



MEMORIA DEL PROYECTO DE LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

Índice

I. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA.....	8
1. MOTIVACIÓN	8
A. CAUSAS QUE INDUCEN A LA PROPUESTA.....	8
B. INTERÉS PÚBLICO AFECTADO	13
C. IDENTIFICACIÓN DE LOS COLECTIVOS O PERSONAS AFECTADAS POR LA SITUACIÓN Y A LAS QUE LA NORMA VA DIRIGIDA	14
2. LOS OBJETIVOS DE ESTA NUEVA LEY	15
3. ALTERNATIVAS.....	17
II. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.....	18
1. ESTRUCTURA Y CONTENIDO	18
A. TÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES	18
B. TÍTULO II. ACTUACIONES DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL	21
C. TÍTULO III. LOS RECURSOS HUMANOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL	28
D. TÍTULO IV. COMPETENCIAS DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	29
E. TÍTULO V. COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN.....	30
F. TÍTULO VI. RÉGIMEN SANCIONADOR.....	30
G. DISPOSICIONES ADICIONALES, TRANSITORIAS, DEROGATORIA Y FINALES.....	31
2. ANÁLISIS JURÍDICO.....	32
A. HABILITACIÓN NORMATIVA	32
B. RELACIÓN CON EL RESTO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO	34
C. SU RELACIÓN CON EL DERECHO COMUNITARIO.....	46
D. NORMAS QUE QUEDARÁN DEROGADAS	47
3. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.....	47
III. ANÁLISIS DE IMPACTOS	61
1. ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.....	61
A. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES COMPETENCIALES MÁS RELEVANTES QUE SUSCITA EL PROYECTO CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	61
B. DESARROLLO REGLAMENTARIO.....	66
2. IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO.....	67
A. IMPACTO ECONÓMICO GENERAL EN LA RIQUEZA NACIONAL.....	67
B. EFECTOS EN EL DESARROLLO Y LA INNOVACIÓN	69
C. EFECTOS EN LA COMPETENCIA EN EL MERCADO	72



D.	ANÁLISIS DE LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS.	73
E.	IMPACTO PRESUPUESTARIO.	73
3.	IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO	78
4.	OTROS IMPACTOS	78
A.	IMAGEN EXTERIOR DE ESPAÑA.....	78
B.	IMAGEN DE LAS PERSONAS QUE PERTENECEN AL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL.....	78
C.	EN EL TRATAMIENTO DE LOS COLECTIVOS MÁS VULNERABLES.....	78

RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio proponente.	Ministerio del Interior	Fecha	Diciembre de 2014
Título de la norma.	LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL		
Tipo de Memoria.	Normal ☒ Abreviada ☐		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula.	Necesidad de adaptar la Ley 2/85, de Protección Civil, a las necesidades actuales de la sociedad española ante las emergencias y catástrofes		
Objetivos que se persiguen.	1. Establecer el Sistema Nacional de Protección Civil, como modelo nacional mínimo, de manera que sea identificable como tal en todo el territorio y disponible en su integridad de manera rápida y eficaz cuando la gravedad de las circunstancias lo exijan 2. Establecer líneas de actuación para los poderes públicos en el ámbito de la protección civil, en relación con la información y participación de los ciudadanos. 3. Orientar más el sistema de protección civil hacia la prevención y la integración 4. Implicar a la sociedad civil propiciando su participación, reconociendo así que la colaboración ciudadana es imprescindible en todas las fases de la protección civil, para favorecer la resiliencia ante las catástrofes		
Principales alternativas consideradas.	• No aprobar la nueva ley • Hacer una norma que ampliara y, en su caso, modificara la vigente Ley 2/85. • Aprobar una norma completa de sustitución de la anterior.		



CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO

Tipo de norma.	Ley
Estructura de la Norma	La norma se estructura en 50 artículos, 9 disposiciones adicionales, 1 disposición transitoria, 1 disposición derogatoria y 4 disposiciones finales.
Informes recabados.	A través de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios del 18-6-2014 se pidieron observaciones al anteproyecto de ley. Se han recibido: • Presidencia del Gobierno. Departamento de Seguridad Nacional • Ministerio de la Presidencia, con las observaciones de las Delegaciones del Gobierno de Aragón, Canarias, Cataluña, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y Valencia • Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas • Ministerio de Economía y Competitividad • Ministerio de Fomento • Ministerio de Empleo y Seguridad Social • Ministerio de Defensa • Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. AECID • Ministerio de Educación, Cultura y Deporte • Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Inmigración Se ha consultado a las Comunidades Autónomas en reunión mantenida en la Dirección General de Protección Civil y Emergencias y han enviado propuestas por escrito previas y posteriores a la Comisión Nacional de Protección Civil que se celebró el 20-10-2014: • CA de Andalucía • CA de Cataluña • CA de Extremadura • CA de Galicia • CA de Islas Baleares • CA del País vasco • CA Valenciana • CA de Castilla-La Mancha • CA de Cantabria • CA de Madrid • CA de Castilla y León • CA de Canarias • CA de Aragón • CA de la Rioja • CA del Principado de Asturias Además se ha recibido informe de la FEMP con varias

	observaciones	
Trámite de audiencia.	• Cruz Roja Española • Ilustre Colegio Oficial de Geólogos de España • Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) • Consorcio de Compensación de Seguros	
ANALISIS DE IMPACTOS		
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS.	Título competencial prevalente: artículo 149.1.29ª de la Constitución Española	
IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO.	Efectos sobre la economía en general.	• Contribuye a la reducción de costos tanto privados como públicos relacionados con las catástrofes • Favorece nuevas oportunidades para el desarrollo que generarán valor añadido para la riqueza nacional: atrae las inversiones que se orientan hacia entornos seguros y resilientes a las catástrofes • Propicia la innovación permanente, lo que redundará en crecimiento económico, aumento de la competitividad, mejora de los retornos públicos y privados y en las perspectivas de empleo



	En relación con la competencia	☒ la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. ☐ la norma tiene efectos positivos sobre la competencia. ☐ la norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	☐ supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ ☐ incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ ☒ no afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma NO Afecta a los presupuestos de la AGE. NO Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales	☐ implica un gasto: Cuantificación estimada: _____ ☐ implica un ingreso. Cuantificación estimada: _____

IMPACTO DE GÉNERO.	La norma tiene un impacto de género	Negativo ☐ Nulo ☒ Positivo ☐
OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS.	Imagen exterior de España Imagen de las personas que pertenecen al Sistema Nacional de Protección Civil En el tratamiento de los colectivos más vulnerables	



I. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

1. MOTIVACIÓN

a. Causas que inducen a la propuesta

La Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, fue en su momento una apuesta normativa moderna y flexible que pretendía adaptar un modelo centralizado de respuesta pública a las emergencias y catástrofes a otro coherente con el recién creado Estado de las Autonomías. La descentralización de dicha respuesta en los casi treinta años de su vigencia está plenamente consolidada, aunque para ello el Tribunal Constitucional haya tenido dictar varias sentencias que han clarificado las competencias de las distintas Administraciones Públicas en la materia.

Ha tenido la virtud de orientar todo el aparato público de protección ante emergencias hacia las de naturaleza civil, lo que debe ponderarse teniendo en cuenta que en sus orígenes la protección civil se limitaba prácticamente a los riesgos bélicos (defensa pasiva), que eran los que preocupaban a los Estados desde finales del siglo XIX y especialmente en la primera mitad del XX. En esta reorientación ha respondido, por otra parte, a las demandas sociales, que olvidan progresivamente las calamidades de la guerra y los riesgos de la guerra fría, y también ha seguido las tendencias generalizadas en su entorno geopolítico en este tiempo.

Ha posibilitado en estos años la creación de una enorme capacidad de respuesta a las emergencias, como refleja su amplio desarrollo normativo, junto al de las Comunidades Autónomas y a la legislación sectorial para riesgos específicos. Los procesos de planificación a todos los niveles han deparado una eficaz preparación para la respuesta a las emergencias desconocida antes de la Ley. Se han creado nuevos instrumentos al servicio de la protección civil, como la Unidad Militar de Emergencias, los centros de coordinación de emergencias de las Comunidades Autónomas, eficaces servicios municipales de atención de emergencias, redes de comunicación y de alerta, centros de formación para protección civil, que han multiplicado la capacidad de los poderes públicos para prever e intervenir en las emergencias a todos los niveles.

Sin embargo, han sobrevenido en este periodo nuevos factores que inducen a la propuesta de una nueva ley de protección civil.

A) El escenario de la protección civil ha cambiado con respecto a 1985. Se sabe más sobre los riesgos y las catástrofes, fruto de la observación e investigación que se ha desarrollado en las últimas décadas. Objetivamente tienen una enorme trascendencia para los afectados directamente y para el desarrollo de las naciones, como lo acreditan los datos publicados por el Banco Mundial, referidos sólo a las catástrofes naturales en un año, que suponen unos daños equivalentes al 0,6 % de la riqueza mundial y pueden llegar al 5% en casos puntuales, como el tsunami de Japón del año 2011. La previsión es que se acentuará esta tendencia

destructora por la acción de los potenciadores del riesgo¹ o factores subyacentes². En Europa y en España en particular el riesgo de catástrofe se puede considerar moderado³. En un solo año, el 2013, en España, se han producido 32 víctimas mortales como consecuencia de fenómenos meteorológicos adversos (25) y de los incendios forestales y aludes (7); y las ayudas directas del Gobierno de la Nación por catástrofes ascendieron a más de 8 millones de euros a familias, establecimientos y a entidades locales por gastos extraordinarios para la atención urgente de emergencias catastróficas ocurridas en sus respectivos términos municipales⁴. Hay que añadir que el Consorcio de Compensación de Seguros indemnizó en el año 2013 a los afectados por los riesgos extraordinarios por valor de 188 millones de euros.

La información que existe sobre las emergencias y catástrofes es extraordinaria. Los medios de comunicación dan prioridad absoluta a las noticias sobre desastres y hacen un seguimiento riguroso de todas las actuaciones públicas y privadas relacionadas con ellos. Es, en definitiva, material informativo cuyo consumo es y será creciente. El impacto sobre la opinión pública se traduce en una mayor sensibilidad y preocupación sociales por la prevención y adecuada respuesta a las emergencias.

En consecuencia, se han desarrollado exigencias diferentes y mayores que han dado lugar en primer término a una renovación doctrinal importante. Como desarrollo de los planteamientos de la sociología del riesgo de finales del siglo pasado, se están potenciando aspectos sociológicos de los desastres, secundarios hasta hace poco, frente a la visión tecnológica del riesgo dominante. La tecnología ya no es vista como la solución al problema de las catástrofes; al contrario, se la ve como causante de muchas de ellas como evidencian las encuestas de opinión⁵. Conceptos como el de la resiliencia social, en el amplio marco de un enfoque humano de la seguridad, se están abriendo paso en las normas y actuaciones gubernamentales y de las organizaciones supraestatales. Cada vez más se considera a los ciudadanos actores de su propia seguridad ante la constatación de que el estado-nación no puede proveer un servicio público de protección universal ante todo tipo de desastre. Mucho menos si los propios ciudadanos no participan y colaboran en su autoprotección, especialmente los responsables de las actividades que generan riesgo. Y ante la evidencia de los resultados que están teniendo las actuaciones de las comunidades locales y de las organizaciones no gubernamentales basadas en la solidaridad altruista del voluntariado. La necesaria transferencia de parte del riesgo al

¹ Varios autores, Los potenciadores del riesgo, Cuadernos de Estrategia, del Instituto Español de Estudios Estratégicos, nº 159, 2013. Estudio sobre los potenciadores del riesgo que señala la Estrategia Española de Seguridad, aprobada por el Consejo de Ministros del día 24 de junio de 2011: las disfunciones de la globalización, los desequilibrios demográficos, la pobreza y la desigualdad, el cambio climático, los peligros tecnológicos y las ideologías radicales y no democráticas.

² Maskrey, Andrew, Coordinador, *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres*, 2011, Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas, Ginebra, Suiza, pág. 18: “Los factores subyacentes del riesgo como la pobreza, el desarrollo urbano y regional mal planificado y mal gestionado y la degradación de los ecosistemas, siguen aumentando el riesgo”.

³ Consorcio de Compensación de Seguros, La cobertura de los Riesgos Extraordinarios en España, febrero 2012. <http://www.consorsseguros.es>.

⁴ Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 2013, Protección Civil.

⁵ CIS, Barómetro de mayo de 2011, Estudio 2888. Respuestas a la pregunta 25: se teme al calentamiento global, a la contaminación alimentaria, a la construcción centrales nucleares, a los alimentos genéticamente modificados.



sistema de seguros, la complementariedad del vigoroso sistema de prevención de riesgos laborales con el de autoprotección, los nuevos sistemas de protección de infraestructuras críticas estatales o de continuidad del negocio en las empresas son también el resultado del cambio de paradigma desde una intervención reactiva y preventiva exclusiva del Estado, a otro modelo cooperador que integre actuaciones diversas, públicas y privadas, y canalice la participación de la sociedad civil⁶. Todos estos conceptos y actuaciones públicas y privadas se complementan y, en definitiva, potencian la respuesta a las catástrofes. La Ley de protección civil tiene que darles cabida.

Estas exigencias sociales están empujando hacia la renovación, a su vez, de las políticas públicas de protección ante emergencias. El modelo de prevención avanza hacia otro de gobernanza preventiva para integrar las respuestas colectivas, públicas y privadas, a los nuevos riesgos complejos que generan la globalización que, en esencia, son transnacionales y mucho más complejos. Y también demandan una nueva gestión de lo público basada en la calidad y eficiencia del servicio público y la cooperación. Todo ello sólo puede hacerse desde estructuras de gobierno y administración descentralizadas que se adapten a las necesidades reales y faciliten la participación, combinadas con otras que determinen de forma cooperativa las directrices comunes que posibiliten un funcionamiento eficaz de todo el sistema.

Como servicio público la protección civil ha experimentado algunas transformaciones de importancia. Así ha sucedido en los últimos años en muchos lugares, por la preocupación de la población por este tipo de problemas. La respuesta legislativa y administrativa se ha incrementado en paralelo, alcanzando a todas las instancias públicas, inclusive las que hace algunos años carecían casi de toda competencia en la materia. Este es el caso de las Naciones Unidas, que propició el acuerdo gubernamental del Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 para el aumento de la resiliencia de las Naciones y las comunidades ante los desastres, y a través de la UNISDR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres) asume el secretariado de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres como sistema mundial de movilización y coordinación de recursos y seguimiento del Marco de Acción.

La Unión Europea, por su parte, en el año 2009 incorporó la política de protección civil al Tratado de Lisboa. En el año 2001 ya había creado el Mecanismo de Protección Civil de la Unión como medio de apoyo subsidiario para las emergencias a los estados miembros, y a terceros países, y antes había establecido diversas directivas sectoriales sobre riesgos.

También es el caso de Alemania, cuya gestión de las emergencias estaba descentralizada en los *Länder* o Territorios Federados, sin intervención apenas de la Federación o *Bund*. Las graves inundaciones del año 2002 evidenciaron la necesidad de una mayor implicación del Gobierno Federal que en el año 2004 creó la Oficina Federal para la protección de la población civil y la ayuda en caso de catástrofe (*Bundesamt für Zivilschutz*), dependiente del Ministerio del Interior federal, que asume una pluralidad de funciones hasta entonces ajenas a la competencia de la

⁶ Declaraciones del Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon "Las pérdidas económicas que ocasionan los desastres están fuera de control y sólo pueden reducirse en alianza con el sector privado, incluidos los bancos de inversión y las empresas aseguradoras. El sector privado realiza del 70 al 85 por ciento de todas las inversiones mundiales en nuevos edificios, diversas industrias y pequeñas y medianas empresas. Los mercados han asignado más valor a la rentabilidad a corto plazo que a la sostenibilidad y la resiliencia. La reducción del grado de exposición de su inversión frente al riesgo de desastres no es un costo, sino más bien una oportunidad para lograr que esa inversión sea más atractiva a largo plazo".

Federación. La tendencia en Alemania ha sido y es, por tanto, la de incrementar el protagonismo del *Bund* en materia de protección civil, sobre todo en funciones de coordinación y cooperación con los *Länder*, de manera que supone, entre otras cosas, la organización de un sistema administrativo propio, con funciones de información, formación y asistencia, aparte las relativas a la cooperación europea e internacional, sin perjuicio de las competencias de los *Länder* para la gestión de las emergencias.

