

INFORME SSCC 2021/165 ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 2/2002, DE 11 DE NOVIEMBRE, DE GESTIÓN DE EMERGENCIAS DE ANDALUCÍA.

Asunto: Disposiciones de carácter general. Ley. Personal del sector público. Funcionarios de carrera. Función Pública. Administración local.

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

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 28 de diciembre de 2021 se ha recibido Anteproyecto de ley mencionado “*ut supra*”, en los servicios centrales del Gabinete Jurídico, adjuntándose a la petición de informe, junto con dicho Anteproyecto de Ley, la documentación correspondiente al expediente relativo a su elaboración.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El presente anteproyecto de ley tiene por objeto, siguiendo su Exposición de Motivos, unas modificaciones puntuales de la Ley 2/2002, de 11 de Noviembre, de Gestión de Emergencias de Andalucía, referidas a la incorporación de las categorías profesionales y su adecuación a la distintas escalas y grupos, determinándose las funciones a desempeñar por el funcionariado de cada una de las distintas categorías profesionales. Todo ello en relación con los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento prestados por las Entidades Locales y regulados en el Capítulo I del Título III de dicha Ley.

SEGUNDA.- Las competencias de la Comunidad Autónoma en cuya virtud se fundamenta el proyecto, según su parte expositiva, se hallan en el artículo 76 del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia en materia de “*función pública*”, en los términos que transcribiremos a continuación.

Así, conforme a dicho precepto:

“*Artículo 76. Función pública y estadística*

1. En materia de función pública corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en los términos del artículo 149.1.18º de la Constitución.



Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		11/02/2022 13:06	PÁGINA 1 / 11
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



2. 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 la adaptación a las necesidades derivadas de la organización administrativa y sobre la formación de este personal.

Igualmente teniendo en cuenta que la regulación incorporada al Anteproyecto de Ley afectaría a los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento prestados por las Entidades Locales, cabría aludir a las competencias que ostenta la Comunidad Autónoma en materia de protección civil y emergencias.

Así, conforme al artículo 66 del EAA:

“Artículo 66. Protección civil y emergencias

1. 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.

2. Corresponden a la Comunidad Autónoma competencias de ejecución en materia de salvamento marítimo en el litoral andaluz.”

La materia “protección civil” no aparece mencionada expresamente en los artículos 148 y 149 de la Constitución Española, lo que no significa que no pudiera caracterizarse la misma como una materia de concurrencia competencial, de acuerdo con la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional a partir encuadramiento de la misma en el título o materia de seguridad pública.

En este sentido, siguiendo la STC 87/2016, de 28 de abril, RTC 2016/1987:

“a) La Constitución no expresa referencia alguna a este concreto sector material en sus arts. 148 y 149 CE (RCL 1978, 2836) , por lo que el Estatuto de Autonomía de Cataluña (RCL 1979, 3029) , con apoyo en lo que establece el primer inciso del art. 149.3 CE (RCL 1978, 2836) , ha atribuido a la Generalitat la competencia exclusiva sobre protección civil. Por su parte, la disposición final primera de la orden impugnada afirma que la misma «se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.29 de la Constitución Española, en virtud del cual la Administración General del Estado tiene competencia exclusiva en materia de Seguridad Pública». Se impone, pues, como punto de partida el análisis del alcance y contenido de este título competencial.

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		11/02/2022 13:06	PÁGINA 2 / 11
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



En este sentido, dentro del precitado concepto de «seguridad pública», nuestra doctrina ha apreciado que queda, en buena medida, englobado el ámbito relativo a la materia «protección civil». Así, este Tribunal ha declarado que «por lo que respecta a la delimitación de competencias en materia de protección civil, de nuestra doctrina se deriva que esta materia guarda relación con la competencia estatal en materia de seguridad pública ex art. 149.1.29 CE (RCL 1978, 2836) . Tal como afirma la STC 25/2004, de 26 de febrero (RTC 2004, 25) , FJ 6, «[e]n esta misma línea de precisión del concepto de “seguridad pública”, este Tribunal señaló en la STC 148/2000, de 1 de junio (RTC 2000, 148) , FJ 6, que su ámbito normativo puede ir más allá de la regulación de las intervenciones de la “policía de seguridad”, es decir, de las funciones propias de las fuerzas y cuerpos de seguridad, señalando que “por relevantes que sean, esas actividades policiales, en sentido estricto, o esos servicios policiales, no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública... Otros aspectos y otras funciones distintas de los cuerpos y fuerzas de seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas... componen sin duda aquel ámbito material (STC 104/1989, de 8 de junio (RTC 1989, 104) , FJ 3)”. Y hemos aplicado este criterio en diversos supuestos, pero siempre guiados por una concepción restrictiva de la “seguridad pública”. Tal ocurre con la “protección civil”, que requiere para la consecución de sus fines la integración y movilización de recursos humanos muy heterogéneos y no sólo policiales (SSTC 123/1984, de 18 de diciembre (RTC 1984, 123) , y 133/1990, de 19 de julio (RTC 1990, 133)).» (STC 155/2013, de 10 de septiembre (RTC 2013, 155) , FJ 2).

