



SRA. CONSEJERA DE SEGURIDAD

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 2 de julio de 2015, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 80/2015, relativa al **anteproyecto de Ley reguladora de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento (Ref.: DNCG_LEY_42084/2014_07)**.

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión, el vocal Sr. Zorrozua Aierbe.

VICEPRESIDENTE:

D. Xabier Unanue Ortega.

VOCALES:

D. Luis M^a Eskubi Juaristi.
D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbuló.
D. Gorka Erlantz Zorrozua Aierbe.
D. Imanol Zubizarreta Arteche.
D. Iñaki Calonge Crespo.

SECRETARIO:

D. Jesús M^a Alonso Quilchano.

DICTAMEN N° 99/2015

ANTECEDENTES

1. Por Orden de 6 de mayo de 2015, de la Consejera de Seguridad, con entrada en esta Comisión el día 7 del mismo mes, se somete al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi el anteproyecto de ley señalado en el encabezamiento.
2. A dicha Orden se acompaña el expediente en el que, junto con el texto definitivo del proyecto, figuran los siguientes documentos relevantes:
 - a) Orden de 30 de octubre de 2014, de la Consejera de Seguridad, por la que se acuerda el inicio del expediente de aprobación del anteproyecto de Ley de reguladora de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento.
 - b) Primera versión del proyecto, en euskera y castellano.



- c) Informe jurídico de la Dirección de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales, del departamento proponente.
- d) Memoria económica.
- e) Informe de impacto en función de género.
- f) Orden de 14 de noviembre de 2014, de la Consejera de Seguridad, de aprobación previa del proyecto.
- g) Publicación en el BOPV del trámite de información pública.
- h) Alegaciones del Departamento de Salud.
- i) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística.
- j) Informe del Consejo de Relaciones Laborales.
- k) Alegaciones de Mercedes Benz España-Portugal.
- l) Informe del Departamento de Hacienda y Finanzas.
- m) Informe del Departamento de Medio Ambiente y Políticas Territoriales.
- n) Informe de Emakunde.
- o) Alegaciones de la Diputación Foral de Álava.
- p) Informe del Departamento de Empleo y Políticas Sociales.
- q) Alegaciones de un colectivo de sargentos de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento.
- r) Informe de la Comisión de Protección Civil de Euskadi.
- s) Alegaciones de Lehendakaritza.
- t) Alegaciones de un colectivo de operadores de comunicaciones de servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento.
- u) Alegaciones del sindicato LAB.
- v) Alegaciones de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- w) Alegaciones de los auxiliares técnicos de prevención e intervención del Servicio Foral de Bomberos de la Diputación Foral de Gipuzkoa.



- x) Alegaciones de CCOO.
- y) Informe de la Dirección de Función Pública.
- z) Memoria de procedimiento para la Oficina de Control Económico (OCE)
- aa) Memoria económica actualizada para la OCE.
- bb) Segunda versión del proyecto.
- cc) Informe complementario de la Dirección de Función Pública.
- dd) Informe del Consejo Económico y Social del País Vasco.
- ee) Informe de la OCE.
- ff) Informe de organización de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración.
- gg) Nueva memoria sobre el procedimiento.

DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

3. El anteproyecto de Ley de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento (en adelante, el proyecto) consta de exposición de motivos, treinta y tres artículos recogidos en cinco capítulos, una disposición adicional, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.
4. La exposición de motivos explica el objeto del proyecto, remarcando su importancia y la necesidad de su promulgación por ser en este momento el único servicio interviniente en emergencias cuyo cometido no está regulado por una ley particular. Califica la realidad preexistente de los servicios de bomberos como heterogénea, de acuerdo con las distintas necesidades existentes en cada territorio histórico, por lo que no pretende igualar los distintos modelos, sino perfilar unas características básicas identificadoras de los servicios que permitan que cada institución aborde desde sus propias competencias el concreto modelo de servicios conforme a sus necesidades. Finalmente pasa a analizar a grandes rasgos su contenido normativo por capítulos.
5. El capítulo I, “disposiciones generales”, abarca los dos primeros artículos.
6. El artículo 1 dispone que es el objeto del proyecto la ordenación de la actividad de prevención y extinción de incendios y el salvamento, así como la regulación de los servicios de tal naturaleza de las administraciones vascas y las singularidades del régimen estatutario de su personal.



7. El artículo 2 dispone que la finalidad de la Ley es garantizar la prestación del servicio en todo el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) y regular los mecanismos que posibiliten la actuación conjunta y coordinada de tales servicios entre sí y con otros servicios de emergencias.
8. El capítulo II, “servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento de las administraciones públicas vascas”, se divide, a su vez en tres secciones, intitulándose la primera, “definición y caracterización de los servicios”, y comprende los artículos 3 a 5.
9. El artículo 3 dispone que los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento (en adelante SPEIS) constituyen uno de los servicios esenciales del sistema vasco de atención de emergencias y protección civil, recogiendo las funciones que les corresponde sobre prevención y extinción de incendios, en otras tareas de protección civil y atención de emergencias, de acuerdo con las previsiones de los planes de protección civil y tácticas operativas, colaboración con otros servicios de interés público, y en tareas de inspección e informe sobre edificios, locales, instalaciones, etc. en el ámbito de otorgamiento de licencias o autorizaciones.
10. El artículo 4 regula los principios básicos de actuación de los SPEIS y de su personal.
11. El artículo 5 establece la exigencia de que el personal que intervenga en la prestación de los SPEIS deba realizar todo lo que se estime razonablemente necesario y proporcionado con el propósito de eliminar o prevenir el siniestro, proteger a personas, bienes y el patrimonio colectivo, y prevenir o limitar los daños a los mismos, regulando una serie de facultades de actuación.
12. La sección segunda, “competencias”, abarca los artículos 6 a 9.
13. El artículo 6 regula las competencias que corresponden a los municipios en relación con los servicios objeto de la norma, que, de forma resumida, son su creación y mantenimiento cuando vengan obligados a ello, la aprobación de ordenanzas para la protección frente al riesgo de siniestros en la edificación, y las potestades que en materia de licencias y autorizaciones están relacionadas con la prevención y extinción de incendios
14. El artículo 7 regula las competencias en la materia de los territorios históricos, que, básicamente consisten en crear y mantener los SPEIS que den cobertura a los municipios que no estén obligados a disponer de tales servicios, definir las áreas geográficas de actuación de cada uno de los servicios existentes y garantizar la cobertura del servicio en todo el territorio, y coordinar los servicios de las bomberas y bomberos voluntarios.