La participación de la Administración Federal norteamericana ante las emergencias y catástrofes ha evolucionado de forma parecida a la de Alemania. Los Estados y las autoridades locales disponen de sus propios sistemas de protección civil, con sus planes y sus Agencias u Oficinas para la prevención y gestión de las emergencias, como correspondía a su competencia exclusiva en la materia. Ya en la década de los 70, durante la Presidencia de J. Carter, se empezó a construir un sistema integrado federal de gestión de emergencias, pionero en el mundo, ante la preocupación de los ciudadanos por las dimensiones supraestatales de algunas catástrofes. Se creó en 1979 la Agencia Federal de Gestión de Emergencias (*Federal Emergencies Management Agency, FEMA*), como estructura estable y permanente de ámbito federal. A consecuencia del desastre provocado por el huracán Katrina, se potenció la actuación federal en la respuesta a las situaciones de emergencia, adoptando un régimen uniforme de planificación de la acción frente a los desastres por medio de la *National Response Framework*, directriz general, que coordina el esfuerzo de los Gobiernos estatales y locales y del sector privado y establece unos protocolos de actuación en caso de catástrofes; y asumiendo la más alta responsabilidad en la materia en función de la gravedad de la emergencia, situación que se produce con relativa frecuencia.

B) En términos estrictamente jurídicos, ha habido factores imprevistos en 1985, como son la jurisprudencia constitucional, la aparición de una política propia de la Unión Europea y de las Naciones Unidas en materia de protección civil con disposiciones ya aludidas a las que España está obligada a cumplir, y el ambicioso desarrollo de la legislación estatutaria autonómica de segunda generación. Todos ellos exigen una revisión integradora de la ley de protección civil, con una norma del mismo rango.

El propio contenido de la Ley vigente resulta poco concreto y escaso como regulación de esta materia en el ámbito de las competencias legislativas estatales. Hasta ahora ha servido de cobertura a una abundante y variada normativa de desarrollo reglamentario, pero no todas las iniciativas de regulación encuentran en ella una referencia expresa. La definición de los supuestos de emergencia de interés nacional, regulado ahora en una norma reglamentaria, al igual que la constitución de la Unidad Militar de Emergencias, o de los servicios de coordinación de emergencias 112, o determinados aspectos sobre concesión de subvenciones específicas, deben recogerse en norma legal. Incluso si el objetivo fuera solamente regular en la nueva ley las reglas esenciales del conjunto de la normativa reglamentaria vigente, aconsejaría la elaboración de una nueva ley.

C) Los factores descritos han influido durante los últimos años en la conciencia general de la necesidad de una nueva ley de protección civil. Los partidos políticos se han hecho eco de esta necesidad, incorporándola en sus programas electorales por primera vez en las



elecciones de 2008⁷. Entró en la agenda política del Ejecutivo en la IX Legislatura, en la que se iniciaron los trabajos para la elaboración de un nuevo texto legal, al mismo tiempo que se redactaba la primera Estrategia Española de Seguridad, que aprobó el Consejo de Ministros en el año 2011, que ya planteaba la necesidad de revisar la ley vigente de protección civil.

La Legislatura actual se inició con igual demanda de los partidos políticos. El Grupo Popular presentó en abril de 2012 una proposición no de ley en el Congreso de los Diputados *"instando al Gobierno a elaborar una nueva Ley de Protección Civil ... que de respuesta a las necesidades actuales de la población"*; y el Grupo Socialista lo hizo en agosto de ese mismo año en términos equivalentes. El texto aprobado finalmente por el Pleno del Congreso⁸ fue consensuado prácticamente por todos los Grupos Políticos de la Cámara y requiere al Gobierno para que incorpore en una nueva ley de protección civil todos los aspectos que en la vigente o no están regulados o lo están desde visiones mejorables⁹.

En resumen, la decisión de elaborar una nueva ley de protección civil es la consecuencia de unas nuevas necesidades sociales originadas en nuevos escenarios de riesgo, que han reorientado el acervo doctrinal y las políticas públicas sobre emergencias y catástrofes y determinado las propuestas y las agendas políticas en esta dirección.

Las consideraciones anteriores aportan las razones que han inducido a la propuesta de este anteproyecto de Ley. Y la siguiente, sobre la oportunidad de hacerla en estos momentos.

El 31 de mayo de 2013 el Consejo de Ministros aprobó la Estrategia de Seguridad Nacional que sustituye a la del año 2011. Reitera como objetivo para la seguridad nacional establecer el sistema de protección civil (de protección ante emergencias y catástrofes, como lo denomina ahora) y entre sus líneas de actuación estratégicas determina la de actualizar y perfeccionar el marco jurídico vigente. Se mantiene, por tanto, la misma voluntad que se ha descrito

⁷ El PSOE se planteaba aprobar una *"Ley de Cooperación entre las Administraciones Públicas en materia de Protección, que permita la ayuda solidaria entre las Administraciones; que establezca las fórmulas de cooperación del Estado con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, la cooperación internacional en materia de catástrofes, la Conferencia Sectorial en materia de protección Civil y las formas de intervención de los medios estatales"*. El Partido Popular propugnaba crear un *Fondo Nacional para la Prevención de Riesgos Naturales, en colaboración con las diferentes Administraciones, lo que llevaba implícito abordar las oportunas reformas legales*. E Izquierda Unida incluyó en su programa político la *"reforma y actualización de la Ley de Protección Civil que facilite un funcionamiento casi automático, eficaz, rápido y coordinado ante cualquier emergencia, porque este servicio está muy descentralizado en su dotación de recursos, pero demanda coordinación en la explotación de recursos humanos y materiales supra CC.AA y en las innovaciones técnicas y tecnológicas y en la formación de calidad con facilidad de intercambio"*.

⁸ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2012 X Legislatura. Núm. 55, Sesión plenaria núm. 51 celebrada el miércoles, 11 de septiembre de 2012

⁹ *"- que incorpore los nuevos riesgos como posibles factores desencadenantes de grandes catástrofes, acorde con los requerimientos actuales en materia de emergencias; - que revise la actual estructura de gestión de grandes catástrofes haciéndola más moderna, interdepartamental y que atienda a criterios de eficiencia económica y fomente el diálogo y cooperación permanente entre las Administraciones Públicas y los operadores de infraestructuras y servicios, así como que establezca los mecanismos de coordinación y colaboración de los distintos órganos y administraciones competentes; - que tenga en cuenta la realidad competencial de nuestro país; - que tenga en consideración las recomendaciones y análisis que emanan de la Estrategia Española de Seguridad; - que incluya el marco internacional de protección civil y especialmente en el nivel europeo; - que recoja los elementos esenciales que deben reunir los Protocolos de coordinación de todas las instituciones a nivel nacional implicadas en una gran emergencia, incluyendo las fórmulas de incorporación de los responsables de las distintas Administraciones Públicas que se vean afectadas, con el fin de hacer más eficaces y eficientes los mecanismos de alerta y respuesta, y siempre con total respeto a las competencias propias de las mismas, así como los elementos esenciales de los protocolos de coordinación institucional cuando se trate de colaborar en acciones de intervención frente a catástrofes fuera de nuestras fronteras, buscando la profesionalidad y el ejercicio para fortalecer el conjunto del sistema de protección civil; - que reconozca a la Escuela Nacional de Protección Civil como un instrumento vertebrador de la formación especializada y de mandos de alto nivel; - que respete en todo caso las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, siempre bajo la interpretación del Tribunal Constitucional de estas competencias; - que potencie los mecanismos de colaboración entre CC.AA y Estado."*

anteriormente y, además, se propone reformar paulatinamente el Sistema de Seguridad Nacional, adaptando toda la normativa aplicable por medio de una Ley Orgánica de Seguridad Nacional. Esta Ley Orgánica afectará sustancialmente a la presente Ley del Sistema Nacional de Protección Civil que debe ser coherente jurídicamente con aquélla tanto por jerarquía normativa como por el objeto mismo de la norma, el sistema de protección civil, que constituye en realidad un subsistema del de seguridad nacional. Esta Ley Orgánica, con referencia en las competencias que establecen las Sentencias del Tribunal Constitucional citadas y de los Estatutos de Autonomía vigentes en materia de protección civil, sentará las bases jurídicas precisas para las actuaciones integradas e integrales de los poderes públicos ante las emergencias y catástrofes, en el marco superior de la seguridad nacional. El presente anteproyecto de Ley cumple el objetivo de la Estrategia de Seguridad Nacional en materia de protección de los ciudadanos ante las emergencias y catástrofes estableciendo el Sistema Nacional de Protección Civil.

La oportunidad de promulgar una nueva Ley de Protección Civil en estos momentos es incuestionable, una vez definidos los objetivos estratégicos de la seguridad nacional en la citada Estrategia.

b. Interés público afectado

El servicio público de protección civil incide de manera sustancial en el ámbito de la seguridad entendida como una necesidad humana objetiva de evitar las amenazas provocadas por fuerzas consideradas hostiles para la vida de las personas y sus bienes; y subjetiva de tener confianza, estabilidad y previsibilidad en su entorno, que son imprescindibles para el mantenimiento de su propia identidad e independencia, esenciales para la libertad. Proveer la infraestructura de previsión y reacción necesarias para que el ciudadano no vea recortada su libertad por las amenazas constantes de riesgos catastróficos, es uno de los fundamentos del Estado que, además, lo legitima en la medida que alcanza este objetivo. Para este fin, esta Ley, como actuación básica del Estado, articulará la intervención de los poderes públicos en conjunción con las aportaciones privadas. Afecta directamente al interés público, por tanto, en una materia sustantiva como es la seguridad de las personas y sus bienes ante amenazas de desastres. Y, en la medida que forma parte de la seguridad nacional, también contribuye a la preservación del propio Estado, como queda reconocido en la Estrategia de Seguridad Nacional.

Por otra parte la protección civil constituye un elemento intangible de la infraestructura para un país que puede condicionar otras políticas ligadas directamente al desarrollo económico. Un país en donde las personas están y se sienten razonablemente protegidos de estas amenazas, un territorio seguro en fin, atrae la actividad económica, especialmente el turismo, como lo demuestran los datos de la Agencia Japonesa del Turismo publicados por la prensa, según los cuales el índice de llegada de turistas a Japón se desplomó en un 70% interanual tras el 11 de marzo de 2011, fecha del tsunami y posterior catástrofe nuclear, y finalizó el año 2011 con un 20% de turistas menos que en 2010¹⁰. En consecuencia, la ley que regula el sistema de

¹⁰ EL MUNDO, 16-3-2012. Titular: “El turismo en Japón continúa su caída ante el persistente temor a la radiación”.

La confianza y la seguridad para el turismo no estriba en que no vuelva a ocurrir un tsunami, que volverá, sino en la capacidad del país en anticiparse, en predecir razonablemente la recurrencia de desastres del mismo tipo o de otros, en la de responder adecuadamente cuando ocurran y en la de recuperarse rápidamente después.



protección civil afecta indirectamente a la política económica general, en particular a la de turismo que para España es sustancial, así como a la de imagen de solvencia sociopolítica y económica de país, que se traduce en beneficios socioeconómicos tangibles generales, como se verá con más detalle en el apartado de impacto económico general.

c. Identificación de los colectivos o personas afectadas por la situación y a las que la norma va dirigida

Como servicio público, la protección civil abarca a todas las personas que puedan ser afectadas por situaciones de riesgo de emergencias y catástrofes dentro del territorio de aplicación de la Ley que lo regula. Para todas, la Ley establece derechos y obligaciones, especialmente el de información y el de colaboración.

Como sistema, está formado por todas aquellas personas que intervienen en alguna de las fases de la catástrofe. En general, está asimilado socialmente a la Administración Pública, que lo gestiona de forma directa o indirecta. Los Servicios Públicos que se dedican a ello en la fase de atención a las emergencias están encuadradas en organismos que se determinan en el artículo 20 de la propia Ley, a los que hay que añadir los voluntarios de protección civil dependientes de los ayuntamientos. Exceptuando los Servicios Técnicos de Protección Civil y Emergencias de todas las Administraciones Públicas, los Servicios de Extinción de Incendios Forestales y la Unidad Militar de Emergencias, todos los demás operan en las emergencias y catástrofes cuando se producen, atendiendo con mayor o menor dedicación otro tipo de servicios públicos, como los centros de atención de emergencias 112, la policía o los sanitarios. La complejidad del sistema, la indeterminación de los límites del campo ocupacional y los diferentes grados de dedicación, hacen muy difícil la cuantificación de las personas que desempeñan actividades relacionadas con las emergencias en España. Pero puede hacerse una aproximación a la cifra total siguiendo estudios de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias sobre necesidades de formación en la materia que señalan la cifra de setenta mil personas con ocupación profesional mayoritaria en las emergencias y otras veinticinco mil pertenecientes a agrupaciones municipales de voluntarios de protección civil. No se incluyen las Fuerzas Armadas, excepto la UME, ni las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad nacionales, regionales y locales, ni la totalidad de los miembros del sistema sanitario.

A las correspondientes a la determinación legal antedicha, hay que añadir las personas que desde el sector público se dedican al estudio, previsión y alerta de los riesgos de catástrofes, diseminadas por múltiples organismos, como el Consejo de Seguridad Nuclear, las agencias de meteorología del Estado y Cataluña, Instituto Geográfico Nacional, Instituto Geológico y Minero, Instituto Geológico de Cataluña, etc.; y las que se encargan del sistema de aseguramiento de catástrofes desde el Consorcio de Compensación de Seguros.

La participación de la empresa privada en la protección civil es importante, aunque deberá crecer mucho más en la medida que se responsabilice de su autoprotección, especialmente en las actividades que generen riesgo. Nada más que en este sector deberán implicarse y, por tanto, integrarse en el sistema de protección civil, instalaciones nucleares y radiactivas, establecimientos en los que intervienen sustancias peligrosas, explosivos, actividades de gestión

de residuos peligrosos, infraestructuras energéticas e hidráulicas (presas y embalses), explotaciones e industrias relacionadas con la minería, instalaciones de utilización confinada de organismos modificados genéticamente, y de obtención, transformación, tratamiento, almacenamiento y distribución de sustancias o materias biológicas peligrosas, actividades de espectáculos públicos y recreativas, actividades e infraestructuras de transporte (túneles, puertos comerciales, aeropuertos, estaciones e intercambiadores de transporte terrestre, líneas ferroviarias metropolitanas), etc., actividades todas ya sujetas a autorización y obligadas a planificar su propia autoprotección. Muchas de ellas, las mayores, tienen organizados sus propios servicios de prevención e intervención ante emergencias (complejos petroquímicos, centrales nucleares, grandes centros industriales), y las de menor dimensión los contratan normalmente con empresas especializadas en seguridad.

Esta actividad planificadora y de mantenimiento de los planes y de gestión de las propias emergencias en las empresas generará la necesidad de profesionales capacitados y acreditados específicamente en materia de emergencias, cuyos informes y dictámenes técnicos avalarán la corrección y calidad de las medidas preventivas que se deban adoptar en cada caso.

Hay que subrayar en este apartado la participación creciente de las organizaciones no gubernamentales que están especialmente preparadas para la atención humanitaria, fundamental en la fase inmediatamente posterior a la catástrofe, con especial mención a la Cruz Roja.

Otro colectivo importante es el que se dedica a tiempo total o parcial a la formación en materia de emergencias y que no pertenecen a los colectivos anteriores. Aprobadas en el año 2013 por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte las titulaciones oficiales de formación profesional de protección civil, pronto habrá un colectivo importante de profesionales que se dedicarán a esta labor, dentro del sistema educativo; y dentro del sistema de empleo, se dedicarán también muchos formadores y empresas de formación a impartir los certificados de profesionalidad vigentes.

2. LOS OBJETIVOS DE ESTA NUEVA LEY

El objetivo sustancial de esta nueva Ley es mejorar el modelo nacional mínimo de servicio público de protección civil previsto en la Sentencia del Tribunal Constitucional 133/1990, de manera que sea identificable como tal en todo el territorio y, lo que es más importante, disponible en su integridad de manera rápida y eficaz cuando la gravedad de las circunstancias lo exijan. Para ello persigue:

- Potenciar los subsistemas autonómicos y locales que lo integran y que han tenido en los últimos decenios un desarrollo cuantitativo y cualitativo importantísimo, pero que conviene estructurar sus capacidades para obtener de todo el conjunto la mayor eficiencia posible. Todos ellos intervendrán en todos los tipos de emergencias, exceptuados los declarados de competencia exclusiva del Estado, y en todas sus fases en función de la envergadura de la emergencia que se produzca o se prevea.



