



SR. VICEPRESIDENTE PRIMERO Y CONSEJERO DE SEGURIDAD

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 2 de febrero de 2023, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 278/2022, relativa al **anteproyecto de ley de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento** (Ref.: DNCG_LEY_2680/21_02).

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

PRESIDENTE:

D. Sabino Torre Díez.

VOCALES:

D.^a M.^a Teresa Astigarraga Goenaga.
D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.
D.^a Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.
D. Iñaki Calonge Crespo.
D.^a M.^a Jesús Urkiola Mendibil.
D.^a M.^a Lourdes Pérez Ovejero.
D.^a Mirari Erdaide Gabiola.
D.^a Jaione Juaristi Sánchez.

SECRETARIO:

D. Jesús M.^a Alonso Quilchano.

DICTAMEN N.º 18/2023

ANTECEDENTES.....	2
DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO	5
INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN.....	12
CONSIDERACIONES	12
I Título competencial.....	12
II Procedimiento de elaboración	16
III Análisis del contenido del anteproyecto.....	23
A) Observaciones generales	23
Bomberos y bomberas voluntarias y auxiliares:	24
Áreas geográficas de prestación de servicios:	24
Registro de los SPEIS:	25
Comisión Interinstitucional:.....	26
Estructura profesional:	27
Promoción de la igualdad:.....	29





Medidas en favor de la igualdad:.....	30
Segunda actividad:.....	40
B) Observaciones de técnica legislativa	41
CONCLUSIÓN	42

ANTECEDENTES

1. Por Orden de 22 de diciembre de 2022 del Consejero de Seguridad (con fecha de entrada en la Comisión el día 30 siguiente) se somete a consulta el anteproyecto de ley referido en el encabezado.
2. En dicha orden se solicita la tramitación urgente de la consulta, al amparo de lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (LCJAE). Ello motivado por la irrupción de situaciones de emergencia de mayor complejidad derivadas del calentamiento global, junto con el proceso de transformación social, económica y ecológica del medio rural, que hacen necesario prever los mecanismos que posibiliten la actuación conjunta y coordinada de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento en el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Unido a la escasa variabilidad del texto remitido respecto del anterior anteproyecto de ley, que fue aprobado por el Consejo de Gobierno en su sesión de 27 de julio de 2015. Junto con las posibles modificaciones legislativas que afectan al medio rural y que aconsejan fijar previamente el régimen jurídico acordado entre los diferentes niveles competenciales. Por ello, se hace necesario acortar los plazos de tramitación administrativa para proceder a la aprobación del anteproyecto en el más breve espacio de tiempo posible.
3. El Presidente de la Comisión, mediante Resolución del 30 de diciembre de 2022, ha declarado la urgencia de la consulta, de conformidad con los artículos 9.1.d), 22 y 26 de la LCJAE.
4. A dicha orden se acompaña el expediente en el que, junto con el texto definitivo del proyecto, figuran los siguientes documentos relevantes:
 - a) Consulta pública previa a la elaboración del anteproyecto de ley, suscrita el 9 de marzo de 2021 por el Director de Atención de Emergencias y Meteorología.
 - b) Alegaciones de 7 de abril de 2021 del Sindicato ELA.



- c) Aportaciones de 9 de abril de 2021 remitidas por LAB Suhiltzaileak.
- d) Orden de 21 de mayo de 2021 del Vicelehendakari primero y Consejero de Seguridad por la que se inicia el procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley.
- e) Informe jurídico de 29 de noviembre de 2021 de la Asesoría Jurídica del departamento proponente.
- f) Informe de impacto en función del género de 29 de noviembre de 2021.
- g) Orden de 23 de diciembre de 2021, del Vicelehendakari primero y Consejero de Seguridad, de aprobación previa del anteproyecto de ley.
- h) Resolución de 4 de febrero de 2022 de la Directora de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales, por la que se somete a información pública el anteproyecto de ley por un plazo de 20 días hábiles. Con fecha de 14 de febrero de 2022 se publica en el BOPV.
- i) Informe de 8 de febrero de 2022 de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales.
- j) Observaciones de 24 de febrero del Director de Proyectos Estratégicos y Administración Industrial del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente.
- k) Alegaciones de 27 de febrero de 2022 de la Asociación Euskadiko Suhiltzaileen Zerbitzuak Bultzatzeko-AES.
- l) Informe de 1 de marzo de 2022 de la Asesoría Jurídica General de la Diputación Foral de Bizkaia.
- m) Alegaciones de 3 de marzo de 2022 del Sindicato ELA.
- n) Alegaciones de 7 de marzo de 2022 de Michelin España Portugal, S.A.
- o) Certificación de 8 de marzo de 2022 de la Diputada Foral de Administración Pública y Relaciones Institucionales y Secretaria de la Diputación Foral de Bizkaia del acuerdo adoptado en la sesión de 8 de marzo de 2022.
- p) Informe de 11 de marzo de 2022 de Emakunde.



- q) Alegaciones de 11 de marzo 2022 de la Asociación Española de Lucha Contra el Fuego-ASELF.
- r) Alegaciones de 14 de marzo 2022 de la Diputación Foral de Álava.
- s) Alegaciones de 14 de marzo de 2022 de APTB–Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos.
- t) Alegaciones de 14 de marzo 2022 de una ciudadana.
- u) Alegaciones de 15 de marzo 2022 del Departamento de Economía y Hacienda.
- v) Informe de normalización lingüística de 20 de abril de 2022 de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas.
- w) Memoria del procedimiento de 19 de agosto de 2022 elaborada por el Director de Atención de Emergencias y Meteorología.
- x) Memoria económica de 28 de septiembre de 2022.
- y) Segunda memoria del procedimiento de 3 de octubre de 2022 del Director de Atención de Emergencias y Meteorología.
- z) Informe de 5 de octubre de 2022 de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.
- aa) Dictamen 16/22, de 8 de noviembre de 2022, del Consejo Económico y Social Vasco (CES).
- bb) Informe de 14 de noviembre de 2022 de la Dirección de Presupuesto.
- cc) Informe 47/2022, de 30 de noviembre de 2022, de la Dirección de Función Pública.
- dd) Nueva versión del anteproyecto de ley de 19 de diciembre de 2022.
- ee) Tercera memoria del procedimiento de 19 de diciembre de 2022 del Director de Atención de Emergencias y Meteorología.
- ff) Informe de control económico-normativo de 21 de diciembre de 2022 de la Oficina de Control Económico (OCE).



gg) Certificación de 22 de diciembre 2022 del Secretario de la Comisión de Protección Civil de Euskadi.

hh) Memoria final del procedimiento de 22 de diciembre 2022 del Director de Atención de Emergencias y Meteorología.

DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO

5. El anteproyecto de ley sometido a nuestra consideración tiene por objeto establecer un marco legal específico para los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento (en adelante, SPEIS) que aborde la configuración básica de tales servicios y el régimen estatutario aplicable al personal que presta los mismos.
6. La norma viene a sustituir a la regulación actual de los SPEIS, que se insertaba en el capítulo V del Texto refundido de la Ley de gestión de emergencias (en adelante, TRLGE), aprobado por el Decreto Legislativo 1/2017, de 27 de abril.
7. El texto consta de exposición de motivos, treinta y cinco artículos recogidos en cuatro capítulos, una disposición adicional, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.
8. La exposición de motivos explica el objeto del proyecto, remarcando su importancia y la necesidad de su promulgación por ser en este momento el único servicio interviniente en emergencias cuyo cometido no está regulado por una ley particular. Califica la realidad preexistente de los servicios de bomberos como heterogénea, de acuerdo con las distintas necesidades existentes en cada territorio histórico, por lo que no pretende igualar los distintos modelos, sino perfilar unas características básicas identificadoras de los servicios que permitan que cada institución aborde desde sus propias competencias el concreto modelo de servicios conforme a sus necesidades. Finalmente, pasa a analizar a grandes rasgos su contenido normativo por capítulos.
9. El capítulo I, “disposiciones generales”, abarca los dos primeros artículos.
10. El artículo 1 dispone que es el objeto del proyecto la ordenación de la actividad de prevención y extinción de incendios y el salvamento, así como la regulación de los servicios de tal naturaleza de las administraciones vascas y las singularidades del régimen estatutario de su personal.
11. El artículo 2 dispone que la finalidad de la ley es garantizar la prestación del servicio en todo el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV)



y regular los mecanismos que posibiliten la actuación conjunta y coordinada de tales servicios entre sí y con otros servicios de emergencias.

12. El capítulo II, “servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento de las administraciones públicas vascas”, se divide, a su vez en tres secciones, intitulándose la primera, “definición y caracterización de los servicios”, y comprende los artículos 3 a 5.
13. El artículo 3 dispone que los SPEIS constituyen uno de los servicios esenciales del sistema vasco de atención de emergencias y protección civil, recogiendo las funciones que les corresponde sobre prevención y extinción de incendios, en otras tareas de protección civil y atención de emergencias, de acuerdo con las previsiones de los planes de protección civil y tácticas operativas, colaboración con otros servicios de interés público y en tareas de inspección e informe sobre edificios, locales, instalaciones, etc., en el ámbito de otorgamiento de licencias o autorizaciones.
14. El artículo 4 regula los principios básicos de actuación de los SPEIS y de su personal.
15. El artículo 5 establece la exigencia de que el personal que intervenga en la prestación de los SPEIS debe realizar todo lo que se estime razonablemente necesario y proporcionado con el propósito de eliminar o prevenir el siniestro, proteger a personas, bienes y el patrimonio colectivo, y prevenir o limitar los daños a las mismos. Además, particulariza una serie de facultades de actuación en los supuestos de incendios o siniestros en los que estén interviniendo y en el ejercicio de sus funciones de inspección.
16. La sección segunda, “competencias”, abarca los artículos 6 a 9.
17. El artículo 6 regula las competencias que corresponden a los municipios en relación con los servicios objeto de la norma, que, de forma resumida, son su creación y mantenimiento cuando vengan obligados a ello, la aprobación de ordenanzas para la protección frente al riesgo de siniestros en la edificación, y las potestades que en materia de licencias y autorizaciones están relacionadas con la prevención y extinción de incendios. Por su parte, dispone la posibilidad de que los municipios que resulten obligados a la prestación de los servicios puedan solicitar su dispensa a la diputación foral del territorio histórico correspondiente, que se materializará en un acuerdo entre ambas administraciones.



