



INFORME JURÍDICO SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS Y SALVAMENTO.

1.- ANTECEDENTES

Se emite el presente informe por la Dirección de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales del Departamento de Seguridad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11.2 d) del Decreto 194/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Seguridad y en el artículo 7.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, de elaboración de las disposiciones de carácter general.

La Consejera de Seguridad ordenó el inicio de un procedimiento para elaborar, tramitar y presentar al Consejo de Gobierno un proyecto de ley reguladora de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento, tal y como se contempla en el calendario legislativo elaborado por el Gobierno Vasco para la presente legislatura.

El anteproyecto de ley a examen viene a sustituir las previsiones contenidas en el capítulo IV de la Ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias, en el que se regularon las singularidades del régimen estatutario de los cuerpos de bomberos.

2.- CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO

2.1.- COMPETENCIA

El anteproyecto de Ley que se informa encuentra su habilitación en las competencias de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de seguridad pública, protección civil y emergencias, así como en la regulación de la función pública, teniendo en cuenta tanto la autonomía local como la atribución que la Ley de Territorios Históricos realiza a las Diputaciones Forales en materia de ejecución de la normativa autonómica en defensa contra incendios.

a) Competencias en seguridad pública, protección civil y emergencias.

La Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta, conforme al artículo 17 del Estatuto de Autonomía, competencias en materia de orden y seguridad pública, y en su virtud gestiona de un modo integral, a salvo de cuestiones supra o extracomunitarias recogidas en el propio Estatuto, la seguridad pública en Euskadi. Haciendo uso de tal habilitación se promulgó la citada Ley de gestión de emergencias.

En este sentido procede recordar lo expuesto por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi en su Dictamen 140/2011, emitido con relación al proyecto de Ley de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi:

“En materia de protección civil, la competencia de nuestra Comunidad Autónoma ha dado lugar a diversos pronunciamientos al respecto por parte del Tribunal Constitucional (especialmente en sus Sentencias 123/1984, de 18 de diciembre y 133/1990, de 19 de julio), lo que ha permitido delimitar su alcance con suficiente precisión.

De inicio, el Tribunal Constitucional reconoce que, pese a que la expresión “protección civil” no figura en la Constitución, ni viene expresamente prevista en el Estatuto de Autonomía, no puede llegarse a la conclusión de que sea una competencia residual que, por la aplicación de la cláusula del art. 149.3 CE, corresponda automáticamente al Estado, pues el reparto competencial al respecto puede llevarse a cabo mediante el empleo de los criterios interpretativos ordinarios.

En la sentencia de 18 de diciembre de 1984 incluye dentro del concepto de seguridad pública del artículo 149 de la Constitución la materia de protección civil, a la que define como “el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública”. Aunque los Cuerpos de Policía intervienen en las funciones de protección civil, éstas tienen un ámbito mucho más amplio y abarcan otros organismos y servicios administrativos: sanitarios, de salvamento, de extinción de incendios, de obras públicas, etc.

Así, el Tribunal Constitucional ha reconocido que la competencia autonómica en materia de protección civil, concurrente con el Estado —ex artículo 149.1.29ª CE—, se encuentra con determinados límites resultantes de la existencia de un posible interés nacional o supraautonómico que puede verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia que hagan precisa la coordinación de diversas administraciones o una dirección nacional de todas las administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel supraautonómico.

En cuanto a la distribución interna de competencias, hemos de recordar la competencia ejecutiva que otorga a los Territorios Históricos la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (LTH), en su artículo 7.c).4, en materia de defensa contra incendios, y las funciones que les otorga el artículo 6 de la Ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias (LGE).

Igualmente, cabe citar que los municipios, según el artículo 25.2.c y 26.1.c) de la LBRL, ejercen competencias en materia de protección civil, prevención y extinción de incendios.”

La Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi considera servicios esenciales o básicos del sistema vasco de atención de emergencias y protección civil a los servicios de prevención, extinción de

incendios y salvamento, por considerar su concurrencia necesaria en las situaciones de emergencia.

b) Competencias en regulación del régimen de los funcionarios públicos.

En materia de función pública el artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía de Euskadi reconoce una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de “Estatuto de los Funcionarios del País Vasco y de su Administración Local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18º de la Constitución”, precepto éste último que reserva al Estado, entre otras cuestiones, el establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas.