Por tanto, dentro del concepto de seguridad pública del art. 149.1.29 CE (RCL 1978, 2836) , queda, en principio, englobado el ámbito material relativo a la protección civil. Si bien, por la misma naturaleza de la protección civil que persigue la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia, se produce en esta materia, de acuerdo con nuestra doctrina, un encuentro o concurrencia de muy diversas Administraciones públicas (de índole o alcance municipal, supramunicipal o insular, provincial, autonómica, estatal) que deben aportar sus respectivos recursos y servicios (STC 133/1990, de 19 de julio (RTC 1990, 133) , FJ 6).

La competencia estatal sobre protección civil, que deriva del reconocimiento al Estado de la competencia estatal sobre seguridad pública en el art. 149.1.29 CE (RCL 1978, 2836) , no puede, sin embargo, extenderse a ámbitos no queridos por el constituyente, pues, también hemos declarado que la competencia en materia de protección civil del Estado es concurrente con la que ostentan las Comunidades Autónomas, en los términos que declaró la STC 133/1990, de 19 de julio (RTC 1990, 133) , lo que le permite a aquel, entre otras cosas, movilizar recursos en caso de emergencia cuando concurra un interés nacional o sea precisa una coordinación o dirección nacional de todas las administraciones afectadas, por el alcance y dimensión de la emergencia.

Así, en la STC 133/1990, de 19 de julio (RTC 1990, 133) , este Tribunal subrayó que la competencia autonómica sobre protección civil «queda subordinada a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que este pueda entrar en juego» (STC 123/1984, de 18 de diciembre (RTC 1984, 123) , FJ 4, reiterado en la STC 133/1990, de 19 de julio (RTC 1990, 133) , FJ 5). Para el Tribunal esta subordinación competencial autonómica «se producía en tres ocasiones: –Cuando entra en juego la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio (RCL 1981, 1291) , que regula los estados de alarma, excepción y sitio; –En los casos en que el carácter supraterritorial de la emergencia exija una coordinación de elementos humanos y materiales distintos de los que posee la Comunidad Autónoma, y –Cuando la emergencia sea «de

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		11/02/2022 13:06	PÁGINA 3 / 11
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional» (STC 123/1984, de 18 de diciembre (RTC 1984, 123) , FJ 4, reiterado en la STC 133/1990, de 19 de julio (RTC 1990, 133) , FJ 5).”

Para concluir y teniendo en cuenta que, como venimos exponiendo, el Anteproyecto de Ley aludiría a los servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento, que son prestados por las Entidades Locales, habríamos de hacer referencia a las competencias que ostenta la Comunidad Autónoma en materia de Régimen Local:

Artículo 60. Régimen local

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el artículo 149.1.18ª de la Constitución y el principio de autonomía local, incluye:

a) 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 la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales.

b) 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.

c) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos.

d) La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, el funcionamiento y el régimen de adopción de acuerdos de todos estos órganos y de las relaciones entre ellos.

e) El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales.

f) La regulación del régimen electoral de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, con la excepción de los constitucionalmente garantizados.

2. Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en todo lo no establecido en el apartado 1.

3. En el marco de la regulación general del Estado, le corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía las competencias sobre haciendas locales y tutela financiera de los entes locales, sin perjuicio de la autonomía de éstos, y dentro de las bases que dicte el Estado de acuerdo con el artículo 149.1.18ª de la Constitución.”

En atención a todas estas previsiones estatutarias cabría concluir que la Comunidad Autónoma contaría con títulos competenciales suficientes para abordar la regulación propuesta.

