

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

I. COMPETENCIA

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.1 a) de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, en relación con el artículo 6.1 del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos y el artículo 16.a) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura y funciones del Departamento de Administración Pública y Justicia.

El mismo se centra exclusivamente en aquellas cuestiones que de forma expresa o derivada afectan a la materia de función pública, quedando el resto de los asuntos no sometidos a la consideración de esta dirección.

II. OBJETIVO Y FINALIDAD

Se pretende dotar a los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento (SPEIS), de un marco legal propio que aborde la configuración básica de los mismos y el régimen de su personal. De esta manera, se aspira a asegurar la cobertura de estos servicios con unos niveles mínimos de prestación iguales en toda la Comunidad Autónoma; establecer directrices básicas homogéneas de organización y funcionamiento que faciliten la colaboración y asistencia entre administraciones; impulsar la homogeneización de la formación del personal, así como del material y técnicas empleadas para facilitar la colaboración; regular las especificidades del régimen estatutario del personal; contemplar la figura del bombero a tiempo parcial y regular las funciones y formación de los bomberos voluntarios y de empresa.

La finalidad última sería 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.

La Ley sólo regula un contenido mínimo dejando a la libre autoorganización de cada institución (Ayuntamientos y diputaciones forales) la configuración de sus servicios.

La ley 15/2012, de 26 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi, tiene por objeto la ordenación de las competencias de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de seguridad pública, especialmente las de policía y seguridad ciudadana y su integración con otras tales como las de emergencias y protección civil; tráfico y seguridad vial; juegos; espectáculos y actividades recreativas y seguridad privada, en un sistema general de seguridad propio, participado por las otras administraciones con competencias en esta materia. Todo ello con la finalidad de proporcionar a la ciudadanía la protección frente a toda clase de riesgos y garantizar el libre y pacífico ejercicio de derechos y libertades de una forma integral.

Como consecuencia se ha emitido, entre otras, la siguiente normativa: ley de gestión de emergencias (en fase de modificación) y el proyecto que se informa reguladora de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento.

El sistema de seguridad pública de Euskadi engloba los cuerpos de la policía del País Vasco, los vigilantes municipales, auxiliares de policía y agentes de movilidad

dependientes de los municipios, los servicios de emergencia y protección civil; los centros de coordinación de emergencias; los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamento y demás integrantes del sistema vasco de atención de emergencias; los órganos de coordinación, consultivos y de participación en el ámbito de la seguridad pública; los servicios privados de seguridad y el resto de los servicios que puedan coadyuvar a la protección de las personas y bienes y la propia ciudadanía, mediante el cumplimiento de los deberes de colaboración y participación a través de las organizaciones del voluntariado sobre emergencias y protección civil.

La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (en adelante COJUAE) nos recuerda, en su dictamen nº 154/2011, relativo al anteproyecto de Ley de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi, el ámbito competencial, entre ellos la competencia ejecutiva de los Territorios Históricos y las competencias de los Municipios, que otorgan: 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), la ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias (LGE) y la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

En el anteproyecto presentado se alude a la obligación recogida en el artículo 30 de la ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias, aún no cumplida, en el que se otorga a las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la competencia de *"regular las especificidades del régimen de ingreso, bien como funcionarios bien como personal laboral, que deben resultar comunes a los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento."*

III. LEGALIDAD

Para la emisión del presente informe se ha de tener en cuenta la normativa vigente y, en consecuencia, la adecuación a la misma del proyecto presentado, en concreto:

- Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca (LFPV)
- Ley 7/2007 de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)
- Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi
- Decreto 24/2010, de 19 de enero, sobre la participación voluntaria de la ciudadanía en el sistema vasco de atención de emergencias
- Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre, por el que se establecen los requisitos y el procedimiento para la homologación y declaración de equivalencia en titulación y a nivel académico universitario oficial y para la convalidación de estudios extranjeros de educación superior – BOE 22 de noviembre de 2014
- Ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local

IV. CONTENIDO

1.- Cuerpos y Escalas - Equiparación

Los distintos tipos de personal que se reconocen en el anteproyecto son:

- El personal de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento (SPEIS), que es personal funcionario de carrera
- Personal técnico, administrativo o de oficios – es personal funcionario o personal laboral, dependiendo como lo regule cada Administración en su RPT

- Personal temporal para labores de apoyo o de temporada – es personal laboral
- Bombero auxiliar a tiempo Parcial – no es personal funcionario de carrera sino personal laboral
- Bombero voluntario- no mantiene ninguna vinculación funcional o laboral con la Administración
- Bombero de empresa- está vinculado a la empresa correspondiente y no tiene vinculación con la Administración.

El personal de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento, a quienes se les reconoce la condición de agentes de la autoridad, tienen la condición de funcionarios de carrera a los que se les aplica el régimen jurídico general del personal funcionario, si bien se les reconoce dentro de su régimen jurídico unas especificidades en relación con:

- definición de categorías y grupos de clasificación
- Ingreso y promoción interna
- Formación de ingreso y periodo de prácticas
- la segunda actividad
- el régimen disciplinario

En todo lo no previsto en su régimen específico se regirá por el régimen previsto para el resto del personal de las Administraciones públicas vascas.

Resulta fundamental partir del principio de que la agrupación de funcionarios en cuerpos y escalas y los grupos de clasificación profesional del personal funcionario de carrera tienen el carácter de base del régimen estatutario de los funcionarios públicos, dictadas al amparo del artículo 149.1.18^a de la Constitución. Conforme a ello, el personal funcionario se agrupa en cuerpos, escalas, especialidades, u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes, acreditados a través de un proceso selectivo, artículo 75 del EBEP y, específicamente, el artículo 76 del EBEP, concreta los grupos en que se clasifican los cuerpos y escalas, de acuerdo con la titulación exigida para el acceso, del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas de acceso:

- *Grupo A: se subdivide en Subgrupo A1 y subgrupo A2*
- *Grupo B: Para el acceso a los cuerpos o escalas del grupo B se exigirá estar en posesión del título de Técnico Superior*
- *Grupo C: se subdivide en dos grupos subgrupos C1 y C2 según la titulación exigida para el ingreso. C1: título de bachiller o técnico y C2: título de graduado en educación secundaria obligatoria.*

El artículo 37 de la ley 1/1996 de gestión de emergencias recoge la adscripción de las subescalas y categorías a grupos de clasificación concretos. Actualmente están estructurados los servicios en dos subescalas:

- Técnica: Inspector, subinspector
- Operativa: Oficial, suboficial, sargento, cabo, bombero.

Y los concentra en los siguientes grupos de clasificación anteriores al EBEP:

Las categorías de Inspector y Oficial, en el grupo A

La categoría de Subinspector, en el grupo B

La categoría de suboficial y sargento, en el grupo C

La categoría de cabo y bombero, en el grupo D.

En el artículo 15 de la propuesta presentada se encuadra el personal funcionario dentro de la escala de administración especial, subescala de extinción de incendios y, para evitar los conflictos que se han suscitado en el ejercicio de las funciones, el anteproyecto que se informa pretende dejar una única escala jerárquica, para lo que presenta la siguiente propuesta, con la que, además, se amplía la carrera profesional del personal (art 19):

Bombero o Bombera (C1)

Cabo (C1)

Sargento (C1)

Suboficial (B)

Oficial (A2)

Inspector o Inspectora (A1)

En el anteproyecto se propone, en la disposición transitoria segunda, la siguiente equiparación de categorías, en la que la categoría de Subinspector desaparece, la categoría de oficial se adscribe al subgrupo A2 y la categoría de oficial A1 desaparece y se adscribe a la categoría de Inspector en el subgrupo A1:

Categoría actual Bombero (C2): a la categoría bombero (C1)

Categoría actual Cabo (C2) a la categoría Cabo (C1)

Categoría actual Sargento (C1) a la categoría Sargento (C1)

Categoría actual Suboficial (C1) a la categoría Suboficial (B)

Categoría actual Subinspector (A2) a la categoría Oficial (A2)

Categoría Oficial (A1) a la categoría Inspector (A1)

Categoría Inspector (A1) a la categoría Inspector (A1)

Se presenta, por tanto, una propuesta con una modificación en las categorías (en tres de las siete vigentes) integrando las mismas siempre en un grupo de clasificación superior al actual.