15. El artículo 8 regula las competencias de las instituciones comunes de la CAPV, que se concretan en el desarrollo reglamentario de la ley, la formación de ingreso en las categorías de los SPEIS a través de la Academia Vasca de Policía y Emergencias, la coordinación de las actuaciones de los servicios fuera del territorio que tengan asignado, y la impulsión de la homogeneización de métodos de trabajo, equipos, materiales y modelo estadístico.
16. El artículo 9 crea la Comisión de Coordinación de los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento y regula sus funciones y su composición.
17. Son funciones principales de este órgano las de informar los proyectos de disposiciones generales que afecten a esta materia, proponer medidas de mejora de los servicios, la homogeneización de medios técnicos, métodos y protocolos, y promoción del establecimiento de un modelo estadístico común.
18. La sección tercera, “organización y funcionamiento”, abarca los artículos 10 a 17.
19. El artículo 10 dispone que la creación, implantación y la determinación del modo de gestión de cada SPEIS será acordada por la Administración titular del mismo, pudiendo las administraciones que vengan obligadas a establecer el servicio hacerlo a través de la creación de consorcios u otras entidades asociativas.
20. El artículo 11 establece que cada servicio actúa en el ámbito territorial de la competencia de la Administración de la que dependen, haciéndolo fuera de él cuando existan acuerdos de cooperación previos o cuando se solicite su colaboración por la autoridad competente de otro territorio.
21. El artículo 12 regula que las diputaciones forales garantizarán la extensión del servicio a todo el territorio histórico, y establecerán las áreas geográficas que deban ser atendidas por cada servicio o parque.
22. El artículo 13 regula los mecanismos de cooperación entre distintas administraciones públicas, tanto de la CAPV como de fuera de ella, para la prestación de los servicios a los que se refiere el proyecto, así como con las empresas que cuenten con servicio de prevención y extinción de incendios.
23. El artículo 14 establece que los SPEIS establecerán su propia organización en uno o varios parques de bomberos, con áreas de actuación diferenciadas.
24. El artículo 15 regula que el personal funcionario de los SPEIS se encuadra dentro de la escala de administración especial, subescala de extinción de incendios, jerarquizado atendiendo a las siguientes categorías: inspector o inspectora, oficial, jefe supervisor, jefe de equipo, jefe de dotación y bombero o bombera. Se prevé también que los



servicios forales podrán disponer de bomberos auxiliares para la prestación de servicios a tiempo parcial en áreas rurales.

25. El artículo 16 dispone que el personal funcionario de los SPEIS tendrá la consideración de agente de la autoridad cuando estén de servicio o cuando intervengan en cualquier tipo de siniestro aunque no estén de servicio. También lo tendrán los bomberos auxiliares cuando actúen bajo el mando o la responsabilidad de los SPEIS.
26. El artículo 17 regula aspectos relacionados con la uniformidad, el equipamiento y la identificación profesional de los componentes de los SPEIS.
27. El capítulo III, “régimen estatutario”, incluye los artículos 18 a 28.
28. El artículo 18 establece que el régimen estatutario del personal funcionario de los SPEIS será el previsto para el personal de las administraciones públicas vascas en todo lo no previsto en el proyecto. Tal régimen no resultará de aplicación al personal técnico, administrativo o de oficios diferente del contemplado en el artículo 15.4.
29. El artículo 19 establece que el personal funcionario de los SPEIS se encuadra dentro de las siguientes categorías y grupos de clasificación: inspector o inspectora, grupo A, subgrupo A1; oficial, grupo A, subgrupo A2; jefe de equipo, grupo C, subgrupo C1; jefe de dotación, grupo C, subgrupo C1; bombero o bombera, grupo C, subgrupo C1. Los SPEIS que lo consideren oportuno podrán crear la categoría de Jefe Supervisor, perteneciente al grupo de clasificación B.
30. El artículo 20 regula la forma de ingreso en los SPEIS, que lo será por oposición o concurso oposición, y se complementará con cursos de formación y un período de prácticas. Para la categoría de bombero o bombera la oposición o el concurso oposición serán libres; para la categoría de jefe de dotación, lo será por promoción interna; en el resto de las categorías, el ingreso será por promoción interna y turno libre, pudiendo reservarse en cada convocatoria un porcentaje de las plazas para promoción interna.
31. El artículo 21 regula los requisitos que tienen que cumplir los aspirantes para concurrir a las convocatorias de promoción interna, previéndose la no necesidad de pasar por el grupo B para los funcionarios de la categoría de jefe de equipo (C1) para promocionar a la categoría de oficial del grupo A, subgrupo A2.
32. El artículo 22 dispone que los procesos selectivos cuidarán la adecuación entre el tipo de pruebas a realizar y el contenido de las funciones a desempeñar. El Gobierno Vasco, previo informe de la Comisión de Coordinación, determinará las reglas básicas sobre programas, contenido, estructura y cuadro de exclusiones médicas para el proceso



selectivo, pudiendo encomendarse la ejecución de los procesos selectivos a la Academia Vasca de Policía y Emergencias.

33. El artículo 23 regula aspectos de la formación y período de prácticas, contemplando su carácter eliminatorio.
34. El artículo 24 regula la segunda actividad, a la que pueden acceder los funcionarios de carrera de los SPEIS que, según dictamen médico, tengan disminuida su capacidad para el pleno desempeño de las funciones operativas ordinarias, siempre que no sea declarada su invalidez absoluta o gran invalidez. Podrán pasar temporalmente a la situación de segunda actividad las funcionarias de carrera o interinas que se encuentren en estado de gestación durante el período del mismo.
35. El artículo 25 dispone que el régimen disciplinario del personal funcionario y de los bomberos y bomberas auxiliares de los SPEIS es el mismo que el del resto de los empleados públicos, con las especificidades que recoge el proyecto.
36. El artículo 26 regula las faltas muy graves específicas del citado personal.
37. El artículo 27 regula las faltas graves específicas.
38. El artículo 28 regula las faltas leves específicas.
39. El capítulo IV, “bomberos y bomberas voluntarios”, comprende los artículos 29, 30 y 31.
40. El artículo 29 define a los bomberos y bomberas voluntarios como personas formadas para la realización de las tareas de apoyo a los SPEIS de forma altruista, integradas en agrupaciones de índole territorial, no teniendo la consideración de bomberas y bomberos voluntarios las organizaciones de voluntariado de protección civil.
41. El artículo 30 dispone que son los municipios o entidades locales supramunicipales no obligadas a crear SPEIS las que pueden promover la creación de las agrupaciones, que serán inscritas en el Registro del Voluntariado de Protección Civil de Euskadi, debiéndose formalizar un acuerdo de colaboración entre la Administración promotora y el SPEIS que corresponda al territorio, en el que se establecerán los cometidos que ha de llevar a cabo la agrupación, la forma de hacerlo y los mecanismos de coordinación.
42. El artículo 31 establece que la condición de bombero o bombera voluntario requiere la previa superación de las pruebas de aptitud física y formación que la Academia Vasca de Policía y Emergencias establezca, atendiendo a lo que reglamentariamente se determine, sin que pueda existir vínculo funcional o laboral alguno entre los bomberos o bomberas voluntarios y la Administración local que los promueva o los