El Tribunal Constitucional (STC 37/2002) ha dicho, en relación con la distribución de competencias, que “En materia de función pública al Estado le corresponde, en virtud de lo establecido en el art. 149.1.18º CE, la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que ha de entenderse referida, a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, debiendo, por consiguiente, entenderse incluidos en dicho título competencial tanto los funcionarios de la Administración del Estado como los de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los de las Corporaciones Locales”.

Y ha recordado (STC 1/2003) que en relación con el régimen estatutario de los funcionarios públicos corresponde al Estado, en virtud del art. 149.1.18 CE fijar el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad prevista por las normas del bloque de constitucionalidad que establecen la distribución de competencias. Esto es, un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto.

El citado régimen básico está contenido en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), que se aplica al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio, entre otras, de la Administración de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales (art. 2.1), y en concreto en su artículo 3.1 dispone que “el personal funcionario de las entidades locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las Comunidad Autónomas, con respeto a la autonomía local”.

La normativa básica estatal vigente relativa a la ordenación de los puestos de trabajo se recoge en el artículo 74 y siguientes del citado EBEP. Este artículo 74 habilita a las administraciones públicas para estructurar su organización, y el artículo 75 establece que los funcionarios se agrupan en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo. Añade que los cuerpos y escalas de funcionarios se crean, modifican y suprimen por ley. Atendiendo a la titulación exigida para el acceso, los cuerpos y escalas se clasifican en los grupos y subgrupos que establece el artículo 76.

En el mismo sentido, el artículo 40 de la Ley de la Función Pública Vasca establece que la creación, modificación o supresión de Cuerpos y Escalas se realizará por Ley del Parlamento Vasco, la cual debe determinar su denominación, la titulación exigida para

el ingreso, la definición de las funciones a desempeñar, y la determinación, en su caso, de los criterios de desarrollo reglamentario de las cuestiones que, por razón de la especialidad de su funciones, requieran un tratamiento específico.

c) Competencias de otros niveles institucionales vascos.

La Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de los Territorios Históricos, atribuye a éstos la competencia de ejecución, dentro de su territorio, de la legislación de las Instituciones Comunes en materia de defensa contra incendios.

Asimismo, el artículo 6 de la Ley 1/1996, de 3 de abril, de Gestión de Emergencias atribuye a los Territorios Históricos, entre otras:

- Crear, organizar y mantener servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento.
- Ejecutar la legislación y el desarrollo normativo emanado de las instituciones comunes en materia de defensa contra incendios.

Por otra parte, en su artículo 7.2 atribuye a los municipios, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de régimen local, la creación, organización y mantenimiento de servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento.

De conformidad con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local que modifica algunos de sus artículos, es competencia municipal la prevención y extinción de incendios. Además, establece que los municipios con población superior a 20.000 habitantes deben prestar, en todo caso, el servicio de prevención y extinción de incendios; correspondiendo a las Diputaciones Forales prestar, como competencia propia tras la citada modificación, la prestación de servicios de prevención y extinción de incendios, en los municipios de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su creación.

2.2 RANGO APROPIADO DE LA NORMA.

Debe ser una norma con rango de ley por diversas razones:

- a) Sustituye y deroga la regulación contenida en el capítulo IV de la Ley de Gestión de Emergencias.
- b) Regula las especificidades del régimen estatutario del personal funcionario de los SPEIS de las administraciones públicas vascas, tales como: definición de las categorías y grupos de clasificación; ingreso y promoción interna; formación de ingreso y periodos de prácticas; segunda actividad y régimen disciplinario.
- c) Regula las responsabilidades institucionales respecto a estos servicios públicos.
- d) Se contempla la figura del bombero o bombera auxiliar para la prestación de servicios a tiempo parcial en zonas rurales que engloben municipios de pequeña población y la de los bomberos de empresa, exigiéndoles a los mismos una acreditación expedida por la Academia Vasca de Policía y Emergencias.
- e) Se definen los bomberos y bomberas de empresa, se establecen los requisitos para adquirir dicha condición y se regula su actuación.

La iniciativa corresponde al Departamento de Seguridad atendiendo al reparto de áreas del Gobierno aprobado por el Decreto del Lehendakari sobre reparto de áreas y funciones gubernamentales vigente.