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		11/02/2022 13:06	PÁGINA 4 / 11
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



TERCERA.- Por lo que se refiere al marco normativo en el que se encuadra el presente proyecto, cabría hacer referencia, en el ámbito estatal, al texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto-legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

Así como a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Finalmente aludiremos a la normativa estatal básica sobre Régimen Local: Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, en general y con carácter particular las previsiones de su Título VII Personal al Servicio de las Entidades Locales (artículo 89 a 104 bis) o su Disposición Final Tercera, conforme a la cual: “*El personal de las Policías Municipales y de los Cuerpos de Bomberos gozará de un estatuto específico, aprobado reglamentariamente, teniendo en cuenta respecto de los primeros la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.*” y el Texto Refundido de las Disposiciones Vigentes en materia de Régimen Local aprobado en virtud del Real Decreto-legislativo 781/1986, de 8 de abril.

En el ámbito autonómico a la Ley 2/2002, de 11 de Noviembre, de Gestión de Emergencias de Andalucía, a la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía y a la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

CUARTA.- Desde el punto de vista procedimental, la iniciativa legislativa se encuentra regulada en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Junto a ello debe considerarse el Acuerdo de 22 de octubre de 2002, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban instrucciones sobre el procedimiento para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

También ha de considerarse lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que dedica su Título VI “*De la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*” a esta materia introduciendo importantes novedades, posteriormente afectadas por la STC 55/2018, de 24 de mayo.

En el presente caso se habría observado en lo fundamental lo prescrito por la normativa referenciada sin perjuicio de lo indicado a continuación.

4.1.- Consta en el expediente el otorgamiento del trámite de audiencia a diversas entidades. No obstante, consideramos especialmente relevante que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 43.5 y 45.1.c) de la Ley 6/2006 de 24 de octubre, se motive debidamente en el expediente que el trámite de audiencia a la ciudadanía cuyos derechos e intereses legítimos, se han considerado afectados por el anteproyecto, se haya conferido precisamente a través de cada una de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que constan en el mismo, en cuanto se consideren que la agrupe o la represente y que sus fines guardan relación directa con el objeto de la disposición.

4.2.- Sin perjuicio de lo anterior, no puede obviarse que las previsiones incorporadas al artículo Único. Apartados Uno y Dos que darían nueva redacción al artículo 39 e incorporarían un nuevo artículo 39 bis a la Ley 2/2002, de 11 de Noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía, así como la Disposición Transitoria Primera, Segunda y Tercera del Anteproyecto de Ley que nos ocupa afectarían a la clasificación de los puestos

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		11/02/2022 13:06	PÁGINA 5 / 11
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



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 Básico 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 afecten 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 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.

4.3.- Recordamos la necesidad de recabar el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Andalucía, ex artículo 17.2 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

QUINTA. Se recomienda dejar constancia en el expediente de que el Anteproyecto de ley fue publicado cuando, tras su preceptiva elevación por la Consejería competente al Consejo de Gobierno, fue conocido por éste, según así dispone el artículo 13.1.b) de la 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Se recuerda que, cuando se solicitara el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía y, en su caso, el del Consejo Económico y Social de Andalucía, debería publicarse también el Anteproyecto, dándose cumplimiento así a la exigencia para ello del artículo 7.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y del artículo 13.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, sin perjuicio de que posteriormente, tras la aprobación del proyecto por el Consejo de Gobierno, éste se publique como preceptúa el artículo 13.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Por último, también debería constar que se habrían publicado las memorias e informes que conformen el expediente de elaboración de este texto normativo con ocasión de la publicidad del mismo, en cumplimiento así del artículo 7.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y del artículo 13.1.d) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

SEXTA.- En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el borrador consta de un solo artículo, dos disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		11/02/2022 13:06	PÁGINA 6 / 11
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



SÉPTIMA. Como cuestión previa de carácter general, se recomienda que se valore la incidencia que sobre el anteproyecto que nos ocupa, pudiera tener la Proposición de ley de coordinación de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, que se encuentra en tramitación en el Congreso de los Diputados.

OCTAVA. Sobre el texto normativo habríamos de exponer las siguientes consideraciones jurídicas.

8.1.- **Parte Expositiva.** En el párrafo cuarto cabría mejorar su redacción, acomodándola con mayor precisión a lo dispuesto en el artículo 75 del TREBEP. Así cabría indicar que el mismo determina que las agrupaciones del personal funcionario en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo, estarían regidos por el principio de reserva de ley en cuanto a su creación, modificación y supresión.