Se expone a continuación un cuadro comparativo entre las categorías vigentes en la ertzaintza y las categorías que se proponen para la escala de administración especial, subescala de extinción de incendios:

Erzaintza

Escala extinción incendios

Superintendente	A1	Inspector A1
Intendente	A1	
Comisario	A2	
Subcomisario	A2	Oficial A2
Oficial	C1	Suboficial B
Suboficial	C1	Sargento C1
Agente Primero	C2	Cabo C1
Agente	C2	Bombero C1

Hasta la fecha la estructura organizativa de la ertzaintza y la de la escala de extinción de incendios ha ido siempre en paralelo. Con la propuesta presentada se

desvinculan absolutamente lo que provocará, muy probablemente, una petición del personal de la Ertzaintza para equipararse a esta nueva propuesta, con los problemas laborales y el coste económico que supone.

Se estima que la nueva regulación tendrá repercusión económica en los presupuestos de los ayuntamientos y diputaciones forales titulares de los SPEIS, como consecuencia del cambio de grupo de clasificación de varias categorías actuales: de suboficial de C1 a B y de las categorías de cabos y bomberos de C2 a C1, en cuanto que supondrá una modificación al alza del salario base y dado que las categorías de cabo y bombero suponen alrededor del 90% de la plantilla de los SPEIS.

Sobre este punto hay que mencionar que las modificaciones en las retribuciones van a producirse tanto por la integración en el nuevo grupo o subgrupo como por las aportaciones a los planes de pensiones del personal de las administraciones públicas, que basan la cuantía de las mismas en el grupo de clasificación de pertenencia. Además, en el texto planteado, los trienios se entenderán perfeccionados en el nuevo grupo, situación que no se produjo con la tercera modificación de la ley de Policía del País Vasco, que no tuvo efectos retroactivos y en el que específicamente se reguló un coste cero, ley 2/2008, disposición adicional:

"Primera.- Invariabilidad del cómputo anual de las retribuciones totales.

La aplicación de lo previsto en la presente Ley no podrá suponer incremento de gasto público ni modificación del cómputo anual de las retribuciones totales que vienen percibiendo los integrantes de la escala básica de los cuerpos de policía del País Vasco, por lo que el incremento en las retribuciones básicas que dicho cambio comporta se absorberá en el componente general del complemento específico en el caso de la Ertzaintza, o en otras retribuciones complementarias en el caso de la Policía local."

"Segunda.- Valoración de la antigüedad

Los trienios que se perfeccionen en la escala básica de la Policía local a partir de la entrada en vigor de la presente ley se valorarán a efectos retributivos de acuerdo con el grupo C de clasificación de los funcionarios de las administraciones públicas vascas en el que han quedado clasificados los funcionarios de la citada escala.

Los trienios perfeccionados en la escala básica de la policía local con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se seguirán valorando a efectos retributivos de acuerdo con el grupo de clasificación que correspondía a la citada escala en el momento en que fueron perfeccionados."

Se considera conveniente añadir que, con la equiparación propuesta en los procesos selectivos y de promoción interna, en las convocatorias de selección de personal, según determina el art. 47 de la ley 4/1992, los requisitos de las plazas convocadas que necesariamente deberán constar son: las plazas, el cuerpo, escala, categoría y el grupo de titulación.

Según sentencia del Tribunal Constitucional, de 1 de febrero de 2006, "el sistema general de exigencia de titulación académica para el acceso a la función pública parte de dos principios rectores al respecto, uno la consideración de los títulos como criterio taxonómico para clarificar los cuerpos, escalas, clases y categorías de funcionarios (art. 25 de la ley 30/1984) y otro la exigencia de promoción interna del personal se haga respetando esos títulos (art. 22.1) (STC 2388/1993).

"El desconocimiento de tales principios menoscaba la capacidad como requisito absoluto para el desempeño de cada puesto y niega el mérito como elemento relativo de comparación y preferencia para el acceso o nombramiento."

a) Equiparación de los puestos a las nuevas categorías

Las Administraciones disponen de un plazo de 4 años, a partir de la entrada en vigor de la ley, para adecuar sus puestos a las nuevas categorías. Se observa que lo que se propone es una reclasificación automática y en bloque de todos los puestos.

La propuesta hay que ponerla en relación con los artículos 75 y 76 del EBEP que determinan que el personal funcionario se agrupa en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes **acreditados a través de un proceso selectivo** y que, la clasificación de los cuerpos y escalas en cada subgrupo, estará en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y **de las características de las pruebas de acceso**.

Sobre este punto resulta interesante traer a colación el criterio manifestado por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, Dictamen nº 213/2011, relativa al anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de gestión de emergencias:

"Párrafo 72. También la doctrina de la Sala Tercera del Tribunal Supremo reflejada en su sentencia de 5 de marzo de 2002, dictada en recurso de casación en interés de ley establece que:

"...Dentro de una misma Administración Pública, los funcionarios pertenecientes a un mismo Cuerpo, Escala o Categoría pueden pertenecer a distintos Grupos funcionariales, de acuerdo con la titulación exigida para su ingreso, si esa titulación ha experimentado una variación en la normativa dictada después de ese ingreso, y pudiendo los antiguos encontrarse en situación de a extinguir; en el Cuerpo, Clase, Escala o Categoría."

(...)

Tales grupos constituyen un mecanismo de ponderación del mérito y la capacidad en la Función Pública, pues lo que hacen es diversificar a sus componentes según el mayor o menor nivel de la titulación que les fue exigida para su ingreso.

Y esa diversificación presenta fundamentalmente un alcance económico, ya que, según lo establecido en los arts. 23 y 24 de la LMRFP, el grupo de clasificación tiene como finalidad determinar la cuantía de algunos de los varios componentes que integran las retribuciones de los funcionarios (la correspondiente a las llamadas retribuciones básicas).

3- Esa vinculación entre grupo, titulación y retribución básica es una exigencia impuesta también por el principio de igualdad (art. 14 de la Constitución [RCL 1978, 2836 y ApNDL 2875]), pues va dirigida a asegurar que el nivel de titulación exigido a cada funcionario recibirá en todos ellos la misma valoración a efectos retributivos. Y lo injustificadamente discriminatorio será que funcionarios con la misma titulación exigida para su ingreso percibieran en cuantía diferente el concepto retributivo que precisamente pondrá ese factor de la titulación y no otro."

5. Por último, y centrada la cuestión en el personal afectado por la reforma, el Tribunal Supremo, en sentencia de 29 de septiembre de 2006, señala que:

"Por otra parte, que en el artículo 12.1 no se exija para el ascenso en la escala operativa o ejecutiva el cumplimiento de este requisito básico, no impide que, por este carácter de norma básica, haya de cumplirse necesariamente; con independencia de que se trate de un cuerpo en el que como sostienen los actores la única posibilidad de promoción es intracorporativa, y con independencia de que los Cuerpos de Bomberos de las Corporaciones Locales no se hayan homologado, mediante Real Decreto del Gobierno, a la nueva estructura diseñada por la Ley 30/1984 (RCL 1984, 2000, 2317, 2427) . En otras palabras, si las plazas se

clasifican del Grupo C, es a todos los efectos, y no sólo económicos, por lo que es imprescindible cumplir con los requisitos de titulación exigidos por la normativa básica".

Por tanto, aquí se está proponiendo un cambio de categoría profesional y retributiva del personal a través de la adscripción de su categoría a un grupo o subgrupo nuevo realizarlo a través de un proceso de promoción interna. No se trata, por tanto, de un supuesto de promoción interna estrictu sensu sino de una reclasificación de una categoría profesional a un grupo profesional superior.

Existen antecedentes en los que se avala una reclasificación sustentada en necesidades organizativas si bien en el expediente que se adjunta no consta en la documentación un análisis de los problemas actuales que avalen la reclasificación en lugar propuesta. Asimismo, tampoco se ha aportado un estudio de legislación comparada sobre este punto. Por tanto no cabe informar favorablemente la propuesta de recalificación generalizada que se plantea.

Si bien se informa desfavorablemente, se va a proceder a continuación a analizar la propuesta de integración del personal en las nuevas categorías.

b) Integración del personal en las nuevas categorías

En la disposición transitoria tercera se establece que el personal que ocupe un puesto reclasificado y que implique un cambio de grupo o subgrupo de clasificación profesional, podrá integrarse a todos los efectos cuando acredite la obtención de la titulación correspondiente a la categoría y al grupo en el que la misma se integra.

La propuesta hay que ponerla en relación con los artículos 75 y 76 del EBEP que determinan que el personal funcionario se agrupa en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes **acreditados a través de un proceso selectivo** y que, la clasificación de los cuerpos y escalas en cada subgrupo, estará en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y **de las características de las pruebas de acceso.**

Al establecer un plazo de 4 años para proceder a la adecuación de los puestos a las nuevas categorías se está posibilitando que el personal consiga obtener la titulación requerida.