- Articular todas las actuaciones del sistema de protección civil, robusteciendo los elementos de coordinación ya experimentados, como la planificación sistémica de los riesgos y las respuestas a ellos y la Comisión Nacional de Protección Civil.
- Integrar todos los esfuerzos públicos y privados e integrarse en marcos más amplios de actuación para atender a las emergencias más graves. Para ello deberán realizarse procesos comunes de dirección y evaluación del sistema acordados cooperativamente en el seno de la Comisión Nacional de Protección Civil y compatibles con la estructura competencial descentralizada, los cuales permitirán una gestión de todos los recursos más armónica y eficiente. La Ley establece la Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil como marco de referencia en la materia que permitirá alinear, integrar y priorizar los esfuerzos y así optimizar los recursos disponibles, que deberá integrarse en la Estrategia de Seguridad Nacional y recoger las directrices de la política de protección civil de la Unión Europea y de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas.
- Reconocer la importancia para el buen funcionamiento del sistema de protección civil de unos recursos humanos profesionales y voluntarios, debidamente capacitados y motivados. A este fin la Ley define cuáles son los servicios públicos que intervienen en las emergencias como base para que se conjugue una formación especializada común de todos sus componentes, en el marco del sistema educativo, que asegura el reconocimiento oficial mutuo. La formación común potenciará a medio plazo la coordinación y la calidad en las actuaciones en todo tiempo y lugar.
- Finalmente, la nueva norma atiende las recomendaciones de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, al incorporar medidas específicas de evaluación e inspección del Sistema Nacional de Protección Civil, de colaboración interadministrativa en el seno de la Red de Alerta Nacional de Protección Civil y de integración de datos de la Red Nacional de Información sobre Protección Civil

Otro objetivo de la Ley es establecer líneas de actuación de referencia para los poderes públicos en el ámbito de la protección civil. Aunque la información y participación estén en parte ya reconocidos en otras disposiciones legales vigentes, era preciso establecerlas en ésta junto al genérico de protección en caso de emergencia, para subrayar el papel central del ciudadano en la acción del sistema de protección civil, como expresa la exposición de motivos.

Orientar más el sistema de protección civil hacia la prevención es otro de los objetivos que se propone esta Ley. Si la Ley anterior puede calificarse como de la planificación como medio para la coordinación de un servicio público que se deseaba descentralizado, ésta deberá reconocerse por el gran esfuerzo que supone en materia de prevención e integración. Crea nuevos instrumentos para este fin, como la obligación que se impone a determinadas actividades catalogadas que generen riesgo a contar con un estudio sobre las previsiones de impacto que generará sobre los riesgos reconocidos en la zona en donde se vaya a implantar, previo a la obtención de la licencia de actividad; la Red Nacional de Información sobre Protección Civil, para integrar toda la información disponible sobre los riesgos y los medios para hacer frente a las emergencias; y el Fondo de Prevención de Emergencias cuya creación evidencia la orientación

preventiva del sistema de protección civil que pretende la norma, sin menoscabo del fondo de contingencia y otros imprevistos que reconocen los Presupuestos Generales del Estado para el caso de atención a las catástrofes una vez ocurridas. Se mantienen y mejoran otros recursos preventivos ya previstos en la normativa anterior y descritos en la exposición de motivos de la Ley: la planificación, especialmente la de autoprotección, la inclusión en los currículos escolares de contenidos sobre autoprotección y primeros auxilios; programas de información preventiva y de alerta; Red de Alerta Nacional de Protección Civil que se apoyará en la red de centros de coordinación de emergencias de las comunidades autónomas como canales privilegiados de comunicación inmediata a quien corresponda.

Implicar a la sociedad civil propiciando su participación, reconociendo así que la colaboración ciudadana es imprescindible en todas las fases de la protección civil, personalizada o articulada a través de organizaciones o asociaciones que defiendan intereses colectivos. La resiliencia, como bien común de las sociedades frente a las catástrofes, sólo es posible desde la concienciación de sus ciudadanos de las amenazas a que están sometidos y de su capacidad de enfrentarse a ellas y de recuperarse cuando ocurren las emergencias. Es un objetivo de la Ley alcanzar esta concienciación por medio de la participación y de la información, sin que ello suponga mengua de la responsabilidad que en todo momento deben mantener los poderes públicos.

3. ALTERNATIVAS

Evidentemente la primera alternativa era mantener vigente la Ley 2/85, de Protección Civil, es decir, no cambiar el marco legal en esta materia. Ya se han expuesto las razones de diversa índole que aconsejaban lo contrario. El régimen normativo vigente hasta ahora no tiene todas las herramientas necesarias para responder adecuadamente a la nueva realidad de las emergencias y catástrofes en España. Las dos Estrategias de Seguridad Nacional han coincidido en la necesidad de "actualizar y perfeccionar el marco jurídico de la protección ante emergencias y catástrofes". No hacerlo, en consecuencia, limita las posibilidades de mejora de un sistema de protección civil que ha dado muestras de gran vigor y adaptación, pero que necesita mayor énfasis en la prevención, integrar todas sus capacidades e integrarse más en los sistemas internacionales y, en definitiva, en el sistema de seguridad nacional.

Otra alternativa que se manejó en los comienzos del proceso de elaboración del anteproyecto de ley fue la de hacer una norma que ampliara y, en su caso, modificara la vigente Ley 2/85. Teniendo en cuenta el gran calado de los contenidos a introducir y a modificar con la nueva regulación, desde el principio no pareció la mejor, a la vista de las Directrices de Técnica Normativa dictadas por la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia¹¹, que establecen como norma general, que *"es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones"* y que *"las modificaciones muy extensas deben generar una norma completa de sustitución"*.

La tercera alternativa, la adoptada, es establecer una norma completa de sustitución de la anterior. Aparte de los condicionamientos referidos de técnica normativa, resulta la forma más

¹¹ RESOLUCIÓN de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, directrices 50 y 54.



adecuada para alcanzar los objetivos previstos en función de los análisis de necesidades. No es razonable mantener una respuesta normativa limitada para una realidad social y jurídica que exige estructuras y formas más flexibles que permitan la interconexión de los recursos habilitados en las últimas décadas en materia de protección civil y su integración en sistemas más amplios que son más adecuados para responder a los riesgos y amenazas actuales. Se trata, pues, de dar un nuevo impulso a la protección civil sobre las bases del modelo que diseñó la anterior Ley. Para ello se necesita un nuevo texto legal que lo sustituya aprovechando sus logros: el modelo descentralizado de la protección civil establecido en el año 1985, como consecuencia de los preceptos constitucionales, se refuerza y clarifica procurando mejorar su eficiencia; las estructuras de previsión de los riesgos y de planificación de la respuesta, de gran desarrollo en estos años, se mantienen y mejoran con su integración sistémica; la respuesta a las emergencias y catástrofes, en la que España ha demostrado hasta ahora su plena autonomía, mejora con la incorporación en este nuevo texto legal de nuevos recursos de intervención y coordinación. Se refuerza, sin embargo, con nuevas herramientas de previsión y prevención y con una formación común para todos los que intervienen en el sistema. En definitiva, con esta alternativa se consolidan los objetivos que pretendía la anterior y se ponen las bases para alcanzar otros que responden a las necesidades actuales de la sociedad española en esta materia.

II. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.

1. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El anteproyecto de ley se estructura en seis Títulos, con un total de cincuenta artículos, nueve disposiciones adicionales, una disposición transitoria, otra derogatoria y cuatro finales.

a. Título I. Disposiciones generales

Este Título tiene carácter eminentemente programático. Introduce varias novedades significativas con respecto a la Ley anterior. Mantiene la definición de la protección como servicio público, pero establece que su marco de actuación es la política de seguridad pública, en coherencia con la Constitución, como ya se declaraba en la exposición de motivos de la Ley anterior.

El artículo 1, además de definir la protección civil, determina el objeto de la Ley que es crear y regular el Sistema Nacional de Protección Civil, como instrumento para conseguir el objeto de la protección civil, aparte de regular las competencias de la Administración General del Estado en la materia.

La Ley anterior sólo se refiere al sistema de protección civil en la exposición de motivos, pero en ningún caso establece en qué consiste. Era necesario por tanto no sólo declarar la voluntad de poner en funcionamiento dicho sistema, sino precisar sus actuaciones y principios que las deben orientar, que es lo que esta Ley hace en el artículo 3 y todo el Título II, y determinar los servicios públicos y recursos humanos que lo componen en el Título III. El anteproyecto refuerza la idea sistémica, además, llevándola a la propia denominación de la Ley. Asegura su funcionamiento

armónico en el artículo 4 mediante la Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil, transversal a todas las Administraciones Públicas competentes, cuyas líneas básicas, directrices para su implantación, seguimiento y evaluación se acordarán en la Comisión Nacional de Protección Civil como garante de la coordinación general del Sistema Nacional de Protección Civil. Este instrumento es una novedad importante del anteproyecto de ley en la línea de los que ya utilizan con éxito otros sistemas nacionales complejos que son sustanciales para su funcionamiento eficaz y armónico, para optimizar sus recursos y determinante de que todas las actuaciones y medios estén orientados prioritariamente a reducir en forma permanente y sostenible los riesgos y las vulnerabilidades que afecten a la población y a los bienes protegidos y a aumentar la capacidad individual y colectiva de reacción ante las catástrofes, como se declara en la exposición de motivos.

No excluye, pero no lo regula, el papel del Sistema Nacional de Protección Civil en los casos de guerra, estados de alarma excepción y sitio, porque ya lo está en las correspondientes leyes orgánicas de Defensa Nacional¹² y de alarma excepción y sitio¹³, además de los tratados internacionales suscritos por España¹⁴.

El artículo 2 se ha dedicado a definir los términos más importantes que se emplean en la disposición con el fin de clarificar conceptos y ayudar a la interpretación de este texto legal. Se incorpora la definición de emergencia como fase de la protección civil previa a la catástrofe. Está siendo utilizada cada vez más como término genérico que incluye aquellas situaciones de peligro inminente de poca envergadura que pueden ser atendidas con medios ordinarios de las Administraciones Públicas más próximas y las que requieren aportación de medios extraordinarios para evitar la catástrofe o mitigarla.

El artículo 5 establece las líneas de actuación prioritarias de los poderes públicos en el ámbito de la protección civil. Su inclusión en el anteproyecto subraya el papel que se asigna a la política de protección civil en torno al ciudadano como eje sustancial de su actividad, que no excluye al del Estado, aunque éste es más propio de las políticas de seguridad nacional.

La protección ante emergencias y catástrofes que se establece en este artículo 5 se fundamenta en el artículo 15 de la Constitución, que obliga a los poderes públicos a garantizar el derecho a la vida y a la integridad física como derecho fundamental, con las limitaciones propias de la disponibilidad de medios en cada situación.

La información en la protección civil es capital. En el anteproyecto de ley se cambia el papel del ciudadano ante la información. Si antes se consideraba sólo como un portador de información que debía suministrar al Estado para que éste pudiera elaborar y ejecutar normas, listas, catálogos y planes de protección civil, es decir, sujeto al deber de informar asegurado por el régimen sancionador; en la actual se amplía su papel al exigir a los poderes públicos a que se le informen de los riesgos que le puedan afectar y de las medidas de autoprotección y prevención que se adopten, cuyo cumplimiento se asegura al obligar a titulares de centros, establecimientos

¹² Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de Defensa Nacional

¹³ Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio.

¹⁴ Protocolo I de 1977, adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales. Define el papel de la protección civil en caso de conflictos bélicos.



y dependencias en que se realicen actividades que puedan originar catástrofes a informar a los ciudadanos potencialmente afectados de los riesgos y medidas de prevención adoptadas, y a que adopten los medios necesarios para avisar del peligro inminente y a los medios de comunicación a colaborar en la difusión de informaciones preventivas y operativas.

Se regula especialmente que los poderes públicos velen porque los familiares o personas allegadas a las víctimas de una catástrofe sean informados lo más rápido posible acerca de tal identificación, como respuesta a la demanda social puesta de manifiesto en los graves accidentes con múltiples víctimas, en correlación con otras disposiciones que persiguen el mismo fin¹⁵.

La participación que establece el anteproyecto pretende ir más allá de la pura forma administrativa del trámite de audiencia en la elaboración de las disposiciones de carácter general, de carácter preceptivo por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La participación ciudadana en particular en la fase de planificación para la emergencia ha demostrado ser muy eficaz por cuanto permite recoger todo el acervo de memoria histórica de las comunidades locales en cuanto a desastres sufridos con anterioridad que son inapreciables para una preparación eficaz frente a las futuras. La participación, por otra parte, es un potenciador para la colaboración, especialmente la voluntaria. El anteproyecto de ley recoge este principio de actuación que deberá ser adaptado en cada una de las actuaciones del sistema de protección civil que se desarrollen reglamentariamente.

Los artículos 6 y 7 establecen los deberes de colaboración y de cautela y autoprotección que ya se previeron en el anterior texto legal. El incumplimiento de estas obligaciones está recogido como supuesto de infracción en el régimen sancionador que está contenido en el Título VI. No obstante el anteproyecto introduce varias innovaciones. La obligación de colaborar en la protección civil de manera especial a desempleados y jóvenes en situación de prestación social sustitutoria, deja de estar vigente por haber desaparecido el servicio militar obligatorio en el segundo supuesto y porque no se ha utilizado la primera posibilidad por las dificultades de hacerla efectiva en el caso de una emergencia.

La colaboración especial que se exige en la Ley anterior a los servicios de vigilancia, protección y lucha contra incendios y a la Cruz Roja y otras entidades públicas cuyos fines estén relacionados con la protección civil, se hace extensiva en la presente a todos los servicios que hacen frente a los riesgos de catástrofe de todas las empresas, sean públicas o privadas, pudiendo ser incluidos en los respectivos planes de protección civil.

Se ha regulado una situación muy frecuente en la que los servicios de intervención en emergencias tienen que entrar en domicilio para evacuar a personas en peligro que no quieren o no pueden hacerlo, poniendo en colisión sus derechos a ser protegidos por el Estado y el de inviolabilidad del domicilio particular. Se aplicará lo dispuesto por la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana. Por otra parte en el anteproyecto de ley se limita la vigencia de todas las medidas restrictivas de derechos personales y materiales al

¹⁵ Real Decreto 32/2009, de 16 de enero, por el que se aprueba el Protocolo nacional de actuación Médico-forense y de Policía Científica en sucesos con víctimas múltiples

tiempo estrictamente necesario para hacer frente a la emergencia o catástrofe, en su caso, y exige proporcionalidad en su aplicación.

Ya se ha hecho mención al analizar la información como principio de actuación de los poderes públicos del deber que se establece en el anteproyecto de ley a los titulares de centros, establecimientos y dependencias cuyas actividades generen riesgo de catástrofe de informar a los ciudadanos que pudieran ser afectados de los riesgos y las medidas de prevención adoptadas y de dar cuenta de ello a la Administración competente. Y de instalar y mantener a su cargo sistemas de aviso a la población en el área que pudiera verse afectada por la catástrofe. Ambos deberes derivan, además de principios de equidad, de los nuevos planteamientos en la gestión del riesgo, por los que se obliga a quienes generan riesgos, como a los que contaminan, a corresponsabilizarse de su evitación y, en su caso, de sus consecuencias.

Se introduce por primera vez los deberes de cautela y autoprotección con carácter general. El primero es de especial importancia en aquellas actividades cuyos resultados no son previsibles, como la investigación de vanguardia en determinadas materias cuyos resultados pueden ser letales. Se obliga, por tanto, a quienes las realizan a ser prudentes para evitar la generación de riesgos. El deber ciudadano de evitar la exposición a los riesgos es un signo de madurez cívica que comporta tener información sobre los riesgos y sobre las conductas para soslayarlos.

b. Título II. Actuaciones del Sistema Nacional de Protección Civil

A diferencia de la Ley anterior, en el anteproyecto de ley se determina de manera completa y ordenada secuencialmente las cinco actuaciones de los poderes públicos en la materia que ya se enunciaron en el artículo 3.1., siguiendo el ciclo clásico de las fases de gestión de las emergencias y catástrofes. De las cinco actuaciones, sólo dos habían sido reguladas como tales, la planificación y la prevención, en el texto legal anterior. Por lo tanto es una de las grandes innovaciones de esta Ley que persigue en este aspecto definir con claridad las actividades del Sistema Nacional de Protección Civil, lo que junto a la concreción en el Título III de los servicios públicos que deben llevarlas a cabo, suponen un gran avance en la determinación de su campo de acción.

Además el presente anteproyecto de ley establece en este Título II una actuación más, la evaluación e inspección del sistema, que debe corresponderse con las estrategias de protección civil previamente aprobadas a las que se ha aludido en el análisis del Título anterior y que completan un concepto avanzado de gestión integral e integradora de todas las partes del sistema, que puede ser dirigido de manera flexible y abierta a cubrir las necesidades de protección de los ciudadanos y rinde cuentas de esa responsabilidad, a lo que se refiere la Exposición de Motivos de la Ley.