18. El artículo 7 regula las competencias en la materia de los territorios históricos, que, básicamente, consisten en crear y mantener los SPEIS que den cobertura a los municipios que no estén obligados a disponer de tales servicios, definir las áreas geográficas de actuación de cada uno de los servicios existentes y garantizar la cobertura del servicio en todo el territorio.
19. El artículo 8 regula las competencias de las instituciones comunes de la CAPV, que se concretan en el desarrollo reglamentario de la ley, la formación de ingreso en las categorías de los SPEIS a través de la Academia Vasca de Policía y Emergencias, la coordinación de las actuaciones de los servicios fuera del territorio que tengan asignado, la impulsión del desarrollo de unos estándares mínimos de calidad y la utilización de métodos de trabajo, equipos, materiales y modelo estadístico de intervenciones en incendios.
20. El artículo 9 crea la Comisión Interinstitucional para los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento y regula sus funciones y su composición.
21. Son funciones principales de este órgano las de proponer medidas de mejora de los servicios, la homogeneización de medios técnicos, métodos y protocolos, y promoción del establecimiento de un modelo estadístico común.
22. La sección tercera, “organización y funcionamiento”, abarca los artículos 10 a 17.
23. El artículo 10 dispone que la creación, implantación y la determinación del modo de gestión de cada SPEIS será acordada por la Administración titular del mismo, pudiendo las administraciones que vengan obligadas a establecer el servicio hacerlo a través de la creación de consorcios u otras entidades asociativas.
24. El artículo 11 establece que cada servicio actúa en el ámbito territorial de la competencia de la Administración de la que dependen, haciéndolo fuera de él cuando existan acuerdos de cooperación previos o cuando se solicite su colaboración por la autoridad competente de otro territorio.
25. El artículo 12 regula que las diputaciones forales garantizarán la extensión del servicio a todo el territorio histórico y establecerán las áreas geográficas que deban ser atendidas por cada servicio o parque y que podrán incluir municipios pertenecientes a más de un territorio histórico.
26. El artículo 13 regula los mecanismos de cooperación entre distintas administraciones públicas, tanto de la CAPV como de fuera de ella, para la prestación de los servicios a los que se refiere el proyecto, así como con las empresas que cuenten con servicio de prevención y extinción de incendios.



27. El artículo 14 establece que los SPEIS establecerán su propia organización en uno o varios parques de bomberos, con áreas de actuación diferenciadas.
28. El artículo 15 refiere que el personal funcionario de los SPEIS se encuadra dentro de la escala de administración especial, subescala de extinción de incendios, jerarquizado atendiendo a las siguientes categorías: inspector o inspectora, oficial u oficial, suboficial o suboficiala, sargento o sargenta, cabo y bombero o bombera. Se prevé también que los servicios forales podrán contratar personal laboral temporal o funcionario interino para cubrir necesidades que deban desempeñarse en función de la reserva de las funciones.
29. El artículo 16 dispone que el personal funcionario de los SPEIS tendrá la consideración de agente de la autoridad cuando estén de servicio o cuando intervengan en cualquier tipo de siniestro, aunque no estén de servicio.
30. El artículo 17 detalla aspectos relacionados con la uniformidad, el equipamiento y la identificación profesional de los componentes de los SPEIS.
31. El artículo 18 remite a la sede reglamentaria para la creación del Registro del personal de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento, que estará adscrito a la dirección competente en materia de protección civil y emergencias del Gobierno Vasco, en el que se inscribirá todo el personal de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento
32. La sección cuarta, “promoción de la igualdad”, abarca los artículos 19 a 21.
33. El artículo 19 determina la obligación de que las administraciones titulares de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento promuevan en los procesos selectivos de acceso, provisión y promoción en dichos servicios la presencia equilibrada de mujeres y hombres en la actividad de prevención y extinción de incendios y salvamento en la Comunidad Autónoma de Euskadi.
34. El artículo 20 regula los Planes de igualdad y de promoción de la presencia de mujeres en los SPEIS, que deberán garantizar la igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres en los procesos selectivos de acceso, provisión y promoción, debiendo determinar, para el periodo de planificación de que se trate, el porcentaje de mujeres al que se pretenda llegar en la plantilla del correspondiente servicio para corregir la infrarrepresentación de las mujeres y adoptar medidas para corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho en tanto



35. El artículo 21 prevé que las administraciones titulares de los servicios pondrán en marcha políticas dirigidas a su personal para prevenir y erradicar el acoso por razón de sexo y el acoso sexual en el trabajo.
36. El capítulo III, “régimen estatutario”, incluye los artículos 22 a 33.
37. El artículo 22 establece que el régimen estatutario del personal funcionario de los SPEIS será el previsto para el personal de las administraciones públicas vascas en todo lo no previsto en el proyecto. Tal régimen no resultará de aplicación al personal técnico, administrativo o de oficios diferente del contemplado en el artículo 15.5.
38. El artículo 23 establece que el personal funcionario de los SPEIS se encuadra dentro de las siguientes categorías y grupos de clasificación: inspector o inspectora, grupo A, subgrupo A1; oficial u oficiala, grupo A, subgrupo A2; suboficial o suboficiala, grupo C, subgrupo C1; sargento o sargenta, grupo C, subgrupo C1; cabo, grupo C, subgrupo C1; bombero o bombera, grupo C, subgrupo C1. Las administraciones titulares de los servicios podrán crear las categorías que crean oportunas.
39. El artículo 24 regula la forma de ingreso en los SPEIS, que lo será por oposición o concurso oposición, y se complementará con cursos de formación y un período de prácticas. Para la categoría de bombero o bombera la oposición o el concurso oposición serán libres; para la categoría de cabo y suboficial o suboficiala, lo será por promoción interna; en el resto de las categorías, el ingreso será por promoción interna o turno libre, pudiendo reservarse en cada convocatoria un porcentaje de las plazas para promoción interna.
40. El artículo 25 regula los requisitos que tienen que cumplir los aspirantes para concurrir a las convocatorias de promoción interna, previéndose la posibilidad de promoción desde la categoría de sargento o sargenta, cuando reúnan la titulación exigida, a la categoría de oficial u oficiala del grupo A, subgrupo A2, si cumpliesen el resto de requisitos para la promoción interna y la Administración de la que depende el servicio no hubiera creado la plaza de suboficial.
41. El artículo 26 dispone que los procesos selectivos cuidarán la adecuación entre el tipo de pruebas a realizar y el contenido de las funciones a desempeñar. El Gobierno Vasco, oídas las administraciones titulares de los servicios, determinará las reglas básicas sobre programas, contenido, estructura y cuadro de exclusiones médicas para el proceso selectivo, pudiendo encomendarse la ejecución de los procesos selectivos a la Academia Vasca de Policía y Emergencias.



42. El artículo 27 contempla las medidas en favor de la igualdad en los procedimientos selectivos, concretando las reglas aplicables a los empates a puntuación en el orden de clasificación en los procedimientos de selección y la determinación del porcentaje de plazas que deban ser cubiertas por mujeres en función de los planes de promoción.
43. El artículo 28 regula aspectos de la formación y período de prácticas, contemplando su carácter eliminatorio.
44. El artículo 29 determina que, de conformidad con su potestad de autoorganización, las administraciones titulares de los servicios podrán regular la segunda actividad.
45. El artículo 30 dispone que el régimen disciplinario del personal funcionario y de los bomberos y bomberas auxiliares de los SPEIS es el mismo que el del resto de los empleados públicos, con las especificidades que recoge el proyecto.
46. Los artículos 31, 32 y 33 regulan las faltas muy graves, graves y leves específicas del citado personal, respectivamente.
47. El capítulo IV, “bomberos y bomberas de empresa”, incluye los artículos 34 y 33.
48. El artículo 34 dispone que tendrá la consideración de bombero o bombera de empresa el personal que realice labores de extinción de incendios, medidas de prevención de riesgos de incendio y explosión y mantenimiento de instalaciones contra incendios y similares, y otras conexas. Deberán disponer de la acreditación única correspondiente expedida por la Academia Vasca de Policía y Emergencias.
49. El artículo 35 establece que los bomberos o bomberas de empresa actuarán de acuerdo con lo establecido en los planes de autoprotección y, cuando el alcance de la intervención así lo aconseje o se active un plan de protección civil, actuarán bajo la dirección y coordinación de los SPEIS.
50. La disposición adicional única establece que la Academia Vasca de Policía y Emergencias y las administraciones titulares de los SPEIS formalizarán los acuerdos de colaboración precisos para implementar la formación de ingreso, actualización y de especialización de tales servicios.
51. La misma disposición contempla que el desarrollo por las autoridades educativas vascas de las enseñanzas conducentes a los títulos de técnico en emergencias y protección civil y de técnico superior en coordinación de emergencias y



protección civil deberá contar con el informe favorable del departamento del Gobierno Vasco competente en seguridad.

52. Por último, recoge la citada disposición que los cursos de formación y períodos de prácticas para el ingreso en las categorías de los SPEIS tendrán en cuenta, en sus contenidos y programación, las enseñanzas referidas en el párrafo anterior, con el fin de procurar su convalidación.
53. La disposición transitoria primera regula que los SPEIS adaptarán o elaborarán sus estatutos, reglamentos internos, así como su estructura, organización y funcionamiento, a las prescripciones de la ley en el plazo de tres años.
54. La disposición transitoria segunda establece que las administraciones públicas titulares de SPEIS adecuarán los puestos de trabajo a los grupos de clasificación previstos en la ley en el plazo de cuatro años, procediendo del siguiente modo:
 - a) El personal perteneciente a las actuales categorías de inspector o inspectora y oficial se integra en la nueva categoría de inspector o inspectora.
 - b) El personal de la categoría de subinspector o subinspectora se integra en la nueva de oficial.
 - c) El personal de la categoría de suboficial se mantiene en tal categoría a extinguir, pudiendo ser integrado mediante los procedimientos de promoción interna en la categoría de suboficial grupo de clasificación B, siempre que tuviera la titulación correspondiente a tal grupo de clasificación o una antigüedad de tres años en categorías del grupo C1 o de 2 años y la superación de un curso específico en la Academia Vasca de Policía y Emergencias.
 - d) El personal de la categoría de sargento se integra en la misma.
 - e) El personal de las categorías de cabo y bombero o bombera se mantiene en tales categorías a extinguir. No obstante, se podrá integrar a dicho personal, respectivamente, en las actuales categorías de cabo y bombero o bombera del subgrupo de clasificación C1 mediante un procedimiento de promoción interna, siempre que tuviera la titulación correspondiente a tal grupo de clasificación o una antigüedad de diez años en categorías del grupo C2 o de cinco años y la superación de un curso específico de formación al que se accederá por criterios objetivos. Dicha integración se realizará de modo que no suponga un incremento del gasto público, ni incremento de sus retribuciones totales anuales.