8.2.- Artículo Único.

8.2.1.- El artículo 39.2 determinaría que no se podrán crear plazas de una categoría superior sin que existan plazas en todas las categorías inferiores. En cuanto al significado de dicho inciso, según su literalidad, entendemos que se cumpliría dicho requisito siempre que exista una plaza de cada una de las categorías inferiores con independencia de que la misma se encuentre cubierta o no. Si el sentido de tal indicación se pretendiera diferente recomendamos aclarar la redacción del precepto para facilitar tal comprensión o entendimiento de la misma.

8.2.2.-En relación con el apartado 1 del artículo 39 bis, por razones de seguridad jurídica, se recomienda aclarar a qué funciones se aludiría con la expresión “*funciones de inspección y administrativas*” o “*inspección, mantenimiento y administrativas*”. Ello con descripción de las mismas o bien por remisión a lo establecido, a su vez, en el artículo 38 de la ley 2/2002, de 11 de Noviembre, de Gestión de Emergencias de Andalucía. En tal sentido, surgirían varias dudas a partir de la lectura de este último artículo así como de lo dispuesto en el artículo 39 bis en la redacción dada por el Anteproyecto de Ley que nos ocupa. Por ejemplo, dicho artículo 38 de la Ley 2/2002, de 11 de Noviembre, no se refiere al “*mantenimiento*”, por lo que resulta difícil aprehender el sentido de dicho término. Otra duda que suscitaría la redacción del artículo 39 bis sería la siguiente: el artículo 38 de la Ley de Gestión de Emergencias de Andalucía se refiere a la “*inspección en materia de cumplimiento de la normativa de protección frente a riesgos de su competencia*” [artículo 38.1.b) de la mencionada Ley 2/2002, de 11 de Noviembre], sin embargo, de acuerdo con la redacción de varios de los subapartados del apartado 2 del artículo 39 bis en la redacción dada por el Anteproyecto de Ley, parece que el término “*inspección*” se estaría empleando en el sentido de su proyección hacia el interior del propio servicio de prevención o extinción de incendios, es decir, en relación con otras unidades inferiores del mismo al aludirse a la “*inspección*” de determinadas unidades técnicas u operativas adscritas a dichos servicios.

En cuanto a los diferentes subapartados del apartado 2 sería recomendable igualmente una revisión de la redacción de los mismos al objeto de que se delimitaran con mayor rigor o precisión terminológica las funciones de cada una de las categorías comprendidas en las tres escalas. Así, por ejemplo, a la Categoría de intendente [subapartado a)] se le atribuiría, la “*dirección, coordinación e inspección de unidades técnicas y operativas*” mientras que a la categoría de oficial se le atribuiría la “*coordinación, inspección y mando de unidades técnicas de nivel superior*”, sin que llegue a atisbarse cuál sea la distinción entre las funciones de “*dirección*” y las de “*mando*” o la distinción entre las unidades que determinaría su calificación como “*técnicas*”

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		11/02/2022 13:06	PÁGINA 7 / 11
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



u “operativas”. Asimismo al Oficial se le atribuirían, por ejemplo, funciones “específicas de prevención”, mientras que a la categoría de Intendente vendrían a atribuirse funciones “específicas de prevención, extinción de incendios y salvamento”.

8.2.3.- En el mismo sentido señalado en el párrafo precedente del presente informe, se recomienda que se coordinen adecuadamente los términos o expresiones empleados en el apartado 1 del artículo 39 bis para definir las funciones de cada una de las escalas, con los que, a su vez, aparecerían en el apartado 2 para describir las funciones de las diferentes categorías comprendidas en cada una de dichas escalas. En tal sentido, por ejemplo, al Inspector o Inspectora se le atribuirían en el artículo 39 bis.2.subapartado c) funciones “logísticas y de gestión”. Siendo así que en el apartado 1 no se aludiría en absoluto a las funciones de gestión, mientras que la referencia a las funciones “logísticas” aparecería en el subapartado c) del apartado 1 atribuida a las categorías pertenecientes a la “escala operativa” y no a la ejecutiva, categoría ésta última a la que sin embargo se adscribiría la categoría de Inspector anteriormente mencionada.