2.3 CONTENIDOS.

La reforma aborda los siguientes contenidos:

A) DISPOSICIONES GENERALES.

El objeto de la ley es ordenar la actividad de prevención y extinción de incendios en la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como regular los servicios de tal naturaleza de las administraciones vascas y las singularidades del régimen estatutario de su personal.

Su ámbito de aplicación alcanza no sólo a los servicios públicos de prevención y extinción de incendios y salvamento y su personal sino también a los bomberos y bomberas voluntarios y a la actividad privada a cargo de los servicios de bomberos y bomberas de empresa.

Respecto a los finés de la ley serían por un lado garantizar la prestación del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamento a toda la ciudadanía de un modo reconocible en sus parámetros de calidad comunes y, por otro, prever los mecanismos que posibiliten la actuación conjunta y coordinada de tales servicios entre sí y con otros servicios de emergencia. Todo ello, respetando la autonomía de las diferentes administraciones competentes en la materia.

La ley sólo regula un contenido mínimo, dejando a la libre autoorganización de cada institución (ayuntamientos y diputaciones forales) la configuración de sus servicios. Respecto al personal de los SPEIS la ley sólo establece sus singularidades estatutarias en la medida en que deriven de la especial naturaleza de su función, pero sin regular cuestiones del ámbito de las relaciones laborales de cada institución, tales como jornadas, retribuciones, etc.

B) SERVICIOS DE PREVENCIÓN, EXTINCIÓN DE INCENDIOS Y SALVAMENTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VASCAS.

1. Definición y caracterización de los servicios.

De conformidad con la Ley de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi, los SPEIS tienen naturaleza de servicios esenciales o básicos del sistema vasco de atención de emergencias y protección civil y les corresponde un elenco de funciones, de las cuales unas son privativas y otras son complementarias junto con otros servicios intervinientes en emergencias y protección civil.

Procede subrayar las tareas de inspección e informe sobre edificios, locales, instalaciones o actividades no sólo en los procedimientos de otorgamiento de licencias, autorizaciones etc. sino también para verificar el mantenimiento de las condiciones de seguridad exigibles o cuando tengan conocimiento de un riesgo potencial para la seguridad de personas y bienes, pero todo ello en el marco de lo que dispongan las

normas de autoorganización de los servicios municipales. Los servicios forales o supramunicipales pueden, previa solicitud del ayuntamiento interesado, prestar la colaboración y asesoramiento requerido a estos efectos.

Las funciones privativas de los SPEIS y las que les corresponden de conformidad con las previsiones de los planes de protección civil y las tácticas operativas se establecen con carácter obligatorio; sin embargo, respecto al resto de funciones, el anteproyecto les otorga cobertura legal para realizarlas.

La regulación ni pretende ni puede evitar que cada SPEIS tenga connotaciones singulares respecto a las tareas que realice, dado que ellas dependerán de factores tales como la titularidad foral o municipal; la existencia o no de ciertos riesgos en el territorio de su competencia, o el modo histórico en el que se ha subvenido a determinadas necesidades.

Se definen los principios básicos de actuación de los SPEIS y las facultades que les confiere el ordenamiento en su intervención ante siniestros o en el ejercicio de su capacidad inspectora, ya que ello contribuye no sólo a dotar de seguridad jurídica a sus actuaciones y servir de parámetro de su legalidad, sino porque también ayuda a definir la configuración legal del servicio.

El anteproyecto reconoce al personal de SPEIS diferentes facultades en función de los supuestos en que intervienen; siendo las facultades reconocidas en caso de incendios o siniestros más extraordinarias e incluso restrictivas de derechos que las reconocidas para los casos de ejercicio de sus funciones de inspección e investigación de siniestros.

Respecto a las facultades en intervenciones ante incendios o siniestros, que deben ejercer siempre de forma proporcionada a las necesidades de la actuación, procede analizar las siguientes:

-entrar en inmuebles, incluso por la fuerza, sin el consentimiento del propietario, cuando exista un estado de necesidad apreciable.

Destacar que en este supuesto está incluida la entrada en domicilio. Por el contrario, en el ejercicio de facultades de inspección e investigación, el anteproyecto exige al personal de SPEIS respetar “el límite constitucional de la entrada en domicilio”.