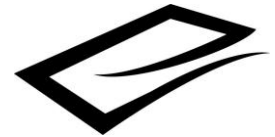


SPEIS, no teniendo derecho a retribución por su trabajo, aunque sí a un seguro que cubra los riesgos que puedan entrañar sus labores.

43. El capítulo V, “bomberos y bomberas de empresa”, incluye los artículos 32 y 33.
44. El artículo 32 dispone que tendrá la consideración de bombero o bombera de empresa el personal que realice labores de extinción de incendios, medidas de prevención de riesgos de incendio y explosión y mantenimiento de instalaciones contra incendios y similares, y otras conexas. Deberán disponer de la acreditación correspondiente expedida por la Academia Vasca de Policía y Emergencias.
45. El artículo 33 establece que los bomberos o bomberas de empresa actuarán de acuerdo con lo establecido en los planes de autoprotección, y cuando el alcance de la intervención así lo aconseje o se active un plan de protección civil, actuarán bajo la dirección y coordinación de los SPEIS.
46. La disposición adicional establece que la Academia Vasca de Policía y Emergencias y las administraciones titulares de los SPEIS formalizarán los acuerdos de colaboración precisos para implementar la formación de ingreso y de especialización de tales servicios.
47. La misma disposición contempla que el desarrollo por las autoridades educativas vascas de las enseñanzas conducentes a los títulos de técnico en emergencias y protección civil y de técnico superior en coordinación de emergencias y protección civil deberá contar con el informe favorable del departamento del Gobierno Vasco competente en seguridad.
48. Por último, recoge la citada disposición que los cursos de formación y períodos de prácticas para el ingreso en las categorías de los SPEIS tendrán en cuenta, en sus contenidos y programación, las enseñanzas referidas en el párrafo anterior, con el fin de procurar su convalidación.
49. La disposición transitoria primera regula que los SPEIS adaptarán sus estatutos, reglamentos internos, así como su estructura, organización y funcionamiento a las prescripciones de la ley en el plazo de dos años.
50. La disposición transitoria segunda establece que las administraciones públicas titulares de SPEIS adecuarán los puestos de trabajo a los grupos de clasificación previstos en la ley en el plazo de cuatro años, procediendo del siguiente modo:
 - a) El personal perteneciente a las actuales categorías de Inspector y Oficial se integra en la nueva categoría de inspector.
 - b) El de la categoría de subinspector se integra en la nueva de oficial.



- c) El personal de la categoría de suboficial se mantiene en tal categoría a extinguir, pudiendo concurrir en los procedimientos de promoción interna a la categoría de jefe supervisor, en caso de crearse, y a la categoría de oficial, siempre que cumpla el resto de requisitos para la promoción interna.
 - d) El personal de la categoría de sargento se integra en la nueva categoría de jefe de equipo.
 - e) El personal de las categorías de cabo y bombero o bombera se mantiene en tales categorías a extinguir. No obstante se podrá integrar a dicho personal respectivamente en las actuales categorías de jefe de dotación y bombero o bombera del subgrupo de clasificación C1 mediante un procedimiento de promoción interna, siempre que tuviera la titulación correspondiente a tal grupo de clasificación. Dicha integración se realizará de modo que no suponga un incremento del gasto público, ni incremento de sus retribuciones totales anuales.
51. La disposición transitoria tercera establece que los procesos selectivos en curso a la entrada en vigor de la ley se registrarán por la normativa anterior.
52. La disposición transitoria cuarta establece que las empresas que dispongan de bomberos o bomberas de empresa deberán realizar las actuaciones pertinentes para que en el plazo de cuatro años el personal dedicado a tales tareas cumpla los requisitos y condiciones establecidos en la ley, pudiendo la Academia Vasca de Policía y Emergencias reconocer las acreditaciones como bombero o bombera de empresa o equivalentes expedidos por otras comunidades autónomas. La misma Academia habilitará como bomberos o bomberas de empresa a quienes hubieran realizado estas funciones durante al menos cuatro años en los ocho anteriores.
53. La disposición transitoria quinta señala un plazo de cuatro años para que los bomberos y bomberas voluntarios acrediten los requisitos establecidos en el artículo 31 de proyecto.
54. La disposición derogatoria deja sin vigencia el capítulo IV, titulado “de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento” de la Ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias, así como el capítulo III del Decreto 24/2010, de 19 de enero, sobre participación voluntaria de la ciudadanía en el Sistema de Atención de Emergencias.
55. La disposición final primera establece que la ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el BOPV.
56. La disposición final segunda modifica el apartado 3 del artículo 28 de la Ley 15/2012, de 28 de junio, de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi.



INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

57. Este dictamen se emite de conformidad con el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que incluye como ámbito de la función consultiva de la Comisión los “anteproyectos de ley”, cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos, siempre que no se encuentren incursos en las excepciones que contempla, lo que no es el caso.

