

INFORME SSCG2019/58 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL DE ANDALUCÍA.

Asunto: Disposiciones de carácter general: decreto. Competencia administrativa: protección y emergencias. Organización y Funcionamiento de la Comisión de Protección Civil de Andalucía. Derogación del Decreto 138/2006, de 11 de julio.

Remitido por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, proyecto de Decreto referenciado para su informe, conforme al artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes:

ANTECEDENTES

ÚNICO.- Con fecha 9 de octubre de 2019 se ha remitido por ECO proyecto de decreto arriba referenciado, adjuntándose el expediente.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El proyecto de Decreto tiene por objeto la aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión de Protección Civil de Andalucía.

Según la Memoria Justificativa: *"La Disposición Final Primera del Decreto 138/2006, de 11 de julio, faculta a la persona titular de la Consejería competente en la materia, para adecuar la composición de la Comisión de Protección Civil de Andalucía, a las estructuras orgánicas de la Administración de la Junta de Andalucía vigentes en cada momento. Debido a razones derivadas de la necesidad de incorporar disposiciones acordes con la actual estructura orgánica de la Administración de la Junta de Andalucía, especialmente para adaptarla a la nueva estructura de la Secretaría General de Interior y Espectáculos Públicos, unido a la necesidad de permanencia de las normas jurídicas, y a la experiencia acumulado a lo largo de los más de diez años de vigencia de este Decreto, hacen preciso abordar una sustitución del régimen contenido en el Decreto 138/2006, de 11 de julio, respecto de los órganos de la Junta de Andalucía, que participan en el seno de la citada Comisión. Por su parte también se procede a adaptarlo a la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, a la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía, y a la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público".*

Desde el punto de vista formal, nos encontramos ante una norma interna de la Administración de la Junta de Andalucía, que ha sido encuadrado por el Tribunal Constitucional, a efectos de delimitación competencial, en la función o potestad ejecutiva, en la medida en que aquella delimitación exige incluir en ésta toda actividad que no sea normación con efectos hacia el exterior respecto a terceros interesados (Sentencias del Tribunal Constitucional 208/1999, 103/1999, 21/1999,

Código:	43Cve628Y84YKDGcVEcGRcfL+8/J9D	Fecha	07/11/2019
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	1/6



196/1997, 243/1994, 360/1993, 198/1991, 249/1988, 7/1985, 81/1984, 57/1982, 39/1982, 35/1982, 18/1982, 1/1982 y 33/1981).

Desde otra perspectiva, la Comisión de Protección Civil de Andalucía es un órgano colegiado de participación administrativa, que según el artículo 20 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, se define como *“aquellos en cuya composición se integran, junto a miembros de la Administración de la Junta de Andalucía, representantes de otras Administraciones Públicas, personas u organizaciones en representación de intereses, legalmente reconocidos, o personas en calidad de profesionales expertos”*.

SEGUNDA.- Por lo que se refiere al rango normativo para la creación de estos órganos, el artículo 89.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, exige rango de decreto solo en ciertos casos, varios de los cuales se cumplen en el supuesto que nos ocupa, dado que la Comisión tiene competencias de informe -párrafo a)-, los cargos de la Presidencia, la Vicepresidencia y las vocalías (cuando corresponda) que forman parte del Pleno, la Comisión Permanente, y las Subcomisiones Provinciales, son nombradas por decreto -párrafo b)-, y las vocalías incluyen representantes de más de una Consejería - párrafo c)-. Por todo ello entendemos correcto el rango de decreto para la aprobación del presente proyecto, lo cual debería constar en la parte expositiva.

TERCERA.- Las competencias de la Comunidad Autónoma en cuya virtud se fundamenta el proyecto de Decreto, se halla en el artículo 46.1 del Estatuto de Autonomía, el cual dispone que son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma *“La organización y estructura de sus instituciones de autogobierno”*.

Su artículo 66.1 también establece que *“Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de protección civil que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios respetando las competencias del Estado en materia de seguridad pública”*.

El artículo 85.1 del Estatuto dispone que *“En el ámbito de las competencias que se le atribuyen en el presente Estatuto, le corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía, además de las facultades y funciones expresamente contempladas en el mismo, todas aquellas que, por su naturaleza, resulten inherentes a su pleno ejercicio”*.

CUARTA.- En lo que respecta al marco normativo en el que se encuadra el presente proyecto, el artículo 24 de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias de Andalucía, determina que *“La Comisión de Protección Civil de Andalucía es el órgano colegiado de carácter deliberante y consultivo, de homologación, coordinación y participación de las Administraciones Públicas en materia de protección civil. Integrada por representantes de todas las Administraciones Públicas, funciona en Pleno y en Comisión Permanente. Para el estudio de asuntos de su competencia, podrán crearse Comisiones Técnicas y Grupos de Trabajo. Su composición, organización y régimen de funcionamiento se regulará mediante reglamento”*.

Código:	43Cve628Y84YKDGcVEcGRcfL+8/J9D	Fecha	07/11/2019
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	2/6



En desarrollo de la misma se dictó el Decreto 138/2006, de 11 de junio, que se deroga por el presente proyecto.