Al respecto señalar que de acuerdo con el artículo 18.2 de la Constitución el derecho a la inviolabilidad del domicilio es un derecho fundamental que sólo cede en caso de consentimiento del titular, en caso de delito flagrante o cuando medie resolución judicial. Estas tres situaciones deben ser completadas con las que se recogen en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de regulación de los estados de alarma, excepción y sitio; en la Ley Orgánica 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana; el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana o la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco. También diversos tratados internacionales admiten injerencias en este derecho siempre que no sean arbitrarias. Por lo expuesto, se trata de un derecho que puede sufrir restricciones ante la presencia de intereses que se consideran prevalentes y que estén definidos en norma con rango de ley, para lo que

deberá efectuarse un juicio de proporcionalidad entre la medida restrictiva y el fin legítimo pretendido.

El proyecto reproduce la causa legítima suficiente contemplada en el artículo 21.3 de la Ley Orgánica 1/1992, de Seguridad Ciudadana, donde motivos excepcionales y urgentes hacen que la inviolabilidad del domicilio quiebre frente al interés superior de proteger la vida o la integridad de las personas y evitar daños inminentes y graves en las cosas.

En definitiva, la ejecución de un acto emanado de una autoridad de protección civil en el ejercicio de sus competencias que pretende evitar daños inminentes y graves a las personas y las cosas en casos de catástrofe, calamidad, ruina inminente u otros semejantes de extrema y urgente necesidad, constituye título suficiente para legitimar la entrada en el domicilio al prevalecer la necesidad de preservar un bien o interés superior. (Dictamen 213/2011 COJUAE)

-cortar la vía pública, detener y regular el tráfico, en ausencia de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

Subrayar que esta redacción respeta lo establecido en la normativa vigente en materia de tráfico en virtud de la cual este tipo de decisiones corresponden a la policía de tráfico.

-limitar o restringir por el tiempo necesario la circulación y permanencia en vías o lugares públicos; restringir el acceso de personas a instalaciones o lugares; adoptar medidas extraordinarias y provisionales en los términos de la Ley de gestión de emergencias, tales como cierre o desalojo de locales y establecimientos públicos, evacuación de inmuebles y propiedades, en situaciones de emergencias, incendio, catástrofe o calamidad pública.

Son medidas restrictivas de derechos que puede adoptar el personal de SPEIS como agente de la autoridad. Afectan a derechos de la ciudadanía en general ya que pueden suponer limitaciones a la libertad de movimiento, a la propiedad privada o a la libertad de empresa.

Pese a tal incidencia en la esfera de derechos constitucionales, una regulación semejante no requiere de una norma con rango de ley orgánica. En el anteproyecto se plasman habilitaciones que de un modo u otro ya figuran en la ley de protección civil estatal de 1985, que tiene rango de ley ordinaria y que superó el filtro del Tribunal Constitucional en 1990. Cabe diferenciar, además, la regulación de las crisis constitucionales en la ley orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio, de estas habilitaciones para adoptar medidas de policía o de seguridad, las cuales no constituyen propiamente suspensión o restricción de derechos fundamentales sino manifestaciones de deberes ciudadanos (a subrayar que el artículo 30 CE no apela a una ley orgánica) o meras molestias a la ciudadanía por motivos de seguridad pública. En este sentido cabe recordar la jurisprudencia constitucional sobre el deber de sometimiento a controles de alcoholemia o al deber de identificarse a requerimiento policial.

Resulta relevante que el anteproyecto ya precisa que dichas medidas sólo deberán ser proporcionadas a las necesidades de la actuación.

2. Competencias.

La creación y mantenimiento de los SPEIS corresponde, conforme a la legislación local, a los municipios de más de 20.000 habitantes, pero es competencia de las Diputaciones Forales definir las áreas geográficas de prestación de los servicios atendiendo a los servicios existentes y garantizar la extensión de la cobertura de la prestación de dichos servicios a todo el ámbito del territorio histórico.

A las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma les corresponde el desarrollo reglamentario de la presente ley en cuanto a las especificidades del régimen de ingreso que deban resultar comunes a los SPEIS.