Posibilita, además, que el personal que no cumpla el requisito de titulación opte por dos opciones: la primera, permanecer el puesto reclasificado en situación de "a extinguir", percibiendo las retribuciones básicas de su grupo o subgrupo y las complementarias efectivamente asignadas al puesto de trabajo ocupado, respetándosele en todo caso el derecho a la movilidad. Se determina que este personal permanecerá en el puesto en situación a extinguir, pero ello no es correcto ya que el personal permanece en las diferentes situaciones administrativas y es la categoría profesional y no la persona, la que se declara a extinguir. Sin embargo, lo cierto es que en la propuesta de organización que la Norma contiene no se crean categorías con el carácter de "a extinguir" en las que permanecería el personal que no contara con el requisito de titulación exigido.

La segunda opción del personal que no cumpla el requisito de titulación y ocupe un puesto reclasificado que haya implicado un cambio de grupo o subgrupo de clasificación profesional, es integrarse en la nueva categoría, 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.

El esquema que rige en la función pública y en reiterada jurisprudencia, es que los cuerpos y escalas se clasifican de acuerdo a la titulación exigida en el acceso a los

mismos - art 76 EBEP y, a modo de ejemplo, transcribimos la siguiente sentencia, STC de 13/2010:

"La pretendida dispensa de titulación implica un desconocimiento de los principios de mérito y capacidad previstos para el acceso a la función pública, que menoscaba la capacidad como requisito absoluto para el desempeño de cada puesto de trabajo concreto y niega el mérito como elemento relativo de comparación y preferencia para el acceso a nombramiento, STC 388/1993, de 23 de diciembre [RTC 1993,388], F2) en la medida que rompe el régimen general aplicable en todo el territorio nacional que, indudablemente, está en el fundamento de lo básico."

Por ello debemos considerar que la necesaria flexibilidad a la que hemos aludido, y que es preciso reconocer a la Comunidad Autónoma en orden a la adaptación de su organización para asumir las funciones y servicios asumidas en su momento mediante el correspondiente proceso de traspasos, no puede llegar hasta el punto de obviar la exigencia de un requisito previsto con carácter general por la normativa básica estatal. Es claro que no resulta posible acceder a la condición de funcionario de carrera si se carece de uno de los requisitos exigidos para ello por la normativa que, en el momento en que se produce dicho acceso, resulte de aplicación, como sucede en el presente caso con el requisito de la titulación, el cual viene impuesto tanto por la normativa básica estatal como por la propia normativa canaria en materia de función pública (artículos 23 y 24 de la ley 2/1987 [LCAN 1987, 943])".

El Tribunal Supremo, en sentencia de 29 de septiembre de 2006, señala que la flexibilidad organizativa de la Comunidad Autónoma no puede obviar la exigencia de un requisito previsto con carácter general por la normativa básica estatal. Siguiendo con el dictamen nº 213/2011, emitido por la COJUA:

"Párrafo 81. En este ámbito, hemos de reseñar que la posibilidad de que quien no tenga la titulación pueda proveer los puestos reservados a dicha escala con la superación de un curso de especialización que habilite para su desempeño, supondría desconocer el sistema diseñado por EBEP y al que nos hemos referido anteriormente, así como que la creación de una escala está basada en que el tipo de funciones a desempeñar requiere una determinada cualificación profesional para cuyo ejercicio habilita la titulación exigida en el acceso."

Si bien no se informa favorablemente la integración del personal en las nuevas categorías sin cumplir el requisito de titulación se va a analizar, concretamente, la reclasificación de las categorías de cabo y bombero del C2 actual a la nueva propuesta de C1 y la reclasificación de la categoría de suboficial C1 a B.

c) Modificación de la adscripción a las categorías de bombero y de cabo del grupo C2 al C1

Se va a analizar la propuesta de adscripción al grupo C1 por superación de un curso si acredítase cinco años de experiencia en la categoría correspondiente y superase el curso formativo, cursos específicamente homologados, convocados y realizados para tal fin.

Podemos encontrar un antecedente a la propuesta planteada en la ley 2/2008, de 28 de mayo, de tercera modificación de la Ley de Policía del País Vasco, que posibilita que, para el acceso se exija la titulación correspondiente al grupo D y que, no obstante, tras superar el curso básico de acceso y el periodo de prácticas, sean clasificados en el grupo C de clasificación del personal funcionario de las Administraciones Públicas Vascas. Lo característico de esta modificación normativa es que el acceso a la escala básica de la Ertzaintza (categoría Agente) se produce con los requisitos propios del Grupo D (en la actualidad por aplicación de la Ley EBEP en el Grupo C2), es decir, con el requisito de Graduado Escolar. No es la misma la solución que se propone para el acceso al Cuerpo de Bomberos. La propuesta que se informa al clasificar la categoría de Bombero en el Grupo C1

supondría establecer como requisito de acceso el graduado en ESO más los dos años de Bachiller en todos los casos, en lugar del acceso con la titulación de Graduado en ESO como hasta la fecha. No se han aportado argumentos que justifiquen este cambio de los requisitos de acceso.

Una propuesta de reclasificación supone solventar una necesidad organizativa. En el supuesto que se plantea dicha necesidad no ha sido explicada, ni consta en la documentación un análisis de los problemas actuales que avalen la reclasificación propuesta. Asimismo, tampoco se ha aportado un estudio de legislación comparada sobre este punto. Además, en la ley de policía se plantea como un sistema para habilitar a futuro al personal de nuevo ingreso, sin embargo, en la propuesta que se informa se plantea una habilitación de aplicación inmediata y de forma generalizada a todo el personal.

d) Reclasificar la categoría de suboficial del grupo C1 al grupo B.

El Anteproyecto incluye la propuesta de que el personal adscrito a la categoría de suboficial (grupo profesional C1 en la actualidad) pueda acceder a la categoría Suboficial en el grupo B acreditando cinco años de experiencia en la categoría de suboficial y superando un curso de capacitación, convocado para tal fin. Ello podría presuponer que quien no cumple los requisitos o quien no supere dicho curso permanecerá en la categoría de suboficial en el grupo C1 sin embargo, como ya se ha expuesto anteriormente en el presente informe, el Anteproyecto no prevé la existencia de una categoría de suboficial a extinguir en el grupo C1.

La propuesta plantea, en definitiva, una reclasificación de distintas categorías a grupo profesional superior. Existe una disposición normativa que contiene una previsión similar a la descrita: la ley 7/2011, de 11 de abril, de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Valenciana. En dicha Norma se prevé la inclusión en el grupo B, dentro de la escala de mando, de tres categorías. La Generalitat Valenciana tiene aprobada ya una ley de empleo público (LEY 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana) para todo el personal dependiente de las Administraciones Públicas de la Comunidad Valenciana, cosa que no sucede en la CAPV, por lo que la propuesta de integración de categorías en el nuevo grupo B a través de la Ley 7/2011 de 1 de abril, de los Servicios de Prevención y Extinción de incendios y Salvamento de la Comunitat Valenciana tiene un encaje normativo en las políticas de ordenación del empleo público vigentes en la Generalitat Valenciana. Esta propuesta de integración se realiza, además, con adecuación de las retribuciones complementarias correspondientes a las categorías que se integran en el grupo B al efecto de que dicha integración no suponga un incremento de retribuciones.

En el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma Vasca no existen cuerpos, escalas, subescalas o categorías adscritas o clasificadas en el nuevo Grupo B de clasificación del EBEP. En estos momentos se está elaborando una ley de empleo público vasco.

Regular una integración automática en el Grupo B de una categoría clasificada en el Grupo C (actual C1) en la que el personal integrado en la misma (Suboficiales) no han accedido a la misma con el requisito de posesión de la titulación de Técnico Superior (o sus equivalentes, es decir, Técnico Especialista o FPII) crearía un precedente para la aplicación de los futuros procesos de integración en el Grupo B de cuerpos y escalas y categorías que actualmente están adscritas en el Grupo C1, como es en la Administración General el Cuerpo General Administrativo o en Osakidetza de las categorías reservadas a los Técnicos Superiores.

La propuesta que incorpora el Proyecto de Ley de Empleo integra en el Grupo B en exclusiva al Cuerpo de Ayudantes Técnicos bajo la premisa de que el acceso al

mismo se ha producido siempre con el requisito de titulación de Técnico Superior o equivalente.

