

Fecha: La de la firma electrónica

Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo  
Social y Simplificación Administrativa.

Expte: 051/2023/CGL

Secretaría General Técnica.

Su Ref: SL/CLH/FRV/rmd  
Ntra. ref.: S°RJ-Dto.RG/TGF/ERG

Asunto: Remisión del informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales Proyecto de Decreto por el que se regula el Sistema Local de protección Civil en los municipios de la comunicad Autónoma de Andalucía.

En respuesta a su solicitud de 17/11/2023, y de conformidad con lo establecido en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), y en los artículos 2 y 3.1 del Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, aprobado por Decreto 263/2011, de 2 de agosto, adjunto le remitimos:

-Informe de 29 de diciembre de 2023, emitido por el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, sobre el proyecto:

**“Decreto por el que se regula el Sistema Local de protección Civil en los municipios de la comunicad Autónoma de Andalucía”**

Dado que en dicho informe **formulan OBSERVACIONES y ENMIENDAS**, le recordamos que, a la mayor brevedad y para su posterior traslado al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, deberá remitir a esta Secretaría General de Administración Local el pronunciamiento de ese órgano directivo, en el que se tendrá que incluir información expresa y detallada respecto de las observaciones o reparos formulados. Todo ello, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57.5 de la LAULA y en el artículo 5 del Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales.

Para cualquier cuestión podrán ponerse en contacto con este Servicio de Régimen Jurídico en los teléfonos 697584332-670940887-671564589 y en el email: [srj.sgal.cjalfp@juntadeandalucia.es](mailto:srj.sgal.cjalfp@juntadeandalucia.es)

En Sevilla, a la fecha de la firma electrónica.  
La Jefa del Servicio de Régimen Jurídico  
Fdo. electrónicamente: Teresa Gil Figueroa.

Plaza Nueva, nº4  
41001 Sevilla

Tel.: 697959194  
[srj.sgal.cjalfp@juntadeandalucia.es](mailto:srj.sgal.cjalfp@juntadeandalucia.es)



MARIA TERESA GIL FIGUEROA - SV. REGIMEN JURIDICO		29/12/2023	PÁGINA 1/1
VERIFICACIÓN			

**ACTA DE INFORME DEL CONSEJO ANDALUZ DE GOBIERNOS LOCALES SOBRE  
EL “PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL SISTEMA LOCAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL EN LOS MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE  
ANDALUCÍA”**

En Sevilla, a **27 de diciembre de 2023**, la Secretaria General del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, D<sup>a</sup>. Yolanda Sáez Cuevas, 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 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL  
SISTEMA LOCAL DE PROTECCIÓN CIVIL EN LOS MUNICIPIOS DE LA  
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**

El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, visto el borrador de proyecto de Decreto citado, formula las siguientes observaciones y enmiendas:

**OBSERVACIONES GENERALES**

I.- La parte expositiva del proyecto de Decreto presenta un elenco de referencias legislativas sobre el marco competencial en la materia de protección civil que, conforme a las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (publicadas por Resolución de 28 de julio de 2005, BOE de 29 de julio de 2005), pretenden describir *“las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta”* (directriz 12).

En este sentido, debemos destacar que *“El objeto del presente Decreto es regular el sistema local de protección civil en los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía”* (Artículo 1 del proyecto de Decreto).

A este propósito, se recoge la referencia al artículo 66 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, por el que se atribuye 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.”*.

Por su parte, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), establece en su artículo 25.2.f) que el municipio ejercerá en todo caso como competencia *propia*, **en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades**

**Autónomas**, la materia de protección civil, regulando en su artículo 26.1 c) que los municipios de más de 20.000 habitantes deberán prestar, en todo caso, el servicio de protección civil.

Respecto a esta consideración de *competencias propias* (categoría introducida en la LRBRL por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local), calificadas como tales en el art. 25.2 de la LRBRL, la STC 41/2016, de 3 de marzo, recuerda que el referido precepto funciona «como una garantía legal (básica) de autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) a través de la cual el legislador básico identifica materias de interés local para que dentro de ellas **las leyes** atribuyan en todo caso competencias propias en función de ese interés local».