A la Academia Vasca de Policía y Emergencias, en cuyo consejo rector, además de las instituciones comunes están presentes las diputaciones forales y la administración municipal, le corresponde la formación básica de ingreso en las categorías de los SPEIS y colaborar en el resto de actividades formativas.

Para impulsar la homogeneización de métodos de trabajo, la normalización y homologación de equipos y materiales y un modelo estadístico común sobre intervenciones en incendios se crea la Comisión de Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, con presencia de todas las administraciones implicadas. Tiene carácter consultivo, deliberante y de participación, no siendo sus propuestas e informes vinculantes, por lo que deberán ser voluntariamente incorporados por cada uno de los participantes.

3. Organización y funcionamiento.

La organización y funcionamiento de cada SPEIS corresponde a su Administración titular, tanto en su configuración jurídica, como en su modo de gestión, permitiéndose expresamente la prestación consorciada del servicio. La ley únicamente impone el principio de garantía de extensión territorial del servicio a toda la ciudadanía. Para ello, las Diputaciones Forales fijan las áreas geográficas que deben ser atendidas por un servicio o parque, en función de los riesgos, su localización y medios disponibles. Se establece que dichas áreas puedan incluir municipios de más de un Territorio Histórico previo acuerdo entre las Diputaciones Forales afectadas.

Al igual que la regulación ahora vigente, el anteproyecto permite que en cada territorio se encuentre la fórmula que mejor se ajuste a las necesidades existentes, no descartándose para ello la implementación de mecanismos o acuerdos de cooperación entre administraciones o cuerpos de bomberos para la actuación fuera del ámbito propio cuando resulte más eficiente.

En el seno de la Comisión de Coordinación de los SPEIS pueden debatirse sobre posibles estándares mínimos de calidad, tiempos de respuesta y condiciones de prestación, pero su implementación sólo se realizará voluntariamente por cada institución.

4. Personal.

Al servicio del SPEIS existirá personal funcionario integrado en una única escala de administración especial y línea jerárquica dividida en diferentes categorías: inspector/a, oficial, suboficial, sargento, cabo y bombero/a.

El anteproyecto define genéricamente las funciones correspondientes a cada una de las categorías de modo que sean reconocibles y distinguibles unas de otras, sin perjuicio de la concreción que se establezca en las relaciones de puestos de trabajo al definir las tareas o cometidos generales o particulares que correspondan a cada puesto de trabajo.

El personal funcionario de los SPEIS tiene carácter de agente de la autoridad cuando estén de servicio o cuando, estando libres del mismo, intervengan en cualquier tipo de siniestro o situación de riesgo inminente siempre que acrediten previamente su condición. Ello, en coherencia con las facultades que ostentan.

Adscrito a los SPEIS, pero no encuadrado en la citada escala, podrá existir igualmente otro personal técnico, administrativo o de oficios que se considere necesario, así como contratar personal temporal para labores de apoyo o de temporada.

Asimismo, se establece que los servicios forales puedan disponer de bomberos auxiliares, para la prestación de servicios a tiempo parcial en comarcas o zonas rurales que engloben municipios de pequeña población.

Tales bomberos auxiliares deben recibir una formación específica acorde a sus funciones de primer auxilio de proximidad y apoyo que defina el Servicio, residir en el ámbito de la comarca o zona a la que se adscriban y percibir una retribución en función de los tiempos destinados a disponibilidad, formación y activación en función de las intervenciones que realicen. Asimismo, reciben igual protección jurídica que los agentes de la autoridad en las intervenciones que realicen de servicio bajo el mando de la autoridad o responsable del SPEIS en el que estén integrados.

5. Uniformidad, equipamiento e identificación profesional.

Se definen los conceptos de uniformidad y equipamiento de protección personal por remisión a la normativa existente al respecto.

Respecto al conjunto de prendas y equipamiento de protección personal (EPI) que deba portar el personal para el desempeño de las diferentes funciones asignadas a los mismos ya existe normativa técnica (por ejemplo, EN 136 y EN 137, equipos de respiración; EN 345 – 2 botas; EN 446 casco; EN 469 traje de protección; EN 659 guantes; etc.). Igualmente cabe reseñar la EN 1846 que es el estándar europeo de prescripciones mínimas de seguridad y de comportamiento de todos los vehículos de SPEIS, y las normas de AENOR sobre materiales tales como mangueras, racores de conexión, extintores, etc. Por lo tanto se trata de que se cumplan las normas técnicas dictadas o que se dicten.