55. La disposición transitoria tercera establece que los procesos selectivos en curso a la entrada en vigor de la ley se registrarán por la normativa anterior.
56. La disposición transitoria cuarta establece que las empresas que dispongan de bomberos o bomberas de empresa deberán realizar las actuaciones pertinentes para que en el plazo de cuatro años el personal dedicado a tales tareas cumpla los requisitos y condiciones establecidos en la ley, pudiendo la Academia Vasca de Policía y Emergencias reconocer las acreditaciones como bombero o bombera de empresa o equivalentes expedidos por otras comunidades autónomas.
57. La disposición derogatoria deja sin vigencia el capítulo V, titulado “de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento”, del TRLGE.
58. La disposición final primera modifica la Ley 15/2012, de 28 de junio, de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi (LOSSPE), concretamente da una nueva redacción a la letra c) del apartado 2 del artículo 23; añade las letras f) y g) al apartado 2 del artículo 23 y modifica el apartado 3 del artículo 28.
59. La disposición final segunda establece que la ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el BOPV.

INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

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

CONSIDERACIONES

I TÍTULO COMPETENCIAL

61. Desde el punto de vista competencial, como señala el informe jurídico elaborado por el Departamento de Seguridad, el proyecto se sustenta en las que corresponden a la Comunidad Autónoma de Euskadi en las materias de seguridad pública, protección civil y emergencias, así como en la regulación de la función pública, teniendo en cuenta las competencias que corresponden en materia de SPEIS a los municipios y diputaciones forales.
62. Así, la Comunidad Autónoma de Euskadi tiene, conforme al artículo 17 del Estatuto de Autonomía (EAPV), competencias en materia de orden y seguridad



públicas, y, en su virtud, gestiona de un modo integral, a salvo de cuestiones supra o extracomunitarias recogidas en el propio Estatuto, la seguridad pública en Euskadi.

63. Sobre el concepto y alcance de la competencia en materia de seguridad pública, nuestro Dictamen 154/2011, elaborado en relación con el anteproyecto de Ley de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi, recoge ampliamente la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto.
64. Posteriormente, se ha dictado la Sentencia del Tribunal Constitucional 86/2014, de 29 de mayo, recaída en el recurso de inconstitucionalidad 2059/2013 interpuesto contra la Ley del Parlamento Vasco 15/2012, de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi, que recoge también, en su FJ 4º, la doctrina que sobre el concepto y alcance de la competencia de seguridad pública ha ido construyendo el Tribunal Constitucional:

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



1 de junio, FJ 6), ya que 'la actividad policial es una parte de la materia más amplia de la seguridad pública' (STC 175/1999, FJ 7).

65. En relación con la materia de protección civil, señalaba esta Comisión en el mencionado Dictamen 154/2011 que la competencia de la CAPV en la citada materia ha dado también lugar a diversos pronunciamientos por parte del Tribunal Constitucional (especialmente en sus sentencias 123/1984, de 18 de diciembre, y 133/1990, de 19 de julio), lo que ha permitido delimitar su alcance con suficiente precisión.
66. De inicio, el Tribunal Constitucional reconoce que, pese a que la expresión "protección civil" no figura en la Constitución (CE), ni viene expresamente prevista en el Estatuto de Autonomía, no puede llegarse a la conclusión de que sea una competencia residual que, por la aplicación de la cláusula del artículo 149.3 de la CE, corresponda automáticamente al Estado, pues el reparto competencial al respecto puede llevarse a cabo mediante el empleo de los criterios interpretativos ordinarios.
67. En las Sentencias del Tribunal Constitucional (STC) 123/1984 y 133/1990 se incluye dentro del concepto de seguridad pública del artículo 149 de la Constitución la materia de protección civil, a la que se define como "el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública". Aunque los cuerpos de policía intervienen en las funciones de protección civil, estas tienen un ámbito mucho más amplio y abarcan otros organismos y servicios administrativos: sanitarios, de salvamento, de extinción de incendios, de obras públicas, etc.
68. Así, el Tribunal Constitucional ha reconocido que la competencia autonómica en materia de protección civil, concurrente con el Estado —ex artículo 149.1.29^a CE—, se encuentra con determinados límites resultantes de la existencia de un posible interés nacional o supraautonómico que puede verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia que hagan precisa la coordinación de diversas administraciones o una dirección nacional de todas las administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel supraautonómico.
69. En materia de función pública la iniciativa conlleva modificaciones que afectan al régimen del personal funcionario de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamentos y, por ello, según señalábamos en nuestro Dictamen 213/2011, hemos de tener en cuenta que, según el art. 10.4 del EAPV, la CAPV



tiene competencia exclusiva en materia de régimen local y estatuto de los funcionarios del País Vasco y de su Administración local, sin perjuicio de la competencia estatal para establecer las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (artículo 149.1.18ª CE).

70. El Tribunal Constitucional (STC 37/2002, FJ 8) ha dicho, en relación con la distribución competencial, que: “En materia de función pública al Estado le corresponde, en virtud de lo establecido en el art. 149.1.18ª CE, la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que ha de entenderse referida, como ha tenido ocasión de declarar el Tribunal Constitucional, a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, debiendo, por consiguiente, entenderse incluidos en dicho título competencial tanto los funcionarios de la Administración del Estado como los de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los de las Corporaciones Locales”.
71. Y ha recordado (STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 8) que en relación con “el régimen estatutario de los funcionarios públicos” corresponde al Estado, en virtud del artículo 149.1.18ª de la CE, “fijar el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad prevista por las normas del bloque de constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (STC 48/1998, FJ 3). Esto es, un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional (...), a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto”.
72. Respetando dicho marco básico, a la Comunidad Autónoma del País Vasco le corresponderá su desarrollo legislativo y ejecución, tanto en su vertiente estatutaria como respecto a su potestad organizatoria para ordenar el personal a su servicio.
73. Por último, hemos de indicar que el régimen básico a que nos hemos referido está contenido en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto básico del empleado público (TREBEP), que se aplica al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio, entre otras, de la Administración de las comunidades autónomas y de las entidades locales (artículo 2.1) y, en concreto, en su artículo 3.1 dispone que “el personal funcionario de las entidades locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local”.
74. Interesa también señalar que los artículos 75 y 76 del TREBEP disponen que la creación, modificación o supresión de cuerpos y escalas se realizará por ley, en



nuestro caso del Parlamento Vasco, que deberá determinar la titulación exigida para el ingreso en los mismos, lo que tiene que ser tenido en cuenta en relación con las definiciones de categorías y grupos de clasificación en los que se incluye al personal de los SPEIS, así como a las formas de ingreso y promoción interna, formación de ingreso y período de prácticas, la segunda actividad y su régimen disciplinario, que establece el proyecto.

75. En la materia de prevención y extinción de incendios el protagonismo de los municipios es relevante pues el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), establece que el municipio ejercerá como propias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, entre otras materias, competencias sobre protección civil y prevención y extinción de incendios, disponiendo su artículo 26 que los municipios con población superior a 20.000 habitantes deberán prestar, entre otros, los servicios de protección civil y extinción de incendios.
76. Así lo recoge el artículo 17.1 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (LILE), que reconoce como competencia propia de los municipios, en el marco de lo dispuesto en la propia norma y en la legislación aplicable, la ordenación y gestión de la protección civil, emergencias, prevención y extinción de incendios.
77. Por otra parte, los territorios históricos de la CAPV tienen competencia de ejecución de la legislación de las instituciones comunes en materia de defensa contra incendios, según prevé el artículo 7.c.4 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos, regulando el TRLGE, en su artículo 45.2, las competencias que corresponden a las diputaciones forales en la materia.
78. Para cerrar este apartado, hay que decir que resulta indudable la competencia de la CAPV para llevar a cabo la regulación proyectada, sin que sea de observar extralimitación alguna en su redacción.

II PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

79. En aplicación de la disposición transitoria de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, tratándose de un procedimiento iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley —16 de julio de 2022—, resulta de aplicación la precedente Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (en adelante, LPEDG).



80. La LPEDG contempla, en su artículo 3.1, su aplicación a las disposiciones de carácter general que adopten la forma de ley.
81. Según doctrina constante de esta Comisión, hay que advertir que esa identidad de régimen no anula el diferente enfoque que debe presidir el análisis del procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley, en atención a la peculiar naturaleza del producto en el que desemboca su tramitación.
82. La LPEDG pretende que al elaborar los anteproyectos de ley el ejecutivo aplique la misma metodología que al resto de proyectos normativos porque, en palabras de su exposición de motivos, con ello "...se contribuye muy positivamente a facilitar la labor del titular de la potestad legislativa, pues se le presentan para su discusión y decisión unos proyectos mejor fundados y articulados, con una técnica jurídica más depurada y apropiada para alcanzar los objetivos que se propone".
83. Es en el Parlamento donde se desarrolla con plenitud el procedimiento legislativo y, salvo supuestos específicos en los que la Constitución (CE) o el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) o, en algunos casos, las leyes orgánicas impongan condiciones a su adopción, la única exigencia que han de cumplir es que se acompañen de los antecedentes necesarios para que aquel pueda pronunciarse —al menos, memoria general, evaluación previa del impacto en función del género y de las medidas correctoras, anejo de financiación e informe de control económico si comportan un gravamen al presupuesto; el dictamen de este Comisión y de los demás informes que, con arreglo a la legislación aplicable, sean preceptivos (artículo 57 de la Ley de Gobierno y artículo 133.2 del Reglamento de la Cámara)—.
84. Por tanto, en los anteproyectos de ley, en tanto el procedimiento en fase administrativa no puede comprometer la validez del producto final, el examen del proceso seguido en su elaboración busca un resultado principal: conocer el fundamento objetivo que sustenta el dictado de la norma con el contenido propuesto, para lo que se indaga sobre su racionalidad —si es el fruto de una decisión meditada— y su razonabilidad —si está en sintonía con las pautas axiológicas que informan nuestro ordenamiento—.
85. Para ello, siempre con una perspectiva material, se analizan la fase de elaboración en el órgano promotor —las razones y la reflexión que dan sentido al texto normativo inicial—; la fase de participación —si se ha abierto el texto a la participación de las personas destinatarias y los sectores afectados, cuáles han sido sus opiniones y cuáles los motivos para su aceptación o rechazo—; la fase de intervención de los órganos a los que las normas atribuyen la función de examinar, desde sus cualificadas perspectivas, el texto normativo; y la fase de



recabar el parecer de las administraciones cuyos ámbitos competenciales se ven concernidos por la regulación.