CONSIDERACIONES

I EL PROCESO DE ELABORACIÓN

58. La Comisión (por todos, dictámenes 39/1999 y 84/2003) viene señalando que, al abordar el examen del procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley en el seno del ejecutivo, tiene en cuenta que “el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho en libertad dentro del marco que ésta ofrece, en tanto que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se opera de acuerdo con la Constitución y las Leyes (art. 97 CE)” (entre otras, STC 209/1987, de 22 de diciembre), por lo que, salvo los casos en que la Constitución, el Estatuto de Autonomía (EAPV) o, en ocasiones, las leyes orgánicas, prevean algún trámite específico —supuestos ciertamente excepcionales en nuestro ordenamiento—, aquel examen es esencialmente un instrumento para estudiar la racionalidad de la regulación proyectada, esto es, su utilidad (con el concreto contenido propuesto) para alcanzar los objetivos que persigue su dictado.
59. Esta sustancial diferencia con las iniciativas reglamentarias, en lo que ahora importa, introduce en el examen de los procedimientos de elaboración de los anteproyectos de ley por un órgano consultivo como la Comisión una obligada flexibilidad, pues la finalidad de su dictamen se concreta esencialmente en contribuir al acierto de la regulación proyectada, esto es, su racionalidad —entendida como utilidad para alcanzar los objetivos propuestos y la corrección de la regulación en términos de adecuación a la realidad que se pretende regular y, por tanto, modificar, positivamente—. Ahora bien, la diferente intervención consultiva descrita no ha de impedir, por consiguiente, que, con un ánimo de estricta colaboración con el órgano consultante, se hagan algunas observaciones sobre la elaboración del anteproyecto y de la memoria que lo acompaña en aras a su mejora. Pero, insistimos, tratándose de un anteproyecto de ley, no debe olvidarse que el resultado que arroje la valoración del procedimiento de elaboración no se adentra en el terreno de la validación jurídica del texto, y en ese sentido no permite fundar objeciones a la constitucionalidad del producto normativo final.
60. A estos efectos, contamos con un importante instrumento de referencia como es la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (en adelante LPEDG), la cual, sin ignorar las mencionadas



circunstancias, pretende orientar la actividad del Gobierno a fin de que procure seguir en la redacción de los proyectos de ley la misma metodología que emplea para elaborar las disposiciones generales. De ese modo, señala su Exposición de Motivos, se contribuye muy positivamente a facilitar la labor del titular de la potestad legislativa, pues se le presentan para su discusión y decisión unos proyectos mejor fundados y articulados, con una técnica jurídica más depurada y apropiada para alcanzar los objetivos que se propone.

61. Por ello, abordaremos el examen del expediente, a fin de contrastar si el procedimiento seguido para obtener el texto que se somete a dictamen es conforme a la LPEDG.
62. Se ha dictado la orden de iniciación prevista en el artículo 5 LPEDG, se ha redactado el proyecto de disposición cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 6, y se ha dictado la orden de aprobación prevista en el artículo 7.1, todos ellos de la LPEDG.
63. Ha informado la Asesoría jurídica del departamento proponente, analizando el fundamento objetivo de la norma, su adecuación a derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa, cumpliéndose lo previsto en el artículo 7.3 LPEDG.
64. Se ha sometido el proyecto a información pública y se ha dado audiencia a las siguientes instituciones y organismos, cumpliéndose con ello lo dispuesto en el artículo 8 LPEDG:
 - Asociación Española de Lucha contra el Fuego (ASELF)
 - Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos (APTB).
 - Mercedes Benz España, SA.
 - Petronor, SA.
 - Michelin España-Portugal, SA.
 - Sindicatos: ELA, LAB, UGT-Euskadi y CCOO-Euskadi.
65. Se ha dado participación a las siguientes administraciones públicas y asociaciones de municipios, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9 LPEDG:
 - A todos los departamentos del Gobierno Vasco.
 - Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.
 - Ayuntamientos de Bilbao, Donostia y Vitoria-Gasteiz.



- EUDEL

66. Se han recabado los siguientes informes preceptivos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 LPEDG:

- Consejo de Relaciones Laborales, art 3.a) Ley 4/2012, de 23 de febrero, del Consejo de Relaciones Laborales.
- Consejo Económico y Social, art. 3.1.a) Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social.
- Comisión de Protección Civil de Euskadi, art. 2.c) Decreto 24/1998, de 17 de febrero, de la Comisión de Protección Civil de Euskadi.
- Dirección de Función Pública, art. 6.1.a) Ley 6/1989, de 6 de julio, de la función pública vasca.
- Consejo Vasco de la Función Pública, art. 8.a) de la Ley de función pública vasca.
- Se ha realizado la evaluación previa de impacto en función del género previsto en el artículo 19 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de hombres y mujeres, y ha sido remitido el proyecto a Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 21 de la misma ley, habiendo informado la citada institución.
- Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, art. 2 del Decreto 233/2012, de 6 de noviembre.
- Oficina de Control Económico, para informe de control económico-normativo (título III, capítulo IV de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la hacienda pública vasca).
- Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, artículo 18.c) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, de estructura orgánica del Departamento de Administración Pública y Justicia.

67. Se han recibido alegaciones o comunicaciones de los siguientes departamentos, instituciones y agentes sociales:

- Departamentos del Gobierno Vasco: Presidencia, Salud, Medio Ambiente y Política Territorial, Empleo y Políticas Sociales y Hacienda y Finanzas.



- Sindicatos: CCOO, LAB.
 - Diputaciones Forales de Álava y Gipuzkoa.
 - Mercedes Benz España SA.
 - Colectivo de sargentos de los SPEIS de la Diputación Foral de Bizkaia, Diputación Foral de Gipuzkoa, Ayuntamiento de Bilbao y Ayuntamiento de Donostia.
 - Colectivo de Operadores de Comunicaciones del SPEIS del Ayuntamiento de Donostia.
 - Colectivo de 34 trabajadores de SPEIS.
 - Colectivo de auxiliares técnicos de prevención e intervención del Servicio Foral de Bomberos de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
68. Consta en el expediente una primera memoria económica, en la que se evalúa el coste que puede suponer la puesta en vigor del proyecto para las administraciones públicas y el sector privado, una segunda memoria económica tras la modificación de las disposiciones transitorias segunda y tercera; dos memorias de tramitación del proyecto, en las que se recogen las alegaciones de los distintas administraciones y agentes intervinientes, las valoraciones que han merecido por parte del Departamento de Seguridad y las razones por las que se han admitido o rechazado las mismas, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6 y 10 de la LPEDG.
69. Interesa analizar en este apartado las alegaciones hechas por parte del Sindicato CCOO y el Consejo Económico y Social Vasco, relativas a que en la tramitación del proyecto se han conculcado los derechos de negociación colectiva de los empleados públicos, regulados en el título III, capítulo IV, de la Ley 7/2007, de 12 de abril, Estatuto básico del empleado público (en adelante, EBEP).
70. Señala CCOO que la orden de la Consejera de Seguridad por el que se inicia el procedimiento de elaboración de la norma vulnera el derecho fundamental de libertad sindical, del que la negociación colectiva es una de sus manifestaciones más significativas, reconocido y amparado en los artículos 28 y 37.1 de la Constitución y 1.2.d) de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical.
71. Entiende que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 del EBEP, el Departamento de Seguridad viene obligado a negociar con las organizaciones sindicales representativas en el ámbito concernido la previsiones contenidas en los artículos 3.5, 15, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 y disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta, del primer borrador.



