

INFORME SSCC 2024/16 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL SISTEMA LOCAL DE PROTECCIÓN CIVIL EN LOS MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.

Asunto: Disposiciones de carácter general: decreto. Competencia administrativa: protección civil.

Remitido por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa proyecto de Decreto 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

ÚNICO.- Con fecha 22 de abril de 2024 se ha remitido proyecto de decreto arriba referenciado, adjuntándose el expediente.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El presente proyecto de Decreto tiene por objeto regular el Sistema Local de Protección Civil en los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía como instrumento esencial para asegurar la coordinación, la cohesión y la eficacia de las políticas municipales de protección civil, así como regular el distintivo de las Agrupaciones Locales del Voluntariado de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Según la Memoria Justificativa:

“El proyecto de Decreto, en coherencia con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, parte de la consideración de que el Sistema local de Protección Civil en los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía es el instrumento esencial para asegurar la coordinación, la cohesión y la eficacia de las políticas municipales de protección civil.

La Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de gestión de emergencias en Andalucía, establece en su artículo 1 que la gestión de emergencias ha de ser entendida como conjunto de acciones de las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, dirigidas a la protección de la vida e integridad de las personas y los bienes, en situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofes y calamidades públicas, así como en aquellas otras situaciones no catastróficas, que requieran actuaciones de carácter multisectorial y la adopción de especiales medidas de coordinación de los servicios operativos. Para llevar a cabo dichas acciones, las Administraciones Públicas establecerán un sistema integrado que dé respuesta a una



Firmado por: APARCIO SERRANO ROCIO		29/05/2024 14:36	PÁGINA 1 / 17
VERIFICACIÓN			



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.

En coherencia con lo anterior el proyecto de Decreto consagra en su articulado un principio de reciprocidad entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las entidades locales para la puesta a disposición mutua de recursos movilizables, humanos y materiales, en caso de necesidad.

Desde el respeto a los principios de autonomía local es objeto de este proyecto normativo la regulación del Sistema Local de Protección Civil, asegurando la coordinación, cohesión y la eficacia de las políticas municipales de protección civil y su integración en el Sistema Nacional de Protección Civil.

(...)

El Servicio Local de Protección Civil se configura como mecanismo de respuesta por parte de los ayuntamientos a las necesidades de previsión, prevención, planificación, intervención y rehabilitación frente a situaciones de emergencia. Este servicio deberá estar constituido en todos los municipios andaluces, de acuerdo con la normativa de régimen local.”.

El borrador que nos ocupa deroga el Decreto 159/2016, de 4 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de las Agrupaciones Locales del Voluntariado de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan o contradigan lo dispuesto en el Decreto proyectado.

SEGUNDA.- Marco competencial.

Las competencias de la Comunidad Autónoma en cuya virtud se propone el dictado del proyecto de Decreto, se encuentran en el artículo 66 de la LO 2/2007, de 19 de marzo, que aprueba el Estatuto de Autonomía de Andalucía (en adelante, EAA), que establece la atribución a la Comunidad Autónoma de 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.

Asimismo, en su artículo 37.1. 25º considera como principio rector de las políticas públicas de la comunidad autónoma la atención y protección civil ante situaciones de emergencia, catástrofe o calamidad pública.

El artículo 1 del Decreto 152/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, establece en su apartado e) entre otras, las competencias de protección civil y emergencias.

Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		29/05/2024 14:36	PÁGINA 2 / 17
VERIFICACIÓN			



Según la STC 155/2013, de 10 de septiembre, sobre el alcance de la protección civil dentro del ámbito de la seguridad pública:

“De nuestra doctrina se deriva que la materia protección civil guarda relación con las competencias estatales en materia de seguridad pública ex art. 149.1.29 CE tal como afirma la STC 25/2004, de 26 de febrero, FJ 6, «en esta misma línea de precisión del concepto de "seguridad pública", este Tribunal señaló en la STC 148/2000, de 1 de junio, 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, 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, y 133/1990, de 19 de julio)».”.

En cuanto a la distribución de competencias, la STC 31/2010 , de 28 de junio, FJ 78, declara que nos encontramos ante competencias concurrentes en función del interés nacional:

“ciertamente hemos dicho que <<en la materia específica de protección civil se producen unas competencias concurrentes del Estado (en virtud de la reserva del art. 149.1.29) y de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en sus Estatutos en virtud de habilitaciones constitucionales>>, por lo que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en esta materia, aunque estén subordinadas a "las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda entrar en juego (STC 133/1990, FFJJ 5 y 6)”.

Sobre el voluntariado, el artículo 61.2 del Estatuto determina que *“Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de voluntariado, que incluye, en todo caso, la definición de la actividad y la regulación y la promoción de las actuaciones destinadas a la solidaridad y a la acción voluntaria que se ejecuten individualmente o a través de instituciones públicas o privadas.”.*

Del mismo modo, el artículo 60.1 del Estatuto dispone que la Comunidad Autónoma ostenta la competencia exclusiva en materia de régimen local, concretamente en *“b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales”.*

A tenor de todo ello, consideramos que nuestra Comunidad es competente para el dictado del proyecto que nos ocupa.