86. Al examinar el procedimiento se comprueba, también, si se han sopesado los factores de los que, en cada caso, depende la factibilidad de la norma —si se han estudiado distintas alternativas, las consecuencias de estas y sus posibilidades reales de aplicación y, con ello, la potencialidad para obtener los efectos buscados—. En esta vertiente, el examen se detiene con especial atención en el impacto económico: si consta evaluado el esfuerzo público y el privado.
87. Por ello, abordaremos el examen del expediente a fin de contrastar si el procedimiento seguido para obtener el texto que se somete a dictamen es conforme a la LPEDG.
88. Con carácter preliminar cabe señalar que el origen del anteproyecto se sitúa en el año 2005 cuando se elaboró, por encargo del entonces Departamento de Interior, un estudio titulado “Estudio de la situación actual de la formación de los servicios de extinción de incendios y salvamento de la Comunidad Autónoma del País Vasco”.
89. Asimismo, como antecedente debemos mencionar la Proposición no de ley aprobada en el Parlamento Vasco instando el pase al grupo C1 de la categoría de bombero y bombera.
90. Derivado de lo anterior, como punto de partida en esta iniciativa se tuvo en cuenta el anteproyecto de Ley de los SPEIS, que fue aprobado por el Consejo de Gobierno en su sesión de 27 de julio de 2015. El mismo, tras su remisión al Parlamento Vasco, fue retirado en mayo de 2016 por no alcanzarse una mayoría suficiente para su aprobación.
91. El texto se tomó como documento de trabajo en la Comisión Interinstitucional con carácter previo al inicio de la tramitación del anteproyecto de ley, al objeto de que se realizaran las aportaciones que se estimaran oportunas. Presentaron aportaciones al proyecto las tres diputaciones forales, el Ayuntamiento de Bilbao y la Asociación de Bomberos de Euskadi.
92. Con posterioridad, de conformidad con lo establecido en el apartado 1 del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, LPAC), con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley, el 10 de marzo de 2021 se sustanció una consulta pública previa, mediante anuncio en el Tablón de Anuncios de la sede electrónica del Gobierno Vasco y mediante la publicación en



Legegunea. El plazo para presentar las aportaciones finalizó el 12 de abril de 2021. Realizaron alegaciones el sindicato ELA y un representante de LAB Suhiltzaileak.

93. La Orden de 21 de mayo de 2021 de inicio del procedimiento de elaboración de la norma da cuenta del objeto y finalidad de la regulación, su viabilidad jurídica y material y las repercusiones en el ordenamiento jurídico. Además, detalla los informes y trámites necesarios para su aprobación y el método para la redacción bilingüe del texto normativo, que será el de la traducción.
94. El informe jurídico cumple las exigencias del artículo 7.3 de la LPEDG y abarca, en sucesivos epígrafes, los antecedentes, competencia de las diferentes instituciones y el procedimiento necesario para la tramitación del anteproyecto. Igualmente realiza un análisis del contenido del anteproyecto y su adecuación a la legalidad vigente. Asimismo, detalla los informes y trámites necesarios para su aprobación en las fases de instrucción y aprobación.
95. Respecto al impacto del anteproyecto de ley en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas, puntualiza que “el texto normativo el mismo no tiene incidencia apreciable en la «constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas», puesto que se refiere exclusivamente a la regulación de los SPEIS”, cuestión que posteriormente ha sido matizada por el informe económico.
96. El órgano promotor de la iniciativa ha realizado el informe de impacto en función del género, cuya elaboración exige el artículo 19 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres y vidas libres de violencia machista contra las mujeres (en adelante, LIMH). En el mismo, tras realizar un análisis de la situación de hombres y mujeres en el ámbito de los SPEIS, se destaca la inclusión en el texto de una sección dedicada a la promoción de la igualdad, que incluye la obligación de elaborar planes de igualdad y la adopción de medidas en los procesos de selección de personal. Dichas medidas favorecerán la eliminación de obstáculos que impidan el ejercicio efectivo del derecho a la igualdad y evitará la existencia de discriminación en los SPEIS.
97. Después de la realización de los trámites precedentes y tras las consideraciones pertinentes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7 de la LPEDG, el consejero acordó aprobar, con carácter previo, con fecha 23 de diciembre de 2021, el texto inicial bilingüe del anteproyecto de ley y, por consiguiente, la continuidad de los trámites que procedieran para su aprobación.
98. A pesar de que se menciona en la orden de aprobación, no figura documentado el envío del texto al Parlamento Vasco, en virtud de lo establecido en el apartado



1 del artículo 56 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, tras la modificación introducida por la Ley 8/2016, de 2 de junio. En relación con dicho trámite, la opinión de la Comisión ya ha encontrado su reflejo, entre otros, en el Dictamen 34/2022.

99. Posteriormente, el texto se puso en conocimiento común al resto de departamentos del Gobierno Vasco a través de *Legesarea*.
100. Se ha cumplido con lo dispuesto en el artículo 8 de la LPEDG. Así, el texto se sometió a información pública por un plazo de 20 días hábiles mediante su publicación en el BOPV y en *Legegunea*. Además, se ha dado audiencia a las siguientes organizaciones y asociaciones:
- Asociación Española de Lucha contra el Fuego (ASELF)
 - Asociación Profesional de Técnicos de Bomberos (APTB).
 - Mercedes Benz España, S.A.
 - Petronor, S.A.
 - Michelin España-Portugal, S.A.
 - Sindicatos: ELA, LAB, UGT-Euskadi y CCOO-Euskadi.
101. Conforme al artículo 9 de la LPEDG, se ha practicado el trámite de consulta a otras administraciones e instituciones trasladándose el texto a las diputaciones forales de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia; ayuntamientos de Bilbao, San Sebastián y Vitoria-Gasteiz; y a la Asociación de Municipios Vascos (EUEDEL).
102. Se han recibido alegaciones o comunicaciones de los siguientes departamentos, instituciones y agentes sociales:
- Gobierno Vasco: Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente y Departamento de Economía y Hacienda.
 - Sindicatos: CCOO, ELA y LAB.
 - Diputaciones Forales de Álava y Gipuzkoa.
 - Mercedes Benz España, S.A.
 - Michelin España-Portugal, S.A.



- Colectivo de sargentos de los SPEIS de la Diputación Foral de Bizkaia, Diputación Foral de Gipuzkoa, Ayuntamiento de Bilbao y Ayuntamiento de San Sebastián.
 - Colectivo de Operadores de Comunicaciones del SPEIS del Ayuntamiento de San Sebastián.
 - Colectivo de 34 trabajadores de SPEIS.
 - Colectivo de auxiliares técnicos de prevención e intervención del Servicio Foral de Bomberos de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
103. Dichas comunicaciones, indicaciones y propuestas han sido analizadas, elaborándose el informe de respuesta a cada una de las alegaciones y propuestas de mejora recibidas durante la fase de instrucción del anteproyecto de ley, que obra en el expediente. En dicho informe se ha indicado motivadamente si tras su estudio han sido o no estimadas, procediéndose, en este caso, a modificar en consecuencia el texto inicial del anteproyecto de ley.
104. Consta en el expediente una memoria económica en la que se evalúa el coste que puede suponer la puesta en vigor del proyecto para las administraciones públicas, que se sitúa en torno a un millón novecientos mil euros. No obstante, se señala que no supondrá un incremento de las retribuciones totales anuales, por lo que el incremento en las retribuciones básicas que comporta se absorberá en otras retribuciones complementarias, teniendo incidencia únicamente en los trienios de consolidación futura. Además, se analiza el impacto para el sector privado derivado de la obligatoria acreditación formativa por parte de la Academia Vasca de Policía y Emergencias (en adelante, AVPE) tras superar la formación que establezca, convalide u homologue, para lo que se otorga un plazo de cuatro años. Se afirma que ello supondrá una carga económica para dichas empresas obligadas a disponer de dichos medios, sin que se formule estimación evaluativa.
105. En cuanto a los informes preceptivos, el informe de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, recabado en virtud de lo establecido en el artículo 21 de la LIMH, ha formulado determinadas sugerencias y recomendaciones para incluir la perspectiva de igualdad en las diferentes acciones que se ejecuten en los SPEIS. Acerca del texto, propone la inclusión como faltas muy graves del acoso sexual y por razón de sexo en el trabajo.
106. El informe de normalización lingüística (artículo 2 del Decreto 233/2012, de 6 de noviembre), aparte de analizar diversos aspectos del anteproyecto, solicitaba la



adición en diferentes artículos de cuestiones relativas a los derechos lingüísticos de los administrados, así como de la normalización lingüística.

107. La Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales ha emitido el informe de organización requerido en el artículo 12.d) del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.
108. La Dirección de Presupuestos ha apreciado que los costes económicos derivados de la aplicación de la norma no tendrán un impacto presupuestario relevante, que, en cualquier, caso deberá ser asumido con las dotaciones asignadas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27.4 del Texto refundido de la Ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre (TRLCEC).
109. Figura el informe de la Dirección de Función Pública, de acuerdo al artículo 6.1.a) de la Ley 6/1989, de la función pública vasca. Las apreciaciones realizadas se centran en la reserva de funciones en el caso del ejercicio de autoridad y en las características del registro de personal de los SPEIS y su relación con el registro de personal de empleados públicos. Igualmente realiza determinadas apreciaciones en relación con las medidas de promoción de la igualdad. Además, se muestra crítico con la ausencia de regulación de la segunda actividad, con los procesos de integración diseñados y con la necesidad de disponer de la titulación requerida para el acceso por promoción interna.
110. Se ha recabado el informe de la Comisión de Gobiernos Locales, elaborado en virtud del artículo 91.1 de la LILE. En el mismo se concluía lo siguiente: “el Anteproyecto de Ley no produce merma o vulneración en la autonomía de los entes locales vascos”.
111. Por su parte, el informe del Consejo Económico y Social Vasco (CES), de acuerdo al artículo 3.1.a) Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco, ha realizado una serie de consideraciones generales sobre la actividad y los medios y las categorías y grupos de clasificación del personal y la ausencia de determinación de una carrera profesional. Asimismo, ha formulado una serie de apreciaciones específicas al articulado.
112. Consta la certificación del acuerdo favorable de la Comisión de Protección Civil de Euskadi, siguiendo lo dispuesto en el artículo 2.c) del Decreto 24/1998, de 17 de febrero, de la Comisión de Protección Civil de Euskadi.