Se informaría favorablemente la inclusión de una disposición adicional en la que se prevea que el acceso al grupo B se recogerá en los mismos términos que se establezca en la ley de Empleo Público Vasco.

En todo caso, la justificación de la integración de una categoría de la Escala de Bomberos –la categoría de Suboficiales- en base a un modelo de promoción Interna específico y similar o equivalente al vigente para el Cuerpo de la Ertzaintza (que hay que volver a recordar no tiene ninguna de sus categorías adscritas en la actualidad al Grupo B) exigiría una explicación que no se aporta en la memoria jurídica que acompaña al expediente.

2.- Selección y Promoción Interna

En los artículos 20, 21 y 22 del anteproyecto se recogen los procedimientos de ingreso en las diferentes categorías, el de oposición o concurso-oposición para el ingreso en la categoría de bombero o bombera. La promoción interna para el ingreso en la categoría de cabo. En el resto de las categorías el ingreso se efectuará por promoción interna y turno libre mediante los sistemas de oposición o concurso-oposición.

El personal funcionario se agrupa en cuerpos, escalas, especialidades, u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes, **acreditados a través de un proceso selectivo**, que se crean, modifican y suprimen por Ley. Dependiendo de la titulación exigida para el acceso a los mismos se adscriben a un grupo u otro y, la clasificación de los cuerpos y escalas en cada subgrupo, se determina en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las **características de las pruebas de acceso** (arts. 75 y 76 del EBEP).

En el artículo 21 se recogen los requisitos que deben cumplirse para el acceso a una categoría superior entre los que se exige:

- Poseer la titulación requerida para el ingreso en cada categoría
- Hallarse en situación administrativa de servicio activo o servicios especiales en la categoría inmediatamente anterior
- Tres años de servicios efectivos como funcionario o funcionaria de carrera en la categoría inmediatamente inferior
- Cumplir las condiciones físicas y psíquicas exigidas
- No encontrarse en situación de segunda actividad, excepto por gestación
- Concurrir a unas convocatorias de promoción interna

Se propone la posibilidad de promocionar 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.

Promoción Interna del Subgrupo C1 al Grupo B:

Una vez recogidos los requisitos generales para concurrir a los procesos de promoción interna, en la disposición transitoria cuarta proponen un proceso distinto. La denominan promoción interna pero sus requisitos no coinciden con los de una promoción interna:

- Se exige sólo la titulación inmediatamente inferior a la requerida, no la titulación del grupo o subgrupo al que se quiere promocionar
- O bien, sin dicha titulación, pero que supere un curso de habilitación que se establezca reglamentariamente

- Hallarse en situación administrativa de servicio activo o servicios especiales en la categoría inmediatamente anterior
- Tres años de servicios efectivos como funcionario o funcionaria de carrera en la categoría inmediatamente inferior
- Cumplir las condiciones físicas y psíquicas exigidas
- No encontrarse en situación de segunda actividad, excepto por gestación

De la disposición transitoria cuarta, se deduce que se limita esta propuesta a permitir la habilitación del subgrupo C1 al grupo B. Se califica como proceso único e irrepetible y la habilitación consistirá en la superación de un curso.

Por tanto, para el acceso al grupo B, se plantean dos vías: la primera, una integración cumpliendo el requisito de titulación y luego posibilita una promoción interna "especial", por una sola vez, sin cumplir requisito de titulación y pasando un curso ad hoc, especialmente diseñado para ese momento. Se entiende que transcurrido ese proceso, se convocarán promociones internas en el que deberá cumplirse el requisito de titulación.

La promoción interna vertical forma parte de la carrera profesional de los funcionarios de carrera. Los principios mínimos se regulan en el artículo 18 del EBEP: "**La promoción interna se realizará mediante procesos selectivos que garanticen el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad así como los contemplados en el artículo 55.2 de este estatuto. Los funcionarios deben poseer los requisitos exigidos para el ingreso.**"

Expresamente se excepciona esta regla en la disposición adicional decimosexta de la ley de función pública vasca, pero **exclusivamente** para el acceso a cuerpos o escalas del grupo C (C1) por promoción interna desde cuerpos o escalas del Grupo D, (C2) por el sistema de concurso-oposición, requiriendo una antigüedad de diez años y la superación de un curso de específico de formación al que se accederá por criterios objetivos.

Existe un antecedente, recogido en la ley 7/2011, de 11 de abril, de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Valenciana. En ella ya incluyen dentro del grupo B, dentro de la escala de mando, tres categorías, pero hay que considerar que la Generalitat Valenciana tiene publicada ya una ley de empleo público, todavía pendiente en esta Administración. Además, con relación a la promoción interna, exige estar en posesión de la titulación requerida.

Ni siquiera la ertzaintza abre la posibilidad del paso al C1 al B. Precisamente la creación del grupo B tenía un sentido de incluir escalas puramente técnicas, con lo que prescindir del requisito de titulación no resultaría coherente.

Abrir esa posibilidad excepcional para el acceso al Grupo B, sería inoportuno, e improcedente en el momento actual.

La promoción interna supone la participación y superación de un proceso selectivo, y el curso de habilitación solo supone suplir el requisito de tenencia de titulación requerida y permite el acceso al proceso de promoción interna. En la propuesta presentada el proceso de concurrencia, sencillamente, se elude.

Es conveniente incluir una disposición adicional en la que se recoja que las circunstancias y requisitos para el acceso al grupo B, se recogerá en los mismos términos que se establezca en la ley de Empleo Público Vasco y en la Ley de cuerpos para el resto de los cuerpos y escalas de la Administración de la CAE.

Concluimos este apartado incluyendo el parecer de la COJUA sobre este punto, emitido en el Dictamen 213/2011, Consulta 184/2011, relativa al anteproyecto de ley de modificación de la ley de gestión de emergencias

1. Los nuevos grupos de clasificación que establece el anteproyecto afectan a personal que tiene la condición de funcionario de la Administración local integrado en la escala de Administración Especial, de acuerdo con el artículo 167 y siguientes, y la disposición transitoria quinta del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por lo que están incluidos en el ámbito de aplicación del EBEP.

2. De conformidad con lo previsto en el artículo 76 EBEP, no se puede adscribir una categoría a un grupo de clasificación profesional si no se exige el nivel de titulación de ese determinado grupo. Por lo tanto, el contenido de la disposición transitoria rompe el esquema que rige en la función pública; esto es, que los cuerpos y escalas se clasifican de acuerdo a la titulación exigida en el acceso a los mismos (artículo 46 EBEP).

3. La posesión de la titulación académica como requisito para el acceso al empleo público ha sido reiteradamente establecida por el legislador estatal con carácter de básico, y el rigor en su exigencia se ha manifiesto en numerosas ocasiones por Tribunal Constitucional, incluso ante el acceso de personal interino, como es el caso examinado en la STC 113/2010:

"La pretendida dispensa de titulación implica un desconocimiento de los principios de mérito y capacidad previstos para el acceso a la función pública en la normativa impugnada, que «menoscaba la capacidad como requisito absoluto para el desempeño de cada puesto de trabajo concreto y niega el mérito como elemento relativo de comparación y preferencia para el acceso o nombramiento» (STC 388/1993, de 23 de diciembre [RTC 1993, 388], F. 2) en la medida en que rompe el régimen general aplicable en todo el territorio nacional que, indudablemente, está en el fundamento de lo básico.

(...)

Por ello debemos considerar que la necesaria flexibilidad a la que hemos aludido, y que es preciso reconocer a la Comunidad Autónoma en orden a la adaptación de su organización para asumir las funciones y servicios asumidas en su momento mediante el correspondiente proceso de traspasos, no puede llegar hasta el punto de obviar la exigencia de un requisito previsto con carácter general por la normativa básica estatal. Es claro que no resulta posible acceder a la condición de funcionario de carrera si se carece de uno de los requisitos exigidos para ello por la normativa que, en el momento en que se produce dicho acceso, resulte de aplicación, como sucede en el presente caso con el requisito de la titulación, el cual viene impuesto tanto por la normativa básica estatal como por la propia normativa canaria en materia de función pública (artículos 23 y 24 de la Ley 2/1987 [LCAN 1987, 943])".

3.- Participación del personal funcionario interino en los procesos selectivos

En el plan anual de actividades de la Academia Vasca de policía y Emergencias para el año 2014, en el área de emergencias y protección civil se asumen por primera vez los cursos de ingresos de bomberos y la formación para los integrantes de las bolsas de interinos.