Firmado por: APARCIO SERRANO ROCIO		29/05/2024 14:36	PÁGINA 3 / 17
VERIFICACIÓN			



TERCERA.- Marco normativo.

Por lo que se refiere al marco normativo en el que se encuadra el presente proyecto, está constituido en primer lugar por el artículo 30.4 la Constitución, que contempla los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

En el ámbito estatal, la **Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil**, define a éste como el instrumento esencial para asegurar la coordinación, la cohesión y la eficacia de las políticas públicas de protección civil, entendida ésta como el servicio público que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, estableciendo en su **artículo 3.1** que *el Sistema Nacional de Protección Civil integra la actividad de protección civil de todas las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, con el fin de garantizar una respuesta coordinada y eficiente mediante las siguientes actuaciones:*

a) *Prever los riesgos colectivos mediante acciones dirigidas a conocerlos anticipadamente y evitar que se produzcan o, en su caso, reducir los daños que de ellos puedan derivarse.*

b) *Planificar los medios y medidas necesarias para afrontar las situaciones de riesgo.*

c) *Llevar a cabo la intervención operativa de respuesta inmediata en caso de emergencia.*

d) *Adoptar medidas de recuperación para restablecer las infraestructuras y los servicios esenciales y paliar los daños derivados de emergencias.*

e) *Efectuar una coordinación, seguimiento y evaluación del Sistema para garantizar un funcionamiento eficaz y armónico del mismo.*

2. *Las actuaciones del Sistema se regirán por los principios de colaboración, cooperación, coordinación, solidaridad interterritorial, subsidiariedad, eficiencia, participación, inclusión y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.*

3. *Los ciudadanos y las personas jurídicas participarán en el Sistema en los términos establecidos en esta ley”.*

El **artículo 17.1** de esta disposición legal establece:

“1. Tendrán la consideración de servicios públicos de intervención y asistencia en emergencias de protección civil los Servicios Técnicos de Protección Civil y Emergencias de todas las Administraciones Públicas, los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, y de Prevención y Extinción de Incendios Forestales, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los Servicios de Atención Sanitaria de Emergencia, las Fuerzas Armadas y, específicamente, la Unidad Militar de Emergencias, los órganos competentes de coordinación de emergencias de las Comunidades Autónomas, los Técnicos Forestales y los Agentes Medioambientales, los Servicios de Rescate, los equipos multidisciplinares de identificación de víctimas, las personas de contacto con las víctimas y sus familiares, y todos aquellos que dependiendo de las Administraciones Públicas tengan este fin.

2. Los órganos competentes de coordinación de emergencias de las Comunidades Autónomas, además de la atención de emergencias que no tengan afectación colectiva pero que requieran la

Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		29/05/2024 14:36	PÁGINA 4 / 17
VERIFICACIÓN			



actuación de servicios operativos diversos, podrán actuar en las emergencias de protección civil como Centro de Coordinación Operativa, según se establezca en los correspondientes planes.

3. Cuando sean requeridas organizaciones de voluntarios y entidades colaboradoras, su movilización y actuaciones estarán subordinadas a las de los servicios públicos.

4. En la Norma Básica de Protección Civil se regularán las bases para la mejora de la coordinación y eficiencia de las actuaciones de los servicios regulados en este artículo.”.

En nuestra Comunidad Autónoma, el Estatuto de Autonomía para Andalucía consagra en su artículo 10.19, como objetivo básico de la Comunidad Autónoma, “La participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa”; y como principio rector de las políticas públicas, el artículo 37.1.25º se refiere a “La atención y protección civil ante situaciones de emergencia, catástrofe o calamidad pública”.

Concretamente, la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de gestión de emergencias en Andalucía establece en su artículo 1 que la gestión de emergencias ha de ser entendida como conjunto de acciones de las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, dirigidas a la protección de la vida e integridad de las personas y los bienes, en situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofes y calamidades públicas, así como en aquellas otra situaciones no catastróficas que requieran actuaciones de carácter multisectorial y la adopción de especiales medidas de coordinación de los servicios operativos. Para llevar a cabo dichas acciones, las Administraciones Públicas establecerán un sistema integrado de 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.

El artículo 4.3 establece que “Los ciudadanos mayores de edad podrán participar en las labores de protección civil mediante su adscripción a Agrupaciones Locales de Voluntarios de Protección Civil, así como otras formas de colaboración que reglamentariamente se establezcan”.

El artículo 18 de la misma ley que regula las relaciones entre las Administraciones Públicas, dispone que “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.”.