72. Proponen, en consecuencia, la suspensión de la tramitación del proyecto, la apertura de un proceso de negociación real y efectivo y la incorporación al texto de los acuerdos que, en su caso, se alcancen en la negociación.
73. En el informe del Consejo Económico y Social Vasco se suscita, como cuestión previa, la ausencia de negociación habida con las organizaciones sindicales más representativas de diversas disposiciones relacionadas con las condiciones de empleo del personal de los SPEIS que se contienen en el proyecto, lo que entiende que infringe lo dispuesto en el artículo 33.1 del EBEP.
74. Solicitan por ello, igualmente, la suspensión de la tramitación del procedimiento de elaboración de la norma para la apertura de la negociación e incorporación de los acuerdos que, en su caso, se alcancen en la misma.
75. El Departamento de Seguridad se opone a las anteriores pretensiones con los siguientes argumentos:
76. En la CAPV existen SPEIS de titularidad de los ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz, Bilbao y Donostia, de las tres diputaciones forales y del Consorcio de Ayala, dependiendo este último de una Junta Rectora integrada por representantes de la Diputación Foral de Álava, de la Cuadrilla de Ayala y de los alcaldes de cada uno de los municipios de la cuadrilla.
77. Por otra parte, la Administración General no es titular de SPEIS alguno.
78. Por tanto, desde el prisma de la representatividad sindical, no existe un ámbito unitario de la Administración local, una unidad electoral de ese hipotético ámbito, sino que cada uno de los entes locales es de por sí un ámbito diferente del resto de las entidades locales, sean forales o municipales.
79. La constitución de una mesa negociadora del proyecto que nos ocupa entre el Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco y las organizaciones más representativas del sector, como promueven CCOO y el CES, no se correspondería con ninguna de las reguladas en los artículos 33 a 36 del EBEP.
80. Las mesas a que se refiere el artículo 34 del EBEP, entre ellas las mesas sectoriales, tienen como unidades electorales de referencia cada una de las comunidades autónomas y cada una de las entidades locales, pero no existe como unidad electoral de referencia que incluya el conjunto de las unidades electorales de entidades locales de la CAPV. No existe una unidad electoral constituida para el conjunto de los ámbitos funcionariales de los bomberos de los ayuntamientos de las tres capitales vascas, de los bomberos de las diputaciones forales y del Consorcio de Ayala.



81. Por otra parte, hay que señalar que las condiciones de trabajo de los funcionarios a negociar en la mesa que proponen CCOO y el CES no conciernen a los funcionarios de la Administración General de la Comunidad Autónoma, sino a funcionarios municipales y forales, por lo que carece de sentido que la Administración General constituya una mesa para negociar condiciones de trabajo de funcionarios que no son suyos.
82. Concluye el Departamento de Seguridad que no cabe la constitución de una mesa sectorial de Comunidad Autónoma para la negociación de condiciones de trabajo de funcionarios ajenos a la Administración de esa comunidad, como son los funcionarios de las administraciones de entes locales, municipales y forales.
83. Esta Comisión, como indica el Departamento de Seguridad, ya se pronunció sobre la negociación prevista en el artículo 37 del EBEP en el Dictamen 199/2009, emitido en relación con el proyecto de decreto por el que se regula el régimen de condecoraciones y distinciones aplicables a los cuerpos de policía local, en el que se planteaba un supuesto similar. Se decía en los apartados 30 a 34 del mismo:

“La valoración sobre el cumplimiento de la exigencia negociadora se presenta mucho más compleja y, sin duda, exige la consideración de las singularidades que se ciñen en torno a la negociación en los entes locales y al contenido del proyecto que dictaminamos.

Así, en primer lugar, hemos de considerar que la negociación se lleva a cabo en el ámbito y en relación con las competencias de cada Administración Pública (artículo 37.1 EBEP), y que, en este caso, la norma que aprobará el Consejo de Gobierno no afecta a los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma, sino al personal funcionario de los Cuerpos de Policía dependientes de la Administración Local del País Vasco.

El artículo 34.1 del EBEP declara que, a los efectos de la negociación colectiva de los funcionarios públicos (en el ámbito local), se constituirán una Mesa General de Negociación en cada una de las entidades locales, mientras que su apartado segundo prevé la posible constitución de Mesas de Negociación de funcionarios públicos en el ámbito de una Asociación de Municipios o de una Entidad Local de ámbito supramunicipal, y a cuyos pactos o acuerdos colectivos negociados se habrán de adherir los municipios.

De este modo, la falta de un espacio de negociación común que posibilite la coordinación negociadora de las dos administraciones públicas implicadas y la dificultad de someter el proyecto a cada una de las Mesas de Negociación



constituidas en cada municipio, evidencian la inexistencia de un cauce para llevarla a efecto a través de los órganos y sistemas específicos dispuestos por el EBEP.

Ahora bien, eso no significa que cuando aparezca una mayor concreción del reglamento no deba respetarse por cada uno de los ayuntamientos la exigencia negociadora en el ámbito municipal al que se encuentra constreñido.”

84. Sobre un tema similar —la constitución de una mesa de negociación de condiciones laborales con ocasión de la tramitación del proyecto de Ley de bomberos de la Comunidad Autónoma del País Valenciano— se ha pronunciado el Tribunal Supremo en sentencia de 17 de abril de 2013, recurso de casación nº 2145/2012, interesando extraer de la misma los razonamientos recogidos en el fundamento jurídico octavo:

“Expuestos en el fundamento precedente los elementos clave para la decisión del recurso, es necesario, como se indicó en el Fundamento de Derecho Sexto, la determinación de cuál sea la índole jurídica de la Mesa de Negociación respecto de la que se discute, encuadrándola, si es posible, en el marco de los supuestos regulados al respecto en la LEBEP, art. 31 y ss., cuyo marco es, a su vez, el parámetro de referencia de la legitimación del sindicato recurrente para participar en la Mesa. Y debe afirmarse que dicha Mesa no se corresponde con ninguna de las reguladas en el art. 33 a 36 de esta Ley, como de inmediato razonaremos, lo que tiene como consecuencia que la pretendida legitimación del Sindicato recurrente para participar en dicha Mesa y la alegada discriminación por haber sido excluido de la misma carece de la base legal que el recurrente afirma como infringida en este caso, sobre lo que abundaremos más adelante.