El Plan de formación del año 2014, respecto a los cursos de ingreso en categorías, recoge cursos para ingreso en bombero-conductor, cabo y subinspector; así como curso de ingreso en bolsa para interinos bombero-conductor.

En la disposición transitoria quinta se recoge, con relación a la formación, que el departamento de educación habilitará a la Academia Vasca de Policía y Emergencias para la impartición de las enseñanzas conducentes a los títulos de técnico y técnico superior en coordinación de emergencias y protección civil.

La obtención de dichos títulos no supondrá una modificación en el grupo, cuerpo o categoría al que se le haya adscrito al personal funcionario, ya que la clasificación, reiteramos, dependerá: de la titulación exigida para el acceso, la superación del proceso selectivo y las características de las pruebas de acceso. – art 76 del EBEP.

Si se decidiera mantener la exigencia de un curso de especialización, las consecuencias serían:

- Los puestos con exigencia de requisito no pueden incorporarse en una Oferta Pública de Empleo, salvo que se exija el curso como una fase del proceso selectivo
- Si al personal funcionario de carrera se le exige un curso para acceder a dichos puestos, hay que analizar cuál va a ser el procedimiento para exigir al personal funcionario interino el cumplimiento de ese mismo requisito, garantizando la observancia de las obligaciones constitucionales de eficacia, eficiencia y optimización de recursos.

En consecuencia pueden participar **los que cumplan todos los requisitos y no se pueden exigir requisitos que no estén expresamente reflejados en la RPT.**

En el supuesto de exigencia de requisito de curso, curso que solo imparte la academia vasca de policías y emergencias, ésta adquiere el compromiso de renovar y actualizar la oferta de cursos. No solo se debe ofertar al exterior, sino que, también, para posibilitar la cobertura de dichos puestos en concurso de traslado y comisión de servicios, estos cursos deben ofertarse por el IVAP.

La superación de un curso como una fase más de un proceso selectivo se ampara en el artículo 28.1 de la LFPV.

La competencia en formación de la Academia Vasca de policía y emergencias se atribuye en el artículo 23 de la Ley 15/2012 de 28 de junio de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi

El fundamento del nombramiento de un funcionario interino son razones de urgencia y necesidad si bien, por imperativo legal, la selección del funcionario interino habrá de realizarse mediante procedimientos ágiles que respetarán en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad (art. 10.2 EBEP).

En el anteproyecto que se informa en la disposición transitoria quinta, relativa a la formación se habilitará a la Academia Vasca de policía y Emergencias para la impartición de las enseñanzas conducentes a los títulos de técnico y técnico superior en coordinación de emergencias y protección civil.

Los cursos de formación y períodos de práctica para el ingreso en la categoría de bombero y suboficial se adaptarán a los contenidos de dichos títulos para que luego, estos cursos, que forman parte del proceso selectivo puedan homologarse a dichas titulaciones.

Los artículos 22 y 23 del proyecto expresamente posibilitan la complementación de los sistemas de selección, como una fase más del proceso selectivo, con cursos de formación y períodos de práctica y determinan asimismo su carácter y las

consecuencias de su no superación: la principal, la pérdida del derecho a adquirir la condición de funcionario de carrera.

Por consiguiente, la superación de curso básico de formación no es un plus, sino un requisito sine qua non.

La duda que se plantea es cómo seleccionar al personal interino con la exigencia de curso. En este sentido la Sentencia nº 333/2011 del Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 1 de Bilbao – recurso contencioso-administrativo / Procedimiento abreviado 942/2009, en el que se recurre la convocatoria de una bolsa de trabajo de agente zuzuenean, así como las bases generales de la convocatoria efectuadas por el IVAP, desestima el recurso contencioso-administrativo ya que:

- La convocatoria y las bases generales redactadas por el IVAP se atienen a los criterios establecidos por la Dirección de Función Pública del Gobierno Vasco
- Se satisfacen los principios de igualdad, mérito y capacidad y se garantiza la continuidad del estándar mínimo de calidad prestacional con la mayor inmediatez posible

*QUINTO.- Con fecha 15 de febrero de 2009 se anunció en el diario El Correo la "Convocatoria de **Cursos de Formación Preceptivos para Bolsa de Trabajo de Agentes** Zuzenean-Servicio de Atención a la Ciudadanía del Gobierno Vasco", siendo que a través de esta convocatoria se ofertan 10 cursos dirigidos a 150 personas que deseen participar, tras la superación del curso, en ofertas de Bolsas de Trabajo o en Ofertas de Empleo Público del puesto de Agente Zuzenean" (Doc. 5 demanda).*

Se trata por tanto de una convocatoria ofertada a toda la ciudadanía en general, sin otros requisitos específicos que los relativos a la titulación (bachiller técnico/a superior o equivalente) y el perfil lingüístico (PL2 o equivalente), cuyo carácter objetivo referenciado al puesto de trabajo ofertado obra fuera de discusión.

El Art 23.1 de la Resolución 14/2006, de 31 de mayo, establece que: "Las convocatorias públicas para la ampliación de bolsas de trabajo consistirán en la celebración de una o más pruebas de capacidad o la calificación de méritos o ambas conforme a un baremo preestablecido. En todo caso, se valorará el conocimiento del euskera, para cuya acreditación los candidatos deberán aportar las certificaciones de los perfiles lingüísticos correspondientes o títulos a ellos homologados."

La norma no prohíbe la realización de cursos formativos previos a la convocatoria pública propiamente dicha. En este sentido, es lícito suponer que el desarrollo del proceso selectivo en el ámbito de la CAV, directamente, atendiendo a tan genéricos requisitos específicos, supondría una ingente cantidad de solicitudes (prima facie muy superior a las 150), con la consiguiente dificultad procedural y retraso temporal; de manera que, una vez satisfechos los principios de igualdad, mérito y capacidad a través de la oferta formativa abierta a la totalidad del cuerpo social, resulta perfectamente legítimo acotar el ámbito subjetivo de participación posterior, atendiendo a criterios de eficiencia administrativa. En efecto, "ante la falta de personal disponible" (F.3.Ext) y la consiguiente urgencia en suplir la misma dado el carácter vertebrador de la relación Gobierno Vasco – administrado atribuido al Servicio de Atención a la Ciudadanía (F.12 Ext), se trata de garantizar la continuidad del estándar mínimo de calidad prestacional con la mayor inmediatez posible.

En la misma los requisitos para el acceso a los cursos eran objetivos y generales, titulación oficial y perfil 2 de euskera, así como, en función de las necesidades presentes y futuras se delimitaron un número de cursos. En la sentencia se valora que una oferta formativa abierta a la sociedad, previa a la convocatoria pública propiamente dicha, satisface los principios de igualdad, mérito y capacidad y, por tanto, resulta perfectamente legítimo acotar el ámbito subjetivo de participación posterior, atendiendo a criterios de eficiencia administrativa.

En la propuesta planteada por el Departamento de Seguridad, pudiera estudiarse la legitimidad y la oportunidad de una convocatoria específica, a través de los medios de comunicación, abierto al cuerpo social, delimitando unos requisitos objetivos y generales para el acceso a los cursos. Habría previamente que valorar y concretar: los criterios para delimitar el número de plazas del curso que se oferten; los criterios de selección, de entre las todas las solicitudes presentadas, de los que van a poder acceder al curso; la relación jurídica del alumnado; el análisis del coste real de estos cursos y el proyecto de gestión de los mismo.

Consideramos que el curso debería darse tanto a personal externo como personal funcionario de carrera o interino que presta servicios en esta Administración y así se hizo también con Zuzenean, en el que hubo varios cursos para personal de la Administración

6.- Comisión de Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de incendios y Salvamento

Se crea como máximo órgano consultivo, deliberante y de participación en esta materia, compuesto por las Diputaciones Forales, la asociación más representativa de municipios de Euskadi y Gobierno Vasco, quedando adscrita al Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de seguridad pública.