Firmado por: APARCIO SERRANO ROCIO		29/05/2024 14:36	PÁGINA 5 / 17
VERIFICACIÓN			



Y el artículo 19 de la misma disposición legal establece que “Corresponde a los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía, conforme a lo dispuesto en los siguientes artículos, dirigir, ordenar y coordinar la gestión de emergencias en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, con participación de todas las Consejerías, en atención a las competencias y funciones que tengan atribuidas.”.

El artículo 26 de la Ley proclama que en materia de protección civil corresponde a los municipios “a) Crear la estructura municipal de protección civil. b) Elaborar, aprobar y desarrollar el Plan de Emergencia Municipal. (...) f) Promover la vinculación ciudadana a través del voluntariado”.

Y el artículo 28 dispone que “1. La Administración de la Junta de Andalucía y las entidades que integran la Administración Local podrán articular cauces de colaboración voluntaria y altruista de los ciudadanos en las tareas de protección civil, estableciendo el procedimiento de integración de las personas interesadas, a fin de realizar tareas de colaboración en labores de prevención, socorro y rehabilitación. 2. Mediante la acción voluntaria no se podrán reemplazar actividades que estén siendo desarrolladas por medio de trabajo remunerado o servir para eximir a los poderes públicos de garantizar las prestaciones o servicios que ya han sido asumidos por las Administraciones Públicas”.

Y el artículo 29 preceptúa lo siguiente: “1. Corresponde a las Entidades Locales la adopción del acuerdo de creación de la Agrupación Local de Voluntarios de Protección Civil en su ámbito territorial. 2. La Consejería competente en materia de protección civil regulará el Registro de Agrupaciones Locales de Voluntarios de Protección Civil de Andalucía y establecerá los requisitos para la creación e inscripción de éstas, así como determinará los criterios de homologación en materia de formación, equipamiento, distintivos y uniformidad. 3. En todo caso, se garantizará el equipamiento, la formación y los sistemas adecuados de cobertura de aquellos riesgos derivados del desarrollo de sus funciones.”.

En el marco de esta ley, acudimos al **Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil**, que regula las bases para la mejora de la coordinación y eficacia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas en la gestión del ciclo de las emergencias, que abarca las fases de análisis de riesgos, prevención, planificación, respuesta, recuperación, y evaluación.

Por otra parte, la **Ley 45/2015, de 14 de octubre, del Voluntariado**, de carácter estatal, dispone en su disposición adicional primera que la realización de actividades de voluntariado en el ámbito de la protección civil se regulará por su normativa específica, aplicándose esta ley con carácter supletorio.

Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		29/05/2024 14:36	PÁGINA 6 / 17
VERIFICACIÓN			



En desarrollo de esta normativa, acudimos a **la Ley 4/2018, de 8 de mayo, Andaluza del Voluntariado**, cuyo objeto es (artículo 1):

“a) Promover y facilitar la participación ciudadana en programas de voluntariado desarrollados por la ciudadanía a través de entidades de voluntariado, de acuerdo con los valores y principios regulados en la presente ley.

b) Establecer el régimen jurídico de la acción solidaria y voluntaria organizada, regulando los derechos y obligaciones que surgen de la relación entre las personas voluntarias y las entidades de voluntariado.

c) Facilitar la colaboración de las personas voluntarias y las entidades de voluntariado con las Administraciones públicas andaluzas en la conformación de las políticas públicas”.

Y en su artículo 2 regula que el ámbito de aplicación será la actividad de voluntariado, las personas voluntarias, las destinatarias de la acción voluntaria y a las entidades de voluntariado que participen, se beneficien o lleven a cabo programas de voluntariado que se desarrollen en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía o en el ámbito de competencias de la Junta de Andalucía.

Por su parte, la **Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local**, 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.

La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, regula en su artículo 9.14 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.*

Destaca así, en materia de Protección Civil el espíritu de cooperación que las distintas Administraciones Territoriales muestran en la consecución de los objetivos de protección y seguridad civil.

CUARTA.- Rango normativo.

En cuanto al rango normativo de la disposición sometida a informe, el artículo 119 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que, en el ámbito de las competencias de la Comunidad

Firmado por: APARCIO SERRANO ROCIO		29/05/2024 14:36	PÁGINA 7 / 17
VERIFICACIÓN			



Autónoma, el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno y a cada uno de sus miembros.

En igual sentido, la Ley 6/2006, de 24 octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su artículo 27.9 atribuye al Consejo de Gobierno la competencia para aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan; el artículo 44 dispone que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno de acuerdo con la Constitución, el Estatuto de Autonomía y las leyes; y el artículo 46.2 dispone que revestirá forma de decreto acordado en Consejo de Gobierno, las decisiones que aprueben normas reglamentarias de éste.

Por lo que, teniendo en cuenta el marco normativo y las competencias autonómicas en materia de protección civil ya expuestas, el rango normativo, que reviste forma de decreto, es correcto.

QUINTA.-Entendemos que se ha cumplimentado hasta ahora la tramitación procedimental prevista con carácter general, para la elaboración de los Decretos, en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

6.1.- A tenor de lo dispuesto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”*. Debería desarrollarse dicha adecuación, al resultar demasiado lacónica.