La Mesa de que se trata, según su acta de constitución, obrante en el expediente administrativo, es una "Mesa Negociadora del Proyecto de Ley de Bomberos entre la Generalidad y Sindicatos".

Ni en esa denominación ni en ninguna otra parte del acta de constitución consta denominación alguna de la Mesa (General o Sectorial) que se corresponda con las reguladas en los artículos referidos de la LEBEP, por lo que deberemos atender, para determinar su caracterización jurídica, a su composición subjetiva y a la materia objeto de negociación en ella.

Al respecto, (como observa el Ministerio Fiscal, al señalar el carácter singular de la Mesa), desde el lado de la Administración sólo participan representantes de la de la Generalidad Valenciana, sin que participen representantes de las Administraciones



de los entes locales incluidos en el ámbito territorial de esa Comunidad Autónoma. Del lado de los sindicatos participan representantes de la Unión General de Trabajadores, de Comisiones Obreras y del sindicato CSIF.

Tal composición subjetiva desde el lado de la Administración no se corresponde en modo alguno con la que con arreglo a la LEBEP es propia de las Mesas de Negociación de las entidades locales, prevista en el art. 34.1 LEBEP. Por su elemento subjetivo es, pues, una Mesa de Negociación de la Generalitat Valenciana, como se indica en su acta de constitución, y una Mesa de Negociación para las condiciones de trabajo de funcionarios públicos.

El marco general más aproximado (o menos distante) para la caracterización de la Mesa sería el de una Mesa General de Negociación del ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana.

Pero ocurre que las condiciones de trabajo de los funcionarios a negociar en la Mesa no conciernen a funcionarios de la Generalitat Valenciana, sino a funcionarios de distintos entes locales incluidos en su espacio territorial. Esto es, la Generalitat Valenciana constituye una Mesa de Negociación para la negociación de las condiciones de trabajo de funcionarios de otras Administraciones diferentes a la suya.

Una Mesa tal carece de sustento legal en la LEBEP.

Conviene al respecto distinguir entre lo que es la competencia para la elaboración de una Ley de una Comunidad Autónoma, indudablemente de la competencia exclusiva del Parlamento o Asamblea legislativa de esa Comunidad Autónoma, y lo que es la competencia para la negociación de condiciones de trabajo de funcionarios a regular en esa Ley, que corresponderá a la Administración o a las Administraciones de las que dependan esos funcionarios.

La competencia para la elaboración de la Ley no puede confundirse con la que se refiere a la negociación de condiciones de trabajo de los funcionarios a los que tal ley pueda afectar, competencia ésta última que corresponderá a la Administración, de la que dependan esos funcionarios. Parece que en este caso se ha producido tal confusión.

Podría quizás en este caso especularse sobre si la Mesa que nos ocupa es una Mesa General o una Mesa Sectorial, caracterización esta última que sostiene el sindicato



recurrente, cuya eventual cobertura pudiera buscarse en el art. 34.4 de la LEBEP. Pero ni siquiera a efectos dialécticos cabe admitir esta caracterización, pues independientemente de que no consideramos que en la que nos ocupa se hayan dado los elementos del supuesto legal de tal precepto, no cabe una Mesa Sectorial de Comunidad Autónoma para la negociación de condiciones de trabajo de funcionarios ajenos a la Administración de esa Comunidad, como son los funcionarios de las Administraciones de entes locales. El elemento de dificultad para la caracterización de la Mesa es idéntico, se opte por calificarla como Mesa General de Negociación de Comunidad Autónoma o como Mesa Sectorial.”

85. No procede, en consecuencia, la suspensión de la tramitación del proyecto para negociar con los representantes sindicales del personal de los SPEIS las condiciones de trabajo a que puede afectar la norma, como solicitan CCOO y el CES.
86. Cabe concluir, por tanto, que la tramitación del proyecto se ha llevado a cabo de acuerdo con lo dispuesto en la LPEDG.

II TÍTULOS COMPETENCIALES

87. Desde el punto de vista competencial, como señala el informe jurídico elaborado por el Departamento de Seguridad, el proyecto se sustenta en las que corresponden a la Comunidad Autónoma de Euskadi en las materias de seguridad pública, protección civil y emergencias, así como en la regulación de la función pública, teniendo en cuenta las competencias que corresponden en materia de SPEIS a los municipios y diputaciones forales.
88. Como señala la exposición de motivos de la Ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias, cuyo capítulo IV pretende reemplazar la norma proyectada, la Comunidad Autónoma de Euskadi tiene, conforme al artículo 17 del Estatuto de Autonomía, competencias en materia de orden y seguridad públicas, 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.
89. Sobre el concepto y alcance de la competencia en materia de seguridad pública, nuestro Dictamen 154/2011, elaborado en relación con el anteproyecto de Ley de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi, recoge ampliamente la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto.
90. Posteriormente, se ha dictado la Sentencia del Tribunal Constitucional 86/2014, de 29 de mayo, recaída en el recurso de inconstitucionalidad 2059/2013 interpuesto contra la Ley del Parlamento Vasco 15/2012, de ordenación del sistema de seguridad pública de



Euskadi, que recoge también, en su FJ 4º, la doctrina que sobre el concepto y alcance de la competencia de seguridad pública ha ido construyendo el Tribunal Constitucional:

“La materia seguridad pública, según ha afirmado en varias ocasiones este Tribunal (SSTC 33/1982, de 8 de junio, FJ 3, y 154/2005, FJ 5, entre otras), hace referencia a una actividad dirigida a la protección de bienes y personas con la finalidad de garantizar la tranquilidad y el orden ciudadano. Esta protección se lleva a cabo, preferentemente, mediante la actividad policial propiamente dicha y las funciones no policiales inherentes o complementarias a aquellas (SSTC 104/1989, FJ 6, y 175/1999, de 30 de septiembre, FJ 5), pero también hemos precisado asimismo que dicho ámbito 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. Así, tenemos declarado (STC 154/2005, FJ 5) que `no puede sostenerse que cualquier regulación sobre las actividades relevantes para la seguridad ciudadana haya de quedar inscrita siempre y en todo caso en el ámbito de las funciones de los cuerpos de policía o asimiladas, pues es obvio que pueden regularse al respecto actuaciones administrativas que, sin dejar de responder a finalidades propias de la materia seguridad pública, no se incardinan en el ámbito de la actividad de dichos cuerpos (STC 235/2001, de 13 de diciembre, FJ 8)’. Dicho en otros términos, no es posible realizar `una identificación absoluta entre la materia seguridad pública y las actuaciones que son propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es decir, no se reduce la normativa propia de la seguridad pública a regular las actuaciones específicas de la llamada Policía de seguridad’ (STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 6), ya que `la actividad policial es una parte de la materia más amplia de la seguridad pública’ (STC 175/1999, FJ 7).”

