

PROYECTO 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.

INFORME RELATIVO AL PRONUNCIAMIENTO QUE SE DEBE REALIZAR AL INFORME PRECEPTIVO DEL CONSEJO ANDALUZ DE GOBIERNOS LOCALES (TRÁMITE PREVISTO EN EL ARTÍCULO 5 DEL DECRETO 263/2011, DE 2 DE AGOSTO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO ANDALUZ DE LOS GOBIERNOS LOCALES).

En el proyecto de Decreto de la referencia, el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, en su informe preceptivo de 31 de octubre de 2024 (documento 28 del expediente) realizó la siguiente observación:


“4.3.- Constaría en el expediente la emisión de informe por el Consejo Andaluz de los Gobiernos Locales, dicho informe se emite en sesión de 22 de febrero de 2024, según consta en su texto, así como en el informe del Servicio de Régimen Jurídico de la SGAL de fecha 15 de marzo de 2024 que figura junto a aquel en el expediente.

Conforme a la normativa de aplicación, emitido el informe por el Consejo Andaluz de los Gobiernos Locales, el órgano promotor de la iniciativa realizará un pronunciamiento sobre el mismo con información expresa y detallada en caso de no aceptarse las observaciones o reparos formulados (artículo 5 del Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de los Gobiernos Locales), dicho pronunciamiento habrá de remitirse a la Consejería competente en régimen local, para su traslado al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales. Finalmente, téngase en cuenta que cuando el Órgano proponente rechace las observaciones del Consejo Andaluz de los Gobiernos Locales se podría solicitar motivadamente por el Consejo Andaluz de los Gobiernos Locales informe al Consejo Andaluz de Concertación Local, conforme a los artículos 3.1.b) y 5 de la Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local.

En el presente caso no se habría efectuado ninguno de los antecitados trámites constando exclusivamente la emisión del Informe del Consejo Andaluz de los Gobiernos Locales, siendo así que el Informe del Servicio de Régimen Jurídico de la SGAL mencionado en el párrafo inicial de la presente consideración jurídica vendría a razonar que tal tramitación no resultaría necesaria en el presente caso al haberse emitido el informe del CAGL fuera del plazo establecido al efecto, siendo así que el Decreto 262/2011, de 2 de agosto, reproduciría para tal supuesto la regla contemplada en el artículo 80.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el sentido de que “De no emitirse el informe en el plazo señalado, (...) se podrán proseguir las actuaciones(...)”.

Sobre el particular cabría reseñar lo siguiente. La jurisprudencia viene considerando los informes preceptivos como una garantía procedimental establecida para la elaboración de disposiciones generales que se justifica en la finalidad de contribuir al acierto y legalidad del texto que se aprueba, propiciando que se tengan en cuenta todos los puntos de vista desde los que la cuestión objeto de regulación puede ser analizada y enriqueciendo dicha disposición mediante las observaciones de los sectores, personas o entidades consultadas. Siendo así que también se ha insistido en hacer una interpretación funcional y teleológica de las garantías procedimentales establecidas para la elaboración de disposiciones generales que se justifican no por el puro formalismo de su



| | | | |
|--|------------------------------------|------------|---|
| Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN | | |  |
| FIRMADO POR | JOAQUIN ALEJANDRO GARCIA HERNANDEZ | 02/12/2024 | |
| VERIFICACIÓN | FERNANDO JALDO ALBA | PÁG. 1/6 | |



realización sino por la finalidad a que responden, en cuya valoración han de tenerse en cuenta las especialidades de la disposición general de que se trate (por todas STS de 13 de septiembre de 1996).

En nuestro caso el informe del CAGL aparecería emitido el último día del plazo establecido (20 días hábiles a contar desde el siguiente al día de recepción de la solicitud que tuvo lugar el 25 de febrero) según se indica en el Informe del servicio de régimen jurídico de Administración Local, aunque la certificación del acta correspondiente se expidiera con posterioridad. Ello unido a la relevancia que reviste la participación de las Entidades Locales en función del concreto contenido del proyecto normativo que nos ocupa, así como las dudas que genera la circunstancia de que las normas de aplicación no precisen las consecuencias de emisión de un informe fuera de plazo más allá de la mención transcrita “ut supra” nos llevan a recomendar que en el presente caso se cumplimente la tramitación reseñada en el segundo párrafo de la presente consideración jurídica (remisión al CAGL del parecer del Centro Directivo promotor de la norma y eventual solicitud por parte de éste de informe al CAEL).”