El Consejo Consultivo en su Dictamen n.º 407/2020, de 21 de julio de 2020, ha destacado que: *“No se trata de realizar un análisis extenso o exhaustivo desde el punto de vista antes indicado, pues la justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación debería realizarse de manera breve y sencilla, centrándose en los aspectos verdaderamente novedosos y especialmente en los que pudieran suscitar duda desde la óptica del cumplimiento de los referidos principios. En este caso se afirma de manera apodíctica el cumplimiento de los principios de buena regulación y se incorpora alguna mención que, en principio, podría parecer ajena al contenido del Proyecto de Decreto, como la que se refiere a la inexistencia de “alternativa regulatoria menos restrictiva de derechos o que imponga menos obligaciones a las personas destinatarias”*.

6.2.- En cuanto al dictamen del Consejo Consultivo, el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, que regula dicho órgano, establece que será consultado preceptivamente en los *“Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones”*. Dado que el decreto proyectado desarrolla la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de gestión de emergencias en Andalucía, valoramos que procede el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo.

Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		29/05/2024 14:36	PÁGINA 8 / 17
VERIFICACIÓN			



6.3.- Consta en el expediente remitido, Informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales en el que se formulan determinadas observaciones y enmiendas, siendo las mismas aceptadas sólo parcialmente por el órgano proponente. Atendiendo a lo previsto en el artículo 5.1 de la Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local, cuando el órgano proponente de los proyectos normativos sometidos a informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales rechace observaciones o reparos formulados por el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales por resultar afectadas competencias locales propias, éste podrá solicitar motivadamente, en el plazo máximo de diez días, el informe del Consejo Andaluz de Concertación Local. Consta oficio de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública de 2/4/2024 en el que se indica que habiendo transcurrido el plazo de los diez días hábiles, el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales no ha solicitado informe al Consejo Andaluz de Concertación Local.

SÉPTIMA.- Se recomienda dejar constancia en el expediente que el proyecto de reglamento se hizo público en el momento en el que se sometió al trámite de audiencia y al de información oficial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.1.c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Asimismo, se recuerda que, cuando se solicitara el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, debería publicarse también el proyecto, dándose cumplimiento así a la exigencia para ello del artículo 7.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y del artículo 13.1.c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio.

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, como así ordenan el artículo 7.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y el artículo 13.1.d) de la Ley 1/2014, de 24 de junio.

OCTAVA.- En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el borrador de Decreto consta del correspondiente Preámbulo, 62 artículos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y un anexo.

NOVENA.- Entrando a analizar el borrador remitido, se formulan las siguientes observaciones:

9.1.- Parte expositiva.

a) Establece la parte expositiva que “*resulta de especial importancia la constitución de la Junta Local de Protección Civil, órgano colegiado interadministrativo (...)*”. El empleo del término “constitución” puede plantear la duda de si dicho órgano se crea por el decreto proyectado. El Capítulo

Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		29/05/2024 14:36	PÁGINA 9 / 17
VERIFICACIÓN			



III regula la Junta Local de Protección Civil, pero no se refiere expresamente a la creación del órgano, como sí hace respecto de la Conferencia Regional y Conferencia Provincial del Sistema Local de Protección Civil. Entendemos que no se está creando este órgano por el Decreto proyectado, por cuanto que nos consta que ya muchos de los municipios andaluces cuentan con una Junta Local de Protección Civil. No obstante, recomendamos la adaptación correspondiente y consideramos igualmente necesario, desarrollar esta previsión en la parte expositiva, en aras a aportar mayor claridad y seguridad jurídica.

b) En el párrafo referido al objeto de la norma, hace referencia a *“la posibilidad de que las entidades locales puedan extender las obligaciones de autoprotección a actividades, centros, establecimientos, espacios, instalaciones o dependencias donde se desarrollen actividades no incluidas en el anexo I de la Norma Básica de Autoprotección, aprobada por Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo”*.

A tal respecto, y por razones de seguridad jurídica, consideramos que habría de exponerse el régimen derogatorio del Real Decreto 393/2007. Es decir, este Real Decreto 393/2007 queda derogado por el Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil [disposición derogatoria única 2 d)]. No obstante, la Norma Básica continuará aplicándose hasta tanto sea aprobado el nuevo instrumento de planificación que la sustituya, según establece el apartado 3 del Real Decreto 524/2023. Sería recomendable, asimismo, reflejar de alguna manera esta situación provisional o transitoria en el artículo 5 del decreto proyectado.

c) Por otro lado, llama la atención que no se haga alusión en la parte expositiva a la Conferencia Provincial y Conferencia Regional del Sistema Local de Protección Civil, órganos creados por el decreto proyectado.

d) Se indica que *“El título II se dedica al personal técnico de protección civil municipal”*. Se observa que, en la parte dispositiva, el Título II se identifica como *“El personal técnico de protección civil municipal”*. Se recomienda la homogeneización del término a lo largo de todo el texto normativo.

e) En cuanto al último párrafo, entendemos que en el espacio a completar, previo a *“el Consejo Consultivo de Andalucía”*, ha de incluirse el término *“oído”*. Podría igualmente añadirse junto al artículo 27.8 de la Ley 6/2006, el artículo 21.3 de la misma disposición legal.

Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		29/05/2024 14:36	PÁGINA 10 / 17
VERIFICACIÓN			



9.2.- Parte dispositiva

9.2.1. **Artículo 7.** En el apartado 1 se indica que “*El Sistema Local de Protección Civil estará integrado por el Servicio Local de Protección Civil, la Agrupación Local del Voluntariado de Protección Civil y la Junta Local de Protección Civil, así como por los servicios públicos locales de intervención y asistencia en emergencias de protección civil de titularidad municipal dispuestos en el artículo 4.2.*”. Y en el apartado 2 se expone “*Se crean, además, la Conferencia Provincial y la Conferencia Regional del Sistema Local de Protección Civil, como órganos de cooperación y coordinación del Sistema*”. Podríamos entender que estos dos órganos también formarán parte del Sistema Local de Protección Civil, no obstante, aconsejamos su aclaración.

9.2.2. **Artículo 9, apartado 6.** La Ley 40/2015, de 1 de octubre, define los convenios en su artículo 47 como “*los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común.*”. La ley se refiere con carácter general a los “convenios” superándose así la distinción entre convenios de colaboración y convenios de cooperación, por lo que, recomendamos que en el apartado 6 se realice la adaptación correspondiente, tal y como se observa que se ha llevado a cabo en el apartado 5 de este artículo.

Y en el mismo sentido, el **artículo 48** del texto proyectado.

9.2.3. **Artículo 21.** En el párrafo c) del apartado 1 se regula la adopción de medidas cautelares durante la tramitación de un procedimiento sancionador o judicial. Se plantea la posibilidad de referirse a otros procedimientos que no tengan aquella naturaleza, pues sería viable adoptar las mismas hasta que se compruebe, por ejemplo, una presunta falta de capacidad de obrar de la persona voluntaria.

Por otro lado, se recomienda adicionar un apartado en el que se recoja la obligación de devolución del uniforme en caso de extinción de la condición de miembro de la Agrupación.

9.2.4. **Artículo 48.** En el apartado 1, segundo párrafo se indica que “*La Junta de Andalucía, a través de la Consejería competente en materia de Protección Civil, creará una Agrupación de voluntariado de ámbito autonómico a la que se podrá adherir el voluntariado perteneciente a las agrupaciones locales*”. Nos planteamos si se dispone la creación con carácter impositivo o se trata de una posibilidad. Entendemos que en la norma de creación de este órgano se desarrollarán los aspectos del mismo y la forma en la que el voluntariado perteneciente a las agrupaciones locales puede adherirse.

9.2.5. **Artículo 49.** Atendiendo a la literalidad del precepto, entendemos que no se crea por el decreto proyectado la Conferencia Andaluza del Voluntariado de Protección Civil, siendo una previsión

Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		29/05/2024 14:36	PÁGINA 11 / 17
VERIFICACIÓN			



ad futurum (al igual que ocurre con las mesas provinciales previstas en el apartado 4 de este artículo: “En el seno de la Conferencia Andaluza del Voluntariado de Protección Civil, se podrán crear mesas provinciales constituidas por las Agrupaciones pertenecientes a cada municipio de la respectiva provincia.”). Las mismas consideraciones hacemos respecto de los Consorcios Provinciales de Agrupaciones Locales del Voluntariado de Protección Civil (**artículo 50**) y Agrupaciones del Voluntariado de Protección Civil de ámbito provincial (**artículo 51**).

Si no fuera así, conviene su aclaración y en caso de que por el decreto proyectado se crearan estos órganos (en cuyo caso, así ha de decirse expresamente), se observa incumplimiento de la norma proyectada de los requisitos de creación de órganos contemplados tanto en el artículo 5.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (precepto básico), como en los artículos 22.3 y 89 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

9.2.6. Capítulo III. Junta Local de Protección Civil. Sin perjuicio de lo expuesto *ut supra*, en relación con este órgano, entendemos que el texto proyectado se refiere a las Juntas Locales de Protección Civil ya existentes en la actualidad en muchos de los municipios andaluces, que se conciben como órganos colegiados expertos en temas de seguridad y protección civil y que sirven como foro de asesoramiento, planificación y coordinación de todas las acciones que se lleven a cabo en caso de producirse una situación de emergencia en el municipio, así como para impulsar todas las medidas necesarias a desarrollar para garantizar la seguridad de los ciudadanos. Se trata, así, de un órgano impulsor de las actuaciones municipales en este ámbito y órgano de asesoramiento a la persona que ostente la titularidad de la Alcaldía.