113. Finalmente ha informado la Oficina de Control Económico (OCE), en ejercicio de las funciones que le atribuyen los artículos 25 a 27 del TRLCEC. El informe realiza diversas apreciaciones respecto a la necesidad de elaborar una adecuada memoria que permita realizar una completa evaluación del gasto público que comporta la iniciativa. Asimismo, analiza aspectos relacionados con el registro de personal y la creación de la Comisión Interinstitucional y los nuevos cometidos de la AVPE. En el apartado dedicado a la incidencia en aspectos hacendísticos, no estima que exista una afección directa en las materias propias de la hacienda general del País Vasco. Por otra parte, analiza la incidencia económico presupuestaria y el impacto económico respecto de las administraciones forales y locales, concluyendo que, a pesar de su impacto, las medidas proyectadas no supondrán incremento del gasto público.
114. Como conclusión se ha elaborado una memoria sucinta de la tramitación final que incluye la respuesta y las consideraciones efectuadas a todos los informes emitidos en la tramitación del expediente, tal y como requiere el artículo 10.2 de la LPEDG, y que facilita el conocimiento de la tramitación del anteproyecto en un único documento.
115. A la vista de todo lo anterior, debemos considerar que se ha dado cumplimiento al procedimiento de elaboración previsto en la LPEDG.

III ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

A) Observaciones generales

116. La LOSSPE, en su artículo 2.4.c) refiere la integración de los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamento dentro del sistema vasco de atención de emergencias y protección civil. Se trata de servicios esenciales o básicos del sistema que pueden ser prestados por una Administración de forma directa o indirecta, y cuya concurrencia es necesaria en las situaciones de emergencia, dada su disponibilidad permanente, carácter pluridisciplinar o especialidad.
117. Actualmente, la regulación de los SPEIS se localiza en el TRLGE, concretamente en su capítulo V, intitulado “De los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento”, a través de sus artículos 44 a 66.
118. El proyecto, como señala en la orden de inicio del procedimiento de elaboración, trata de establecer un marco legal específico para los SPEIS que aborde la configuración básica de tales servicios y el régimen aplicable al personal que presta los mismos.



119. La norma pretende establecer unas condiciones mínimas para evitar la disparidad organizativa existente en los servicios, a fin de facilitar la colaboración entre ellos, una cierta homogeneidad en los equipamientos, así como en el despliegue operativo frente a un incidente, y una homogeneización en la estructura del personal, asumiendo las características particulares de los diferentes servicios.
120. El proyecto no supone cambio sustancial con respecto a la normativa anterior y tiene una gran similitud con el texto del anterior anteproyecto que dictaminó esta Comisión (Dictamen 99/2015).
121. Teniendo en cuenta lo anterior, nuestro análisis se detendrá en aquellos aspectos del anteproyecto que por su novedad o por su particularidad merezcan nuestra consideración.

Bomberos y bomberas voluntarias y auxiliares:

122. La mayor novedad del texto se inserta en la supresión de la figura de los bomberos y bomberas voluntarias y la de los bomberos y bomberas auxiliares. La primera de ellas recogida actualmente en el artículo 49 de la TRLGE y en el caso de la segunda se trataba de una novedad contemplada en el anterior proyecto remitido al Parlamento Vasco.
123. Se trata de una opción legislativa sobre la que ha habido un amplio consenso, sin que hayan aparecido opiniones discordantes. Por nuestra parte, nada cabe objetar a dicha alternativa. Únicamente será necesario adaptar el Decreto 24/2010, de 19 de enero, sobre la participación voluntaria de la ciudadanía en el sistema vasco de atención de emergencias, modificado por Decreto 30/2019, de 26 de febrero. El mismo, a través de su disposición adicional segunda, determina que los bomberos y bomberas voluntarios se regirán por los reglamentos de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento. Por lo que, dado la desaparición de la figura, convendría derogar expresamente dicho apartado.

Áreas geográficas de prestación de servicios:

124. El **artículo 7.b)** detalla entre las competencias de los territorios históricos la definición de las áreas geográficas de prestación de los servicios, atendiendo a los servicios existentes, y garantiza la extensión de la cobertura de la prestación de dichos servicios a todo el ámbito del territorio histórico en los términos previsto en la ley.



125. A pesar de que dicho artículo no suscitó comentario alguno por nuestra parte en el dictamen anterior, nos parece oportuno realizar una apreciación sobre la ausencia de mención de la participación de la Comisión de Protección Civil de Euskadi en la fijación de las áreas geográficas de prestación de servicios, cuya justificación no encontramos a lo largo del expediente.
126. Se trata de una previsión que figura actualmente en el artículo 45.2.a) del TRLGE, donde se prevé la participación de la comisión en dicho procedimiento. La participación de la comisión se deriva de las funciones que le son atribuidas en el artículo 14 del TRLGE, como órgano colegiado de coordinación y cooperación de las administraciones públicas en materia de protección civil.
127. Así, entre sus funciones figura el conocer de los proyectos de normas reglamentarias referentes a la organización y funcionamiento de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento. Dada la íntima conexión con las atribuciones de la comisión, sería adecuado que, a efectos de claridad normativa, se mencionase expresamente su preceptiva participación en la fijación de las áreas geográficas ya que su falta de mención obligaría al operador jurídico a interpretar que su necesaria participación se produce derivada de lo establecido en el artículo 14 del TRLGE. Sin que, en caso alguno, pudiera ser descartada su participación en el procedimiento.

Registro de los SPEIS:

128. Otra de las novedades destacables es la previsión realizada en el **artículo 18** sobre la creación reglamentaria de un registro, adscrito a la dirección competente en materia de protección civil y emergencias del Gobierno Vasco, en el que se inscribirá todo el personal de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento.
129. Se trata de una medida sobre la que, más allá de su mención, no encontramos a lo largo del expediente la necesaria justificación y motivación que avale su creación. Así, no podemos valorar la pertinencia de su utilidad, ni los fines para los que se concibe, teniendo en cuenta que la titularidad del mismo se atribuye a un órgano que no gestiona directamente SPEIS.
130. De cualquier manera, como su propio nombre indica, nos encontramos ante un registro de personal nuevo, que aglutinará datos de los registros de personal de diferentes administraciones públicas. Al respecto, no debemos olvidar que para tal fin ya existe un registro de personal general en cada Administración pública en el que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 53 de la Ley 11/2022, de 1



de diciembre, de empleo público vasco (LEPV), deberá estar inscrito asimismo el personal perteneciente a las SPEIS dada su categoría de empleado público.

131. En cualquier caso, siguiendo lo dispuesto en el apartado 11 del propio artículo 53 de la LEPV, estaríamos ante la creación de un registro auxiliar sectorial, posibilidad para la que la propia norma establece la habilitación reglamentaria para su creación.
132. No obstante, no debemos pasar por alto que no se trata únicamente de crear un registro auxiliar del registro de personal de una Administración pública, sino de un registro de datos agregados de diversas administraciones. En cualquier caso, se trata de un tratamiento de datos que, según lo dispuesto en la disposición adicional duodécima de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), se entiende realizado en el ejercicio de poderes públicos conferidos a sus responsables, de acuerdo a lo previsto en el artículo 6.1.e) del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas física en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (en adelante, RGPD).
133. En este tipo de tratamientos el propio RGPD, en su artículo 6.3, cuando se trate del ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento, requiere que la finalidad de dicho tratamiento se establezca por ley.
134. Si bien, dicha base jurídica pudiera considerarse determinada a través de la citada disposición adicional duodécima de la LOPDGDD. En el presente supuesto, al tratarse de cesiones de datos entre administraciones públicas, sería necesario concretar legalmente la licitud del tratamiento. A tal fin, el texto debería especificar la finalidad perseguida con el registro y la interoperabilidad entre las diversas administraciones en la cesión de datos.

Comisión Interinstitucional:

135. Por otra parte, en el **artículo 9** se crea la Comisión Interinstitucional para los SPEIS, que actualmente se encuentra regulada mediante Decreto 245/2017, de 7 de noviembre. Esta comisión se crea en lugar de la Comisión de Coordinación incluida en el anterior anteproyecto, con prácticamente idénticas funciones.
136. Se produce de esta manera una elevación de rango de su configuración con la menor facilidad que ello supone en el caso de ser necesarias modificaciones en sus funciones o en su composición.



Estructura profesional:

137. En cuanto a la estructura profesional, se sigue el modelo proyectado en el anterior anteproyecto de inclusión al personal funcionario de los SPEIS en una única escala de administración especial, subescala extinción de incendios, y jerarquizada según determinadas categorías. A diferencia de las estructuras determinadas en el TRLGE, que contemplaba una subescala técnica y una subescala operativa. Ello conllevará que dentro de los sistemas de integración contemplados en la **disposición transitoria segunda** se deberá prever formalmente dicha circunstancia.
138. A diferencia del anteproyecto anterior, se recuperan parcialmente las categorías actualmente vigentes. Cabe recordar que las categorías vigentes actualmente, contempladas en el artículo 53 del TRLGE, son las siguientes:
- a) Categoría de inspector o inspectora y oficial, grupo A.
 - b) Categoría de subinspector o subinspectora, grupo B.
 - c) Categorías de suboficial y sargento o sargenta, grupo C.
 - d) Categorías de cabo y bombero o bombera, grupo D.
139. El presente anteproyecto (art. 23.1) prevé las siguientes categorías:
- a) Categoría de inspector o inspectora, grupo A, subgrupo A1.
 - b) Categoría de oficial u oficiala, grupo A, subgrupo A2.
 - c) Categoría de suboficial y suboficiala grupo B.
 - d) Categoría de sargento o sargenta, categoría de cabo y categoría de bombero o bombera, grupo C, subgrupo C1.
140. De esta manera la **disposición transitoria segunda** prevé la adaptación de los puestos de trabajo en un plazo de cuatro años a partir de la entrada en vigor de la ley y la consiguiente integración del personal en las nuevas categorías.
141. Ningún problema suscita la integración del personal perteneciente a la categoría de inspector o inspectora y oficial u oficiala en la nueva categoría de inspector o inspectora. Tampoco la del personal de la categoría de subinspector o subinspectora en la nueva categoría de oficial. Ello siguiendo lo establecido en la disposición adicional primera de la LEPV, que establece la adscripción definitiva



de los grupos de calificación existentes a su entrada en vigor a los nuevos grupos y subgrupos de calificación profesional previstos en el artículo 56 de la misma.