A este órgano le será de aplicación los artículos del capítulo II del Título II de la ley 30/1992 de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, en el que se establece: el régimen jurídico de estos órganos colegiados, que quedarán integrados en la administración pública que corresponda aunque sin participar en su estructura jerárquica, las funciones que corresponden al presidente, a sus miembros y a la persona que se encarga de la secretaría, así como la enumeración de los requisitos para que sean válidas las convocatorias de sesiones y los acuerdos adoptados. A los miembros de la Comisión le son de aplicación los artículos 28 y 29 de esta misma Ley, relativos a la obligación de abstenerse o a la posibilidad de ser recusados y en qué casos podrán promoverse

Si bien nos encontramos con una exhaustiva regulación, el Tribunal Constitucional en su sentencia 50/1999 de 6 de abril niega el carácter de básico de muchos de estos apartados y artículos *"por implicar una regulación de detalle que no deja espacio normativo a las Comunidades Autónomas"*, careciendo de dicho carácter básico los artículos 22, 23, 24, 25 y 27, si bien considera que tiene carácter de básico el artículo 26 que hace referencia a los acuerdos adoptados por mayoría de votos, precisamente en aras de posibilitar la aplicación real de la ley 30/1992 que habilita a los órganos colegiados en los que participan varias administraciones, como es el caso, para que puedan establecer sus propias normas de funcionamiento. Concretamente el número 22.2 define su participación:

"Los órganos colegiados de las distintas administraciones públicas en que participen organizaciones representativas e intereses sociales, así como aquellos compuestos por representaciones de distintas administraciones públicas, cuenten o no con participación de organizaciones representativas de intereses sociales, podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento."

"Los órganos colegiados a que se refiere este apartado quedarán integrados en la administración pública que corresponda, aunque sin participar en la estructura jerárquica de esta, salvo que así se desprenda de sus funciones o de la propia naturaleza del órgano colegiado."

Tanto esa habilitación para elaborar su propio reglamento de funcionamiento, como la remisión con carácter supletorio a la ley 30/1992, sería interesante que se recogieran en el texto.

7.- El bombero auxiliar para la prestación de servicios a tiempo parcial

Es una figura que se propone para comarcas o zonas rurales que engloben municipios de pequeña población. Tales bomberos auxiliares deben recibir una formación específica acorde a las funciones que defina el servicio y residir en el ámbito de la comarca o zona a la que se adscriban. Mantienen una relación laboral con la Administración correspondiente por lo que percibirán una retribución en función de los tiempos destinados a disponibilidad, formación y activación en función de las intervenciones que realicen. Reciben igual protección jurídica que los agentes de la autoridad en las intervenciones que realicen bajo el mando de la autoridad o responsables del SPEIS en el que están integrados.

Disposición adicional tercera. Ley 1/1996 de 3 de abril, de gestión de emergencias

"Podrá considerarse como mérito en la contratación temporal de personal laboral para la ejecución de campañas de temporada de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento la pertenencia a organizaciones de voluntarios de protección civil."

Al mantener una relación laboral habría que concretar qué funciones podrían realizar por su cuenta y cuáles otras únicamente cuando actúen bajo el mando de la autoridad o responsables del SPEIS.

Las funciones de los Servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento son:

- las propias de estos servicios
- inspección de la normativa contra incendios
- colaborar en tareas de protección civil
- colaborar en tareas de seguridad pública

En el artículo 3 se recogen las funciones del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamento:

- a) Prevenir y extinguir el fuego en caso de siniestro u otras situaciones de emergencia, socorriendo las vidas humanas y los bienes en peligro
- b) Promover la seguridad contra incendios en su área de competencia territorial, pudiendo ejercer labores de inspección y preventivas para evitar o disminuir el riesgo de incendios y asegurar el cumplimiento de la normativa vigente.
- c) Asesorar, informar y divulgar las medidas a adoptar para prevenir los incendios, restringir su propagación y evitar los daños ocasionados por el fuego
- d) Organizar y participar en campañas de divulgación dirigidas a incrementar el conocimiento de la ciudadanía sobre la normativa de prevención de incendios.
- e) Analizar las técnicas, instalaciones y sistemas de protección contra incendios
- f) Participar en la implementación de los planes de protección civil y tácticas operativas
- g) Intervenir en cualquier situación de emergencia para combatir los focos de peligro y socorrer a personas y bienes en peligro cuando sean requeridos por razón de la específica capacitación de sus miembros y la adecuación de los medios materiales disponibles, particularmente en riesgos industriales y derivados de accidentes en la circulación y del transporte de mercancías y viajeros.
- h) Dirigir o participar en los puestos de mando avanzado según determine la planificación vigente

- i) Investigar e informar sobre los siniestros en que intervengan por razón de su competencia, así como en caso de requerimiento de autoridad competente, especialmente los referidos al origen y a las causas de los incendios
- j) Participar en las campañas de divulgación y sensibilización sobre protección civil que promuevan las Administraciones Públicas
- k) Aquellas otras funciones que les atribuya la legislación vigente, y cualesquiera otras dirigidas a la protección de personas y bienes, siempre que sean necesarias y proporcionadas a los hechos.
- l) Podrán ejercer tareas de inspección e informe sobre edificios, locales, instalaciones o actividades en el marco de los procedimientos de otorgamiento de licencias, autorizaciones u otros títulos habilitantes de tales actividades, así como para verificar el mantenimiento de las condiciones de seguridad exigibles
- m) Podrán realizar en coordinación con la administración competente, inspecciones sobre edificios, locales, instalaciones o actividades sitos en su ámbito de actuación cuando tengan conocimiento de la existencia de un riesgo potencial para la seguridad de personas y bienes.

Entre sus facultades, definidas en el artículo 5, encontramos, entre otros: *c) entrar en inmuebles, por la fuerza si es necesario, sin el consentimiento del propietario u ocupante de los locales o lugar; cuando exista un estado de necesidad apreciable; d) Mover, desplazar o entrar en un vehículo sin el consentimiento de su titular.*

De entre las funciones y facultades reseñadas la delimitación de cuáles sean públicas en las Corporaciones Locales se refleja en la disposición adicional segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público:

Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a funcionarios, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería.

El personal laboral no puede realizar funciones reservadas a personal funcionario de carrera, por lo que en estos casos, no podrá actuar sólo si no bajo el mando de la autoridad o responsables de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento en el que están integrados. En la redacción propuesta debiera aclararse este extremo.

Hasta ahora no existe una regulación legal de la figura de los bomberos a tiempo parcial prevista en el modelo alavés. Existen en otras administraciones una regulación con relación a los siguientes temas:

Remuneración por servicios, asistencia e intervenciones (servicio permanente y listado de turnos), baja por enfermedad, formación (obligación de formación), reclutamiento, Retiro, así como las obligaciones y deberes de este persona (obligación de acudir en caso de emergencia).

Se potenciarán convenios con empresas para que en casos de emergencia sus empleados no tuviesen que dar explicaciones para poder abandonar su puesto de trabajo y acudir a la llamada de socorro: "el empresario asumiría el dejarlo salir".

La figura del bombero auxiliar a tiempo parcial necesita un desarrollo posterior mediante un reglamento que deberá ser aprobado por Consejo de Gobierno, si bien respetando la potestad auto organizativa del resto de las Administraciones públicas.

8.- Bombero voluntario

Es una figura que se promueve por los municipios u otras entidades locales supramunicipales, en concierto con un servicio de prevención, extinción de incendios y salvamento, en función de las condiciones del lugar: su proximidad a un servicio de prevención, el riesgo potencial del lugar o de la zona.... Deben pasar

una formación organizada por la Academia Vasca de Policía y Emergencias y pruebas físicas

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

No son funcionarios, por tanto hay que analizar qué funciones pueden realizar y cuáles no – entrada domicilio.

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 funcional o laboral alguna. El bombero voluntario presta su colaboración de forma jerarquizada en los SPEIS. Estos bomberos voluntarios están protegidos cuando actúan bajo la jerarquía de los bomberos profesionales. No pueden acudir solos a un incidente.

Con relación al análisis de las funciones que pueden realizar nos remitimos a lo ya expresado con relación al personal auxiliar a tiempo parcial.

9.- Segunda actividad

La segunda actividad está recogida en los artículos 40 y 41 de la ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias, que precisamente se deroga en el anteproyecto presentado. En el artículo 24 del anteproyecto presentado se recoge dicha situación en el mismo sentido que el que se deroga con las siguientes modificaciones:

- Se reconoce el pase automático, de forma temporal, a las funcionarias de carrera o interinas en estado de gestación durante dicho periodo.
- Se recoge a solicitud expresa de la persona interesada o de oficio por los responsables del servicio y se recoge la posibilidad de reingreso al servicio activo previa solicitud de la persona interesada o de oficio.
- Otra diferencia es que mientras en la versión actual el ejercicio de la segunda actividad debe realizarse dentro del cuerpo a que se pertenezca ejerciendo funciones de inspección, prevención, formación u otras acordes con su categoría y Si ello no fuera posible, podrá pasar a prestar servicios complementarios adecuados a su categoría y titulación en otros puestos de trabajo de la Administración a la que pertenezcan, con la nueva propuesta la referencia es al servicio al que pertenezcan no al cuerpo de pertenencia.