En relación con ello, ha de ponerse de manifiesto igualmente, que no se trata de un órgano único (el epígrafe del Capítulo y la redacción en la parte expositiva pueden inducir a confusión, ya que se formula en singular) sino que, al menos, cada Ayuntamiento andaluz con más de 20.000 habitantes dispondrá de una Junta Local de Protección Civil.

En el **artículo 53.4** se dice, “La Junta Local de Protección Civil se constituirá en todos los municipios de más de 20.000 habitantes, siendo potestativa su constitución también en aquellos otros que por razón del índice de riesgo u otras circunstancias relativas a la protección civil así lo considere el órgano competente del Ayuntamiento”. Se recomienda suprimir “también”, ya que se diferencia los municipios en los que es preceptiva su constitución de los que es potestativa.

Artículo 54. Entendemos que la composición y criterios de designación de cada Junta Local de Protección Civil es la que se establezca en el correspondiente reglamento de organización y funcionamiento, en aras a preservar la potestad de autoorganización que tienen las entidades locales.

Artículo 56.2. En cuanto a las funciones específicas de la Junta Local de Protección Civil señaladas en este apartado, debería aclararse si este órgano puede desempeñar aquellas otras funciones que el Ayuntamiento pueda encomendarle en cualquier momento o se refiere a aquellas otras funciones que se establezcan en su correspondiente reglamento de organización y funcionamiento.

Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		29/05/2024 14:36	PÁGINA 12 / 17
VERIFICACIÓN			



9.2.7. **Artículos 57 y 58.** Se crean por el decreto proyectado, la Conferencia Regional del Sistema Local de Protección Civil y la Conferencia Provincial del Sistema como órganos de participación administrativa. El artículo 20 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, determina que *“Son órganos colegiados de participación administrativa o social aquellos en cuya composición se integran, junto a miembros de la Administración de la Junta de Andalucía, representantes de otras Administraciones Públicas, personas u organizaciones en representación de intereses, legalmente reconocidos, o personas en calidad de profesionales expertos”*.

Por otra parte y según lo dispuesto en el artículo 15.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, los órganos colegiados de participación social *“quedarán integrados en la Administración Pública que corresponda, aunque sin participar en la estructura jerárquica de ésta, salvo que así lo establezcan sus normas de creación, se desprenda de sus funciones o de la propia naturaleza del órgano colegiado”*.

Al tratarse de órganos administrativos de los regulados en al artículo 88.2.d) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, ha de contemplarse en el decreto proyectado toda la normativa relativa al régimen jurídico de los órganos administrativos recogido en los artículos 89 y siguientes de la citada disposición legal (creación de órganos, extinción, régimen, composición, miembros, funciones del titular de la presidencia así como del titular de la Secretaría...), normas en materia de empleo de medios electrónicos conforme a los artículos 17 y 18 de la Ley 40/2015.

Ni siquiera se realiza la correspondiente remisión normativa.

Respecto de la Conferencia Regional del Sistema Local de Protección Civil (**artículo 57**) sí se indica la naturaleza jurídica del órgano, pero no se hace lo propio con la Conferencia Provincial del Sistema Local de Protección Civil (**artículo 58**).

Parece ser, además, que la persona que ostenta la titularidad de la secretaría, tanto en la Conferencia provincial como en la regional, no es miembro del órgano, por lo que asistiría a las reuniones con voz pero sin voto, ex artículo 95 de la Ley 9/2007. No obstante, para mayor claridad, conviene especificarlo.

Además, no se contemplan los casos de ausencia, vacante o enfermedad de las personas titulares de estos órganos.

Para quien ostente la titularidad de la secretaría se prevé que estas funciones las realice la persona en quien aquella delegue. No obstante, y por coherencia normativa, consideramos más adecuado el término “sustituir”, que es el empleado en los artículos 94.3 y 95 de la Ley 9/2007.

Respecto a la Conferencia provincial, en el apartado 5 b) se menciona como una de las personas integrantes a la persona titular de la presidencia de la Diputación Provincial. Entendemos que si no se especifica, no ostenta la titularidad de la vicepresidencia, por lo que en caso de ausencia, vacante o

Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		29/05/2024 14:36	PÁGINA 13 / 17
VERIFICACIÓN			



enfermedad, la persona titular de la presidencia será sustituida por el miembro que reúna los requisitos del artículo 93.2 de la Ley 9/2007.

9.2.8. Título II. Personal técnico de protección civil municipal. El artículo 37 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, establece que serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, “*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*”. En este sentido, nos remitimos a lo informado por el Consejo Consultivo de Andalucía en su Dictamen 433/2022 en relación al Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias de Andalucía:

“En relación con la tramitación del procedimiento, el informe del Gabinete Jurídico pone de relieve que el expediente no refleja la existencia de una negociación colectiva previa en la Mesa de Negociación cuando el artículo 37.1 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, establece que serán objeto de negociación, entre otras, 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 (letra c). En el expediente se considera por la Dirección General de Emergencias y Protección Civil que esa negociación corresponde, en su caso, a las Entidades Locales.