Por lo que se refiere a la normativa en materia de órganos colegiados, resultan de aplicación la Ley 9/2007, de 22 de octubre, así como la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

QUINTA.- En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el borrador de Decreto consta de un artículo único, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales, y un Anexo que incorpora el Reglamento, compuesto por 12 artículos.

SEXTA.- Entendemos que se ha cumplimentado hasta ahora la tramitación procedimental prevista con carácter general, para la elaboración de los Decretos, en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

6.1.- En el expediente constan ciertas dudas sobre la necesidad de realizar los trámites de consulta pública e información pública. Entendemos que no son necesarios dichos trámites en el presente caso, dado que el proyecto objeto de informe tiene carácter puramente organizativo, habiéndose motivado dicha innecesariedad en el Informe de 4 de junio de 2019, basada en la aplicación de lo dispuesto en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

6.2.- En cuanto al Dictamen del Consejo Consultivo, el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, que regula dicho órgano, establece que será consultado preceptivamente en los "*Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones*". Ya hemos adentado que nos encontramos ante un reglamento organizativo. No obstante, ello no es incompatible cuando un reglamento de esta naturaleza, además está ejecutando la Ley, como ocurre en este caso respecto al artículo 24 de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre.

Según la STS de 24 de noviembre de 2005, Rec. N° 4035/2005: "*como ya se razonaba en la Sentencia de esta Sala y Sección de 9 de julio de 1993, los conceptos de reglamento organizativo y reglamento ejecutivo no son contrapuestos, «pues, en efecto, también un reglamento organizativo puede ser ejecutivo, si es que desarrolla o ejecuta los principios organizativos de una ley. Pero habrá de admitir la parte actora que ello no ocurrirá siempre y sólo por el hecho de que la Ley cite o mencione a un órgano, sino que será preciso, para calificar al posterior reglamento de ejecutivo, que la Ley remita al Reglamento la posterior regulación de la materia de acuerdo con los principios que ella misma impone; sólo entonces podrá decirse que el Reglamento ejecuta la ley»*".

Por tanto, consideramos que procede el Dictamen del Consejo Consultivo.

6.3.- Conforme a lo dispuesto en el Artículo 5 del Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, "*1. El órgano promotor de la iniciativa realizará un pronunciamiento sobre el informe emitido por el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, donde se incluirá información expresa y detallada caso de no aceptarse las observaciones o reparos formulados. 2. El órgano promotor de la iniciativa remitirá su pronunciamiento sobre el informe*

Código:	43Cve628Y84YKDGcVEcGRcfL+8/J9D	Fecha	07/11/2019
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	3/6



a la Consejería competente en régimen local, la cual dará traslado al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales". No figuran en el expediente ninguno de los dos trámites señalados, lo que debería subsanarse.

SÉPTIMA.- Debería constar en el expediente que se habrían publicado las memorias e informes que conformen el expediente de elaboración de este texto normativo con ocasión de la publicidad del mismo, como así ordenan el artículo 7.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y el artículo 13.1.d) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

OCTAVA.- Entrando a analizar el borrador remitido, se formulan las siguientes observaciones:

8.1.- El proyecto reproduce literalmente gran parte del contenido del Decreto 138/2006, de 11 de julio, que se deroga, introduciendo algunas novedades y adaptaciones puntuales a la nueva legislación en materia de órganos colegiados. No obstante, consideramos acertada la aprobación de una nueva norma en lugar de proceder a realizar modificaciones múltiples de dicho Decreto, dado que con arreglo a lo dispuesto en la Directriz 50 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, "*Como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones*".

8.2.- **Artículo 4.** Regula la composición del Pleno.

8.2.1.- Según lo preceptuado en el artículo 92.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, "*El número de miembros previsto deberá ser proporcionado a la naturaleza y características de las funciones del órgano colegiado y, en su caso, a los intereses representados en el mismo, debiendo garantizarse la celeridad y la eficacia de su funcionamiento*". En consecuencia, entendemos que se ha valorado que el número de miembros del Pleno, que cuenta la Presidencia, Vicepresidencia y 29 vocalías, no constituye un obstáculo para garantizar la celeridad y eficacia en el funcionamiento del mismo.

8.2.2.- Deberían fundamentarse en el expediente cuáles han sido los criterios para la inclusión de las vocalías que finalmente integran el Consejo.

8.2.3.- Suponemos que las personas titulares de un cargo de carácter público, es decir, el Pleno en su conjunto, serán nombradas por razón del mismo, por lo que en caso de cese serán sustituidas por la nueva persona que ocupe dicho cargo, como así se deriva de lo dispuesto en el apartado 3.

8.2.4.- Por otra parte y dado que las materias que se citan, pueden corresponder a Consejerías o Direcciones Generales que pudieran fusionarse entre ellas, advertimos que podría verse alterado el régimen de vocalías, de modo que se plantea si en esos supuestos seguirá existiendo una sólo vocalía que integre las Consejerías o Direcciones Generales que se fusionen, o por el contrario una por cada materia. Esto se reproduce para el **Artículo 8.1.b)1º**.