Por otro lado, en la parte expositiva del presente proyecto de Decreto se hace referencia a la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (en adelante, LAULA), que, en su artículo 9.14, establece “*que los municipios andaluces tienen competencias propias en la ordenación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública, que incluye, entre otras, la competencia en:*

- *La elaboración, aprobación, implantación y ejecución del Plan de Emergencia Municipal, así como la adopción, con los medios a disposición de la corporación, de medidas de urgencia en caso de catástrofe o calamidad pública en el término municipal.*
- *La creación, mantenimiento y dirección de la estructura municipal de protección civil.*
- *La promoción de la vinculación ciudadana a través del voluntariado de protección civil.*
- *La elaboración de programas de prevención de riesgos y campañas de información.”*

Por tanto, y con relación a aquellas cuestiones que puedan afectar a las competencias propias municipales, entendemos que **debe ser la ley, de manera expresa**, la que establezca los criterios de ordenación correspondientes, excluyendo, en todo caso, que lo pueda hacer el reglamento autonómico, por mucha pretensión de generalidad que tenga su regulación. Es decir, el reglamento autonómico, por sí mismo, no puede arrogarse una aplicación prioritaria respecto a lo dispuesto en las normas locales. Fijar la posición de las normas locales es una manera de determinar las competencias y esta cuestión está reservada a la ley. (Por ejemplo, el artículo 9.2.d de la LAULA).

Esta reserva legal, no obstante, no puede entenderse de manera absoluta. Deberá tener presente los límites constitucionales, estatutarios y también de la LAULA, impuestos por la garantía de la autonomía local y, por tanto, debe articularse de forma muy restrictiva.

La relación entre norma local y norma autonómica reglamentaria no está basada en el principio de jerarquía, sino en el de competencia. La concurrencia se da sobre la materia y no sobre las competencias, que delimita la ley. Por eso, la norma legal debe tener como finalidad establecer el marco normativo del ejercicio de las competencias que corresponden a los municipios y no la adaptación a una norma reglamentaria autonómica

Es por ello que se estima que es patente la insuficiencia de rango normativo (norma reglamentaria autonómica) para asumir el objeto previsto en el artículo 1 del presente proyecto de Decreto, y, aún menos, la finalidad que contempla el título preliminar que, según lo recogido en la parte expositiva, “desarrolla las competencias de los municipios en la materia”.

II.- En definitiva, nos encontramos en un escenario de competencias concurrentes, en los que *“las Administraciones Públicas establecerán un sistema integrado que dé respuesta a una efectiva coordinación, dirección y control de las actuaciones necesarias, basado en la colaboración entre las mismas y, en su caso, con entidades de carácter privado y la ciudadanía en general.”* (artículo 1.2 de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de gestión de emergencias en Andalucía).

A estos efectos, *“En el ejercicio de sus propias competencias, las Administraciones Públicas de Andalucía tienen el deber de colaborar en el desarrollo de actuaciones encaminadas a una adecuada gestión de las situaciones de emergencia. En las relaciones entre Administraciones, el contenido del deber de colaboración se desarrollará a través de los instrumentos y procedimientos que, de manera común y voluntaria, establezcan tales Administraciones Públicas.”*

*Además de los mecanismos de coordinación previstos en la normativa de aplicación, en situación de activación de planes de emergencia serán el Centro de Coordinación de Emergencias de Andalucía y los Centros de Coordinación Operativa Locales los instrumentos a través de los cuales se canalizará la coordinación entre los sujetos intervinientes.”* (artículo 18.2 de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre)

Se trata, pues, de una materia en la que se hacen presentes, como fórmulas de relación interadministrativa, tanto la *“colaboración”* como la *“coordinación”*.

Respecto a la *“colaboración”*, se plantea *“En el ejercicio de sus propias competencias”* como *“deber”*, cuyo contenido *“se desarrollará a través de los instrumentos y procedimientos que, **de manera común y voluntaria**, establezcan tales Administraciones Públicas.”*

Respecto a la *“coordinación”*, en cuanto al ejercicio, por la Comunidad Autónoma, de facultades de coordinación sobre la actividad de las entidades locales, es preciso tener en cuenta que deben efectuarse de la forma y con los requisitos establecidos en los artículos 58 y 59 de la LAULA, es decir, a través de planes sectoriales e intersectoriales con la oportuna previsión legal, sin que estas funciones de coordinación puedan afectar, en ningún caso, a la autonomía de las entidades locales.