Capítulo I. Anticipación

Uno de los objetivos que define el anteproyecto de ley es orientar más el sistema de protección civil hacia la prevención, a la vista de que las actuaciones en esta materia previstas en la Ley anterior son insuficientes para la demanda ciudadana general en materia de seguridad. En este sentido se ha configurado la fase de anticipación como una actuación independiente y previa a la de prevención que tiene por finalidad prever los riesgos en un territorio concreto por medio de su



conocimiento histórico y actual. No es posible diseñar e implantar políticas de prevención eficaces si previamente no existe un acervo de conocimientos sobre los riesgos a disposición de los que tienen la responsabilidad de dichas políticas de prevención.

La información en materia de desastres es un bien común que debe ser administrado con criterios cooperativos y no competitivos, y con esquemas abiertos predispuestos, incluso, a compartirla en ámbitos internacionales, de acuerdo con el principio de reciprocidad. La actuación anticipatoria en esencia supone generar, administrar y compartir el conocimiento sobre los riesgos y las catástrofes. Para este fin se crea la Red Nacional de Información sobre Protección Civil como instrumento de interconexión de todos los datos sobre riesgos, emergencias y catástrofes ocurridas o previsibles, que asegure que la información necesaria para la gestión de la protección civil esté disponible para todos siempre que la necesiten.

El anteproyecto de ley obliga a todas las Administraciones Públicas competentes, y a través de ellas, a todas las fuentes de información sobre protección civil a aportar los datos necesarios para constituir dicha Red, y asegura el acceso de todos los agentes del Sistema de acuerdo con los criterios de gestión que se acuerden en la Comisión Nacional de Protección Civil. Se trata, en definitiva, de racionalizar la información que dispone actualmente el Sistema Nacional, que es abundante, pero que no está debidamente estructurada. Para este fin se habilitará un plan nacional de interconexión de datos gestionado por el Ministerio del Interior, como se establece en el artículo 18.

Capítulo II. Prevención

El objetivo de toda política pública de seguridad es reducir la ocurrencia de eventos catastróficos, en la medida que la tecnología, el comportamiento colectivo o cualquier otra industria humana de manera directa o indirecta pueda hacerlo. Pero, sabiendo por la experiencia y por la ciencia, que toda catástrofe, especialmente las naturales, tiene su recidiva antes o después, el gran esfuerzo de los poderes públicos se encaminará a restringir las vulnerabilidades para minimizar el impacto de los desastres.

Esta moderna forma de entender la política de protección civil ha dado grandes resultados. La frecuencia de los sucesos catastróficos está aumentando exponencialmente desde los años 70 del siglo pasado. Sin embargo, se están reduciendo persistentemente su mortalidad y morbilidad. A ello han contribuido las políticas públicas de prevención que empezaron a implantarse en las últimas décadas del siglo pasado y al efecto de actuaciones públicas y privadas de ellas derivadas, como las que estableció la Ley 2/85 en su artículo catorce.

Como resultado tangible de aquéllas, disponemos de unos encargados de la atención de las emergencias altamente capacitados por medio de la formación y del entrenamiento en ejercicios y simulacros, como consecuencia de que ha sido y es su proceder común como se establece en los distintos tipos de planes de preparación para las catástrofes. La población, especialmente la más vulnerable y la que soporta más riesgo, conoce la manera de protegerse como consecuencia de la mayor información pública que disponen los obligatorios planes de autoprotección corporativa. Las Administraciones Públicas y los grandes centros fabriles o de transportes, comunicaciones y de producción de energía se han dotado de servicios de prevención y extinción de incendios, desplegados en todo el territorio nacional y concentrados en los lugares de mayor

riesgo. La red de agrupaciones municipales y comarcales de voluntarios de protección civil se extiende por toda la geografía española y ha contribuido significativamente a la propagación de la cultura preventiva.

Sobre la base de estos logros, el anteproyecto de ley pretende que se articulen otras actuaciones de largo alcance inéditas en las políticas de protección civil anteriores, que las potenciarán eficazmente. Trata de reducir la vulnerabilidad actuando sobre el origen de los riesgos controlables por el hombre. Obliga a los responsables de las actividades catalogadas según esta Ley como de riesgo para las emergencias y catástrofes a que realicen un estudio técnico de impacto de su actividad sobre los que hayan sido identificados previamente en los mapas de riesgo o planes territoriales correspondientes al lugar en donde se prevean realizar. Permitirá compatibilizar dichas actividades necesarias para el desarrollo económico y social con la seguridad de personas y bienes, racionalizando su diseño para minimizar el riesgo que puedan generar. Este tipo de políticas preventivas han resultado muy eficaces en la preservación del medio ambiente, por ejemplo. En definitiva, utilizan el acervo científico y técnico disponible para evitar que el daño se produzca. Constituyen, por otra parte, un ahorro económico evidente pues es menos oneroso reducir el número y la gravedad de los desastres que reponer las pérdidas que ocasionan.

Otra actuación de largo alcance prevista en el anteproyecto es la que encomienda a las Administraciones Públicas la realización de programas de sensibilización ciudadana y de educación para la prevención de los escolares. Se complementa con la mejora de la comunicación y la información preventiva y de alerta que, aunque previstas en la anterior Ley, ésta pretende que sean gestionadas de manera racional y previsible, para lo cual obliga a que expresamente se incluya su preparación en los diferentes planes de protección civil. Los medios de comunicación, como se ha dicho anteriormente, deberán colaborar en su difusión, cuando sea preciso, con lo que se garantiza que la información preventiva y de alerta llegue a todos los ciudadanos, especialmente a las personas más vulnerables. Todo ello conforma una base adecuada para que se desarrollen individuos y comunidades resilientes a las catástrofes, capaces de evitarlas, autoprotegerse y recuperar la normalidad, cuando ocurren, fortaleciendo los mecanismos de superación que poseen autónomamente y que deben complementar, incluso suplantar, a las intervenciones procedentes de afuera.

Para que todas estas actuaciones no se quedan en buenas intenciones por falta de financiación para llevarlas a cabo, en el anteproyecto de ley se crea al Fondo de Prevención de Emergencias, que se incluirá en los presupuestos del Ministerio de Interior, para asegurar que, según las disponibilidades económica generales de cada momento, parte de los recursos financieros que se asignen a la protección civil, se destinen a este tipo de actividades preventivas. Además de este instrumento concreto, el anteproyecto de ley trata de que se fomenten las alianzas interdepartamentales, con otras Administraciones Públicas y entidades privadas para asegurar recursos suficientes para los programas preventivos de largo alcance, desde la evidencia de que la coordinación de esfuerzos reduce la vulnerabilidad y fortalece las capacidades de quienes participan en esas alianzas.



Un aspecto novedoso en este anteproyecto de ley es el encargo que se hace a todos los poderes públicos de fomentar la transferencia del riesgo de catástrofes al sistema de aseguramiento, con amplia experiencia en la materia a través del Consorcio de Compensación de Seguros y de las aseguradoras comerciales. La tecnología aseguradora ha desarrollado modelos de previsión y prevención de riesgos que el sistema de protección civil debe incorporar a sus procesos y las Administraciones Públicas a sus procedimientos. El anteproyecto pone las bases para este fin y asegura que en su desarrollo futuro se tenga en cuenta esta actuación preventiva.

La Ley 2/85 encargaba al Gobierno la creación de una red de alarma nacional para alertar a la población en caso de conflicto bélico o para tiempos de paz, gestionada por los órganos civiles en coordinación con los militares. En este anteproyecto de ley se mantiene esta red que se denominará Red de Alerta Nacional de Protección Civil gestionada desde el Ministerio del Interior a través del Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil. Atenderá a las emergencias civiles, aunque las disposiciones de la defensa nacional regularán su utilización en el caso de guerra. Todos los organismos o empresas que gestionen actividades de riesgo quedan obligados a comunicar las situaciones de emergencia que les afecten al Centro Nacional a través de los centros de coordinación de emergencias de las Comunidades Autónomas, cuya fácil accesibilidad y tecnología permitirá un funcionamiento en red ágil y eficaz para el caso de una emergencia.

Capítulo III. Planificación

Ha sido uno de los grandes avances de la protección civil en los últimos decenios, que la ha transformado desde una visión reactiva y voluntarista a otra preventiva y racional, como se ha apuntado. Este anteproyecto de ley mantiene en esencia, por tanto, la estructura vigente con una Norma Básica que actúa como modelo y dovola sobre la que descansa un entramado de planes adaptados a los diferentes tipos de riesgos y espacios, que deberán seguir para su elaboración las directrices básicas que establezca esta Norma, previamente informadas por la Comisión Nacional de Protección Civil.

El anteproyecto de ley diseña un modelo de estructura de planificación descentralizada en el que todas las Administraciones Públicas tienen la obligación de planificar sus recursos en función de los riesgos que prevean en su ámbito territorial y competencial. En el caso de las entidades locales de menor población podrán ejercer esta competencia por sí o acudiendo a las fórmulas de intermunicipalidad que recoge tanto la normativa básica del Estado como la normativa autonómica de aplicación. Las Comunidades Autónomas, además de los planes territoriales, tendrán que aprobar planes especiales para hacer frente a los riesgos que determine la Norma Básica, como inundaciones, sismos, químicos, etc., que suelen presentarse más localizados. Se ha incluido nuevos riesgos que deberán ser objeto de planificación de protección civil: accidentes de aviación y fenómenos meteorológicos adversos. Los que tienen naturaleza y consecuencias más generalizadas y complejas, como los riesgos nucleares y bélicos, deberán ser planificados y gestionados exclusivamente por el Estado. La Administración General del Estado, por su parte, tendrá que elaborar un Plan Estatal General que prevea su intervención en el caso de una emergencia de interés nacional y las fórmulas de integración de sus recursos que optimicen el

apoyo y asistencia a las otras Administraciones Públicas en caso del resto de emergencias de protección civil.

Los planes de autoprotección se incorporan al anteproyecto de ley como una obligación de todos los responsables de centros, establecimientos, instalaciones o dependencias que soporten riesgo de catástrofe. Junto a los planes de prevención de riesgos laborales que protegen a las personas que trabajan en estos lugares de los peligros que puedan conllevar su propia actividad, y a la racionalización de las actividades para que mitiguen su impacto sobre los riesgos catastróficos, conforman una poderosa red de salvaguarda de toda persona que por razón de trabajo u otros motivos se halle en lugares de pública concurrencia o zona de su influencia. Los planes de autoprotección deberán integrarse en la Red Nacional de información sobre protección Civil prevista en el artículo 9 a los efectos de articular una respuesta rápida y eficaz de los servicios públicos en las situaciones de emergencia previstas.

La aprobación de los diferentes planes por los órganos que corresponda en cada caso deberá seguir de forma rigurosa los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico español, por lo que el anteproyecto de ley suprime el mecanismo de homologación que preveía el texto legal anterior. Estos procedimientos y su aprobación final aseguran la adecuación a la normativa de todos los planes del sistema de protección civil. Además, el anteproyecto pretende mantener y mejorar la calidad técnica del proceso de planificación de la protección civil, propiciando que los planes sean elaborados por personal acreditado para esa labor por la correspondiente titulación oficial reconocida por el sistema educativo, cuya concreción se realizará reglamentariamente. Otra manera, en definitiva, de que la planificación se realice de acuerdo con la normativa vigente.

Capítulo IV. Respuesta inmediata

Es el momento de la verdad que pone a prueba todo el sistema de protección civil. Comporta una gran complejidad por la variedad de servicios públicos y privados que tienen que intervenir, en una concentración extraordinaria de tiempo, espacio, emociones y atención mediática. Para racionalizar la respuesta, además de la preparación que supone la implantación de los propios planes de protección civil, el anteproyecto de ley concreta las actividades que se desarrollarán en este proceso (artículo 16) y los servicios de intervención y asistencia que genéricamente actuarán (artículo 17). Con ello facilita que las intervenciones sean lo más estructuradas posible, siguiendo protocolos concretos que garanticen la rapidez y el orden, que son factores esenciales para la eficacia en estos casos. Las bases para la coordinación de las actuaciones deberán regularse en la Norma Básica de Protección Civil.

La determinación en el anteproyecto de ley de los servicios públicos, las organizaciones de voluntarios y entidades colaboradoras, como la Cruz Roja, además de la virtualidad ya dicha, tiene la de potenciar el sistema de protección civil en su conjunto. Construido desde su nacimiento sobre la aportación de diferentes servicios públicos, sin que se haya en ningún momento optado por la creación de uno dedicado en exclusiva a la protección civil, con su nominación genérica en el anteproyecto se fortalece uno de sus pilares, la coordinación, en la medida que facilita la estandarización de sus actuaciones y su formación y entrenamiento. Sin



que ello suponga menoscabo de otros criterios de intervención en desastres que puedan guiar a los colectivos designados¹⁶.

La intervención de los servicios públicos estatales en las emergencias de protección civil, como son las Fuerzas Armadas, especialmente la Unidad Militar de Emergencias (UME), y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se regulan en los artículos 37 y 38 del Título IV y tendrá carácter subsidiario y proporcional. La UME sólo podrá intervenir si así lo decide el Ministro del Interior, previa valoración de las circunstancias, una vez que lo ordene el Ministerio de Defensa. La intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado puede ser prevista en los diferentes planes de protección civil, pero sin asignarles funciones a unidades concretas. Sería el Delegado del Gobierno quien asignaría la fuerza que debería actuar, una vez activado el plan. En cualquier caso intervendrán encuadradas y a las órdenes de sus mandos naturales, si bien dirigidas por la autoridad designada para hacerlo en los correspondientes planes de protección civil. En el caso de declararse una emergencia de interés nacional, sería el Ministro del Interior quien dirigiría a la UME, que asumirá la dirección operativa. Con esto se preserva la unidad de mando, sustancial para el funcionamiento eficaz de corporaciones estrictamente jerarquizadas.

A los voluntarios de protección civil el anteproyecto de ley los engloba dentro del subsistema de respuesta inmediata, aunque no dispone, en realidad, las actuaciones que pueden realizar en otros procesos, como lo hacía la Ley anterior, pero tampoco las excluye. Lo único que establece es que su movilización y actuaciones en cualquier proceso deben estar subordinadas a las de los servicios públicos. Por lo tanto, deberá tenerse en cuenta su participación en el sistema de protección civil con estos condicionantes y se deberán diseñar planes de formación para ellos para que sus actuaciones sean más útiles, como establece la disposición adicional primera. En ella se determina, además, que sus actuaciones se regirán por los principios y régimen jurídico que establezca la normativa sobre voluntariado.

Como ya se ha dicho, la coordinación de los efectivos intervinientes en la respuesta inmediata es sustancial para que la emergencia no se convierta en catástrofe o para mitigar los efectos de ésta. Con independencia de los centros de coordinación operativa y los puestos de mando que todo plan de protección civil debe prever para cuando se declare una emergencia, y que tan buen resultado han dado hasta la fecha, el anteproyecto de ley los refuerza potenciando el actual centro de coordinación de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Ministerio del Interior como órgano de carácter fijo con funciones ampliadas que determina el artículo 18. El Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil, como pasa a denominarse este centro nacional permanente de coordinación, además de gestionar las redes nacionales de información y de alerta, actuará como centro de seguimiento de todas las emergencias de protección civil que se produzcan en España, en apoyo de las Administraciones encargadas de su gestión, con sus propios medios o con los que se puedan demandar del Mecanismo Comunitario de Protección Civil, del que será punto de contacto. En las emergencias más graves y complejas, las que sean declaradas de interés nacional, asumirá la coordinación operativa. En este caso los Centros Territoriales de Coordinación de Emergencias se integrarán operativamente en este Centro Nacional.

¹⁶ Como, por ejemplo, los que determinan las Directrices de Oslo, de las Naciones Unidas, sobre intervención de recursos militares extranjeros en operaciones de socorro en caso de desastre.

A estos Centros Territoriales, creados al amparo de una Decisión del Consejo de Europa para racionalizar la proliferación de números telefónicos de emergencia, cuya gestión se descentralizó en las Comunidades Autónomas por una disposición reglamentaria del año 1997¹⁷, el anteproyecto de ley los reconoce como servicios públicos de intervención y asistencia en emergencias de protección civil, en funciones de coordinación operativa, y gestores de las emergencias de menor gravedad, las ordinarias, que no tienen afectación colectiva en principio pero que su atención exige la participación de servicios operativos diversos.