El personal de los SPEIS dispondrá de un documento de acreditación profesional en el que constará como mínimo el Servicio al que pertenece, la identificación de la categoría profesional y el número de registro individual. Las características físicas y de seguridad de dicho documento se determinarán reglamentariamente.

Asimismo, se establece que el número de identificación profesional servirá como elemento de identificación y deberá figurar en la uniformidad.

C) RÉGIMEN ESTATUTARIO

El régimen estatutario del personal funcionario de los SPEIS es el establecido en el anteproyecto y en las normas que lo desarrollen, remitiéndose al régimen previsto para el resto del personal de las Administraciones públicas vascas en lo no regulado expresamente.

Dichas especificidades alcanzan a las categorías y grupos de clasificación; el ingreso y promoción interna; proceso de selección; la formación y periodo de prácticas; la segunda actividad y el régimen disciplinario.

El personal funcionario de los SPEIS se encuadra dentro de una única línea jerárquica que comprende las siguientes categorías y grupos de clasificación: bombero/a (C1), cabo (C1), sargento (C1), suboficial (B), oficial (A2) e inspector/a (A1).

El ingreso en las diferentes categorías se realiza mediante los sistemas de oposición y concurso-oposición, complementado por cursos de formación y periodos de prácticas.

El acceso a la categoría de bombero o bombera será por turno libre y a la categoría de cabo por promoción interna. El ingreso en el resto de categorías se podrá efectuar bien por turno libre bien por promoción interna, pudiéndose reservar en cada convocatoria un porcentaje de plazas para promoción interna.

El ingreso en la categoría de cabo se efectuará por promoción interna a la que pueden concurrir quienes lleven 3 años en la categoría inmediatamente inferior, y posean la titulación requerida.

Se contempla, no obstante, la posibilidad de promoción de la categoría de sargento (C1) a la categoría de oficial del grupo A-subgrupo A2 sin necesidad de pasar por el grupo B, si cumpliesen el resto de requisitos para la promoción interna. Esta previsión es conforme con lo establecido en la Disposición Transitoria Tercera, punto 3. Del EBEP.

No se contemplan especiales requisitos para el ingreso, en cuanto a límites de edad, ni tampoco se contempla la exigencia de determinadas titulaciones universitarias para el ingreso en las categorías superiores.

Respecto al proceso de selección, las convocatorias se realizarán por la Administración titular del SPEIS la cual también ejecutará el proceso, si bien podrá encomendar a la Academia Vasca de Policía y Emergencias su ejecución; esto, de conformidad con las funciones de dicho organismo autónomo recogidas en el artículo 23.2 c) de la Ley de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi.

La organización y desarrollo de los cursos de formación y periodos de prácticas previos al ingreso corresponde a la Academia Vasca de Policía y Emergencias, sin perjuicio de que ésta pueda delegar en los centros de formación de los servicios (otra de las funciones del organismos autónomo recogidas en el art. 23.2 a) de la citada Ley). Los cursos de formación y periodos de prácticas tendrán carácter eliminatorio.

El periodo de prácticas se desarrollará en los centros o dependencias que se consideren más adecuados para la formación integral y el conocimiento del servicio de la

Administración de destino. En el supuesto de ingreso por turno libre no cabe simultanear el desarrollo de la formación y periodos de prácticas.

A la vista de la regulación de los requisitos para la impartición de las enseñanzas conducentes a los títulos de Técnico en Emergencias y Protección Civil (Real Decreto 907/2013, de 22 de noviembre) y Técnico Superior en Coordinación de Emergencias y Protección Civil (Real Decreto 906/2013, de 22 de noviembre), el Departamento del Gobierno Vasco competente en educación habilitará a la Academia Vasca de Policía y Emergencias para la impartición de dichas enseñanza; debiendo adecuar los cursos de formación y periodos de prácticas para el ingreso en las nuevas categorías de bombero y suboficial a dichas enseñanzas, con el fin de procurar su homologación. (D.T. 5ª)

Tanto en el supuesto de turno libre como de promoción interna, cabe la exención de la realización de aquellos módulos formativos que se tengan acreditados por la Academia u homologados por la misma, ello de conformidad con las bases de cada convocatoria.