91. En relación con la materia de protección civil, señalaba esta Comisión en el mencionado Dictamen 154/2011 que la competencia de la CAPV en la citada materia ha dado también lugar a diversos pronunciamientos 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.
92. 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.



93. 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.
94. 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.
95. En materia de función pública la iniciativa conlleva modificaciones que afectan al régimen del personal funcionario de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamentos y, por ello, según señalábamos en nuestro dictamen 213/2011, hemos de tener en cuenta que, según el art. 10.4 EAPV, la CAPV tiene competencia exclusiva en materia de régimen local y estatuto de los funcionarios del País Vasco y de su Administración Local, sin perjuicio de la competencia estatal para establecer las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (artículo 149.1.18ª CE).
96. El Tribunal Constitucional (STC 37/2002, FJ 8) ha dicho, en relación con la distribución competencial, que: “En materia de función pública al Estado le corresponde, en virtud de lo establecido en el art. 149.1.18ª CE, la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que ha de entenderse referida, como ha tenido ocasión de declarar el Tribunal Constitucional, 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”.
97. Y ha recordado (STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 8) que en relación con “el régimen estatutario de los funcionarios públicos” corresponde al Estado, en virtud del artículo 149.1.18ª 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 (STC 48/1998, FJ 3). 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”.

98. Respetando dicho marco básico, a la Comunidad Autónoma del País Vasco le corresponderá su desarrollo legislativo y ejecución, tanto en su vertiente estatutaria como respecto a su potestad organizatoria para ordenar el personal a su servicio.
99. Por último, hemos de indicar que el régimen básico a que nos hemos referido está contenido en la Ley 7/2007, de 12 de abril, 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 (artículo 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 Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local”.
100. Interesa también señalar que el artículo 40 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la función pública vasca (LFPV), al igual que los artículos 75 y 76 del EBEP, dispone que la creación, modificación o supresión de cuerpos y escalas se realizará por ley del Parlamento Vasco, que deberá determinar la titulación exigida para el ingreso en los mismos, lo que tiene que ser tenido en cuenta en relación con las definiciones de categorías y grupos de clasificación en los que se incluye al personal de los SPEIS, así como a las formas de ingreso y promoción interna, formación de ingreso y período de prácticas, la segunda actividad y su régimen disciplinario, que establece el proyecto.
101. En la materia de prevención y extinción de incendios el protagonismo de los municipios es relevante, pues el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), establece que el municipio ejercerá como propias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, entre otras materias, competencias sobre protección civil y prevención y extinción de incendios, disponiendo su artículo 26 que los municipios con población superior a 20.000 habitantes deberán prestar, entre otros, los servicios de protección civil y extinción de incendios.
102. Por otra parte, los territorios históricos de la CAPV tienen competencia de ejecución de la legislación de las instituciones comunes en materia de defensa contra incendios, según prevé el artículo 7.c.4 de 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, regulando la Ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias, en su artículo 29 2, las competencias que corresponden a las diputaciones forales en la materia.



103. Para cerrar este apartado, hay que decir que resulta indudable la competencia de la CAPV para llevar a cabo la regulación proyectada, sin que sea de observar extralimitación alguna en su redacción.

III EXAMEN DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

104. El proyecto, como señala la orden de iniciación del procedimiento de elaboración, trata de establecer un marco legal específico para los SPEIS que aborde la configuración básica de tales servicios y el régimen aplicable al personal que presta los mismos.
105. La norma pretende establecer unas condiciones mínimas para evitar la disparidad organizativa existente en los servicios, a fin de facilitar la colaboración entre ellos, una cierta homogeneidad en los equipamientos, así como en el despliegue operativo frente a un incidente, y una homogeneización en la estructura del personal, asumiendo las características particulares de los diferentes servicios, como los bomberos y bomberas voluntarias de servicios guipuzcoanos o los bomberos y bomberas auxiliares de Álava.
106. Actualmente los SPEIS están regulados en la Ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias, en su capítulo IV, artículos 28 a 44.
107. El proyecto no supone cambio sustancial con respecto a la normativa anterior, siendo la novedad más relevante la inclusión del personal funcionario de los SPEIS en una única escala de administración especial, subescala extinción de incendios y jerarquizada según determinadas categorías, cuando antes se estructuraba en una subescala técnica y una subescala operativa, estableciéndose el modo de integración del personal en las nuevas categorías, que en algunos supuestos corresponden a grupos o subgrupos de clasificación profesional superiores.
108. En cuanto a los bomberos y bomberas voluntarias, dejan de formar parte de los SPEIS y su cometido se limita a tareas de colaboración con los mencionados servicios.
109. De circunstancias que tienen que ver con el cambio de grupo o subgrupo que prevé el proyecto para determinadas categorías de funcionarios, en relación con la normativa anterior, han surgido las diferencias que se han dado en la tramitación del proyecto entre la Dirección de Función Pública y el departamento que promueve la norma, constituyendo tales circunstancias el problema jurídico más importante que presentaba el proyecto.
110. El primer borrador regulaba en su disposición transitoria segunda la equiparación de las categorías existentes con las que establece el proyecto, de tal forma que pasaban determinados puestos a una categoría superior.