Capítulo V. Recuperación

En este Capítulo se establece el régimen de ayudas para el restablecimiento de la normalidad después de la catástrofe, que en la Ley anterior había quedado sin regular. Determina las actuaciones que componen este proceso de la protección civil que se inicia cuando la intervención de respuesta inmediata acaba. Básicamente consisten en ayudas económicas directas por los daños materiales en vivienda y enseres e infraestructuras de primera necesidad a particulares, empresas y entidades locales, beneficios fiscales y moratorias en las cotizaciones a la Seguridad Social y medidas laborales para compensar el impacto negativo del desastre sobre el empleo, que se establecen todas en el artículo 24. También se podrán conceder ayudas económicas por fallecimiento o incapacidad como consecuencia directa de la catástrofe y por gastos generados por la intervención en estas situaciones a personas físicas o jurídicas. En cualquiera de los casos no podrán tener carácter de indemnización.

Se regula también en este Capítulo el procedimiento para la concesión de las ayudas, que comienza con la declaración por el Consejo de Ministros de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil y la forma de financiación de las ayudas. El anteproyecto de ley prevé los supuestos genéricos en los que se puede producir dicha declaración, lo que restringe la discrecionalidad. Sin embargo, en la disposición adicional cuarta establece que pueden también concederse ayudas para determinadas situaciones de desastre, aunque que no hayan sido declaradas formalmente catastróficas, en los términos que determina el Real Decreto 307/2005.

Esta actuación de las Administraciones Públicas requiere que se integren todos los esfuerzos para que resulte verdaderamente eficiente. Si resultaran implicadas varias Administraciones en una misma actuación, deberán converger sus acciones en una Comisión de Coordinación. Cumple de esta manera uno de los objetivos que se señalaban anteriormente para la Ley.

Capítulo VI. Evaluación e inspección del Sistema nacional de Protección Civil

Este Capítulo complementa lo dispuesto en el artículo 4 sobre la Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil ya comentado. Definidas las actuaciones directas del Sistema Nacional de Protección Civil en este Título II, en el marco doctrinal de la gestión integral del riesgo, el anteproyecto de ley establece dos actuaciones, que reduce a una realmente, que no inciden en la atención a los riesgos y emergencias de forma directa, pero que son sustanciales para la eficacia de su funcionamiento sistémico. Éstas son la determinación de líneas estratégicas de acción, que

¹⁷ RD 903/1997, de 16 de junio, del Ministerio de Fomento, por el que se regula el acceso mediante redes de telecomunicaciones al servicio de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico 112



deberá tener en los resultados de la evaluación e inspección uno de los fundamentos para su mejora permanente.

Así pues, este Capítulo cierra esta actuación estratégica del Sistema Nacional de Protección Civil con la evaluación global del Sistema en su totalidad, que se sustanciará en una memoria anual elaborada por la Comisión Nacional de Protección Civil, que deberá presentar el Ministro del Interior al Senado. La visión del anteproyecto de ley sobre esta actuación es que deberá ser, además de transversal a todas las Administraciones Públicas, cooperativa, por lo que encarga a dicha Comisión Nacional que llegue a acuerdos sobre las directrices para la evaluación y un programa de inspección que todos deben llevar a cabo. Es uno de los aspectos más novedosos del anteproyecto.

Capítulo VII. Emergencias de interés nacional

Se recogen en el anteproyecto de ley las situaciones en que deberá declararse el interés nacional en la gestión de las emergencias que ya estableció la Norma Básica vigente que, a su vez, responde a los dictados de la Sentencia del Tribunal Constitucional 123/1984 que ratificó la posterior 133/1990. Da, por tanto, soporte legal a uno de los conceptos clave en la distribución de competencias en protección civil entre las diferentes Administraciones Públicas.

Se regula por otra parte el procedimiento de declaración en los mismos términos que estableció la Norma Básica y los de la gestión posterior de la emergencia por parte del Ministro del Interior, que asumirá la dirección y coordinación de todos los recursos que dispongan todas las Administraciones Públicas, en tanto la situación no requiera la declaración del estado de alarma por el Consejo de Ministros. Esta responsabilidad será indelegable. El Plan Estatal General deberá determinar la organización y procedimientos de actuación para estos casos, como dispone el artículo 15.

c. Título III. Los recursos humanos del sistema nacional de protección civil

La exposición de motivos del anteproyecto de ley es elocuente sobre la importancia de disponer en el Sistema Nacional de Protección Civil de unos recursos humanos motivados y capacitados, especialmente por medio de la formación. Todo el Título III lo dedica a la formación, junto a la disposición adicional primera en donde encarga a los poderes públicos que la promuevan entre los voluntarios de protección civil, también componentes del Sistema, muy cualificados por su motivación reconocida hacia este servicio público.

Aparte de los enunciados generales de intenciones, el anteproyecto de Ley determina por primera vez que la formación deberá tener reconocimiento oficial del sistema educativo, para que se desarrolle a medio plazo lo que deberá ser una profesión en términos de empleo. Esta disposición es coherente con el objetivo que se propone de integrar y coordinar más y mejor los recursos disponibles, en este caso, los humanos. No existe otra manera para asegurarlo que adoptando un modelo de formación común que sólo puede obtenerse en nuestro ordenamiento jurídico a través de las titulaciones oficiales de los Ministerios de Educación, Cultura y Deporte y de Empleo y Seguridad Social.

Dispone que la Escuela Nacional de Protección Civil deberá ser un instrumento clave en la formación dentro del Sistema, a la que le encarga concretamente que vertebral la formación más especializada y la de mandos de alto nivel. El objetivo igualmente es integrar todos los esfuerzos posibles en el marco de los principios de eficiencia y de coordinación, en este caso promoviendo a través de la formación común de los mandos de alto nivel y de los especialistas una cultura cooperativa en las actuaciones del Sistema. Sin perjuicio del papel importante que deben desempeñar otros centros que se incluyan en la red para la formación de protección civil y en colaboración con otras redes de otros países.

d. Título IV. Competencias de los órganos de la Administración General del Estado

En este Título se atribuyen las competencias en materia de protección civil a los diferentes órganos del Estado. Al Gobierno le corresponderá determinar la política de protección civil y la superior coordinación de la misma. Para ello deberá regular los principales instrumentos para la gestión de los procesos de la protección civil que en el anteproyecto de ley se reserva al Estado, relacionados en el artículo 33, como las Redes Nacionales de Información y de Alerta, la Norma Básica, el Plan Estatal General, los Planes Especiales de ámbito estatal, y el Protocolo de Intervención de la UME y de otros medios del Estado que puedan utilizarse en las emergencias. Además declarará cuando proceda una zona como afectada gravemente por una emergencia de protección civil en los términos y con los efectos aquí establecidos y adoptará los acuerdos de cooperación internacional que sean precisos en este ámbito.

El Ministro del Interior impulsa, coordina y desarrolla la política de protección civil establecida por el Gobierno mediante las competencias que le atribuye el artículo 34: elaborar y proponer al Gobierno para su aprobación todos los Planes de competencia estatal, y la declaración de situación de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil, ésta última junto al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y, en su caso, de los titulares de los demás ministerios concernidos. Declarar, dirigir y coordinar las emergencias de interés nacional y las previstas en los planes de competencia estatal. Movilizar y coordinar los medios para cooperar en catástrofes en otros países de forma bilateral o a través del Mecanismo de Protección Civil de la Unión, en consonancia con las competencias del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Decidir en cualquier caso la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y, previo conocimiento del Ministerio correspondiente, de otros medios estatales, incluidas las Fuerzas Armadas¹⁸, para lo que deberá solicitar al Ministro de Defensa su colaboración. Presidirá los órganos de coordinación interadministrativa que establece la Ley. Dará instrucciones a los Delegados del Gobierno para coordinar las actuaciones de medios estatales en sus respectivos ámbitos territoriales y cooperar, a su vez, con otros medios autonómicos o locales.

En el anteproyecto, a diferencia de la anterior Ley, no se prevé ninguna delegación de las competencias del Gobierno; se pretende incorporar al texto legal las de los Delegados del Gobierno, de la UME, de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado,

¹⁸ Prevista su colaboración en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, artº 16.e), “en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente”



así como medios de otros Ministerios y demás organismos públicos y demás entidades del sector público estatal.

e. Título V. Cooperación y coordinación

Este Título es enteramente nuevo con respecto a la anterior Ley, que no destacaba la cooperación interadministrativa ni la internacional. En primer lugar regula la Comisión Nacional de Protección Civil. En ella expresamente se incluye a la Federación Española de Municipios y Provincias, como representante mayoritaria de las entidades locales, con la participación que se acuerde y que establezca en el reglamento de la propia Comisión Nacional.

Las Comunidades Autónomas podrán crear, a su vez, órganos de participación y coordinación en los que podrán participar representantes de la Administración General del Estado. El anteproyecto de ley entiende que se ajusta más a la actual distribución de competencias que la anterior norma legal, que preceptuaba la creación de Comisiones de Coordinación de Protección Civil por las Comunidades Autónomas.

Clarifica las relaciones con los órganos especializados en protección civil de la Unión Europea que se ha creado con posterioridad a la promulgación de la Ley 2/85, atribuyendo al Ministerio del Interior la función de punto de contacto español del Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea, para coordinar todas las actuaciones internacionales que afecten a las diferentes Administraciones Públicas. En el caso de que hubiera que responder a acuerdos o convenios internacionales o cooperar con otros países en virtud de acuerdos puntuales del Gobierno, fuera de los dos organismos antedichos, el Ministerio del Interior se encargará de recabar y movilizar los recursos precisos del Sistema Nacional de Protección Civil con la coordinación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

f. Título VI. Régimen sancionador

La estructura del régimen sancionador del anteproyecto de ley sigue la de la Ley anterior y los principios y reglas vigentes del derecho administrativo sancionador. Además de tipificar las infracciones y determinar las sanciones que les corresponden, remitiéndose para su graduación a la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones y del Procedimiento Administrativo Común, determina con carácter general los límites del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración General del Estado y quiénes se considerarán sujetos responsables. Detalla los tipos de infracciones, muy graves, graves y leves, para concretar más las conductas reprochables y facilitar el ejercicio sancionador, que, en este anteproyecto puede elegir entre tres tipos de multas que van desde los 1.500 a los 600.000 euros en correspondencia con la gravedad de los hechos sancionados.

El anteproyecto de ley regula el ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito de la Administración General del Estado y habilita a los órganos municipales para resolver los expedientes sancionadores en el ámbito de sus competencias en protección civil, en la disposición adicional novena.

Para el procedimiento sancionador se remite a lo dispuesto en la Ley 30/92 y establece los plazos máximos para la resolución de de los procedimientos sancionadores.

Tipifica las cuatro medidas provisionales que pueden tomar las autoridades competentes en materia de protección civil en supuestos de amenaza inminente para personas o bienes. Podrán adoptarlas con carácter extraordinario antes de la iniciación del procedimiento sancionador, pudiendo ser ratificadas, modificadas o revocadas en el acuerdo de incoación, en un plazo de quince días.

g. Disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y finales.

Las disposiciones adicionales regulan, la primera a los voluntarios de protección civil, de cuya formación ya se ha referido el interés del anteproyecto de ley, así como su carácter desinteresado y ajeno a cualquier relación con la Administración actuante. Y considera la importante contribución de la Cruz Roja Española y otras entidades entre cuyos fines estén los relacionados con la protección civil al sistema nacional de protección civil.

La segunda disposición pretende armonizar lo dispuesto en la Ley con otras normas que regulan materias afines a la protección civil, como las de Seguridad Nacional, cuando se promulgue, Defensa Nacional e Infraestructuras Críticas.

La tercera establece la medalla al mérito de protección civil, de tipo honorífico absoluto, para distinguir las actividades sobresalientes en la materia. La Ley anterior no recogió esta disposición que, sin embargo, ya estaba vigente desde al año 1982, por medio de una Orden del Ministerio del Interior de 13 de abril. Ha sido concedida en multitud de ocasiones y ha sido modelo para otros reconocimientos honoríficos de otras Administraciones Públicas. El anteproyecto sí la recoge y remite a un reglamento que desarrollará su forma, categorías y régimen de concesión.

En la cuarta se amplía el régimen de ayudas para situaciones de emergencia o calamidad pública que hayan producido daños, pero que no haya sido declarada formalmente zona catastrófica, que se regirán por lo dispuesto en el Real Decreto 307/2005.

En la disposición adicional quinta el anteproyecto de ley promueve la determinación de una tabla o relación de precios unitarios de los servicios públicos que actúen en situaciones de emergencia o catástrofe, que sirva de referencia para fijar costes de los servicios prestados en los convenios de colaboración entre Administraciones Públicas. La Comisión Nacional de Protección Civil es el órgano adecuado para hacerlo, aunque en el anteproyecto se lo atribuye con carácter potestativo.

La disposición adicional sexta pretende asegurar la coherencia del sistema nacional de protección civil preceptuando la obligación de establecer mecanismos de colaboración entre los distintos Departamentos ministeriales que a la entrada en vigor de la ley tengan asignas funciones de planificación en la materia de emergencias de protección civil.

La disposición adicional séptima que, al contrario de la única que contenía la ley anterior que encargaba al Gobierno un plan financiero para hacer frente a las obligaciones económicas que se derivaban de la aplicación de la norma, en ésta impedirá el incremento del gasto público



La disposición adicional octava contiene de manera transversal el importante precepto de enfocar todas las disposiciones de esta ley y, por tanto, adaptarlas, a la normativa sobre derechos de las personas con discapacidad.

La disposición transitoria mantiene la vigencia de todos los planes de protección civil, estatales, autonómicos y locales, hasta tanto sean sustituidos por los que se elaboren y aprueben conforme a la misma y no contradigan o se opongan a la Ley, como establece la disposición derogatoria.

Las disposiciones finales establecen el título competencial por el que se dicta la Ley, la habilitación al Gobierno para su desarrollo y aplicación, la tercera determina la actualización de la cuantía de las multas y la cuarta la entrada en vigor a los veinte días de su publicación.

2. ANALISIS JURÍDICO

a. Habilitación normativa

No existe referencia expresa a la protección civil en la Constitución en ninguno de sus preceptos. Por lo tanto, la habilitación normativa del Estado en esta materia se encuentra por una parte en el artículo 30.4., único que afecta expresamente a la materia de la protección civil en la Constitución, que prevé la posibilidad de que se regule mediante ley los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública; y por otra en las Sentencias del Tribunal Constitucional 123/1984 y 133/1990 que han definido la protección civil y las competencias de las diferentes Administraciones Públicas, como más adelante se analizará.

La doctrina de estas dos Sentencias considera dicha materia incluida en el título competencial de “seguridad pública”, por lo que, en su virtud, existe una reserva de competencia a favor del Estado¹⁹. Pero las mismas Sentencias asentaron también un segundo criterio esencial para entender nuestro sistema de protección civil: la concurrencia de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas que las hayan asumido en sus Estatutos, que se verá con detalle en el apartado sobre el orden de distribución de competencias.

El supuesto habilitador de la competencia estatal en la materia, según estas dos Sentencias, es el interés nacional que pueda ser afectado por diversas causas, aparte de los casos que regula la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, sobre los estados de alarma, excepción y sitio. Estas causas se producen cuando: a) la emergencia tiene un alcance supraterritorial, por afectar a varias Comunidades Autónomas, b) la dimensión o envergadura de la emergencia requiera una dirección nacional, y c) por la necesidad misma de prever la coordinación de Administraciones diversas. A estos efectos, las competencias que puedan asumir las Comunidades Autónomas *“quedan subordinadas a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda entrar en juego”*, ya que, como recalca el Tribunal Constitucional, *“no pueden negarse al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar una coordinación de distintos servicios y recursos [de protección civil] pertenecientes a múltiples sujetos, así como (si fuera necesario) para garantizar una dirección y una coordinación unitarias”*.

¹⁹ Artículo 149.1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 29.ª Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica”

Existen, por tanto, dos clases de emergencias según tengan o no interés nacional, entendiendo por interés alcance o dimensión. En el primer caso, es indubitado que al Estado le corresponden todas las competencias necesarias, tanto normativas como ejecutivas para la gestión de las situaciones definidas por la propia Constitución como de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública. Para el segundo de estos supuestos, emergencias en las que no esté presente un interés nacional, también parece claro para el Alto Tribunal que el Estado no puede desentenderse de las mismas, aunque sólo sea porque potencialmente pueden alcanzar al agravarse dicha cualidad, y por tanto le corresponde fijar un marco normativo común en materia de protección civil, de manera que las competencias de las Comunidades Autónomas se definan “en el marco de la normativa estatal”²⁰.

Esta afirmación avala la constitucionalidad de una Ley como la de Protección Civil de 1985, que establece el marco común y reservó al Estado la aprobación de las medidas normativas necesarias para dotar de coherencia a todo el ordenamiento jurídico sobre la materia, a través de un catálogo de actividades susceptibles de crear emergencias, la Norma Básica de Protección Civil y sucesivas directrices básicas, mientras que reconocía la competencia autonómica para regular y normar sobre sus propios planes territoriales de emergencia, tanto los generales como los específicos por riesgos²¹.