142. En este ámbito, la doctrina constitucional reconoce a los órganos legislativos de las comunidades autónomas (STC 113/10, FJ 5) un margen de cierta discrecionalidad para configurar o concretar organizativamente el estatus del personal a su servicio, “en especial cuando se trata de resolver situaciones particulares que precisen, por razones de transitoriedad o especialidad, una adecuación o actualización de regímenes jurídicos y retributivos (AATC 1268/1987, de 10 de noviembre [RTC 1987, 1268 AUTO] , y 1053/1988, de 26 de septiembre [RTC 1988, 1053 AUTO], entre otros)”.
143. En este caso, resulta pertinente la regulación de una situación especial de tránsito que contemple la creación de unas nuevas categorías y escala, a raíz de producirse una nueva clasificación de los mismos con la promulgación del TREBEP.
144. Tampoco suscita problemas la integración mediante promoción interna del personal perteneciente a las categorías de cabo y bombero y bombera que carezca de la titulación requerida y cumplan los requisitos de antigüedad superior a 10 años en las categorías del grupo C2 o cinco y la superación de un curso específico de formación al que se accederá por motivos específicos.
145. Se trata de una dispensa de titulación excepcional, recogida en la legislación básica y validada por el Tribunal Constitucional. Al respecto, la STC 114/2022, de 26 de septiembre de 2022, recopilatoria de su doctrina, señala:

Como afirma la citada STC 171/2020, FJ 2, la regulación madrileña «se ajusta perfectamente a la regla general establecida por el legislador básico (art. 149.1.18 CE) en desarrollo de los principios de mérito, capacidad e igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos (arts. 23.2 y 103.3 CE), que es la titulación como condición de acceso a escalas o categorías superiores y la correlativa prohibición de que las comunidades autónomas dispensen esta exigencia». Sin embargo –prosigue– hay «una concreta previsión estatal válidamente establecida como legislación básica en materia de función pública ex art. 149.1.18 CE. Se trata de la disposición adicional vigésima segunda de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, que, a modo de excepción, establece una dispensa de titulación para la promoción interna desde “cuerpos o escalas del grupo D” a “cuerpos o escalas del grupo C”. En este concreto caso basta que el funcionario cuente con una



antigüedad determinada (diez años o cinco años con superación de un curso específico de formación)». El carácter básico de la citada disposición de la Ley 30/1984 –aclara– ya había sido constatado por la STC 200/2015, de 24 de septiembre, FJ 4, al resolver un caso análogo en relación con la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de coordinación de las policías locales de Aragón.

146. Dicha previsión es recogida asimismo en la disposición adicional octava de la LEPV, denominada “Acceso al cuerpo sin cumplir el requisito de titulación”.

Promoción de la igualdad:

147. Otra de las novedades del texto proyectado es la inclusión de una serie de medida para favorecer y promover la presencia equilibrada de mujeres en los SPEIS. Se trata de adoptar medidas tendentes a garantizar el correcto diseño y desarrollo de los procesos selectivos de acceso, provisión y promoción en dichos servicios para alcanzar dicho objetivo.
148. El sistema se sustenta en la obligación de elaborar, de modo específico o como parte de los planes de igualdad, planes de promoción, en los cuales deberá concretarse el porcentaje de mujeres que se pretenda alcanzar en la plantilla para corregir su infrarrepresentación, así como para incrementar la eficacia en la prestación del servicio.
149. Los contenidos relacionados con la promoción de la igualdad se contienen en los artículos 19, 20 y 21 del anteproyecto. El **artículo 19** no suscita cuestiones que exijan el correspondiente análisis. Únicamente recuerda la aplicación de las previsiones contenidas en la LIMH en los procesos selectivos de acceso, provisión y promoción, promoviendo la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los SPEIS.
150. El **artículo 20** dispone la elaboración de planes de promoción de las mujeres en los SPEIS para garantizar la igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres en el ingreso, la provisión y la promoción profesional. Estos planes han de fijar, para un periodo de planificación, el porcentaje de mujeres en la plantilla de los servicios al que se pretenda llegar para corregir la infrarrepresentación de las mujeres e incrementar la eficacia en la prestación del servicio, y podrán adoptar medidas específicas en favor de las mujeres para corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho en tanto estas subsistan, que habrán de ser razonables y proporcionadas en relación con el objetivo perseguido.



151. Finalmente, el **artículo 21** contempla la obligación de la puesta en marcha de los protocolos de actuación dirigidos a erradicar el acoso por razón de sexo y sexual en el trabajo.

Medidas en favor de la igualdad:

152. Junto a dichas previsiones, con un contenido fundamentalmente programático y principal, nos encontramos dentro del régimen estatuario con el **artículo 27**, que contiene reglas vinculantes directamente aplicables en los procesos de selección por turno libre de ingreso en las categorías de bombero o bombera, sargento o sargenta, oficial u oficiala e inspector o inspectora.
153. El régimen proyectado en el artículo 27 ha seguido la estela marcada por la Ley 7/2019, de 27 de junio, de quinta modificación de la Ley de policía del País Vasco (LPPV), que adicionó un nuevo artículo 47 bis, con el que incorporó una serie de medidas de discriminación positiva en favor de la igualdad. Las mismas se ubican actualmente en el artículo 66 del TRLPPV.
154. Así, el citado artículo 27 del anteproyecto es reproducción cuasi literal de los apartados 2 a 4 del artículo 66 del TRLPPV, adecuado para su aplicación en los procedimientos de selección de los SPEIS.
155. Las medidas fueron analizadas por esta Comisión en nuestro Dictamen 130/2011, al que nos remitimos para un análisis más amplio de la problemática suscitada con este tipo de medidas y sobre su encaje constitucional. Partiendo de la base allí expuesta, nos centraremos en destacar los aspectos más concluyentes de nuestras reflexiones y de la doctrina jurisprudencial constitucional y europea al respecto, adaptados al ámbito específico de aplicación que se plantea.
156. Tal y como mencionamos en el Dictamen 130/2011 citado, nada cabe obstar al **apartado primero del artículo 27**, que remite la resolución de los empates a las reglas establecidas con carácter general en la LIMH. En este caso se aplicaría lo dispuesto en el artículo 20.1.a), que establece que en dichos procedimientos se debe incluir “Una cláusula por la que, en caso de existir igualdad de capacitación, se dé prioridad a las mujeres en aquellos cuerpos, escalas, niveles y categorías de la Administración en los que la representación de estas sea inferior al 40 %, salvo que concurren en el otro candidato motivos que, no siendo discriminatorios por razón de sexo, justifiquen la no aplicación de la medida, como la pertenencia a otros colectivos con especiales dificultades para el acceso y promoción en el empleo”.



157. Nos remitíamos a la base jurídica sostenida por la Comisión en el Dictamen 64/2004 (párrafos 110 y ss.) para estimar la viabilidad jurídica de la medida. Lo cual se compadecía con las previsiones del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, las directivas europeas relativas a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, la formación y a la promoción profesionales, así como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia recaída en su interpretación —Sentencias de 17 de octubre de 1995, caso Kalanke, y 11 de noviembre de 1997, caso Marschall—.
158. También recordamos que dicho artículo no fue objeto de impugnación en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la LIMH y resuelto por la STC 13/2009, de 19 de enero, porque existía una coincidencia en que no rebasa las exigencias constitucionales.
159. Mayor consideración cabe realizar a los apartados 2, 3 y 4 del artículo 27, cuyo tenor literal expresa:

2. En los procedimientos selectivos de ingreso por turno libre en las categorías bombero o bombera, sargento o sargenta, oficial u oficiala, e inspector o inspectora se determinará el número de plazas que deberían cubrirse con mujeres para cumplir con el objetivo de equilibrar la presencia de mujeres y hombres en el servicio de prevención y extinción de incendios y salvamento correspondiente, conforme a lo previsto en el plan de promoción.

Dicho número de plazas será proporcional a los objetivos perseguidos, no pudiendo ser superior al 40 % de las plazas convocadas ni inferior al porcentaje que se establezca razonablemente atendiendo a los planes de promoción de las mujeres y a los datos estadísticos históricos sobre el porcentaje de mujeres que concurren y superan los procesos selectivos.

Como regla general, en tanto no se elaboren tales planes de promoción de las mujeres el porcentaje mínimo no podrá ser inferior al 25 % siempre que se convoquen más de tres plazas.

3. En los procedimientos selectivos a que se refiere el apartado anterior, la adjudicación de las vacantes convocadas se realizará siguiendo una única lista final de las personas aspirantes, atendiendo al orden de puntuación obtenida y a los criterios de desempate legalmente existentes.



Cuando el objetivo del porcentaje a que se refiere el apartado anterior no se alcanzase atendiendo a lo dispuesto en el párrafo precedente, se dará preferencia a las candidatas mujeres sobre los candidatos hombres hasta cumplir el objetivo perseguido siempre que:

a) Exista una equivalencia de capacitación determinada por la superación de las pruebas y ejercicios de la fase de oposición del sistema selectivo.

b) Ninguna de las candidatas mujeres seleccionadas por aplicación de esta preferencia tenga un diferencial de puntuación en las fases de oposición y, en su caso, de concurso, dependiendo el sistema selectivo, superior al 15 % frente a los candidatos hombres que se vieran preteridos.

c) No concurren en el otro candidato motivos legalmente previstos que, no siendo discriminatorios por razón de sexo, justifiquen la no aplicación de la medida, como la pertenencia a otros colectivos con especiales dificultades para el acceso al empleo.

4. La preferencia a que se refiere el apartado anterior solo será de aplicación en tanto no exista en la categoría y grupo de clasificación a que se refiera la convocatoria del proceso selectivo una presencia igual o superior al 33 % de funcionarias mujeres.

160. Tal y como señalamos entonces, siguiendo la doctrina establecida en la Sentencias 335/2010, de 12 de mayo, y 55/2011, de 26 de enero, de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (TSJPV), no hay duda de que en el caso de establecerse la reserva de plazas a mujeres es necesaria una habilitación legal. Ello deriva, de un lado, de la reserva de ley en materia de estatuto de los funcionarios públicos establecida en el artículo 103.3 de la CE y, de otro, en la doctrina del Tribunal Constitucional que exige una expresa habilitación legal para toda limitación de derechos fundamentales, y, concretamente, en relación con una convocatoria de pruebas específicas.
161. Al respecto, parece oportuno señalar que, tras la aprobación de la LPPV, se han promulgado la modificación de diferentes normas del ámbito de los cuerpos policiales en los que se han incluido medidas similares. En concreto, la Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana; la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las policías locales de



Cataluña; Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears, y Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra. Así como Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad-«Mossos d'Esquadra».