Ante esta observación, se informa lo siguiente:

- Con fecha **22 de enero de 2024**, la Secretaría General Técnica de esta Consejería solicitó, a través de la Secretaría General de Administración Local, el correspondiente informe preceptivo al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales. Debe tenerse en cuenta que las comunicaciones se realizan mediante el sistema telemático BANDEJA.
- Hasta el día **15 de marzo de 2024**, por este Centro Directivo no se tuvo constancia de comunicación alguna de la Secretaría General de Administración Local, ni del al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales.
- En esa fecha, **15 de marzo de 2024**, (Documento número 17.8 del expediente) el Servicio de Régimen Jurídico de la Secretaría General de Administración Local, emite un informe relativo al informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, que según este órgano, se hace constar la emisión del mismo el día 22 de febrero de 2024.

El citado informe, de 15 de marzo de 2024, expresa lo siguiente:

“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y en el artículo 3.2 del Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, aprobado por el Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por esta Secretaría el 23/01/2024 se remitió dicho texto al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, teniendo entrada en su registro el 25/01/2024. De acuerdo al artículo 4.1 del Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales desde esa fecha, el 25/01/2024, tiene lugar el inicio del plazo de 20 días hábiles para la evacuación del informe por parte del citado Consejo. Por tanto, el último día de ese plazo era el 21/02/2024.

Pero no es hasta el 14/03/2024 cuando se recibe en esta Secretaría el informe solicitado, el cual se certifica mediante acta de 14/03/2024, de la Secretaria General de dicho Consejo, en la que se hace constar la emisión del mismo en la reunión del día 22/02/2024.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

| | | |
|--------------|------------------------------------|------------|
| FIRMADO POR | JOAQUIN ALEJANDRO GARCIA HERNANDEZ | 02/12/2024 |
| VERIFICACIÓN | FERNANDO JALDO ALBA | PÁG. 2/6 |



Por lo tanto, dado que dicho informe se ha emitido y recepcionado fuera del plazo establecido, se considera resulta de aplicación el artículo 4 del Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales:

Artículo 4. Plazos de evacuación del informe

1. El plazo para la evacuación del informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales será de veinte días, a contar desde la recepción de la petición por el Consejo.

5. Transcurrido el plazo para la emisión de informe por el Consejo sin que este se hubiese recepcionado, se continuará la tramitación del procedimiento de elaboración de la iniciativa.

Asimismo resultaría aplicable, en consideración a su naturaleza de informe preceptivo, la previsión del artículo 80.3 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que establece lo siguiente:


3. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22.

En consecuencia, se considera que se puede proseguir la tramitación del procedimiento, sin que resulte aplicable la previsión del artículo 5 del referido Reglamento y, por lo tanto, sin que el órgano promotor tenga que remitir un pronunciamiento sobre el informe emitido por el Consejo incluyendo la información expresa y detallada en caso de no aceptarse las observaciones o reparos. No obstante lo anterior, al tratarse de la elaboración de una disposición de carácter general, se debería incorporar en el expediente una valoración de dicho informe, tal y como se efectúa con las observaciones y sugerencias en los trámites de consultas o de información pública, de cara a garantizar el acierto y oportunidad del proyecto normativo.

Visto este informe, por la Dirección General de Emergencias y Protección Civil se continuaron las actuaciones, sin más trámite que una referencia a esta circunstancia y un breve informe de valoración a lo indicado por el citado Consejo. (Documento número 20. Fecha 18 de junio de 2024).

Aunque para este Centro Directivo el informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales ha sido emitido fuera de plazo, de acuerdo con el informe del Gabinete Jurídico, se procede a realizar un pronunciamiento al respecto ya que, tal y como expresa el mismo, de acuerdo con una interpretación funcional y teleológica de las garantías procedimentales establecidas para la elaboración de disposiciones generales que se justifican no por el puro formalismo de su realización, sino por la finalidad a que responden, en cuya valoración han de tenerse en cuenta las especialidades de la disposición general de que se trate.

El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales realiza dos observaciones, que damos por reproducidas, ya que se encuentran en el documento 27 del expediente.

| | | | |
|--|---|------------|---|
| Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN | | |  |
| FIRMADO POR | JOAQUIN ALEJANDRO GARCIA HERNANDEZ FERNANDO JALDO ALBA | 02/12/2024 | |
| VERIFICACIÓN | | PÁG. 3/6 | |




Observación I. En relación con los títulos competenciales, este informe es muy similar al informe que realizó a la Ley 2/2023, de 15 de marzo, por la que se modifica la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía:

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

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

Finalmente, la Comunidad Autónoma cuenta con amplias competencias en materia de función pública que le confieren la capacidad suficiente para proceder a la regulación del personal propio de los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento.