Todo ello sin perjuicio, de que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar su actividad normativa en función de la habilitación que les reconozca su propio Estatuto de Autonomía. Porque la Ley 2/85 “no regula toda la materia de protección civil”, como estableció el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 1 de su sentencia 133/1990, ni el anteproyecto de ley tampoco. Pretende, por el contrario, integrar todos los esfuerzos, públicos e, incluso, privados, para la gestión de riesgos y amenazas por medio de una norma que racionalice el funcionamiento sistémico y eficiente de todos los medios, incluidos los normativos, para hacer frente a las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

Adopta la forma de ley por imperativo de la Constitución para regular los deberes de los ciudadanos en los casos que se requiera su colaboración para atender las situaciones de desastre. El anteproyecto de ley establece en los artículos 5 y 6 los deberes de los ciudadanos en protección civil, dando continuidad a lo que hiciera en su momento la Ley anterior, refrendada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 133/1990, como se ha dicho.

La regulación del régimen sancionador y del régimen de ayudas y subvenciones que se establecen en el anteproyecto de ley, está reservada también a norma de rango legal.

²⁰ STC 118/1998 “No puede negarse al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar la coordinación de los distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como, si fuera necesario, para garantizar una dirección y organización unitaria.”

²¹ STC 133/1990, fundamento jurídicos 6: “no puede negarse a la ley estatal, ... que regule la materia de protección civil con un alcance que afecte a todas las Administraciones Públicas”; y 21: “la atribución de una competencia normativa al Estado en materia de protección civil supone la sujeción de la Administración autonómica a esa normativa, que busca, precisamente, integrar distintos tipos de servicios y recursos en una acción común, en emergencias de extraordinaria gravedad”



b. Relación con el resto del ordenamiento jurídico

La relación del anteproyecto de ley con los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas se analizará en el apartado de adecuación de la norma al orden de distribución de competencias.

Ley Orgánica 4/1981, de los estados de alarma, excepción y sitio

El estado de alarma previsto en el artículo 116 de la Constitución, lo regula la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Se relaciona directamente con la protección civil, especialmente por el contenido del artículo 4, apartado a), cuando establece que el Gobierno puede declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, *«cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad: a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud. b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves²². c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos 28.2 y 37.2 de la Constitución y concorra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo. d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad»*.

Los sucesos que tipifica dicho apartado a) pertenecen también al ámbito de actuación del sistema nacional de protección civil, ambos en correlación con lo dispuesto en el artículo 30.4 de la Constitución que establece deberes de colaboración a los ciudadanos en estos casos, como se ha analizado antes. Se puede producir, pues, confusión entre los presupuestos de hecho del estado de alarma y de la actuación de la protección civil en el caso de emergencias de interés nacional (art. 28 del anteproyecto, en correspondencia con lo que dictan las Sentencias del Tribunal Constitucional ya referidas).

La institución del estado de alarma pertenece al ámbito del orden público o la seguridad del Estado. Es un estado de urgencia administrativa en contraposición a los estados de urgencia política que son los de excepción y sitio, como los califica la doctrina. Básicamente el estado de alarma es un instrumento del Estado frente a situaciones de conflictividad social²³ o que puedan derivar en ella. Es un régimen excepcional cuyo objetivo es asegurar el mantenimiento o restablecimiento de la normalidad de los poderes en una sociedad democrática, para lo que se habilita al Gobierno a adoptar medidas que no requieren suspensión de los derechos constitucionales, aunque de su ejecución puedan derivarse con carácter extraordinario algunos límites a su ejercicio. Estas medidas sólo se podrán tomar mediante decreto del Gobierno en el que se declare dicho estado el estado de alarma en un territorio, la autoridad competente a la que

²² Las crisis sanitarias están recogidas también en las líneas de acción estratégicas del Sistema Nacional de Protección ante Emergencias y Catástrofes que la Estrategia de Seguridad Nacional, aprobada por el Consejo de Ministros el 31 de mayo de 2013, establece como uno de los objetivos del Sistema de Seguridad Nacional “[Crear el] Sistema Nacional de Protección de los ciudadanos que garantice una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada”; y como líneas de acción estratégica la “adopción de planes de preparación y respuesta ante pandemias bajo el principio de coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y con organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud o el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades de la UE” y la “adopción de protocolos de gestión y comunicación de situaciones de crisis alimentarias en coordinación con la UE y otros organismos internacionales de referencia”.

²³ CRUZ VILLALON, «La Ley Orgánica 4/1981, de 6 de Junio», *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 2, vol. 1, mayo-agosto 1981, p. 96.

se le atribuye determinadas facultades excepcionales (artículo 11) y su duración, que no podrá exceder de quince días, con posibilidad de prórroga. De este decreto, así como de los que pudiera dictar durante la vigencia del estado de alarma, deberá dar cuenta al Congreso de los Diputados

La protección civil es competente en los mismos presupuestos de hecho que pueden dar lugar a la declaración del estado de alarma, pero cuando no tienen la cualificación que se exige para éste. Es decir, el sistema nacional de protección civil actúa en los casos de riegos graves, catástrofes y calamidades públicas en que sea previsible racionalmente mantener o restablecer la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes determinadas en el correspondiente plan de actuación. Este planteamiento es válido aún cuando dichas emergencias tengan la máxima gravedad y, por tanto, fuera declarado el interés nacional por el Ministro del Interior. El único desplazamiento competencial es el que se produciría en el caso extrema gravedad, el de las emergencias de interés nacional, que son declaradas, dirigidas y coordinadas por el Ministro del Interior, como se prevea en el Plan Estatal General.

Una catástrofe dejaría de ser gestionada por el sistema nacional de protección civil, y se declararía el estado de alarma, cuando se produjera un desbordamiento de sus capacidades, incluyendo dentro de ellas las que pudiera aportar el Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea a petición del Ministro del Interior. O cuando, simultáneamente a la catástrofe, se produjera o pudiera producir alguna de las situaciones previstas en los apartados c) o d) del artículo 4 de la Ley Orgánica 4/1984, la paralización de los servicios públicos esenciales para la comunidad o el desabastecimiento de productos de primera necesidad.

El anteproyecto de ley, por otra parte, establece en el artículo 6.3 dos facultades extraordinarias para las autoridades competentes en materia de protección civil, la requisa temporal de bienes y la intervención u ocupación transitoria de los que sean necesarios, como ya lo hiciera la Ley 2/85. En el estado de alarma estas facultades extraordinarias se extienden a otras actuaciones que pueden limitar más los derechos constitucionales, regulados en el artículo 11 de la Ley Orgánica 4/1981²⁴.

Por lo tanto, aunque los presupuestos de hecho del estado de alarma y de la protección civil coinciden en parte, en el anteproyecto de ley se regula sólo la actuación que corresponde al sistema nacional de protección civil, que, en definitiva, responde a situaciones de menor gravedad o complejidad que las que se gestionan en un estado de alarma y, en consecuencia, exige menor rango formal en su declaración (el Gobierno en el primero y el Ministro del Interior, como máximo, en la emergencia de interés nacional) y menor habilitación para extralimitar los derechos ciudadanos.

²⁴ Además de practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias e intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, como las autoridades competentes de protección civil, la competente en el estado de alarma podrá limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos; limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad; e impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios y de los centros de producción afectados por el desabastecimiento.



Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional

Establece las relaciones de los sistemas nacionales de protección civil y de defensa, en caso de guerra y en tiempos de paz. Por una parte el artículo 28 dispone que el sistema de protección civil en tiempo de conflicto bélico y durante el estado de sitio será coordinado por el Consejo de Defensa Nacional; y por la otra, en los artículos 15 y 16 reconoce que las Fuerzas Armadas tendrán como una de sus misiones principales participar en la *seguridad y bienestar de los ciudadanos* en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, colaborando con las Administraciones Públicas de acuerdo con la legislación vigente.

Las Fuerzas Armadas españolas han intervenido siempre en situaciones de calamidad, con la dotación de diferentes unidades y personal no especializado. Sus actuaciones, por otra parte, han sido siempre bien valoradas por la población. La Ley Orgánica de la Defensa Nacional responde a este contexto histórico y social, aunque entraña una visión nueva del papel de las fuerzas armadas en esta materia, adaptado al entorno actual, en el que las amenazas exteriores han disminuido su intensidad y peligrosidad y es posible y necesario aprovechar las capacidades militares en otros ámbitos civiles. Apuesta por un modelo de cooperación con las autoridades civiles en la atención a las catástrofes y calamidades públicas de manera cualificada, al amparar la creación de una unidad militar especializada para actuar y gestionar emergencias de protección civil: la Unidad Militar de Emergencias que fue creada por acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2005. *“Tiene capacidad para desplegarse ordenadamente sobre el terreno, concentrando medios operativos en poco tiempo, y disponiendo de modo permanente de personal altamente cualificado y con adiestramiento específico para intervenir de forma inmediata en situaciones de grave emergencia”* (exposición de motivos del Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba su Protocolo de Intervención). Además, permite potenciar la participación de otras capacidades adicionales de las Fuerzas Armadas, a las que canalizará en el caso de que fuera necesario movilizarlas.

Las actuaciones de los recursos militares en protección civil y acciones humanitarias, en términos generales tienen como referencia las Directrices de las Naciones Unidas para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre, conocidas como Directrices de Oslo²⁵. El anteproyecto de ley recoge uno de los principios acordados en dichas Directrices, el de subsidiariedad (artículo 3) y el de irresponsabilidad de los medios del Estado por los daños y perjuicios derivados de sus intervenciones, que se atribuyen en todo casos a la Administración Pública que asuma la dirección de la emergencia, y el de autonomía en el encuadramiento y mando directo tanto de las Fuerzas Armadas como de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (artículo 19).

El anteproyecto de ley regula en el artículo 37 el régimen jurídico de la intervención de la Unidad Militar de Emergencias en el sistema nacional de protección civil, en coherencia con lo que establece el artículo 15 y 16 de la Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional y con el rango normativo apropiado, que hasta ahora era un real decreto.

Por su parte, las actuaciones que llevaría a cabo el sistema de protección civil en caso de conflicto bélico se determinan en el marco de lo dispuesto en los Convenios Internacionales en la

²⁵ Aprobadas en la Conferencia Internacional celebrada en Oslo (Noruega) en enero de 1994 y revisadas en 2007

materia suscritos por España, en concreto el Protocolo I, de 1977, adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, artículo 61²⁶.

Ley Orgánica 2/86, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

El anteproyecto de ley incluye como servicio de intervención y asistencia en las emergencias de protección a las fuerzas y cuerpos de seguridad, sin distinción de su adscripción orgánica (artículo 19.1). Por su parte, la Ley Orgánica 2/86, que establece el régimen jurídico de la policía pública española, preceptúa que todos ellos tienen la obligación de colaborar con los servicios de protección civil en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, tal y como determina tal en sus artículos 11.1 (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado), 38.3 b) (Policías de las Comunidades Autónomas) y 53 f) (Policías Locales).

Además, los planes de protección civil podrán prever la participación de las fuerzas policiales del Estado, asignándoles funciones específicas de seguridad, sin que se puedan determinar en ellos atribuciones a unidades concretas, función que desarrollarán los Delegados del Gobierno llegado el momento de la intervención (artículo 38.2. del anteproyecto de ley). Este tipo de reserva en el caso de los cuerpos autonómicos y locales podrán la establecerla, si lo consideran oportuno, las disposiciones que regulen la protección civil en las Comunidades Autónomas.

Al igual que para las fuerzas armadas, las policías estatales quedarán exentas de responsabilidad en sus intervenciones en protección civil en la medida que su dirección corresponderá al director del plan que se esté ejecutando y ellos actuarán encuadrados con sus mandos naturales.

La Ley 5/2014, de seguridad privada, en su artículo 35 asigna a los jefes de seguridad funciones de coordinación de los distintos servicios de seguridad que de ellos dependan en actuaciones propias de protección civil en situaciones de emergencia, catástrofe o calamidad públicas, lo que concuerda plenamente con lo que regula el anteproyecto de ley en el artículo 6.6., en donde se establece el deber de colaboración a los servicios de vigilancia de las empresas públicas o privadas, a los que se les podrán asignar cometidos en los respectivos planes de protección civil que les afecten, en concreto, los planes de autoprotección y los planes de emergencia interior de instalaciones que generan riesgos de catástrofe.

Ley Orgánica 1/92, de protección de la seguridad ciudadana

El artículo 6 del anteproyecto, restringe el derecho de inviolabilidad del domicilio establecido en el artículo 18.2 de la Constitución, en los casos en que fuera necesario para evacuar personas que se encuentren en peligro por razón de la naturaleza de la emergencia o catástrofe. Es coherente

²⁶ Tareas humanitarias destinadas a proteger a la población civil contra los peligros de las hostilidades y de las catástrofes y a ayudarla a recuperarse de sus efectos inmediatos, así como a facilitar las condiciones necesarias para su supervivencia: servicio de alarma, evacuación, habilitación y organización de refugios, aplicación de medidas de oscurecimiento, salvamento, servicios sanitarios, incluidos los de primeros auxilios, y asistencia religiosa, lucha contra incendios, detección y señalamiento de zonas peligrosas, descontaminación y medidas similares de protección, provisión de alojamiento y abastecimientos de urgencia, ayuda en caso de urgencia para el restablecimiento y el mantenimiento del orden en las zonas damnificadas, medidas de urgencia para el restablecimiento de los servicios públicos indispensables, servicios funerarios de urgencia, asistencia para la preservación de los bienes esenciales para la supervivencia, actividades complementarias necesarias para el desempeño de una cualquiera de las tareas mencionadas, incluyendo entre otras cosas la planificación y la organización.

con lo que establece el artículo 21.3 de esta Ley Orgánica (*"Será causa legítima suficiente para la entrada en domicilio la necesidad de evitar daños inminentes y graves a las personas y a las cosas, en supuestos de catástrofe, calamidad, ruina inminente u otros semejantes de extrema y urgente necesidad"*) y con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia en las Sentencias 94/1999, 189/2004 (*"... el acto administrativo que precisa una ejecución que sólo puede llevarse a cabo ingresando en un domicilio privado ... implica que cuando éste es negado por el titular debe obtenerse una resolución judicial que autorice la entrada y las actividades que una vez dentro del domicilio pueden ser realizadas. [Sin el control judicial], el acto es ilícito y constituye violación del derecho, salvo el caso de flagrante delito y salvo naturalmente hipótesis excepcionales, como puede ocurrir con el estado de necesidad"*) y 239/2006, y demás citadas en sus respectivos fundamentos jurídicos.

Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

En el texto constitucional no existe un listado de competencias propio de las entidades locales, a imagen y semejanza de los existentes para el Estado y las Comunidades Autónomas. En toda la doctrina existe coincidencia en que la autonomía local tiene una significación constitucional semejante a la de las Comunidades Autónomas, pero se diferencia de ella en que es una autonomía de determinación legal. El artículo 149.1.18 de la Constitución establece la competencia exclusiva del Estado para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Desde la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981 se considera que *"corresponde al Estado la competencia para establecer las bases no sólo en relación a los aspectos organizativos o institucionales, sino también en relación a las competencias de los Entes Locales constitucionalmente necesarios"* (F.J.1º).

De acuerdo con este precepto y la Sentencia citada, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 25 establece las competencias de los municipios. Diseña un modelo de distribución competencial indeterminado, con un listado de materias en los que se puede ejercer competencias en los términos que lo disponga el legislador ordinario, tanto estatal como autonómico; y un mandato de servicios mínimos obligatorios que son, en realidad, obligaciones a ejecutar materialmente sin que la entidad local pueda introducir innovaciones normativas o cambiar criterios expresados por el legislador, siguiendo así una tradición que arranca desde el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924²⁷.

En materia de protección civil, asociada a la de prevención y extinción de incendios, (materias muy vinculadas históricamente), la Ley de Bases dispone que *"el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en las siguientes materias: c) Protección civil, prevención y extinción de incendios"*. En el artículo siguiente, la Ley de Bases exige a los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes²⁸ que dispongan de medios y estructura propia, un *servicio mínimo obligatorio*, con el que afrontar las exigencias de las emergencias.

²⁷ En concreto, la competencia que hoy se podría denominar protección civil, ya les fue encomendada a los ayuntamientos mediante RD. de 23 de julio de 1835, para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino, artº 36 atribuía a los alcaldes y corregidores *"tomar precauciones y facilitar auxilios contra los incendios, las epidemias y otras calamidades"*

²⁸ Sólo a 396 de los 8.116 municipios les afectaría esta obligación.