111. Así, los actuales bomberos y bomberas, con categoría C2, pasan a la categoría C1; los cabos, con categoría C2, pasan a la categoría C1; y los suboficiales, con categoría C1, pasan a la categoría B.
112. El párrafo segundo de la disposición transitoria tercera del primer borrador establecía que, en el caso de que la adecuación del puesto a las nuevas categorías implicase un cambio de grupo o subgrupo de clasificación profesional, el funcionario ocupante permanecería en el puesto en situación a extinguir, percibiendo las retribuciones básicas de su grupo o subgrupo y las complementarias efectivamente asignadas al puesto de trabajo ocupado.
113. El párrafo tercero de la misma disposición establecía que el personal anterior podría integrarse a todos los efectos en la categoría correspondiente cuando acreditase la obtención de la titulación correspondiente al puesto reclasificado. Igualmente podría 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 estableciese la Administración titular del servicio con la colaboración de la Academia Vasca de Policía y Emergencias.
114. La disposición adicional cuarta establecía que el ejercicio del derecho a la promoción interna a la categoría inmediatamente superior podría ejercerse por el personal funcionario que a la entrada en vigor de esta ley dispusiese de una titulación inmediatamente inferior a la requerida para dicha categoría o cumpliese con los requisitos que se establecieran reglamentariamente, siempre que superase el curso de habilitación organizado por la Academia Vasca de Policía y Emergencias y cumpliese el resto de los requisitos que establece la ley.
115. Las anteriores previsiones se recogían de forma parecida en el anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias, que dictaminó esta Comisión en sesión de 21 de septiembre de 2011 (Dictamen 213/2011), en el que este órgano ya manifestó su criterio contrario a la integración automática del personal en las nuevas categorías que suponían un cambio de grupo o subgrupo, así como de la posibilidad de relevar del requisito de titulación para integrarse en la categoría superior, cuando se tuviera cierta antigüedad en el cuerpo y se superasen cursos formativos impartidos a tal efecto.
116. El informe de la Dirección de Función Pública señala que la disposición transitoria segunda establecía una equiparación de categorías que encubría una promoción interna masiva, para la que no se respetaba la obligación de superar las correspondientes pruebas selectivas, mediante la convocatoria de procesos selectivos que garantizaran el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad.



117. Entiende también que no se pueden sustituir la exigencia de titulación por un tiempo de ejercicio de funciones en el puesto cuya titulación de acceso se modifica, ni por cursos de formación.
118. En todo caso, señala la citada dirección, debe garantizarse que la aplicación de lo previsto no supondrá incremento de gasto público ni modificación en el cómputo anual de las retribuciones totales que viniere percibiendo el personal.
119. El departamento promotor de la norma ha tenido en cuenta las indicaciones anteriores y el proyecto final establece en la disposición transitoria segunda que el personal funcionario perteneciente a la actual categoría de suboficial se mantiene en tal categoría a extinguir, pudiendo concurrir a los procedimientos de promoción interna a la categoría de jefe supervisor y a la de oficial, siempre que cumpla el resto de requisitos para la promoción interna.
120. La misma disposición establece que el personal perteneciente a los actuales categorías de cabo y bombero o bombera se mantiene en tales categorías a extinguir, pudiéndose integrar tal personal en las nuevas categorías mediante un procedimiento de promoción interna, siempre que se posea la titulación exigida para el nuevo grupo de clasificación, y sin que la integración suponga incremento del gasto público, ni modificación de sus retribuciones totales anuales, mediante la absorción de los incrementos que supongan las retribuciones básicas con otras retribuciones complementarias.
121. Ciertamente, el diseño final del proceso que esta disposición establece difiere del que la Comisión analizó en su citado Dictamen 213/2011, que contemplaba un proceso de integración automática. En este supuesto, se configura un sistema de acceso a otro grupos mediante promoción interna, cumpliendo los requisitos establecidos en la vigente legislación de función pública para ello. No obstante, señalar que la iniciativa no ha explorado todas las posibilidades que ofrece el ordenamiento jurídico para este tipo de supuestos, a veces controvertidas ya que, en tanto excepcionales, pudieran ser objeto de una interpretación restrictiva, pero, en definitiva, vigentes a través de la disposición adicional vigésimasegunda de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, y disposición adicional decimosexta de la de Ley 6/1989, de 6 de julio, de la función pública vasca.
122. Para terminar este apartado, la Comisión entiende que el proyecto es respetuoso con la CE.

IV OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

123. En lo que se refiere a la técnica normativa, la Comisión considera que el proyecto se ajusta en líneas generales a las directrices para la elaboración de proyectos de ley,



decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, (BOPV nº 71, de 19 de abril). aplicables en virtud de la disposición adicional tercera de la LPEDG,

124. No obstante, interesa señalar que, en cuanto al título de la norma, las directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, de 27 de marzo de 1993, establecen que en los proyectos de ley y en los decretos la indicación objetiva irá unida al resto del título mediante la preposición “de” cuando, como en el presente caso, se considere que la disposición regula completamente la materia que constituye su objeto.
125. En la parte expositiva se utiliza el acrónimo SPEIS, lo que no es recomendable en los textos normativos.
126. El párrafo 2 de la disposición adicional establece que el desarrollo por las autoridades educativas vascas de las enseñanzas conducentes a los títulos de técnico en emergencias y protección civil y de técnico superior en coordinación de emergencias y protección civil deberá contar con el informe favorable del departamento del Gobierno Vasco competente en seguridad pública, que podrá requerir otros requisitos complementarios que se entiendan derivados de la legislación vigente en dicha materia.
127. La Comisión, aunque el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura no ha informado al respecto, considera excesiva la capacidad de veto que se otorga al departamento competente en materia de seguridad en relación con las mencionadas enseñanzas.
128. Aunque el texto respeta de manera generalizada el uso de un lenguaje no sexista, se detectan algunos términos no ajustados a ese uso, como la referencia a los bomberos auxiliares.
129. En las notas complementarias a la memoria de procedimiento recibidas en la Comisión con posterioridad al expediente, se aceptan las recomendaciones realizadas en el informe de la Oficina de Control Económico relativas a que el “registro del voluntariado de protección civil de Euskadi” que se menciona en el artículo 30.2 del proyecto, es el que el Decreto 24/2010, de 19 de enero, sobre Participación voluntaria de la ciudadanía en el sistema vasco de atención de emergencias, denomina Registro de organizaciones del voluntariado colaboradoras de la protección civil de la Comunidad Autónoma de Euskadi, por lo que procede modificar la denominación que recoge el artículo 30.2 del proyecto.
130. En las mismas notas complementarias se recoge la aceptación de la sugerencia del informe de la OCE relativa al intercambio de contenido de las disposiciones finales



primera y segunda, a fin de que la disposición de la eficacia temporal de la norma se sitúe en último lugar, en cumplimiento de lo establecido en las directrices acordadas en el Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993.

CONCLUSIÓN

La Comisión dictamina que puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de ley de referencia.

Lo que certificamos en Vitoria-Gasteiz, a 3 de julio de 2015 para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Vº Bº:

Jesús María Alonso Quilchano,

Secretario

Sabino Torre Díez,

Presidente