No obstante, como resulta de lo declarado en el dictamen 112/2022, el artículo 37.1 del Estatuto Básico del Empleado Público alude a “cada Administración Pública” (no al legislador, como es obvio), y establece que la negociación lo será con el “alcance que legalmente proceda en cada caso”. Pues bien, si se tiene en cuenta que, como resulta del antecedente de hecho 5, se ha conferido audiencia a la Federación de los Empleados y Empleadas de los Servicios Públicos de UGT Andalucía (FeSP UGTA), la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-CSIF Andalucía), la Federación de Servicios a la Ciudadanía de CC.OO., la Unión de Policías Locales y Bomberos (UPLBA), el Sindicato Andaluz de Bomberos (SAB), la Unión Sindical Obrera (USO), la Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos y el Sindicato de Bomberos de Cádiz, puede concluirse que aunque formalmente no ha tenido lugar una negociación colectiva, lo que es sumamente discutible que proceda en este caso, sustancialmente el resultado podría asimilarse, dado que en todo caso el fruto de aquélla no habría vinculado, de modo que a los efectos de la libertad sindical lo trascendente, a juicio de este Consejo, es que conste en el expediente la consulta y participación de las organizaciones sindicales referidas.

No consta que el Secretariado del Consejo de Gobierno haya formulado observaciones sobre el texto proyectado.

Hay que destacar que los informes emitidos y las observaciones y sugerencias realizadas por las Consejerías, Centros Directivos y Organismos llamados a intervenir en el procedimiento han sido objeto de valoración, quedando reflejo en el expediente de su aceptación o rechazo.”

Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		29/05/2024 14:36	PÁGINA 14 / 17
VERIFICACIÓN			



En la documentación que conforma el expediente remitido consta apertura de trámite de audiencia a las entidades y organizaciones interesadas:

- Unión General de Trabajadores (UGT)
- Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-CSIF)
- Comisiones Obreras (CC.OO.)
- Sindicato Independiente de policía de Andalucía (SIP-AN).
- Sindicato Profesional de Policías Municipales de España-Andalucía (SPPME-A).
- Unión de Policía Local y Bomberos de Andalucía (UPLBA).
- Sindicato Andaluz de Bomberos (SAB).
- Asociación de Jefes/as y Directivos/as de las Policías Locales de Andalucía (AJDPLA).
- Asociación de Técnicos de Protección Civil de Andalucía (ATPCA).
- Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAM).
- Justicia Policial-Alternativa Sindical de Policía (JUPOL-ASP).
- Sindicato Unificado de Policía (SUP).
- Confederación Española de Policía (CEP).
- Sindicato Profesional de Policía (SPP).
- Equiparación Ya (EYA).
- Unión Federal de Policía (UFP).
- Consejerías de la Junta de Andalucía.
- Ministerio del Interior.

Por lo que, siguiendo el criterio acogido por el Consejo Consultivo de Andalucía en los dictámenes indicados, no resultaría necesaria esa previa negociación colectiva.

9.2.9. **Artículo 62.2.** Sería conveniente especificar que *“los ayuntamientos podrán establecer el proceso selectivo para aspirar a estas plazas con arreglo a la normativa aplicable en materia de función pública”* o similar.

9.2.10. **Disposición adicional primera.** Se dispone la creación de la Red de Municipios Resilientes de Andalucía, pero no se desarrolla el precepto, al menos en relación a su naturaleza jurídica, sus funciones,... Entendemos que, en cualquier caso, no se refiere a una Red de cooperación territorial de las previstas en el artículo 62.3 b) y 84 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, en cuyo caso, habría de respetarse las normas de creación de esta red intermunicipal, lo cual no se hace (artículo 14.4 de la Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía: *“La diputación provincial podrá garantizar el ejercicio de competencias municipales promoviendo la creación de redes intermunicipales para la prestación de servicios de competencia municipal, a la que podrán incorporarse los ayuntamientos en las condiciones que previamente se establezca mediante norma provincial, que incluirá las formas de financiación. El procedimiento de creación de las redes intermunicipales, que estará basado en los mismos principios citados en el artículo 13.2, deberá permitir la participación activa de los municipios que la integren.”*)

Firmado por: APARCIO SERRANO ROCIO		29/05/2024 14:36	PÁGINA 15 / 17
VERIFICACIÓN			



En la parte expositiva tan sólo se hace referencia a que en el decreto proyectado se establece como novedad la creación de la Red de Municipios Resilientes, sin ninguna otra especificación; tampoco, salvo error u omisión por nuestra parte, se hace mención a la creación de esta Red en ninguna de las dos memorias justificativas remitidas con el expediente.