Después, los llamados Estatutos de Autonomía de segunda generación, como el de Cataluña²⁹ o el de Andalucía³⁰, desde la lógica de considerar a la protección civil como competencia exclusiva de sus respectivas Comunidades Autónomas, con respeto a las competencias del Estado en materia de seguridad pública³¹, atribuyen a sus municipios como competencia propia –no como mandato de servicios- la protección civil y la prevención de incendios (artículo 84, EAC), y la de ordenación y prestación del servicio básico de prevención y extinción de incendios (artículo 92, EAA), *en los términos que determinen las leyes*, dentro de un elenco competencial. La Sentencia 33/2010 sobre el Estatuto de Cataluña, al abordar la constitucionalidad del artículo 84 de dicho Estatuto, ha señalado que el elenco competencial que el precepto estatutario dispone que tiene que corresponder a los gobiernos locales, en modo alguno sustituye ni desplaza, sino que, en su caso, se superpone, a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada en el artículo 149.1.18 de la Constitución.

En la protección civil, por tanto, se produce una concurrencia competencial entre las tres Administraciones Públicas. Por una parte, el Estado puede establecer competencias de las entidades locales, para dotar así de contenido al principio constitucional de autonomía local, y disponer sobre ellas normas básicas o de principio. Las competencias de desarrollo o ejecución, se enmarcan dentro del ámbito autonómico, cuyas disposiciones pueden atribuir facultades a los gobiernos locales³².

Deberá ser la Ley cuyo anteproyecto se analiza, por tanto, la que concrete la competencia de los municipios en materia de protección civil, en el marco de la creación de un Sistema Nacional de Protección Civil, y en conjunción con lo que establezcan, en su caso, las respectivas leyes de las Comunidades Autónomas.

El anteproyecto de ley dispone las siguientes concreciones competenciales a los municipios con el objeto de *“establecer el Sistema Nacional de Protección Civil como instrumento esencial para asegurar la coordinación, la cohesión y la eficacia de las políticas públicas de protección civil”* (artículo 1):

1ª. Las actuaciones en materia de protección civil de las entidades locales definidas en la Ley de Bases 7/85 forman parte del Sistema Nacional de Protección Civil, que *“integra la actividad de protección civil de todas las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias”*. Podrán llevar a cabo de forma sistémica todas las actuaciones que se determinan en los artículos 3 y 4 (previsión, prevención, planificación, intervención en emergencias, recuperación después de las catástrofes, determinar sus estrategias del Sistema Nacional de Protección Civil, con sus planes de actuación anuales o programas sectoriales para su implementación); y en el artículo 26, evaluarlas e inspeccionarlas. Todo ello de acuerdo con los principios que rigen el funcionamiento del Sistema Nacional.

²⁹ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

³⁰ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía

³¹ Artículos 132 y 66, respectivamente

³² S. MUÑOZ MACHADO, *“Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General”* Iustel, Madrid 2009, pag. 991



2ª. Contribuirán a la atención de las líneas de actuación prioritarias y a la exigencia de los deberes a los ciudadanos, como parte que son de uno de los poderes públicos, en los términos que establezca la normativa vigente (artículos 5 al 7).

3ª. Proporcionarán datos relacionados con su competencia para constituir y mantener la Red Nacional de Información sobre Protección Civil a la que tendrán acceso para la gestión eficaz de sus actuaciones (artículo 9).

4ª. Participarán en la política de prevención en protección civil que se establece en el Capítulo II del anteproyecto de ley, en lo que les corresponda por sus competencias.

5ª. Elaborarán planes territoriales de protección civil para hacer frente a los riesgos de catástrofe que se puedan presentar en su territorio, y planes de autoprotección en sus centros, establecimientos, instalaciones o dependencias, ambos de acuerdo con las directrices básicas que establezca la Norma Básica de Protección Civil (Capítulo III)

6ª. Dispondrán de servicios de prevención y extinción de incendios y de servicios técnicos de protección civil, según lo establezca la normativa reguladora del régimen jurídico de las entidades locales, que se considerarán servicios de intervención y asistencia en las emergencias de protección civil, así como las policías locales como fuerza de seguridad. Asimismo podrán constituir agrupaciones de voluntarios de protección civil que tendrán la misma consideración que los servicios de intervención públicos, aunque su movilización y actuaciones estarán subordinadas a éstos (artículo 18 y disposición adicional primera). Para todos sus componentes deberán promover su formación y capacidad técnica (artículo 31)

7ª. Llevarán a cabo actividades inaplazables de recuperación de la normalidad después de las catástrofes, teniendo derecho a ser compensadas por los gastos que deriven de estas actuaciones y por la disminución de ingresos que se produzcan como consecuencia de las exenciones o reducciones de impuestos municipales que se apliquen como medidas de ayuda para el restablecimiento de las zonas afectadas por catástrofes o calamidades (Capítulo V).

8ª. Formarán parte de la Comisión Nacional de Protección Civil, en donde estarán representados por la Federación Española de Municipios y Provincias, como asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación.

9ª. Tendrán la potestad sancionadora que les atribuye la disposición adicional novena o la normativa sectorial correspondiente con los procedimientos dispuestos en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Título V).

Ley 8/2011, sobre protección de infraestructuras críticas

Esta Ley regula las actuaciones de las Administraciones Públicas encaminadas a optimizar la seguridad del sistema de infraestructuras que dan soporte y posibilitan el normal desenvolvimiento de los sectores productivos, de gestión y de la vida ciudadana en general. Dichas actuaciones, principalmente del Estado³³, se enmarcan, en el ámbito de la protección

³³ También las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía que ostenten competencias estatutariamente reconocidas para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, en su territorio.

contra agresiones deliberadas, tanto de carácter físico como cibernético, y muy especialmente ataques terroristas, como explica la exposición de motivos.

Muchas de estas infraestructuras son instalaciones sobre las que actúan simultáneamente el Sistema Nacional de Protección Civil y el de Protección de Infraestructuras Críticas por medio de sus respectivos subsistemas de planificación, con el mismo objetivo general de hacerlas más seguras. Difieren, no obstante, en la previsión de los agentes agresores, deliberados en el caso de las catalogadas como críticas e involuntarios en las emergencias de protección civil, que tendrán como consecuencia actuaciones diferentes, aunque complementarias.

A las instalaciones críticas sujetas a la obligación de tener y mantener un plan de protección específico (artículo 14 de la Ley 7/2011), les será de aplicación también el deber de realizar e implantar su plan de autoprotección de protección civil y además, en algunos tipos de riesgos de catástrofe como el químico y nuclear, el de realizar planes de emergencia exterior (artículo 15 del anteproyecto de ley). Esta concurrencia y compatibilidad de la planificación de Sistemas diferentes está prevista en la disposición adicional segunda del anteproyecto de ley y en el 29.1. del Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas³⁴.

Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y normas relacionadas con las ayudas para restablecer la normalidad después de las catástrofes.

El anteproyecto de ley regula todo el sistema de ayudas para contribuir al restablecimiento de la normalidad en una situación de catástrofe, dentro del marco general establecido por la Ley 38/2003, General de Subvenciones. Para el otorgamiento de las ayudas y subvenciones, adopta el régimen de concesión directa previsto en el artículo 22.2.c)³⁵ y 28 de la Ley General de Subvenciones, teniendo en cuenta la singularidad del estado de necesidad de los beneficiarios (personas físicas o jurídicas o corporaciones locales) después de haber sufrido la catástrofe o haber colaborado en la emergencia a requerimiento de la autoridad competente. No es aplicable, por tanto, el régimen general de subvenciones que obliga a la concurrencia competitiva.

Se recupera en el anteproyecto de ley (artº 23.2) la declaración de situación de zona afectada gravemente por emergencia de protección civil como paso previo para la puesta en funcionamiento del sistema de ayuda en los casos más graves, "cuando se hayan producido

³⁴ Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas. Artículo 29. Compatibilidad con otros planes existentes. 1. *La elaboración de los Planes de Protección Específicos para cada una de las infraestructuras críticas se efectuará sin perjuicio del obligado cumplimiento de lo exigido por ... el Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia...*

2. *Las instalaciones Nucleares e Instalaciones Radiactivas que se consideren críticas reguladas en el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, aprobado por el Real Decreto 1836/1999 de 3 de diciembre, modificado por el Real Decreto 35/2008 de 18 de enero, integrarán sus Planes de Protección Específicos en los respectivos Planes de Protección Física rigiéndose, en lo relativo a su aprobación y evaluación, por lo establecido en su normativa sectorial específica, sin perjuicio de lo que le sea de aplicación según la Ley 8/2011, de 28 de abril.*

³⁵ Ley 38/2003, General de Subvenciones, artículo 22. Procedimientos de concesión. 2. Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones: c) *Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.*



daños ... que perturben gravemente las condiciones de vida de la población en un área geográfica determinada o cuando se produzca la paralización, como consecuencia del mismo, de todos o algunos de los servicios públicos esenciales", que ya había establecido en su momento el RD 692/1981, de 27 de marzo, aunque fue derogado posteriormente. En el resto de los casos procederá aplicar el RD 307/2005, de 18 de marzo, por el que se regulan las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica, y se establece el procedimiento para su concesión, modificado por el RD 477/2007, de 13 abril.

En el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, se reserva a norma con rango de ley la regulación de los beneficios fiscales en los tributos locales (artº 9). El artículo 24.2.a) del anteproyecto preceptúa dentro de las medidas aplicables en situaciones catastróficas, en coherencia con lo anterior, exenciones y reducciones sobre Bienes Inmuebles y sobre Actividades Económicas, respectivamente, cuya disminución de ingresos para las arcas municipales se compensarán con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (apartado 6º en correspondencia con el artículo 9.3, del Real Decreto Legislativo).

La Ley 16/1979, de 2 de octubre, sobre Tasas del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, modificada por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, establece una serie de exenciones y bonificaciones a dichas tasas, a las que se une la que establece el anteproyecto de ley en la tramitación de bajas de vehículos, duplicación de documentos destruidos o extraviados por causa de las catástrofes.

Las ayudas excepcionales por daños personales derivados de las catástrofes se considerarán como exentas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aunque no estén expresamente reguladas en el artículo 7 de la Ley 35/2006, de 8 de diciembre.

A las explotaciones y actividades agrarias siniestradas por catástrofes, el anteproyecto de ley establece que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá autorizar, con carácter excepcional, una reducción de los índices de rendimiento neto en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Esta disposición es conforme a las previsiones contenidas en el apartado 4.1.º del artículo 37 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, a la vista de los informes del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

El anteproyecto de ley recoge las medidas laborales y de seguridad social aprobadas por el Real Decreto Ley 25/2012, de 7 de septiembre, para paliar daños de incendios forestales y otras catástrofes naturales otras catástrofes naturales ocurridos en varias comunidades autónomas. Ambas normas legales fundamentan dichas medidas en lo dispuesto en la Ley del Estatuto de los Trabajadores (Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo) para las situaciones de fuerza mayor (artículos 47 y 51.7) asimilables a las derivadas de las catástrofes, y en el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado

En los artículos 22 y 29 de la Ley 6/1997 se establecen competencias de los Delegados y Subdelegados del Gobierno. Con base en estas disposiciones, el anteproyecto de ley atribuye las siguientes competencias de los Delegados del Gobierno en materia de protección civil:

- Una de tipo genérico en el artículo 36 por el que deberán *"coordinar las actuaciones en materia de protección civil de los órganos y servicios de la Administración General del Estado de sus respectivos ámbitos territoriales en cooperación a su vez con los órganos competentes en materia de protección civil de las correspondientes Comunidades Autónomas y Entidades Locales"*.
- Instar al titular del Ministerio del Interior a que declare la emergencia de interés nacional, cuando se den los supuestos para ello (artículo 29)
- Determinar las unidades concretas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que deberán intervenir en las emergencias, cuando sean requeridas por el director del plan de protección civil que se haya activado (artículo 38).
- El ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración General del Estado para instruir y resolver los procedimientos en las faltas consideradas leves (artículo 48)

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Esta Ley es referencia y enmarca en el anteproyecto de ley todo lo relacionado con el régimen sancionador en protección civil, regulado en el Título VI, especialmente en la graduación de las sanciones (artículo 47) y en el procedimiento sancionador (artículo 49) y la regulación de los órganos colegiados que se establecen en él, Comisión Nacional de Protección Civil, y Comisiones de Coordinación para la coordinación y seguimiento de las medidas adoptadas por la Administración General del Estado en caso de catástrofe.

Legislación sectorial relacionada con la protección civil

Son muchas las normas que regulan distintos sectores de la actividad pública y privada con potencial de riesgo de catástrofe. Este análisis sólo se refiere a las de rango legal, con las que el anteproyecto de ley pretende establecer un sistema armónico de preceptos, que, desde el mutuo respeto a los respectivos ámbitos competenciales, conformen el primero y principal de los instrumentos del Estado para la prevención general ante las emergencias: la ley, que contribuye esencialmente a garantizar una respuesta coordinada y eficiente de todas las Administraciones Públicas (artículo 3.1 del anteproyecto) y una integración de toda la información relevante para la gestión de las emergencias y catástrofes en la Red Nacional de Información sobre Protección Civil (artículo 9) y en la Red de Alerta Nacional de Protección Civil (artículo 12).

a) Riesgos tecnológicos.

- a) *Nuclear y radiológico.* Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre la Energía Nuclear, modificada por la Ley 33/2007, de 7 de noviembre, de reforma de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, son las cabeceras de las normas que



regulan las actividades relacionadas con el uso pacífico de esta energía y del organismo encargado de las cuestiones relacionadas con la seguridad y protección contra el peligro de las radiaciones ionizantes. Ambas relacionadas con el anteproyecto de ley, en lo que concierne a la planificación de las intervenciones en caso de emergencia (artículo 2 de la Ley 33/2007), aparte de la integración de la información y del sistema de alertas en las Redes Nacionales de Protección Civil citadas.

- b) *Accidentes con sustancias peligrosas. Transporte de mercancías peligrosas.* Toda su regulación actual es de carácter reglamentario, en parte como transposición de directivas europeas.

La Ley 10/1998, de residuos, considera que la producción y gestión de este tipo de restos puede ser origen de situaciones de emergencia, por lo que deben preverse en las disposiciones reguladoras de protección civil (artículo 24), especialmente en lo referido a la previsión y planificación recogidas en el anteproyecto de ley.

b) Riesgos naturales

- a) *Fenómenos meteorológicos adversos, meteoalerta.* Los servicios meteorológicos del Estado a los que se refiere el artículo 149.1.20 de la Constitución, son los encargados del análisis, previsión y alerta de fenómenos cuya información y predicción resultan de interés general para los ciudadanos y para el Sistema Nacional de Protección Civil, porque puedan afectar a la seguridad de las personas y de los bienes.

La competencia en esta materia corresponde a la Agencia Estatal de Meteorología creada por la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, que en disposición adicional tercera autoriza la creación para “el desarrollo, implantación y prestación de los servicios meteorológicos de competencia del Estado y el apoyo al ejercicio de otras políticas públicas y actividades privadas, contribuyendo a la seguridad de bienes y personas y al bienestar y desarrollo sostenible de la sociedad española”. Su estatuto jurídico, establecido por el Real Decreto 186/2008, recoge esta finalidad y competencia y por medio del Plan Nacional de Predicción y Vigilancia de Fenómenos Meteorológicos Adversos³⁶ facilita a todos los ciudadanos y a las instituciones públicas, muy singularmente a las autoridades de Protección Civil, la mejor y más actualizada información posible sobre los fenómenos atmosféricos adversos que se prevean. Tiene, por lo tanto, una relación directa con la Red Nacional de Alerta prevista en el anteproyecto de ley, en donde se integrará.

- b) *Incendios forestales.* La Ley 43/2003, de Montes, modificada por la Ley 10/2006, dispone que “en caso de declaración de situación de emergencia, se estará a lo dispuesto en la normativa de protección civil para emergencia por incendios forestales” (artículo 46), lo que vincula la gestión de estos sucesos al Sistema Nacional de Protección Civil.
- c) *Geológicos.* El Instituto Geográfico Nacional hace el seguimiento permanente de los movimientos sísmicos y la actividad volcánica en todo el territorio nacional (RD 452/2012, artículo 15.1 c) y d). El anteproyecto de ley prevé la integración en las Redes Nacionales

³⁶ Versión 5, actualizada a julio de 2013.

de Información y de Alerta de Protección Civil de este tipo de información así como la del Instituto Geológico y Minero de España, que tiene encomendadas funciones de estudio sobre los riesgos por procesos geológicos, así como su previsión, prevención y mitigación (artículo 3.2.f) del RD 1953/2000, modificado posteriormente por RD 1134/2007 y 718/2010).