Teniendo en cuenta este marco competencial, se considera que la exhaustividad de la regulación del proyecto de decreto sometido a informe impide y menoscaba la autonomía local y la potestad de autoorganización previstas en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y en la LAULA, al dejar un escaso margen para la actuación local. Por ello, entendemos que puede haber una extralimitación en la regulación de esta materia, que debería respetar, tal como indica la parte expositiva, la autonomía y potestad de autoorganización local.

Es preciso tener en cuenta que las competencias propias locales deben permitir un ámbito propio de regulación, evitando que el contenido normativo autonómico afecte a la potestad de autoorganización de las entidades locales. Lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 4 de la LAULA, según el cual *“al amparo de la autonomía local que garantiza esta ley, y en el marco de sus competencias, cada entidad local podrá definir y ejecutar políticas públicas propias y diferenciadas”*, así como el apartado 1 de su artículo 7, según el cual *“las competencias locales facultan para la regulación, dentro de su potestad normativa, de las correspondientes materias”*, implica, no solo que el municipio ostenta una serie de competencias de *creación*,

*elaboración, aprobación implantación y dirección*, entre otras en la materia regulada, sino también que habrá de reservársele un espacio de ordenación y desarrollo en esta materia, cuya regulación no podrá ser tan pormenorizada que lo impida. Mas en el presente supuesto, en el que se contempla, incluso, la creación de órganos locales, en que resulta de aplicación lo establecido en el artículo 5 de la LAULA, que establece que las entidades locales definen por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pueden dotarse, con objeto de poder adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz, correspondiéndoles la regulación de sus órganos complementarios.

En este sentido, no se ajusta al marco competencial la regulación prevista en todo el Capítulo III del Título I (artículos 53 a 56), del proyecto de Decreto, sobre “*La Junta Local de Protección Civil*”, en la que llega hasta el detalle de exigir la creación de un órgano específico, contemplando su composición o las funciones concretas a desarrollar.

Confirmando lo anteriormente expuesto, se debe recordar el artículo 3.3 del Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, que dispone que las Entidades locales podrán ejecutar las acciones en materia de protección civil allí previstas “con la asistencia de la correspondiente Comisión de Protección Civil cuya organización y funcionamiento podrán establecer **en el ejercicio de la potestad de autoorganización** atribuida a las mismas por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.”.

Las mismas consideraciones se podrían hacer respecto al Título II, sobre “*El personal técnico de protección civil municipal*”, en el que se establece un marco regulatorio sobre personal propio de las Entidades Locales, a través de una norma de rango meramente reglamentario, con ausencia de cobertura legal, y que, además, limita su capacidad para organizar unos recursos humanos que son siempre escasos y que presentan una gran diversidad de situaciones, por lo que carece de la flexibilidad necesaria para el ejercicio de las competencias locales en materia de protección civil que, en gran parte, consiste en la organización y coordinación de los recursos municipales disponibles.

Por tanto, se considera que deberá hacerse una revisión y adaptación general de toda la norma, suprimiendo de la misma aquella regulación que no es de competencia autonómica al referirse a estrictas cuestiones de autoorganización local o que no dejan margen para la regulación local.”.



## Informe de la comunicación

INT/2023/0000000000926845

<b>Fecha de creación</b>	29/12/2023	<b>Fecha límite</b>	
<b>Remitente</b>	[REDACTED]		

<b>Origen</b>	<b>Destino</b>
SV. REGIMEN JURIDICO (CJALFP)	SECRETARIA GENERAL TECNICA (CPIDSSA)

<b>Número de registro @ries</b>	<b>Expediente relacionado</b>
No aplica	Expte.: 051/2023/CGL.

<b>Código de Registro de Procedimientos y Servicios</b>

### Documentos incorporados

NOMBRE	CSV
20231230_Rdo Informe a Consej.pdf	[REDACTED]
Inf_CAGL-Dto_Sist_Local Prot_Civil-23-052.pdf	

### Asunto

Expte.: 051/2023/CGL. Rdo. Informe del CAGL sobre ¿Decreto por el que se regula el Sistema Local de protección Civil en los municipios de la comunicad Autónoma de Andalucía¿.

### Mensaje

### Evolución de la comunicación

ACCIÓN	INFORMACIÓN	FECHA
--------	-------------	-------





Junta de Andalucía

# Bandeja

 		29/12/2023 12:52:39
Pendiente		30/12/2023 03:52:35

## Firmantes de la comunicación

FIRMANTE	TIPO	FECHA
MARIA TERESA GIL FIGUEROA	Firma	29/12/2023 13:28:38