En el caso de la promoción interna dentro de categorías del mismo grupo de clasificación, la formación y prácticas tendrán un contenido enfocado a la adquisición de las habilidades o conocimientos relacionados con la superior responsabilidad a asumir. Asimismo se convalidarán los módulos formativos atendiendo a la experiencia adquirida en la categoría inmediatamente inferior. Por lo tanto, en tales casos formación y prácticas podrán simultanearse, incidiendo los contenidos formativos en aspectos no adquiridos mediante la experiencia acumulada.

Se establece asimismo las especificidades de las retribuciones de los funcionarios en prácticas de los SPEIS: retribuciones básicas correspondientes al grupo de clasificación de la categoría a la que se aspira, incrementándose, si las prácticas se realizan desempeñando un puesto, con las retribuciones complementarias del puesto desempeñado. No obstante, los aspirantes en situación de servicio activo en otra categoría pueden optar por conservar las retribuciones de su puesto de origen.

Los aspirantes pueden ser sometidos a cuantas pruebas médicas sean precisas para comprobar su adecuación al cuadro de exclusiones médicas establecidas para el ingreso en la categoría. Si concurre causa de exclusión se podrá proponer su exclusión del proceso selectivo, correspondiendo resolver al respecto al órgano competente.

Se contempla asimismo la situación de segunda actividad, peculiaridad existente en los cuerpos de policía y los SPEIS para adecuar la labor profesional de quienes vean disminuida su capacidad para el desempeño pleno del servicio ordinario por razones de salud, siempre que no sea declarada su invalidez absoluta o gran invalidez.

Respecto a la regulación hoy vigente, se añade la posibilidad de pasar temporalmente a situación de segunda actividad para funcionarias de carrera o interinas, en caso de embarazo y durante el mismo, siendo suficiente para ello acreditar tal estado.

La segunda actividad se desempeñará, por regla general, dentro del servicio al que se pertenezca pero ejerciendo funciones de inspección, prevención, formación u otro; si no fuera posible, por falta de plazas o por incapacidad, en otros puestos de trabajo de la administración u organismo público al que se pertenezca, prestando servicios

complementarios adecuados a la categoría y titulación. El pase a segunda actividad no puede suponer disminución de retribuciones básicas ni del grado personal.

En definitiva, las exigencias físicas y psíquicas que comporta el trabajo en los SPEIS requieren que se preste especial atención a la salud laboral de su personal. Por ello se establecen exigencias respecto a los equipos de protección personal, de sometimiento a controles conforme a la normativa de prevención de riesgos laborales, cuadro de exclusiones médicas para el ingreso en categorías y la situación de segunda actividad.

El régimen disciplinario del personal funcionario y de los bomberos auxiliares de los SPEIS es el mismo del resto de los empleados públicos (Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca y reglamento de desarrollo) con las peculiares tipificaciones que se contienen en el proyecto.

No existe duda sobre la capacidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi para regular este régimen sancionador dado que el mismo es el colofón de la regulación sustantiva en la materia sobre la que tiene competencia. La correcta inserción del régimen sancionador en el ordenamiento jurídico debe partir de la consideración sobre si cumple o no las exigencias constitucionales contenidas en los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad. Corresponde al legislador definir y describir las infracciones y sanciones con la mayor precisión y claridad posible, respetando el principio de proporcionalidad que no sólo hace referencia a la tarea de fijar en concreto la sanción para cada infracción, sino también a la tarea de fijar la concreta calificación de la conducta infractora. La redacción propuesta cumple con dichas exigencias.

En definitivas, el régimen estatutario del personal funcionario de los SPEIS establecido en el anteproyecto respeta la normativa básica establecida en el EBEP (en particular, los artículos 18, 26, 61, 74, 75, 76 y 93 y siguientes).

D) BOMBEROS Y BOMBERAS VOLUNTARIOS:

El artículo 33 de la Ley de Gestión de Emergencias ahora en vigor contempla la coexistencia, en los parques, de bomberos profesionales y voluntarios, de modo que éstos últimos prestan su colaboración integrándose de forma jerarquizada en los SPEIS, pero sin que en ningún caso resulte de ello vínculo funcional o laboral alguno.