Los Policias tienen regulado en el que el Decreto 7/1998, de 27 de enero, por el que se desarrollan determinados aspectos relativos al pase a la situación administrativa de segunda actividad incluyendo en un Anexo el cuadro de incapacidades médicas para la regulación de la segunda actividad.

Tendría sentido regular un cuadro de incapacidades médicas también para la regulación de la segunda actividad, que describa las enfermedades, síndromes y procesos patológicos, físico o psíquicos, que incapaciten al funcionario para permanecer en servicio activo sin ocasionar una limitación apreciable para el desempeño de las tareas fundamentales de la categoría, pudiéndole incapacitar para el desempeño de parte de ellas y, siempre y cuando dicha incapacidad no constituya motivo para la jubilación forzosa por incapacidad permanente total conforme sea determinada por los órganos competentes de la seguridad social.

La segunda actividad no supone adaptación de un puesto de trabajo sino desempeño de puestos ya existentes con unas funciones propias y determinadas que son susceptibles de ser desempeñadas por personal en situación administrativa de segunda actividad.

10.- Bombero de empresa

Se les requiere la acreditación correspondiente, expedida por la Academia Vasca de Policía y Emergencias, de haber superado la formación. Las Actuaciones propias de este personal se circunscriben a los supuestos de activación de planes de autoprotección de la empresa donde ejercen su actividad y en caso de activación de un plan de protección civil que afecte a su empresa. Los bomberos de empresa no guardan ninguna vinculación con la Administración por lo que, al no tener la condición de personal funcionario de carrera no son agentes de la autoridad

11.- Personal de apoyo

Las labores no van a ser las propias de bomberos ni van a formar parte de la categoría de bomberos. Se entiende que es personal laboral temporal pero sus funciones no serán técnicas, ni administrativas, ni de oficios, ni de bomberos. Se pretende dar cobertura legal a las necesidades de organización que las distintas administraciones prevean a medio y largo plazo pero será cada Administración Pública la que, en ejercicio de su potestad auto organizativa, concrete en sus respectivas plantillas de personal la existencia de dicha figura.

12.- Personal técnico administrativo o de oficios

El artículo 15.4 del anteproyecto posibilita la existencia de personal técnico, administrativo o de oficios que se considere necesario. Se está pensando en funciones de administrativo, subalterno o mecánico. Su vinculación con la Administración será laboral o funcional dependiendo de cómo los catalogue cada Administración.

13.- Impartición de los títulos de técnico en Emergencias y Protección Civil y técnico superior en coordinación de emergencias y protección civil

Se propone que el Departamento del Gobierno Vasco competente en Educación habilite a la Academia Vasca de Policía y Emergencias para impartir enseñanzas que conduzcan 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), 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.5^a)

La formación de los nuevos profesionales por la Academia Vasca de policía y Emergencias debe atender a la regulación de la formación profesional reglada de los títulos de técnico y técnico superior en coordinación de emergencias y protección civil, así como respecto de la habilitación como bombero o bombera de empresa de quienes vinieren ejerciendo tales funciones antes de la entrada en vigor de la norma.

Tanto 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.

La Comisión Jurídica Asesora, en su Dictamen 154/2011, relativa al anteproyecto de ley de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi, ya examinaba la propuesta de creación de un centro universitario de formación adscrito a la Universidad del País Vasco:

"deberá tener en cuenta lo establecido en la ley Orgánica 6/2011, de 21 de diciembre, de Universidades, en la ley 3/2004, de 25 de febrero, del sistema

universitario vasco, en la normativa propia de cada universidad y en el convenio regulador de la adscripción.

En el artículo 24.3.b) se sugiere introducir algún criterio a seguir por la Academia para la homologación de cursos, como por ejemplo el temario o la duración del curso.

El artículo 24.4, al referirse a la convalidación académica por la administración competente, señala que "a tal fin, se tendrán en cuenta la naturaleza y duración de dichos estudios y las titulaciones exigidas para el acceso a cada uno de ellos."; sin embargo, debe ser el órgano competente para la homologación el que establezca los requisitos y la documentación a aportar para esa homologación, tal y como ocurre con la ley orgánica 2/1986,

c) Se pretende la promoción de la convalidación académica por la Administración competente de los estudios que se cursen en los centros de enseñanza dependientes de la Academia.

Dicho artículo ya se plasma en la Ley 4/1992 concretamente en el capítulo correspondiente relativo a la formación y capacitación permanente de los miembros de la Policía del País Vasco para garantizar el adecuado cumplimiento de su funciones, y correspondiendo a la Academia la elaboración y programación de estas actividades que tendrán carácter general y periódico para todos los funcionarios de la policía del País Vasco.

Se plantea la cuestión de si este artículo es aplicable de modo directo al curso básico de formación. Los artículos 51 y 53 de la ley 4/1992 de policía expresamente posibilitan la complementación de los sistemas de selección, como una fase más del proceso selectivo, con cursos de formación y períodos de prácticas de carácter obligatorio y eliminatorio, lo que se traduce, como consecuencia principal de su no superación, en la pérdida del derecho a adquirir la condición de funcionario de carrera.

Por consiguiente, la superación del curso básico de formación no es un plus, sino un requisito sine qua non, para poder acceder a la condición de funcionario de carrera de la categoría de Agente de la escala básica.

Los funcionarios se agrupan por cuerpos o, en atención a la especialización de las funciones, en escalas, atendiendo al nivel de titulación exigido para el acceso a los mismos y el carácter homogéneo de las funciones a realizar. Según sentencia del Tribunal Constitucional, de 1 de febrero de 2006, "el sistema general de exigencia de titulación académica para el acceso a la función pública parte de dos principios rectores al respecto, uno la consideración de los títulos como criterio taxonómico para clarificar los cuerpos, escalas, clases y categorías de funcionarios (art. 25 de la ley 30/1984) y otro la exigencia de promoción interna del personal se haga respetando esos títulos (art. 22.1) (STC 2388/1993).

"El desconocimiento de tales principios menoscaba la capacidad como requisito absoluto para el desempeño de cada puesto y niega el mérito como elemento relativo de comparación y preferencia para el acceso o nombramiento."

Informe del servicio jurídico: "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 enseñanzas; debiendo adecuar los cursos de formación y períodos de prácticas para el ingreso en las nuevas categorías de bombero y suboficial a dichas enseñanzas, con el fin de procurar su homologación (DT5^a)".

Conclusiones:

Conclusiones Generales:

1. El Departamento de Seguridad no ha aportado, en la memoria jurídica, justificación suficiente ni consta en el expediente ejemplos de otras Administraciones públicas que hayan procedido a la clasificación de la categoría de suboficial en el grupo B.

La propuesta de promoción interna de la disposición transitoria cuarta debe modificarse para ajustarse al articulado básico del EBEP, artículos 75 y 76, que regula que los cuerpos y escalas se clasifican de acuerdo con la titulación exigida para el acceso a los mismos.

La promoción interna supone la participación y superación de un proceso selectivo. En la propuesta planteada se pretende suplir el requisito de tenencia de titulación requerida con un curso de habilitación y, de esta manera, el proceso de concurrencia, sencillamente, se elude.

2. La Disposición transitoria segunda establece una equiparación de categorías que encubre una promoción interna masiva, para la que no se ha respetado la obligación de superar las correspondientes pruebas selectivas, mediante la convocatoria de procesos selectivos que garanticen el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad

La propuesta de grupos de clasificación del artículo 19 y la propuesta de equiparación de categorías de la disposición transitoria segunda, no se argumentan en la documentación remitida.

El artículo 19 concreta en qué categorías y grupos de clasificación se encuadra el personal funcionario de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento y las categorías o cuerpos en función de las competencias, capacidades y conocimientos comunes **acreditados a través de un proceso selectivo.** El encuadramiento dentro de cada subgrupo dependerá de la titulación exigida para el acceso, el nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y las características de las pruebas de acceso. La clasificación en grupo u otro no es algo aleatorio y en el expediente no se justifica objetivamente las modificaciones propuestas.

3.- La disposición transitoria tercera número 3 propone una integración en grupo o subgrupo de clasificación profesional, sin cumplir los requisitos que exige el artículo 75.1 del Estatuto Básico del Empleado Público ni respetar un proceso de concurrencia.

