al permitido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado; limitación que vincula a todas las Administraciones, incluida la Administración Local”. En abundamiento de lo anterior, el dictamen advierte que “el hecho de que el contenido material de la norma incorporada en el párrafo primero no se ajusta al principio que rige en materia de función pública (plasmado, por ejemplo, en el artículo 24.1 de la Ley 30/1984) que quiere que la cuantía de las retribuciones básicas sea igual en todas las Administraciones para cada uno de los grupos en que se clasifican los Cuerpos, Escalas, Categorías o Clases de funcionarios. Principio que ha de entenderse también inspirador de la norma proyectada, en la medida en que fija la clasificación por grupos y las titulaciones necesarias para acceder a ellos por remisión a lo establecido en el artículo 25 de la citada Ley 30/1984.”.

Es por todo ello que, considerando que dicho precepto invade las competencias locales y que, en cualquier caso, supondría un aumento del gasto para las Haciendas Locales sin las debidas previsiones económicas por parte de la Junta de Andalucía, es del todo improcedente su mantenimiento en el texto de proyecto.”.

TERCERA.- OBSERVACIONES PARTICULARES

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)".

VALORACIÓN

Tercero: En relación con las consideraciones formuladas respecto de la disposición transitoria tercera del Anteproyecto.

En primer lugar, hay que indicar que el texto del Anteproyecto viene a seguir el tenor literal expresado en legislación de Comunidades Autónomas en materia de reclasificación del personal de la policía local. A título de ejemplo podemos citar la Ley 6/2019, de 4 de abril, de Murcia o ley 1/2018, de 22 de febrero, de la Comunidad de Madrid.

Al mismo tiempo hay que considerar que las retribuciones de dicho personal se abonarán con cargo a los presupuestos de las entidades locales, no estimando oportuno establecer concreciones respecto de las retribuciones complementarias.

Hay que recordar que la norma que se propone no establece ninguna reclasificación automática, salvo en el caso en que el grupo de titulación y la categoría de procedencia resulten equivalentes al de la nueva clasificación.

En los supuestos que no exista tal equivalencia, se mantiene el grupo de titulación de origen, por lo que tampoco tiene porqué existir incidencia en el régimen retributivo del personal afectado. Ello al menos hasta que, a través del correspondiente procedimiento selectivo, las personas que cumplan los requisitos (titulación y eventualmente antigüedad) puedan acceder al grupo de titulación propio de la categoría de destino. Ello en línea precisamente con la jurisprudencia citada por la parte alegante.

En Andalucía existen varias decenas de servicios públicos de prevención, extinción de incendios y salvamento, aplicando en cada caso clasificaciones no homogéneas del personal, y con diferente grado de cobertura de las plazas, tanto respecto de su efectiva ocupación, como por el carácter (interino, funcionario o laboral) del personal que las ocupa.

Asimismo, no se dispone de información respecto de las titulaciones académicas de su personal y otras circunstancias concurrentes que posibiliten establecer una previsión respecto de cuántos y en qué circunstancia están en disposición de concurrir a eventuales procedimientos de promoción. Circunstancia esta que, en todo caso, se podrá de manifiesto con posterioridad a la entrada en vigor y a partir de los procedimientos de promoción que, en su caso, los entes locales estimen oportuno convocar.

Finalmente indicar que el Anteproyecto no tiene por objeto asignar a las entidades locales servicios o funciones que entrañen nuevos gastos o la ampliación de los existentes, sino concretar, sistematizar y

homogeneizar respecto del conjunto del territorio las funciones que han venido desempeñando hasta la fecha, al objeto de promover una prestación adecuada y de calidad para el conjunto de la ciudadanía andaluza, como por otra parte ha sido demandada, entre otras instancias, por el Parlamento y la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz.

Así, la reforma que se propone viene en última instancia a actualizar la denominación de las mismas categorías profesionales existentes a que se refiere el citado Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, completando su clasificación profesional mediante su adscripción al correspondiente grupo de titulación (artículos 75 y 76 del Estatuto Básico del Empleado Público, el plazo y procedimiento para llevarlos a cabo. No se considera que en ningún caso se hayan asignado a las entidades locales servicios o funciones que entrañen nuevos gastos o ampliación de los existentes, respecto de los que proceda, por la Comunidad Autónoma, establecer la dotación de recursos económicos para hacer frente a eventuales posibles nuevas cargas financieras.

Consideración del CAGL sobre la valoración:

Las referencias a la legislación de otras Comunidades Autónomas no suponen, por sí mismas, un argumento de autoridad. Sobre todo, si tenemos en cuenta que la ley 1/2018, de 22 de febrero, de la Comunidad de Madrid, en lo que se refiere a la materia de reclasificación del personal de la policía local ha sido muy cuestionada. En este sentido, y respecto a la Disposición transitoria primera, se ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad del apartado 2, únicamente en su aplicación a la integración de los miembros de los cuerpos de policía local en el subgrupo C1 de clasificación, por Sentencia del TC 171/2020, de 16 de noviembre.

Por otro lado, el Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 20 de abril de 2021, ha acordado admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad, planteada por la Sección 1.ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con las disposiciones transitorias primera 1.º y tercera de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid, por posible vulneración del artículo. 149.1.18 CE.

Debemos tener en cuenta, además, que el régimen local en Andalucía es sustancialmente distinto al de las dos Comunidades Autónomas citadas, teniendo en cuenta las diferencias existentes entre los respectivos Estatutos de Autonomía y que no disponen de una ley similar a la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

Respecto a lo expuesto por el órgano promotor, valorando la observación efectuada por el CAGL sobre la Memoria Económica, en la que se manifiesta que *“hay que considerar que las retribuciones de dicho personal se abonarán con cargo a los presupuestos de las entidades locales, no estimando oportuno establecer concreciones respecto de las retribuciones*

complementarias.”, se debe insistir en la argumentación expuesta por el Consejo Consultivo de Castilla y León, en numerosos dictámenes, respecto a este asunto, conforme al principio de lealtad institucional.

Todo lo anterior se expone como argumentario básico sin perjuicio de hacer reserva expresa de poder ampliarlo, complementarlo y/o matizarlo en ulteriores fases del procedimiento, y en su caso extenderlo a efectos de mejor defensa de intereses, competencias y autonomía de los Gobiernos Locales. De igual forma, se extiende dicha reserva expresa a la defensa, en su caso, de los postulados planteados en las Observaciones Particulares trasladadas con el Informe del CAGL, por parte de la representación de las correspondientes Entidades Locales que las realizaron.

Con base a todo lo expuesto, **se formaliza la solicitud de Informe del Consejo Andaluz de Concertación Local**, con petición expresa de que se articule lo necesario a los efectos de su emisión en el plazo previsto en el art. 5.2 de la Ley reguladora de dicho Consejo, con todos los demás pronunciamientos y actuaciones que procedan para salvaguardar su cumplimiento, y reiterando la expresa reserva de cualquier acción procedente en Derecho.

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

Fdo. Teresa Muela Tudela.
Secretaria General

Vº. Bº. Francisco Toscano Sánchez
Presidente