162. Además de lo anterior, en el ámbito específico de los SPEIS, la Ley 2/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público catalana, que modificó la Ley 5/1994, de regulación de los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamentos de Cataluña, incorporó unas medidas cuasi idénticas a las aquí mencionadas. Incluso con un objetivo más ambicioso, pues lo cifra en alcanzar una presencia de mujeres funcionarias igual o superior al 40 % en la categoría objeto de la convocatoria.
163. Más aun, la Ley 2/2021 catalana citada modificó la Ley 17/2003, del Cuerpo de Agentes Rurales, para establecer las mismas medidas con el ánimo de establecer los mecanismos y los recursos para hacer efectivo el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo en el ámbito del acceso al cuerpo.
164. En este ámbito conviene destacar los contenidos de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIEMH), que en su artículo 5 establece el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso al empleo público, en la formación y en la promoción profesionales, y en las condiciones de trabajo, sin que constituya discriminación en el acceso al empleo público, incluida la formación necesaria, “una diferencia de trato basada en una característica relacionada con el sexo cuando, debido a la naturaleza de las actividades profesionales concretas o al contexto en el que se llevan a cabo, dicha característica constituya un requisito profesional esencial y determinante, siempre y cuando el objetivo sea legítimo y el requisito proporcionado”. Por su parte, el artículo 11 ampara la adopción por los poderes públicos de acciones positivas a favor de la mujer, con el fin de hacer efectivo el derecho constitucional de la igualdad, para corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho respecto de los hombres, medidas que serán aplicables en tanto subsistan dichas situaciones y que “habrán de ser razonables y proporcionadas en relación al objetivo perseguido”.
165. Como bien se puede apreciar, no es cuestionable la capacidad legislativa autonómica para incorporar al ordenamiento autonómico este tipo de medidas como las propuestas en el anteproyecto. Esto es, el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas admite que el legislador pueda tomar en consideración el sexo de los aspirantes, si se debe a la naturaleza de las actividades profesionales concretas o al contexto en el que se llevan a cabo,



como dice el artículo 5 de la LOIEMH. También permite la adopción de medidas de discriminación positiva si estas sirven para corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho respecto de los hombres y son razonables y proporcionadas en relación al objetivo perseguido, como proclama el artículo 11 de la LOIEMH.

166. Por tanto, siempre que resulte cauce válido para el logro de la igualdad sustancial prevista por el artículo 9.2 de la CE, no cabe descartar *ad limine* las configuraciones legislativas orientadas a la realización del principio de igualdad reconocido por el artículo 14 de la CE también en ese ámbito.

167. En palabras de la STC 26/2011, de 14 de marzo:

la prohibición de discriminación por razón de sexo (art. 14 CE) tiene su razón de ser en la voluntad de terminar con la histórica situación de inferioridad, en la vida social y jurídica, de la población femenina, singularmente en el ámbito del empleo y de las condiciones laborales, situación que se traduce en dificultades específicas de la mujer para el acceso al trabajo y su promoción dentro del mismo (por todas, SSTC 128/1987, de 16 de julio, F. 5; 19/1989, de 31 de enero, F. 4; 317/1994, de 28 de noviembre, F. 2; 17/2003, de 30 de enero, F. 3; 214/2006, de 3 de julio, F. 2; y 324/2006, de 20 de noviembre, F. 4).

De ahí que hayamos afirmado que la interdicción de la discriminación por razón de sexo implica no sólo la proscripción de aquellos tratamientos peyorativos que se fundan ya en la pura y simple constatación del sexo de la persona, ya en la concurrencia de razones o circunstancias que tengan con el sexo una conexión directa e inequívoca, como sucede con el embarazo, elemento o factor diferencial que, por razones obvias, incide de forma exclusiva sobre las mujeres (SSTC 173/1994, de 7 de junio, F. 2; 136/1996, de 23 de julio, F. 5; 20/2001, de 29 de enero, F. 4; y 41/2002, de 25 de febrero, F. 3, entre otras muchas), sino también la adopción de medidas que tratan de asegurar la igualdad efectiva de trato y oportunidades de la mujer y del hombre, por lo que las medidas legales que tratan de compensar las desventajas reales que para el acceso al trabajo o la conservación de su empleo soporta la mujer a diferencia del hombre no podrían considerarse opuestas al principio de igualdad, sino, al contrario, dirigidas a eliminar situaciones de discriminación existentes, para hacer realidad la efectividad en el disfrute de los derechos exigida por el art. 9.2 CE (SSTC 128/1987, FF. 7 y ss.; 19/1989, F. 4; 28/1992, de 9 de marzo, F. 3; 229/1992,



de 14 de diciembre, F. 2; 3/1993, de 14 de enero, F. 3; y 109/1993, de 25 de marzo, F. 5, por todas).

168. Ahora bien, en la medida en que se incide sobre un derecho fundamental, como lo es el artículo 23.2 de la CE, y a la vista de la conexión reiterada entre el citado derecho y los principios de mérito y capacidad, la carga sobre la justificación del tratamiento diferenciador se hace especialmente rigurosa cuando se maneja una condición personal, como lo es la del sexo, que, en apariencia, no guarda relación directa con tales principios; otro tanto cabe decir de la discapacidad (STC 269/1994) o la edad (STC 75/1983 y 38/2007).
169. La cuestión se traslada a la elección de las medidas para la consecución del objetivo perseguido, pues este no legitima cualquier medida de acción positiva. En nuestro ordenamiento, ha de ser susceptible de lograr el fin legítimo previsto —juicio de idoneidad—, necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia —juicio de necesidad— y, finalmente, ha de ser ponderada y equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores.
170. La preferencia de la mujer en el acceso facilita, sin duda, su ingreso en los SPEIS, revelándose como una medida eficaz, y, por tanto, idónea para alcanzar el objetivo de un mayor equilibrio de hombres y mujeres.
171. En el presente texto se han establecido determinadas medidas tendentes a adecuar los requisitos, adecuándolos a sus características físicas y se ha introducido la incidencia de la regla del género para la resolución de los empates. Si bien, teniendo en cuenta la experiencia acumulada en estos cuerpos, estas medidas han demostrado una eficacia muy limitada en orden a alcanzar los objetivos que pretende lograr el anteproyecto.
172. Es, en definitiva, el último parámetro para enjuiciarla —si impone un sacrificio razonable al derecho fundamental de igualdad en el acceso a funciones públicas o, por el contrario, este resulta excesivo— el que suscita la cuestión más delicada.
173. Ya mencionamos en nuestro Dictamen 130/2011 que la doctrina constitucional en este ámbito era escasa. Y que únicamente se podía acudir a través de la vía del artículo 10.2 de la CE a la del Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), que se ha pronunciado en el ámbito de la Directiva 76/207/CEE.



174. Es relevante en este ámbito la Sentencia Serge Briheche por su vocación recopilatoria:

23. Una acción encaminada a promover prioritariamente a las candidatas en los sectores de la función pública debe considerarse compatible con el Derecho comunitario cuando no conceda de modo automático e incondicional preferencia a las candidatas que tengan una cualificación igual a la de sus competidores masculinos y cuando las candidaturas sean objeto de una apreciación objetiva que tenga en cuenta las situaciones particulares de naturaleza personal de todos los candidatos (véase, en este sentido, la Sentencia de 28 de marzo 2000 [TJCE 2000, 56] , Badeck y otros, C-158/97, Rec. pg. I-1875, apartado 23).

24. Estos requisitos se basan en el hecho de que, al determinar el alcance de cualquier excepción a un derecho fundamental, como el de igualdad de trato entre hombres y mujeres consagrado por la Directiva, es necesario respetar el principio de proporcionalidad que exige que las excepciones no sobrepasen los límites de lo adecuado y necesario para conseguir el objetivo propuesto y exige conciliar, en la medida de lo posible, el principio de igualdad de trato con las exigencias del objetivo perseguido de este modo (Sentencia Lommers [TJCE 2002, 106] , antes citada, apartado 39).

25. El artículo 2, apartado 4, de la Directiva autoriza, por tanto, medidas nacionales en el ámbito del acceso al empleo que, favoreciendo especialmente a las mujeres, están destinadas a mejorar su capacidad de competir en el mercado de trabajo y desarrollar una carrera profesional en pie de igualdad con los hombres. El objetivo de dicha disposición es lograr una igualdad sustancial y no meramente formal al reducir las desigualdades de hecho que pueden surgir en la vida social y, de este modo, evitar o compensar, conforme al artículo 141 CE (RCL 1999, 1205 ter y LCEur 1997, 3695) , apartado 4, las desventajas en la carrera profesional de las personas afectadas (véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de octubre de 1995 [TJCE 1995, 172] , Kalanke, C-450/93, Rec. pg. I-3051, apartado 19, y de 6 de julio de 2000 [TJCE 2000, 166] , Abrahamsson y Anderson, C-407/98, Rec. pg. I-5539, apartado 48)".

175. Teniendo en cuenta todo lo anterior, referido al caso concreto que analizamos, tal y como, consta en el informe de impacto en función del género, las



disposiciones contenidas para promocionar y fomentar la igualdad se diseñan con el ánimo de corregir la infrarrepresentación de las mujeres en los SPEIS. Así como para incrementar la eficacia en la prestación de los servicios mediante unas medidas que, basadas en los planes de promoción que se elaboren al efecto, permitan una mayor incorporación de las mismas.