8.2.4.- En el subapartado f) del apartado 2 del artículo 39 bis se atribuirían a la categoría de bomberos funciones de “inspección” desconociéndose si en este caso se estarían proyectando las mismas, como parece que en el apartado 1 del artículo 39 bis sobre unidades inferiores, lo que no parece lógico teniendo en cuenta que la de bombero parece ser la categoría inferior de todas las escalas o se estaría aludiendo a funciones de inspección que se proyecten hacia el exterior, hacia la actividad ciudadana. Lo que habría de aclararse. Por otra parte, a continuación se aludiría como funciones propias de dicha categoría a “prevención y extinción” sin hacer ninguna otra precisión en cuanto a qué concretos cometidos, de entre los comprendidos en dichas tareas, corresponderían a esta categoría.

8.2.5.- En el apartado 3 del artículo 39 bis la previsión establecida acerca de que, cuando no existan todas las escalas y/o categorías, las funciones serán ejercidas por las existentes, habría de modularse estableciendo algún límite en función de que el correspondiente empleado público reuniera las adecuadas condiciones de titulación y preparación para el desempeño de tales funciones.

Por otra parte se recomienda precisar o concretar la alusión que se efectúa “in fine” al correspondiente “reglamento interno”, por referencia a su denominación, naturaleza, objeto, órgano competente para su aprobación, etc.

8.3.- Disposición Adicional Primera. Las funciones atribuidas a la Junta de Andalucía, a través del Instituto de Emergencias y Seguridad Privada, no se corresponderían exactamente con las contempladas, a su vez, en el artículo 41.1 de la Ley 2/2002, de 11 de Noviembre, de Emergencias de Andalucía [“La formación y capacitación (...) se coordinará a través de la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía, que determinará las condiciones para la homologación de los cursos impartidos por las escuelas de bomberos u otras entidades o empresas”]. En el supuesto de que pretendieran modificarse tales funciones resultaría más adecuado que tal modificación se incluyera en el articulado del Anteproyecto de Ley, dándose, en su caso, nueva redacción al artículo 41 de la Ley 2/2002, de 11 de Noviembre, anteriormente mencionado en virtud del Anteproyecto de Ley que nos ocupa.

8.4.- Disposición Adicional Segunda. Parece existir cierta contradicción entre esta Disposición Adicional Segunda, que prevería la articulación de un programa de colaboración financiera respecto de los costes económicos adicionales que la aplicación de esta Ley pudiera generar a las Entidades Locales, y la

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		11/02/2022 13:06	PÁGINA 8 / 11
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Disposición transitoria tercera en cuanto que ésta última determina que la reclasificación que, en su caso, resulte de la aplicación de la presente ley, no implicará necesariamente incremento de gasto público.

Por otra parte, en relación con la previsión de la articulación de un programa de colaboración financiera, advertiremos que los servicios de prevención y extinción de incendios se contemplarían como una competencia propia de los Municipios en la normativa sobre régimen local [artículo 25.2.f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, artículo 92.2.d) EAA y artículo 9.14.g) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía], siendo así que, 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 LBRL). 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 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.

8.5.- Disposición Transitoria Primera. En esta Disposición se aludiría a las “convocatorias” de procesos selectivos, en lugar de a la adaptación de las correspondientes plantillas o relaciones de puestos de trabajo a que aludiría el artículo 39.3 de la Ley 2/2002, de 11 de Noviembre, de Gestión de Emergencias de Andalucía, pudiéndose aludir, en su caso, a ambos momentos.

Por otra parte, téngase en cuenta que las expresiones de “plena vigencia” o “entrada en vigor efectiva” que se utilizan en esta Disposición Transitoria inducirían a confusión en relación con la entrada en vigor a que aludiría la Disposición Final Segunda del propio Anteproyecto. Por ello se recomienda que en esta Disposición Transitoria se aludiera más bien a que los destinatarios de la norma dispondrían de un plazo máximo de 6 años para las actuaciones que se determinen al objeto de la correspondiente adaptación: por ejemplo, adaptación de sus Relaciones de Puestos de Trabajo y realización de las correspondientes convocatorias. Asimismo tendría que fijarse con mayor precisión cuales serían las previsiones del Anteproyecto de Ley cuya vigencia o eficacia vendría a demorarse en tales términos. En la redacción actual se aludiría a “las nuevas previsiones de los grupos y subgrupos previstas en el artículo 39.1 de esta ley”, surgiendo la duda de si tal modulación sería extensiva o afectaría también a la nueva estructura de escalas y subescalas y funciones de las mismas que se diseñaría en los artículos 39 y 39 bis de la Ley 2/2002, de 11 de Noviembre, con esta modificación. Finalmente también cabría determinar de forma precisa la fecha o momento a partir del cual hubiera de computarse el plazo de 6 años anteriormente reseñado por referencia, por ejemplo, al momento de entrada en vigor de la propia Ley que, a su vez, se establezca en la Disposición Final Segunda del Anteproyecto.