Por el contrario, el anteproyecto abandona esa previsión y establece un nuevo modelo basado en parques de bomberos voluntarios promovidos por los municipios y entidades locales supramunicipales no obligados a crear estos servicios, mediante un acuerdo de colaboración entre la administración local promotora y el SPEIS competente por razón del territorio. Dicho acuerdo contemplará: las actuaciones a realizar por los voluntarios, los mecanismos que posibiliten su coordinación, los compromisos que adquiere el SPEIS para asegurar el equipamiento, preparación y, en su caso, el aseguramiento de los voluntarios.

En todo caso, las actuaciones de los voluntarios se han de ceñir a servir de refuerzo o suplencia subsidiaria en las tareas de prevención; y de apoyo a la intervención de los SPEIS, poniéndose a disposición del mando profesional.

La adquisición de la condición de bombero voluntario exige la previa superación de pruebas de aptitud física y la formación que la Academia Vasca de Policía y

Emergencias establezca, convalide y homologue atendiendo a los que reglamentariamente se establezca.

La relación de los voluntarios con su agrupación, o la de ésta con la administración local promotora o con el SPEIS no supondrá nunca relación funcionarial o laboral alguna.

Este cambio de modelo respecto a los bomberos y bomberas voluntarios que establece el anteproyecto, implica también la derogación del Capítulo III –Bomberos voluntarios- del Decreto 24/2010, de 19 de enero, sobre la participación voluntaria de la ciudadanía en el sistema vasco de atención de emergencias, que desarrolla el artículo 33 de la Ley de Gestión de Emergencias, que también se deroga.

E) BOMBEROS Y BOMBERAS DE EMPRESA.

Se define la figura del bombero o bombera de empresa y la necesidad de disponer de la acreditación correspondiente expedida por la Academia Vasca de Policía y Emergencias para lo cual se debe superar la formación que la misma establezca, convalide u homologue, atendiendo a lo dispuesto en el catálogo nacional de cualificaciones profesionales.

Se contempla la actuación de tal personal en los supuestos de activación del plan de autoprotección de la empresa donde ejerzan su actividad, así como en el caso de activación de un plan de protección civil que afecte a su empresa.

E) ADECUACIÓN.

Se establece el régimen de adaptación a la nueva ley de las situaciones anteriormente existentes.

- Plazo de adaptación de los estatutos y reglamentos internos, estructura, organización y funcionamiento de los SPEIS: 2 años.

- Equiparación de las categorías antiguas de los SPEIS a las nuevas e integración del personal: las Administraciones titulares de SPEIS disponen de un plazo máximo de 4 años para adecuar sus puestos de trabajo a los grupos de clasificación previstos en la DT segunda; produciéndose con dicha adecuación la integración del personal en las nuevas categorías.

Si la adecuación implica cambio de grupo o subgrupo de clasificación profesional, el funcionario ocupante permanecerá en el puesto en situación a extinguir, pero podrá integrarse a todos los efectos en la categoría correspondiente cuando acredite la obtención de la titulación correspondiente al puesto reclasificado. Y podrá ser integrado en la nueva categoría y grupo o subgrupo de clasificación, a efectos económicos y administrativos, si acreditase cinco años de experiencia en la categoría correspondiente y superase el curso formativo que establezca la administración titular del servicio con la colaboración de la Academia Vasca de Policía y Emergencias.

- Las empresas o entidades con bomberos o bomberas de empresa disponen de cuatro años para realizar las actuaciones pertinentes para incorporar ese personal con los requisitos y condiciones establecidos en la ley.

2.4- TÉCNICA LEGISLATIVA

El proyecto es conforme con lo dispuesto en las directrices aprobadas por el Consejo de Gobierno, a las que se refiere la disposición adicional tercera de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general; y cumple las Instrucciones del Lehendakari de 18 de marzo de 1994 para erradicar el lenguaje sexista en las disposiciones normativas.

3. TRAMITACIÓN

Analizada la Orden de Inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto, la tramitación prevista en la misma se considera adecuada dado el contenido del anteproyecto que nos ocupa.

En Vitoria-Gasteiz, a de noviembre de 2014.

Sofía Lpz. de Aguilera.
Dirección de Régimen Jurídico, Servicios
y Procesos Electorales.