Así, conforme al artículo 76 del Estatuto de Autonomía, corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en esta materia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.18ª de la Constitución. El apartado 2ª añade que igualmente “corresponde a la Junta de Andalucía, en materia de función pública y personal al servicio de la administración, respetando el principio de autonomía local: a) la competencia exclusiva sobre la planificación, organización general, la formación y la acción social de su función pública en todos los sectores materiales de prestación de los servicios públicos de la Comunidad

| | | | |
|--|------------------------------------|------------|---|
| Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN | | |  |
| FIRMADO POR | JOAQUIN ALEJANDRO GARCIA HERNANDEZ | 02/12/2024 | |
| VERIFICACIÓN | FERNANDO JALDO ALBA | PÁG. 4/6 | |



Autónoma; b) la competencia compartida sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las Administraciones andaluzas; c) la competencia exclusiva, en materia de personal laboral, sobre adaptación de las necesidades derivadas de la organización administrativa y sobre la formación de esta personal.

De todo ello puede concluirse que la Junta de Andalucía dispone de títulos competenciales claros que le permiten legislar en la materia. De hecho y bajo la vigencia de la norma estatutaria de 1981 ya lo hizo, sin que ello suscitara ninguna controversia, mediante la vigente Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales y la propia ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía. Otras Comunidades Autónomas con un marco competencial parecido o, incluso menos consistente, han legislado igualmente sobre la materia. Asimismo, debemos hacer referencia a las recién aprobadas Ley 2/2023, de 15 de marzo, por la que se modifica la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía y Ley 6/2023, de 7 de julio, de Policías Locales de Andalucía.

Por último, el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales destaca la ausencia actual de regulación reglamentaria en esta materia. A este respecto, solamente se puede manifestar que si no se ha regulado antes, no ha sido por falta de títulos competenciales, como se acaba de poner de manifiesto. Con este proyecto de Decreto y con la previa aprobación de la Ley 2/2023, de 15 de marzo, por la que se modifica la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, simplemente se ha dado respuesta a múltiples reivindicaciones sindicales y de entidades locales.

Observación II, en relación con la memoria económica.

Se indica que se ha realizado una nueva memoria económica a requerimiento de la Dirección General de Presupuestos. (Documento 17.9 del expediente). Asimismo, se ha mejorado la redacción del artículo 31 debido a la adaptación al informe del Gabinete Jurídico, previo al condicionado que realizó la Dirección General de Presupuestos al actual artículo 31, apartado 7.

Los procesos selectivos de bomberos incorporan una serie de pruebas físicas, psicotécnicas, exámenes médicos y controles de dopaje, así como a veces ejercicios prácticos que precisan del uso de maquinaria y elementos que vienen a determinar en su conjunto un elevado coste para las entidades titulares de los servicios. Muchas de ellas trasladan la totalidad de dicho coste a las personas aspirantes a través de las tasas de examen o participación en el proceso selectivo, lo que se traduce en un importe de las mismas anormalmente alto, en comparación con el que deben sufragar aspirantes a otras categorías o cuerpos de entre el funcionariado de la administración local, resultando a veces prohibitivo para muchas personas aspirantes. Hay que considerar asimismo que, como las ofertas de empleo de este personal están referidas a cada una de las entidades titulares y suelen ser limitadas en su número, las personas aspirantes suelen concurrir a distintas convocatorias, por lo que las tasas tienen un efecto acumulativo, agravando el En este sentido, hasta que entre en vigor la previsión de la convocatoria unificada, cada ente local establecerá una tasa mientras que, cuando entre en vigor la citada tasa unificada, se reducirán los costes para las personas aspirantes, pues se establecerá una sola tasa.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

| | | |
|--------------|------------------------------------|------------|
| FIRMADO POR | JOAQUIN ALEJANDRO GARCIA HERNANDEZ | 02/12/2024 |
| | FERNANDO JALDO ALBA | |
| VERIFICACIÓN | | PÁG. 5/6 |



Se adjunta al presente informe el proyecto de Decreto, en su versión actual de noviembre de 2024, que será remitido a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras.


EL DIRECTOR GENERAL

EL CONSEJERO TÉCNICO

Fdo.: Alejandro García Hernández

Fdo.: Fernando Jaldo Alba

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

| | | | |
|--------------|------------------------------------|------------|---|
| FIRMADO POR | JOAQUIN ALEJANDRO GARCIA HERNANDEZ | 02/12/2024 |  |
| | FERNANDO JALDO ALBA | | |
| VERIFICACIÓN | | PÁG. 6/6 | |