

ACTA DE INFORME DEL CONSEJO ANDALUZ DE GOBIERNOS LOCALES SOBRE EL “PROYECTO DE DECRETO DE ACCESO POR TURNO LIBRE, PROMOCIÓN INTERNA, MOVILIDAD, OTRAS FORMAS DE PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO, SEGUNDA ACTIVIDAD Y FORMACIÓN DEL FUNCIONARIADO DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS Y SALVAMENTO”

En Sevilla, a **22 de febrero de 2024**, la Secretaria General del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, [REDACTED] con la asistencia técnica del Director del Departamento de Gabinete Técnico y Comisiones de Trabajo de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, [REDACTED] y del técnico del referido Departamento, [REDACTED] 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 DE ACCESO POR TURNO LIBRE, PROMOCIÓN INTERNA, MOVILIDAD, OTRAS FORMAS DE PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO, SEGUNDA ACTIVIDAD Y FORMACIÓN DEL FUNCIONARIADO DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS Y SALVAMENTO

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

OBSERVACIONES GENERALES

I.- En la parte expositiva del proyecto de Decreto se recogen, como es preceptivo, los títulos competenciales que avalan la iniciativa de elaboración de la presente norma que, por parte autonómica, se sustancian en las siguientes:

«El Estatuto de Autonomía para Andalucía, en el artículo 66.1, determina que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de protección civil que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios respetando las competencias del Estado en materia de seguridad pública.

El artículo 60.1.b) del Estatuto de Autonomía atribuye asimismo a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el artículo 149.1.18.º de la Constitución y el principio de autonomía local, entre otros aspectos, establece 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 del mismo.».

A continuación, se recogen las competencias que, en la materia, se atribuyen a los Gobiernos Locales andaluces:

«En su artículo 91.3 [del Estatuto de Autonomía para Andalucía] se reconoce a los municipios plena capacidad de autoorganización dentro del marco de las disposiciones generales establecidas por ley en materia de organización y funcionamiento municipal, garantizando en su artículo 92.1 un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad, en relación, entre otras materias, a la prevención y extinción de incendios.

El artículo 9.14. g) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, atribuye a los municipios competencia propia en relación a la ordenación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública, que incluye, entre otros aspectos, la ordenación, planificación y gestión del servicio de prevención y extinción de incendios y otros siniestros, así como la asistencia y salvamento de personas y protección de bienes.»

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

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

Igualmente, deben destacarse las competencias que en materia de selección de su personal y de clasificación de funcionarios se atribuyen a las entidades locales en la legislación de régimen local, según la cual, las Corporaciones Locales son competentes para aprobar las plantillas y relaciones de puestos de trabajo y sus modificaciones; el establecimiento de Escalas, subescalas, clases de funcionarios y clasificación de los mismos así como para la determinación del procedimiento de ingreso en las subescalas de Administración especial (artículo 129 del *Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local*).

Como puede apreciarse, y con independencia del resto de referencias normativas, las competencias reconocidas en la LAULA respecto a los servicios de prevención y extinción de incendios [y salvamento], abarcan un amplio marco de facultades sobre la materia, lo cual no ocurre en otros títulos competenciales, y que alcanza a la “ordenación, planificación y gestión del servicio”, en un nivel que puede considerarse de máximo desarrollo en cuanto a las

atribuciones. A tales efectos, **debe insistirse que, con rango estatutario, se reconoce expresamente la facultad de “ordenación”, es decir, de regulación.**

Desde la base, mayoritariamente aceptada, de entender que la “autonomía local” supone “autonomía política”, es decir, la capacidad de desplegar políticas propias diferenciadas, se estima que la atribución de tan importante conjunto de facultades (“ordenación, planificación y gestión del servicio”), denota la clara intención del legislador autonómico local de reforzar la capacidad normativa de los Gobiernos locales andaluces en esta materia.

Teniendo en cuenta el marco competencial descrito, se plantean serias dudas sobre si las competencias autonómicas, referidas a los servicios de prevención y extinción de incendios, de carácter eminentemente local, pueden llegar a justificar una intervención, en la organización interna de éstos, de la dimensión que se propone en el presente proyecto de Decreto, sobre todo teniendo en cuenta el rango meramente reglamentario de dicha norma.

A este respecto, se debe destacar la ausencia actual de regulación reglamentaria autonómica, con esta proyección, más allá del *Decreto 160/2006, de 29 de agosto, por el que se regulan los procedimientos selectivos extraordinarios de acceso a la condición de personal funcionario de carrera de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento*, que vendría a derogar el presente proyecto normativo y que, como bien queda reflejado en su título, tiene como objeto unos supuestos muy específicos, relativos a “la regulación de los procedimientos selectivos extraordinarios que se convoquen por las Entidades Locales de Andalucía para el acceso a la condición de personal funcionario de carrera de los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento, de conformidad con lo previsto en las disposiciones transitorias tercera y sexta de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias de Andalucía.” (artículo 1 del Decreto 160/2006), sin más pretensiones de generalidad.

II.- Por otro lado, y a propósito de la incidencia económica que supondría la regulación propuesta en este proyecto de Decreto, se debe traer a colación el artículo 25 de la LAULA, que establece de forma clara que:

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

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

En este punto, se debe cuestionar el grado de concreción de la memoria económica que se acompaña en el procedimiento de elaboración de una disposición reglamentaria cuyo objeto es la regulación del acceso por turno libre, promoción interna, movilidad, otras formas de provisión de puestos de trabajo, segunda actividad y formación del funcionariado de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento, que puede incidir en las

competencias de las entidades locales sobre dichos servicios y, singularmente, en la autonomía financiera y en el equilibrio presupuestario de las mismas.

Como ejemplo ilustrativo, se trae a colación la nueva regulación proyectada sobre el curso de acceso que deben superar las personas aspirantes a la categoría de Bombero o Bombera (artículo 11). Para dicho curso, se ha planteado una duración “no inferior a 300 horas, ni superior a 800 horas lectivas”, determinando así, por primera vez, un modelo homogéneo que no tiene en cuenta las circunstancias concretas de cada servicio, ni las soluciones formativas que han ido desarrollando los diversos servicios locales a lo largo del tiempo, ajustándose a las especificidades propias del servicio en cuestión. Hay que tener en cuenta, a efectos de incidencia económica, que el aspirante, durante el desarrollo del curso de acceso, ostentará “la condición de personal funcionario en prácticas de la entidad titular del servicio de destino”, con el consiguiente devengo de retribuciones.

A propósito de las exigencias relativas a un adecuado análisis de los aspectos económicos y presupuestarios que el presente proyecto normativo pueda tener para la administración local, debe recordarse lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que recoge los principios de buena regulación, y en su apartado 7 dice: *“Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”*.

No atender este requerimiento podría llegar a determinar la nulidad del futuro Decreto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Así fue estimado, respecto al *Decreto 10/2021, de 31 de marzo, por el que se aprueba el Plan Sectorial de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad de Castilla y León*, en la Sentencia 827/2022, de 30 de junio, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª).”.

LA SECRETARIA GENERAL