La propuesta de integración masiva de la disposición transitoria tercera es realmente una promoción interna encubierta, ya que el apartado 3 establece que, cuando la adecuación de la RPT suponga un cambio de grupo o subgrupo, es suficiente para integrarse en dicha categoría con acreditar la titulación requerida o acreditar cinco años de experiencia en la correspondiente categoría y superar el curso formativo.

Conclusiones específicas

1.-Se debe modificar la disposición transitoria tercera en el sentido de que no pueden integrarse en el B aquéllos a quienes, para su acceso a la condición de personal funcionario de carrera, no se les exigió exactamente la misma titulación que la que se exige para el acceso a la categoría o grupo de clasificación a la que ahora se le quiere integrar, aunque posean dichas titulaciones.

Por tanto, todos aquellos que son funcionarios del cuerpo inferior, aunque posean algunas de las titulaciones requeridas y lleven más de cinco años desempeñando funciones en dichos puestos, no podrán integrarse en dicha escala.

2.- Crear las escalas a extinguir para el personal funcionario que permanezca en el puesto que ocupa. Y modificar la expresión del número 3 de la disposición transitoria tercera porque el funcionario no se encuentra en "situación a extinguir", sino es la categoría a extinguir.

3.- A partir de la finalización del proceso de integración, los trienios que se perfeccionen en la nueva categoría se valorarán a efectos retributivos en el cuerpo de pertenencia del personal funcionario, coincida éste o no con la del grupo o subgrupo al que esté adscrito el puesto que ocupe. Aclárese, así, en el articulado del párrafo 2 del número 3 de la disposición transitoria tercera.

4.- Aun sin informar favorablemente, en todo caso, el curso habilitante que se propone debería ser de similar nivel al curso de acceso de la ertzaintza en calidad, duración temporal y créditos o número de horas.

5.- Incluir que, en todo caso, 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.

6.- Incluir una disposición adicional en el que se recoja que las circunstancias y requisitos para el acceso al grupo B, se recogerá en los mismos términos que se establezca en la ley de Empleo Público Vasco y en la Ley de cuerpos para el resto de los cuerpos y escalas de la Administración de la CAE.

Tras las observaciones presentadas no se puede informar favorablemente la propuesta presentada.

CONCLUSIONES

Como complemento del Informe en su conjunto y en lo que se refiere a las previsiones que para esta Dirección de Función Pública pueden ser más controvertidas, cuales son la integración de diversas categorías del Cuerpo de Bomberos bien en el grupo profesional B (en el caso de los Suboficiales) bien en el grupo profesional C1 (en el caso de los Bomberos y Cabos) todo ello con repercusiones de incremento retributivo cuantificadas en la Memoria Económica en la diferencia de retribuciones básicas en el primero de los casos entre las correspondientes al grupo C1 y el B y el segundo de los casos entre el C2 y el C1, se trasmiten las conclusiones siguientes para cada uno de los dos supuestos:

Primera.- Efectivamente, la entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público y la creación de un nuevo grupo profesional para cuyo acceso se exigen como requisito de titulación la de Técnico Superior de la Formación Profesional (y ha de entenderse que sus equivalentes), está obligando a las distintas Administraciones Públicas a través de las distintas Leyes de Empleo a formular los criterios por los cuales puede producirse la integración en el nuevo grupo B (también podríamos denominarlo reclasificación) de aquellos cuerpos, escalas, subescalas o categorías de funcionarios en los que se entendiera que concurren los requisitos necesarios para proceder a dicha integración.

La Administración General de la Comunidad Autónoma ha procedido a realizar esta labor de análisis y ha formulado en el Anteproyecto de Ley de Empleo Público un modelo. Este modelo se basa en la adscripción/integración/reclasificación del Cuerpo de Ayudantes Técnicos de la Administración Especial, es decir aquel para cuyo acceso la Administración de la Comunidad Autónoma ha requerido sucesivamente bien la titulación de la FPII (en sus distintas especialidades) o bien

la de Técnico Superior de la Formación Profesional (y en este caso entiendo como equivalentes las titulaciones de Técnico Especialista o de FPII), la integración decimos del Cuerpo de Ayudantes Técnicos en el grupo B de clasificación profesional. Esta integración en ningún caso afecta al Cuerpo General Administrativo para cuyo acceso se exigía bien la titulación de Bachiller Superior (en la actualidad Graduado en ESO más los dos años de Bachiller) bien la FPII, siendo el argumento que en este acceso no se produce la exigencia de “**exclusivamente**” de la titulación superior en formación profesional.

Además, dicha clasificación en el grupo B del Cuerpo de Ayudantes Técnicos se plantea en el Anteproyecto de Ley sin efecto económico alguno (es decir que el incremento de las retribuciones básicas debe llevar aparejada la adecuación de las retribuciones complementarias), salvo el perfeccionamiento de los nuevos trienios en el grupo B.

Por supuesto, en esta regulación no está previsto el acceso al grupo B del personal del Cuerpo Administrativo (ni por una única vez) en función de unos determinados años de experiencia en el cuerpo y la superación de un curso habilitante en el IVAP.

Por último, se ha puesto de manifiesto en el Informe que en un modelo organizativo similar al del Cuerpo de Emergencias cual es el del Cuerpo de la Ertzaintza no se ha producido hasta la fecha ninguna modificación normativa similar o equivalente a la que se propone para los Cuerpos de Emergencias.

Por ello se informa desfavorablemente la propuesta contenida en el Proyecto de Ley por cuanto supone de precedente no solo para el colectivo de la Ertzaintza sino también para el resto de los funcionarios de la Administración General de las distintas Administraciones Públicas Vascas.

Segunda.- En lo que se refiere a la adscripción/integración/reclasificación de las categorías de Bombero y Cabo del grupo C2 al grupo C1 igualmente con efectos retributivos procede reiterar las dos conclusiones principales contenidas en el Informe:

- Si lo que el Departamento considera, estratégica y organizativamente, necesario es exigir la titulación de Graduado en ESO más dos años de Bachiller o Técnico de la Formación Profesional para ingresar como Bombero, podríamos considerar que lo que procedería sería crear nuevas categorías en el grupo C1 y mantener en el grupo C2 las misma categorías (Cabo y Bombero) con el carácter de categorías a extinguir y posibilitar el acceso al grupo C1 a quienes en la actualidad tuvieran las titulaciones señaladas anteriormente que, a partir de ahora, serían las requeridas para acceder al Cuerpo de Bomberos.
- En su caso, si lo que se pretende es hacer una traslación del modelo organizativo vigente en la Ley de Policía del País Vasco para el Cuerpo de la Ertzaintza en las que el acceso se produce con el requerimiento de graduado en la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO), y se produce una reclasificación efectiva en el grupo C1 a partir de la superación del curso de ingreso y del periodo de prácticas correspondiente, sería razonable exigir que para el ingreso en la categoría de Bombero el curso de ingreso y el periodo de prácticas tuvieran una equivalencia en créditos y duración a las exigidas y vigentes en el Cuerpo de la Ertzaintza y resto de policías locales.

Una tercera conclusión, que derivamos de la lectura de la vigente Ley de Emergencias en función del contenido de la Disposición Transitoria Cuarta del Anteproyecto, es que el mismo no pretende generalizar como sucede en el modelo de promoción interna de la Ley de Policía el acceso a categorías superiores en función de cursos de capacitación habilitante como alternativa a la posesión de la titulación requerida para el acceso a cada grupo profesional en función de la normativa básica vigente (en la actualidad el Estatuto Básico del Empleado

Público); y decimos que no parece que pretende formularse un cambio de modelo por cuanto el apartado tres de la Disposición Transitoria Cuarta únicamente hace mención a la posibilidad de que funcionarios (Suboficiales) puedan acceder al grupo B en función de un curso de habilitación por una única vez. Ya hemos hecho mención por tanto, en la conclusión primera, de la valoración jurídica y de oportunidad sobre dicha propuesta. En todo caso, reiterar que cualquier procedimiento en el que se prevea que existan requisitos para promocionar a categorías superiores (sea cual fuera el tipo de promoción) requiere indefectiblemente el mantenimiento de categorías (o cuerpos, escalas o subescalas) a extinguir en los grupos inferiores.

Por todo ello, en función del contenido del presente Informe y, en especial, de las conclusiones formuladas al final del mismo, se informa desfavorablemente el Anteproyecto de Ley sometido a informe de esta Dirección.

En Vitoria-Gasteiz, a de marzo de 2015

Asesora Jurídica
Carmen Miralles Jordá

Vº Bº

Director de Función Pública
JUAN Mª BARASORDA GOICOECHEA