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		11/02/2022 13:06	PÁGINA 9 / 11
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



En la Disposición Transitoria se determinaría el régimen jurídico de aplicación al proceso selectivo de acceso del Subgrupo C2 al C1, por remisión o referencia a lo dispuesto en la Disposición Adicional Vigésimo-segunda de la Ley 30/1984, de 2 de agosto. Sin embargo nada se indicaría para los restantes supuestos de reclasificación contemplados en la Disposición Transitoria Segunda.

En el inciso final se aludiría a que el personal mantendrá su adscripción en su grupo o subgrupo de origen en situación de “*a extinguir*” mientras no se produzca “*su integración*” en los nuevos grupos o subgrupos de clasificación profesional. Nótese que la Disposición Transitoria no regula un procedimiento o supuesto de integración, sino más bien el acceso del personal funcionario cuyo grupo y/o subgrupo se vea modificado por el Anteproyecto de Ley, por lo que no parece adecuado que tanto en la rúbrica como en el texto de la Disposición Transitoria que nos ocupa se emplee el término de integración. Así lo habría señalado la Secretaría General para la Administración Pública en su informe al Anteproyecto de Ley que nos ocupa.

En relación con éste último inciso habría de mejorarse la redacción, por razones de seguridad jurídica, a fin de clarificar si el mismo sería de aplicación exclusivamente a los funcionarios a que se refiere el párrafo precedente (acceso del Subgrupo C2 a C1) o a todos los afectados por los nuevos grupos, subgrupos, escalas y categorías, según la equiparación contemplada en la Disposición Transitoria Segunda del propio Anteproyecto de Ley. Pudiendo resultar de interés a tal fin que, en la redacción de la Disposición Transitoria Primera pudieran separarse en párrafos diferentes las menciones que fueran de alcance general para todos los afectados de aquellas que vinieran referidas únicamente a alguna de las categorías, grupos o subgrupos de funcionarios.

Para terminar recomendamos, igualmente por razones de seguridad jurídica, que se mejore la redacción de dicho inciso pudiendo exponerse o describirse el significado de la situación a que pretende aludirse con la expresión “*a extinguir*”, salvo que ésta última apareciera recogida en las correspondientes normas de función pública en términos que permitieran aprehender tal significado.

8.6.- Disposición Transitoria Cuarta. Se aludiría a las convocatorias de puestos vacantes que hayan sido aprobadas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley, sin que se resuelva en el Anteproyecto, que sucedería con las convocatorias que pudieran producirse durante el período de seis años a que aludiría la Disposición Transitoria Primera, si sería posible que las Entidades Locales pudiera efectuar convocatorias de puestos no adaptados al Anteproyecto y cual sería su régimen jurídico.

8.7.- Disposición Final Segunda. La *vacatio legis* que se establece es muy breve, por lo que advertiremos que la misma tendría por objeto posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación por lo que el establecimiento de una *vacatio legis* tan breve habría de ser excepcional y aparecer justificado en este supuesto concreto.

NOVENA. Como consideraciones de técnica normativa haremos constar las siguientes.

9.1.- Exposición de Motivos. En el párrafo séptimo se recomienda mejorar la redacción del siguiente inciso: “*Por todo ello, 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, (...) y establezca el régimen transitorio para la adecuación*”.

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		11/02/2022 13:06	PÁGINA 10 / 11
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Igualmente en el párrafo noveno, se recomienda mejorar la redacción del inciso inicial cuando indica: *“La parte dispositiva incorpora unas modificaciones puntuales a la Ley 2/2002, de 11 de Noviembre, referidas a la incorporación de las categorías profesionales y su adecuación a las distintas escalas y grupos y se determinan las funciones a desempeñar (...)”*.

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

La Letrada de la Junta de Andalucía.

Fdo.: Ana María Medel Godoy

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		11/02/2022 13:06	PÁGINA 11 / 11
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	