Código:	43Cve628Y84YKDGcVEcGRcfL+8/J9D	Fecha	07/11/2019
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	4/6



8.2.5.- En el apartado 1.d) está prevista la presencia de tres vocalías en representación de la Administración General del Estado. Se recomienda recabar la aceptación de la misma a su integración en un órgano colegiado autonómico, en aras al debido respeto de las competencias respectivas del Estado y del principio de voluntariedad en el establecimiento de las formas correspondientes de cooperación interadministrativa (artículo 143 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, artículo 9 de la Ley 9/2007 de 22 de octubre). A tales efectos, no consta en el expediente que se hubiera dado audiencia a la Administración General del Estado. Esto se reitera para los **Artículos 5.1.c).4º y 8.1.b).2º**.

8.2.6.- Habría de especificarse a quién corresponderá la designación de las personas suplentes para los miembros del Pleno, lo que se hace extensible a los **Artículos 5 y 8**.

8.3.- **Artículo 5**. En el apartado 1.b) debería especificarse cuál es el rango del órgano competente en materia de interior.

8.4.- **Artículo 8**. En el apartado 1.b).1º y en función de lo establecido en el artículo 35 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, además de las Delegaciones Territoriales está la figura de las “*Delegaciones Provinciales*” u “*otras estructuras*”, como distintas forma de organización territorial periférica.

8.5.- **Artículo 9**. En el apartado 1 suponemos que las comisiones técnicas siempre estarán formadas por los integrantes del órgano que acordó su creación, pudiendo además concurrir representantes de otras Administraciones, entidades y personas físicas o jurídicas.

En el mismo apartado 1 sobre estas “*entidades y personas físicas o jurídicas relacionadas con la materia de protección civil*”, debería especificarse a quién corresponderá su designación, el plazo de duración de la misma, la funciones que podrán desempeñar, la necesaria aplicación de las normas en materia de representación equilibrada de mujeres y hombres, así como los criterios para su selección.

En cuanto a esta última circunstancia, aunque no tiene carácter básico, podría aplicarse por analogía el artículo 152.3 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, el cual determina que en el seno de las Conferencias Sectoriales podrán crearse grupos de trabajo en los que podrán ser invitados “*expertos de reconocido prestigio en la materia a tratar*”. Entendemos, pues, que sin perjuicio del establecimiento de otros requisitos, las entidades y personas físicas o jurídicas que integrasen las comisiones técnicas, habrían al menos de tener una cualificación reconocida en materia de protección civil.

Por otro lado, las comisiones técnicas podrán asumir las funciones que les fueran delegadas o encomendadas por el Pleno, la Comisión permanente o la Subcomisión Provincial. En este sentido se recuerda que el artículo 24 de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, sólo prevé la creación de comisiones técnicas o grupos de trabajo dentro de la Comisión de Protección Civil, para realizar funciones de “*estudio de asuntos de su competencia*”, lo que soslaya la posibilidad de atribuir cualquier otro tipo de funciones.

Código:	43Cve628Y84YKDGcVEcGRcfL+8/J9D	Fecha	07/11/2019
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	5/6



En todo caso y sin perjuicio de lo anterior, consideramos que no resultaría procedente dede el punto de vista del régimen jurídico de los órganos colegiados, que las funciones delegadas por la Comisión de Protección Civil fueran ejercidas por personas o entidades ajenas a la misma, de no concurrir, al menos, con los integrantes del órgano que acordó su creación.

8.6.- **Artículo 10.** En el apartado 2 se indica que para la válida constitución de cualquiera de los órganos regulados en el proyecto, será necesaria la asistencia de la Presidencia, Secretaría y la mitad de sus miembros. Respecto a la Comisión Permanente, apuntamos que con exclusión de la Presidencia, está formado por 9 miembros (la Vicepresidencia y 8 vocalías), de cuya mitad no se obtiene como resultado un número entero, por lo que interpretamos que será necesaria la presencia de al menos 5 miembros.

Podría añadirse que conforme a lo previsto en el artículo 18.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, *“Cuando se hubiese optado por la grabación de las sesiones celebradas o por la utilización de documentos en soporte electrónico, deberán conservarse de forma que se garantice la integridad y autenticidad de los ficheros electrónicos correspondientes y el acceso a los mismos por parte de los miembros del órgano colegiado”*.

NOVENA.- En cuanto a las cuestiones en materia de técnica normativa, se realizan las siguientes:

9.1.- **Artículo 9.** En el segundo inciso del apartado 1 para evitar la repetición, podrían indicar “estarán compuestas por los integrantes”.

9.2.- **Artículo 10.** En la segunda previsión del apartado 2, donde dice *“secretario o secretaria”* debería indicar “Secretaría”.

9.3.- **Disposición Final Primera.** Debería señalar “Consejerías competentes en materia de Presidencia, Administración Pública e Interior”.

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

El Letrado de la Junta de Andalucía.
Jaime Vaillo Hernández.

Código:	43Cve628Y84YKDGcVEcGRcfL+8/J9D	Fecha	07/11/2019
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	6/6