Sería necesario conocer la naturaleza y fines de esta Red, para analizar si procede su creación por Decreto del Consejo de Gobierno. Conocemos la existencia de otras Redes análogas en Andalucía (por ejemplo, La Red de Ciudades Verdes y Sostenibles de Andalucía (Red REVERSA) que nace como un **foro** destinado a apoyar a los municipios a acelerar su transformación hacia la sostenibilidad ambiental, la resiliencia y la neutralidad climática, la circularidad, la conservación y la protección de la naturaleza y, en resumen, ayudar a mejorar la contribución de todos a los objetivos del Pacto Verde europeo y la Agenda 2030; La Red Andaluza de Semillas (Red RAS), constituida como **asociación sin ánimo de lucro** cuyo objetivo principal es colaborar y apoyar a agricultores y agricultoras que utilizan variedades locales, tradicionales o de intercambio en sus fincas, y a todas aquellas personas y grupos interesados en intercambiar semillas, cultivar y consumir productos procedentes de la biodiversidad cultivada, entre otras.)

En cualquier caso, nos llama la atención que se disponga simplemente la creación de la Red por el decreto proyectado y se deje para un decreto posterior la regulación de su organización y funcionamiento.

9.2.10. **Disposición transitoria primera. Condición de personal técnico municipal de protección civil.**

Entendemos que con esta denominación de personal técnico municipal de protección civil, se está refiriendo al personal técnico de protección civil existente en la actualidad (parece ser que están clasificados dentro de la Escala de Administración Especial, Clase Técnico Auxiliar, Grupo C, Subgrupo C1, según hemos podido ver en las bases por las que se regulan los procesos selectivos para la selección de personal funcionario y laboral del Ayuntamiento de Sevilla (BOP nº 230, de 4 de octubre de 2022, a título de ejemplo). En caso contrario, ha de recordarse que, según el 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, dispone que, “3. *Corresponde a los órganos de la Corporación local, según la distribución de competencias prevista en la Ley 7/1985, de 2 de abril, las restantes competencias en materia de personal a su servicio y, en particular, las siguientes:*

a) La aprobación de plantillas y relaciones de puestos de trabajo y sus modificaciones.
b) El establecimiento de escalas, subescalas y clases de funcionarios y la clasificación de los mismos.

c) La determinación del procedimiento de ingreso en las Subescalas de Administración Especial.
Los acuerdos de las Corporaciones que versen sobre estas materias deberán ser comunicados al Ministerio de Administración Territorial, y al órgano competente en materia de régimen local de la Comunidad Autónoma, dentro del plazo de treinta días, a partir del siguiente a la fecha de su adopción, y

Firmado por: APARCIO SERRANO ROCIO		29/05/2024 14:36	PÁGINA 16 / 17
VERIFICACIÓN			



sin perjuicio del deber general de comunicación de acuerdos a que se refiere el artículo 56.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.”.

Sería necesaria la aclaración al respecto.

- en cuanto al **apartado 1**, según el cual, “*Quienes en el momento de la entrada en vigor del presente Decreto estuviesen desempeñando alguno de los puestos clasificados para personas funcionarias o empleadas públicas con la categoría de personal técnico de protección civil, podrán continuar desempeñándolos dentro de la estructura de personal de la entidad local y pudiéndoseles nombrar en cualquier momento para otros de carácter análogo*”, entendemos que se refiere al personal que ya ostente la condición de funcionario o personal laboral con la categoría de técnico/a de protección civil.

Por otra parte, nos surgen dudas interpretativas en relación a qué se refiere el precepto con la posibilidad de que se les nombre “*en cualquier momento para otros de carácter análogo*”.

-en cuanto a los **apartados 2 y 3**, nos surgen igualmente dudas sobre qué se entiende por “*funciones asimiladas a las de personal técnico municipal de protección civil*”, y en qué condiciones laborales se están ejerciendo estas funciones. Parece deducirse un acceso automático a la categoría de personal técnico municipal de protección civil sin superar el correspondiente procedimiento selectivo ni respetar la normativa en materia de función pública.

9.2.14. Finalmente, y desde el punto de vista meramente formal, se recuerda la necesidad de eliminar las tachaduras y sombreados del texto proyectado, así como revisar otras cuestiones gramaticales (por ejemplo, artículo 48.3 “*En el desarrollo de sus funciones, el voluntariado que, formará parte de las Agrupaciones, portará los oportunos distintivos que los diferenciarán del personal técnico profesional.*”; salvo que el término “formará” no esté conjugado correctamente y en realidad se quiera indicar “formara”, en cuyo caso, las comas irían en otro lugar “*En el desarrollo de sus funciones, el voluntariado que formara parte de las Agrupaciones, portará los oportunos distintivos que los diferenciarán del personal técnico profesional.*”

En el apartado g) del artículo 24 cuya frase termina con un apóstrofo (’), se hace necesaria su eliminación.

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

En Sevilla, a la fecha de la firma electrónica.

La letrada de la Junta de Andalucía
Rocío Aparicio Serrano

Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		29/05/2024 14:36	PÁGINA 17 / 17
VERIFICACIÓN			