176. El informe traslada datos elocuentes sobre la infrarrepresentación en los cuerpos y la escasa presencia de las mujeres, siendo prácticamente inexistente, 3 % en 2020. En cuanto a la participación en los procesos selectivos el porcentaje, en el mejor de los casos, no supera el 5 % del total de aspirantes presentados.
177. Así, se actúa en dos frentes. Por una parte, el **artículo 26**, determina que las pruebas deberán garantizar que la persona seleccionada reúna, no sólo las condiciones físicas más apropiadas para el desempeño de la función, sino también las cognoscitivas y psíquicas. Lo que se busca es que las administraciones competentes diseñen procesos selectivos que no estén caracterizados por responder al objetivo de eliminar a aspirantes sobre la base exclusiva de que no reúnen unas condiciones físicas determinadas.
178. Por otra parte, se sigue el modelo diseñado para los cuerpos policiales y los SPEIS catalanes con determinadas particularidades.
179. Se mantiene la característica de otorgar preferencia a la mujer frente al hombre pero condicionada a que (I) no concurra en el otro candidato motivos que, no siendo discriminatorios por razón de sexo, justifiquen la no aplicación de la medida, como la pertenencia a otros colectivos con especiales dificultades para el acceso al empleo; (II) exista equivalencia de capacitación, entendida como la superación de las pruebas y ejercicios de la oposición; (III) obtenga una puntuación en la que el diferencial frente al candidato masculino no sea superior al quince por ciento en la puntuación de la fase de oposición o concurso-oposición.
180. En cuanto al número de plazas con la preferencia es flexible, debiendo ser proporcional a los objetivos perseguidos en el plan de promoción y justificarse la razonabilidad de la medida atendiendo a los datos estadísticos históricos sobre el porcentaje de mujeres que concurren y superan los procesos selectivos.
181. La preferencia es temporal, mientras en el cuerpo, escala y categoría a que se refiera la convocatoria del proceso selectivo las mujeres tengan una presencia igual o inferior al 33 %.



182. Así las cosas, la utilización de un instrumento de rango legal otorga un margen de actuación muy amplio ya que, como hemos dicho en numerosas ocasiones, el legislador no es mero ejecutor de las previsiones de la CE y el EAPV, sino que goza de la llamada libertad de configuración que le permite crear derecho en libertad dentro de un amplio margen de opciones políticas, pero esa libertad no es carente de límites —en este caso, constitucionales y del derecho comunitario—.
183. Asimismo, tal y como hemos señalado, el sexo puede ser utilizado como criterio de diferenciación jurídica, pero el juicio de legitimidad constitucional impone un canon más estricto, un mayor rigor en las exigencias materiales de proporcionalidad si incide sobre derechos o libertades de terceros que, además, son de carácter fundamental.
184. Por último, cuando se actúa sobre derechos fundamentales, la redacción de la norma debe buscar la seguridad jurídica y la certeza del derecho, sin que su ambigüedad pueda dar lugar a distintas interpretaciones y, *a fortiori*, inicuas aplicaciones de su enunciado.
185. Como es fácil comprender y así se desprende de la doctrina constitucional y comunitaria profusamente citada en nuestro dictamen, el juicio sobre medidas legales que establecen medidas de discriminación positiva por razón del sexo es complejo y debe estar presidido por la cautela y la medida que impone el análisis de proporcionalidad.
186. En el análisis del precepto, al igual que ocurre en las diferentes normativas en vigor, el elemento clave sobre el que gira la medida lo constituye, sin duda, la preferencia cuando exista una diferencia menor, en este caso al 15 % en la puntuación. Si olvidar que existen otras normativas que cifran este diferencial en el 20 % con lo cual, en nuestro caso, la diferencia con respecto a la igualdad es menor.
187. Pese a la aparente rigidez del TJCE, en sus sentencias no existe una proscripción absoluta a la posibilidad de otorgar preferencia al candidato infrarrepresentado frente a un competidor del sexo opuesto; lo relevante son los condicionantes que debe reunir la medida para que sea acorde con el principio de proporcionalidad. En concreto, la Sentencia Abrahamsson exige que los candidatos posean méritos equivalentes o sensiblemente equivalentes. Esa acotación, en la que el tribunal emplea una conjunción disyuntiva —la preferencia no se condiciona en exclusiva a la equivalencia—, daría amparo a una preferencia que opera cuando se produzca una diferencia exigua —para colmar el concepto sensiblemente equivalentes—.



188. En ese contexto, el 15 % podría responder, parafraseando al Consejo de Estado, a la moderación objetiva y razonable del principio meritocrático que acepta el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que exige, en todo caso, la idoneidad o capacidad para el puesto a ejercer, pero relativizando de algún modo el mérito, al integrar en él, por así decirlo, la pertenencia al grupo perjudicado, superando, así, un planteamiento puramente individualista de la tutela antidiscriminatoria y recuperando la dimensión colectiva de la discriminación (Dictamen de 22 de junio de 2006).
189. Se trata de un modelo adoptado por una serie de legislaciones y que no ha suscitado mayor controversia en su aplicación. Ciertamente la necesidad de arbitrar medidas que permitan el acceso de la mujer a determinados empleos en los que es necesaria su presencia, pero que históricamente han existido dificultades insalvables para ello, hacen necesario establecer medidas excepcionales que lo permitan.
190. Además, como hemos dicho reiteradamente, al establecer una diferencia no superior al 15 %, la desigualdad es más matizada. No se establece una prioridad absoluta, con lo que se adapta adecuadamente a los parámetros constitucionales de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.
191. Tal y como hemos referido, se establece una medida que dispone un máximo dejando el mínimo a su concreción a la vista de los planes de igualdad y los datos estadísticos históricos, facilitando su mayor adaptación a realidad fáctica de cada proceso selectivo.
192. Se ahuyenta así el riesgo de definir un modelo coherente en abstracto, pero inicuo en su aplicación práctica por proyectarse sobre realidades muy diferentes. La acción positiva persigue la igualdad material y, por tanto, requiere la medida que la consiga.
193. En definitiva, el legislador autonómico está facultado para tomar medidas de discriminación positiva en el acceso a los SPEIS. Ahora bien, la Comisión sugiere que se fundamente convenientemente la necesidad a fin de que las consecuencias jurídicas de la distinción en el criterio de selección que se establecen en favor de la mujer resulten, pese a que implican un sacrificio en la igualdad de trato, adecuadas y proporcionadas y, en definitiva, conformes con los principios constitucionales de libertad de acceso a la función pública en condiciones de igualdad de acuerdo a los principios de mérito y capacidad.



Segunda actividad:

194. Otro de los aspectos a reseñar es la regulación contenida en el artículo 29 sobre la segunda actividad. Más bien, la ausencia de la misma. El artículo determina que “de conformidad con su potestad de autoorganización las administraciones titulares de los servicios podrán regular la segunda actividad”.
195. Es notorio que en la normación relativa a las situaciones administrativas de los funcionarios públicos, tal y como dejó señalado la STC 99/1987, de 11 de julio, deberá ser sólo la ley la fuente introductora de las normas reclamadas por la Constitución, con la consecuencia de que la potestad reglamentaria no podrá desplegarse aquí innovando o sustituyendo a la disciplina legislativa, aunque se admite una intervención auxiliar o complementaria del reglamento, pero siempre que las remisiones “sean tales que restrinjan, efectivamente, el ejercicio de esa potestad (reglamentaria) a un complemento de la regulación legal, que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley, de tal modo que no se llegue a una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir”.
196. Desde luego el legislador no puede limitarse a apoderar a las administraciones titulares de los servicios para que conformen la modalidad, sin predeterminación alguna, pero es evidente también que nada impide que les reconozca un margen de decisión, al estar presente un interés foral y local.
197. La manera de lograr ese objetivo y cohesionarlo con la reserva, como ha sido admitido por el Tribunal Constitucional en otros ámbitos como el tributario o el sancionador (SSTC 233/1999 y 132/2001), consistiría en este caso en establecer los supuestos en los que se puede producir el pase a la segunda actividad, para garantizar la uniformidad esencial de trato que reclama el principio de reserva de ley, que luego serán completados por medio de las disposiciones normativas forales y locales.
198. Se hace preciso insistir en que el anteproyecto debe establecer el régimen común en materia de segunda actividad, aplicable al personal de los SPEIS, al tratarse de una regulación que trasciende el interés foral y municipal, dando cumplimiento asimismo a la reserva de ley, de suerte que es ella la que establece su régimen sustantivo, sin perjuicio de la colaboración del reglamento, pero solo para completar el régimen legal y sin que quepa disponer un régimen distinto e introducir requisitos no previstos en la ley.



199. Entiende la Comisión que la normativa de cada servicio puede aclarar, desarrollar y concretar aspectos del régimen dispuesto en la norma tomando en cuenta las circunstancias particulares de cada uno de ellos y, desde luego, dictar normas procedimentales y organizativas, sin que ello suponga reverencia a su tenor literal, dentro del margen inherente a la autonomía local que la Constitución otorga a los municipios (artículos 137, 140 y 141 CE).
200. Ahora bien, los aspectos nucleares de la ordenación no son disponibles para el normador foral y local ya que obedecen a una política común en materia de los SPEIS que trasciende los intereses de cada servicio y están reservados al legislador.

B) Observaciones de técnica legislativa

201. En lo que se refiere a la técnica normativa, la Comisión considera que el proyecto se ajusta en líneas generales a las directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, (BOPV nº 71, de 19 de abril), aplicables en virtud de la disposición adicional tercera de la LPEDG,
202. Dado el ámbito de aplicación de la norma, en el párrafo segundo de la **exposición de motivos** sería más adecuado referirse a los SPEIS en lugar de a los servicios de bomberos y bomberas.
203. En la propia **exposición de motivos**, las referencias a la Ley de Territorios Históricos y la Ley de Instituciones Locales de Euskadi deberán realizarse de acuerdo a su denominación oficial. Así, 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, y Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi.
204. La mención contenida en la exposición de motivos del Consejo Rector de la AVPE debe realizarse en mayúsculas.
205. Las referencias a la aplicación de diversos artículos de la norma contenidas en el **artículo 13.3** deberán hacerse de manera correlativa.
206. La previsión contenida en el **apartado segundo de la disposición adicional única** debería, en su caso, adecuarse a la realidad normativa existente para alcanzar su objetivo. Así, el desarrollo de las enseñanzas profesionales que se citan ya han sido materializadas mediante Decreto 21/2018, de 20 de febrero, por el que se establece el currículo correspondiente al título de Técnico Superior



de Coordinación de Emergencias y Protección Civil, y el Decreto 22/2018, de 20 de febrero, por el que se establece el currículo correspondiente al título de técnico de Emergencias y Protección Civil.

207. Los apartados finales de la **disposición transitoria segunda** deberían numerar en cifras árabes.
208. La articulación de la **disposición final primera**, debería figurar numerándola con ordinales escritos en letra (Primero, Segundo, ...). Ello con el fin de hacer más sencilla la identificación de la norma de modificación en la modificada.

CONCLUSIÓN

La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de ley de referencia.

Lo que certifico en Vitoria-Gasteiz, en la fecha de la firma, con el visto bueno del Presidente, para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de organización y funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Jesús María Alonso Quilchano,

Secretario

Vº Bº:

Sabino Torre Díez,

Presidente

Firmado electrónicamente