Por disposiciones reglamentarias igualmente se regulan las normas de construcción sismorresistentes de edificaciones y de puentes (RD 997/2002 y RD 637/2007, respectivamente) que completan el marco sectorial de actuaciones preventivas compatible con el anteproyecto de ley.

- d) *Hidrológicos: inundaciones, sequías y presas. El Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, prevé lo que son zonas inundables (artículo 11) y la incidencia de los planes hidrológicos de cuenca “en materia de ordenación del territorio y urbanismo al objeto de que tengan en cuenta en la planificación del suelo y, en particular en las autorizaciones de usos que se acuerden en las zonas inundables” (artículo 44), en coherencia con la ley del suelo.*

Este mismo texto legal considera a las situaciones de sequía como “*un escenario distinto*” y crítico. Para su gestión se debe, por una parte planificar las actuaciones siguiendo el Plan Hidrológico Nacional, regulado en la Ley 10/2001, de 5 de julio, que prevé un “*sistema global de indicadores hidrológicos*” que se constituye en una red de alerta temprana para la sequía, que posibilita activar los diez Planes Hidrológicos de Cuenca y, en su caso, los planes especiales para el abastecimiento de agua a poblaciones superiores a 20.000 habitantes. Y por otra, en caso de emergencia, movilizar “*recursos de carácter extraordinario*”, incluso la declaración de utilidad pública de obras, sondeos y estudios necesarios para desarrollarlos “*a efectos de la ocupación temporal y expropiación forzosa de bienes y derechos, así como la de urgente necesidad de la ocupación*” (artículo 27 de la Ley 10/2001).

La seguridad en las presas está también regulada en disposiciones reglamentarias que desarrollan la citada Ley de Aguas de 2001, concretamente en el Título VII del Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, añadido al Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril. En él se crea la Comisión Técnica de Seguridad de Presas (artículo 361) como comisión técnica especializada de la Comisión Nacional de Protección Civil, que según el anteproyecto de ley será la Conferencia Sectorial de Protección Civil.

Todas las normas legales y reglamentarias citadas en este apartado tienen relación con los planes de protección civil y con las Redes Nacionales de Información y Alerta que prevé el Sistema Nacional de Protección Civil establecido en el anteproyecto de ley, que posibilitará la interconexión de todas las fuentes de información, control y detección y su conexión con el Centro de Control e Información del Mecanismo Europeo de Protección Civil. Las Redes Nacionales, como el Sistema Común de Información y Control del Mecanismo se basarán en ellas.



c) Ley del suelo

El Real Decreto Legislativo 2/2008, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo, en su artículo 10, sujeta la ordenación de los usos del suelo, al principio de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, lo que constituye una medida de prevención sustancial que se complementa con las dispuestas en el artículo 10 del anteproyecto de ley y demás normas sectoriales analizadas.

c. Su relación con el Derecho Comunitario.

La jurisprudencia constitucional reitera que el ordenamiento jurídico comunitario no altera las reglas constitucionales de distribución de competencias, de manera que la ejecución de las normas europeas corresponderá al Estado o a las Comunidades Autónomas según dichas reglas (SSTC 236/1991, 79/1992, 141/1993, 146/1996, 21/1999, 188/2001, 96/2002, 154 y 173/2005, entre otras muchas). También recuerda el Tribunal que el Derecho comunitario “forma parte del contexto” en el que deben interpretarse las competencias estatales y su respectivo alcance (SSTC 128/1999 y 45/2001).

En materia de protección civil, la normativa europea ha regulado expresamente el Mecanismo Comunitario, mediante la Decisión 1313/2013/UE del Parlamento y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, y la Decisión de ejecución de la Comisión de 16-10-2014, sobre normas de desarrollo de la Decisión anterior, que implican para los Estados miembros deberes de información y comunicación a la Comisión Europea (Centro de Control e Información (CCI) y la disponibilidad de equipos o módulos de protección civil para misiones en otros Estados. El anteproyecto de ley regula en su artículo 41 la contribución española al Mecanismo.

Dado que los deberes de información y comunicación mencionados recaen sobre la Administración del Estado, el Mecanismo de Protección Civil de la Unión viene a reforzar la propia competencia estatal en el Derecho interno para recabar de las Comunidades Autónomas (y de otras Administraciones) y para registrar y ordenar la información general relativa a la protección civil. A este respecto hay que recordar también que el artículo 10 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, prevé que, cuando deban comunicarse a las Comunidades Europeas, en virtud de obligaciones derivadas de los Tratados o de los actos de sus instituciones, disposiciones, resoluciones o “cualquier otra información”, las Administraciones Públicas que la posean procederán a remitir al órgano competente de la Administración General del Estado la información que deba ser comunicada.

Por lo que se refiere a la creación de módulos o equipos de protección civil disponibles para atender los compromisos asumidos en el marco del citado Mecanismo la normativa europea impone tal deber a los Estados miembros. Es lógico en nuestro caso que, si el Estado puede movilizar recursos personales y materiales propios para hacer frente a una emergencia de interés nacional, como ya se ha dicho, tenga también la competencia para crear los medios necesarios para responder a emergencias de ámbito comunitario o en el marco de la cooperación internacional. La norma estatal podrá crear, por tanto, módulos o equipos utilizables en el marco del Mecanismo de Protección Civil de la Unión, sin perjuicio de la posibilidad de crear tales módulos mediante la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas que lo deseen

o de integrar en ellos medios personales y materiales procedentes de las Administraciones autonómicas, mediante los oportunos convenios u otras fórmulas de cooperación voluntaria.

Las Directivas europeas en materia de seguridad nuclear y radiactiva, en accidentes donde intervengan sustancias peligrosas, en el transporte terrestre de mercancías peligrosas, inundaciones y sequía³⁷, han sido transpuestas a la normativa española en los diferentes reglamentos que regulan la planificación de protección civil de los riesgos correspondientes. Queda, por tanto, debidamente integrada en el anteproyecto de ley que, a estos efectos, reconoce en la disposición transitoria única la vigencia de dichos planes en tanto sean revisados para adaptarlos a este nuevo texto legal.

d. Normas que quedarán derogadas

La Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil

3. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.

A) Se han recabado observaciones a través de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios del 18-6-2014 a los Departamentos de la Administración General del Estado y se han recibido las siguientes, que han sido tenidas en cuenta en su mayoría, justificando aquellas otras que no se han aceptado:

Presidencia del Gobierno. Departamento de Seguridad Nacional

Propusieron que el término seguridad nacional figurara en el texto. Vistas las posiciones de otras aportaciones, se ha optado por introducirlo en la exposición de motivos y en el artículo 30, al regular los efectos de la declaración de emergencia de interés nacional. Propusieron también modificar la redacción del artículo 4.2. para alinear la estrategia nacional de protección civil con la de seguridad nacional, que se ha aceptado.

Ministerio de la Presidencia, Delegaciones del Gobierno de Aragón, Canarias, Cataluña, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y Valencia

Las observaciones han sido múltiples y, en resumen, han consistido en lo siguiente:

- a) Incluir el medioambiente como bien específico de protección. Se ha mantenido el texto propuesto por entender que el medioambiente está incluido en la expresión “bienes” del artículo 1.
- b) Precisiones sobre las definiciones que se determinan en el artículo 2. Se ha mantenido el texto propuesto, en el entendimiento de que añadir definiciones de más términos no se

³⁷ Directiva 2009/71/ por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares. Directiva 2006/117/ relativa a la vigilancia y al control de los traslados de residuos radiactivos y combustible nuclear gastado. Directiva 2003/105/ relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas. Directiva 2008/68/sobre el transporte terrestre de mercancías peligrosas. Directiva 2007/60/ relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación. Directiva 2000/60/ por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas para, entre otras cosas, contribuir a paliar los efectos de las sequías e inundaciones y garantizar el suministro suficiente de agua en buen estado.



considera apropiado para una ley, con independencia que se hayan corregido determinadas imprecisiones entre el concepto que se expresa en este artículo 2 y el que figuraba en otras disposiciones del resto del texto.

- c) La falta de correspondencia entre los principios de actuación del sistema nacional de protección civil que figuran en el apartado 2 del artículo 3 del texto y los preceptuados en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, que no se ha aceptado, por entender que no coinciden en su enunciado , pero sí se corresponden en su contenido.
- d) No consideraban como derecho la identificación de víctimas de catástrofes, que se ha aceptado modificando el precepto como obligación de los poderes públicos de velar para que los servicios públicos competentes identifiquen lo más rápidamente posible a las víctimas en caso de emergencia (artº 5.1.b)
- e) Restringir a la mayoría de edad la obligación del deber de colaboración de todas las personas en caso de emergencias (artº 6.2), que se ha aceptado. Con respecto a este mismo deber, no se ha recogido la propuesta de excluir a las centrales nucleares de la obligación de efectuar instalación y mantenimiento de sistemas de generación de señales de alarma (artº 6.7)
- f) No se ha incorporado al artº 12, por entender que es más materia de reglamento, la petición de especificar con más detalle la composición y funciones de la Red de Alerta Nacional de Protección Civil
- g) La observación de aclarar en una disposición transitoria la vigencia de la actual Norma Básica se ha recogido, sin establecer plazo límite para su modificación
- h) Sobre los planes de protección civil han hecho varias observaciones:
 - Tipos de planes (artº 15). Se acepta suprimir del texto los básicos, por estar regulados en la Norma Básica; se acepta la introducción de los planes especiales por accidente aéreo, que también será una propuesta del Ministerio de Fomento, en cumplimiento de la normativa de la Unión Europea; no se han incluido otros tipos de planes (sectoriales, específicos, accidentes ferroviarios, etc) que se determinarán en la Norma Básica (artº 15.3); ni se ha aceptado suprimir los planes de autoprotección como planes de protección civil, por considerarlos parte del sistema de protección civil, aunque su elaboración e implantación sea responsabilidad de las instalaciones con riesgo de emergencia de protección civil.
 - Ha habido dos propuestas para modificar el texto en lo relativo a la obligación de informar los planes territoriales y especiales de ámbito estatal y autonómico por la Comisión Nacional de Protección Civil, en el sentido de hacer este informe vinculante o de mantener el mecanismo actual de homologación. Se mantiene el texto del precepto, al que se le ha añadido la expresión ...” a los efectos de su adecuación al Sistema nacional de Protección Civil”, por ajustarse mejor al estado competencial vigente.
- i) Proponen incluir a los servicios de salvamento marítimo y servicio aéreo de rescate como servicios de intervención y asistencia en las emergencias de protección civil, que han quedado incluidos en el artº 17.1 bajo la denominación genérica de “servicios de rescate”. No

se cree conveniente, sin embargo, preceptuar que la Norma Básica establezca la estructura de los centros de coordinación operativa de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, por entender que es materia reglamentaria.

- j) En materia de voluntarios de protección civil, proponen que se amplíe la regulación legal de estas organizaciones estableciendo las bases para la determinación de sus funciones y dependencia funcional así como para permitir la existencia de agrupaciones de nivel estatal, como la Red de Radio de Emergencia. En principio no se aceptó la propuesta en tanto se recibieran las demás de Comunidades Autónomas y, especialmente, de los representantes de las Entidades Locales.
- k) Proponen que se potencien las salas de coordinación operativa de las Delegaciones del Gobierno, considerándolas una prolongación del Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil (artº 18), con lo que se posibilitaría un mayor y mejor flujo de información entre las distintas Administraciones competentes en emergencias de protección civil. En realidad el texto legal no lo excluye, por lo que en vía reglamentaria podrá establecerse.
- l) Se ha extendido la aplicación de medidas aplicables en el caso de que se declare una zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil a la red viaria insular y a los daños en producciones de acuicultura marina, a petición de las Delegaciones del Gobierno de Canarias y Galicia, respectivamente.
- m) Sobre las emergencias de interés nacional, proponen incluir las que afecten simultáneamente a España y a cualquiera de los países limítrofes (artº 28) y excluir las que exijan aportes de recursos a nivel supraautonómico, en virtud de acuerdos de colaboración entre Comunidades Autónomas. No se ha aceptado, porque se entiende que la actual redacción se corresponde literalmente con lo establecido en la Norma Básica, que es la traslación de lo sentenciado por el Tribunal Constitucional, y se evitan así interpretaciones diferentes. Y tampoco ha parecido oportuno acceder a la petición de las Delegaciones del Gobierno de que se mantenga la redacción de la Norma Básica vigente en lo concerniente a posibilidad de delegar la dirección de este tipo de emergencias por el Ministro del Interior.
- n) Proponen especificar más las competencias de los Delegados del Gobierno (artº 36) en lo relativo a que puedan elevar a consulta de los Ministros de Hacienda y Administraciones Públicas y de Interior la declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil, que no parece relevante en la medida que con la actual redacción no se les impide hacerlo; y a establecer un centro de coordinación operativa (CECOP) cuando las circunstancias de la situación de la emergencias lo requiera a petición de otras Administraciones Públicas, que no ha parecido oportuno por el riesgo de dispersión de esfuerzos. Por otra parte proponen recoger en esta ley funciones que se establecen en los planes estatales vigentes en el caso de emergencias de interés nacional, que se entiende deben mantenerse en el plano reglamentario actual.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Ha hecho las siguientes observaciones:



- a) A su propuesta de que sustituyera la asignación de funciones que hace el texto al Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil por otra en que lo haga a la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, se ha optado por añadir un segundo párrafo al artículo 18 en donde se establece que las funciones encomendadas por la ley al Centro Nacional se encuadran en la Dirección General de la que depende. La misma decisión se ha tomado respecto a su propuesta sobre la Escuela Nacional de Protección Civil, dependiente igualmente de la Dirección General referida (artº 32.2).
- b) Que se suprima en el artículo 35 y en el 37.3 el precepto por el que el Ministerio de Interior financiaría los gastos derivados de las intervenciones de organismos y demás entidades del sector público estatal y, particularmente, la Unidad Militar de Emergencias, por entender que dichos gastos debían hacerse contra el presupuesto de los respectivos Ministerios, que los deben prever. Se ha aceptado.
- c) Que se suprima la Comisión Interministerial de Protección Civil que se creaba en esta ley, para adecuarse a los criterios imperantes de supresión de determinados órganos colegiados, no incremento de órganos, salvo que existan nuevas funciones que los justifiquen, recogidos en el Real Decreto 776/2011, de racionalización de estructuras administrativas, que se ha aceptado.
- d) Eliminar la disposición adicional que establecía la compensación de deudas en caso de responsabilidad por incumplimiento por innecesaria y desfasada, pues debía hacerse, en todo caso, por ley orgánica que ya está en vigor: la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Se ha aceptado la supresión.
- e) También se ha aceptado la propuesta de una disposición adicional (la séptima) que impida el incremento de dotaciones, retribuciones, ni de otros gastos de personal, como consecuencia de las medidas incluidas en la ley, para garantizar el cumplimiento de la Ley 22/2013, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 sobre limitación del gasto en la Administración General del Estado.

Ministerio de Economía y Competitividad

Ha remitido dos observaciones, una al artículo 15.5, pidiendo que al abordar el desarrollo reglamentario previsto, se considere una gama suficientemente amplia de titulaciones, evitando la creación de reservas de actividad injustificadas; y otra al artículo 21.2 proponiendo sustituir la expresión “pólizas de aseguramiento” por la más correcta de “pólizas de seguro”, ambas aceptadas.

Ministerio de Fomento

Sus observaciones se han centrado en las siguientes cuestiones:

- a) El estudio técnico de los efectos directos sobre los riesgos de emergencias de protección civil, regulado en el artículo 10.2, sobre el que plantea dudas sobre la a quién le corresponderá realizarlo, la distribución competencial para su evaluación en el caso de los aeropuertos y la integración del resultado de la evaluación en el procedimiento de autorización de la infraestructura aeroportuaria cuya licencia está regulada en normativa comunitaria. No se ha

modificado el texto por entender que no interfiere el sistema actual de las exigencias que deben cumplir, con carácter general, las actividades catalogadas, ni las excepcionales que se prevén respecto a actividades como las descritas que disponen de reglamentación específica.

- b) Propone incluir dentro de los servicios de intervención y asistencia en las emergencias de protección civil relacionados en el artículo 17.1 a los equipos multidisciplinares de identificación de víctimas en catástrofes y a las personas de contacto con las víctimas y sus familiares, que ha sido aceptada.
- c) Dentro de las medidas aplicables en caso de declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil, plantea incluir mecanismos de actuación para reparar los daños producidos en las infraestructuras de transporte terrestre, aeroportuarias y en el dominio público marítimo terrestre; contemplar el acceso a la financiación por el Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria de la reparación de los daños causados en las infraestructuras de titularidad estatal; y hacer referencia a la declaración como obras de emergencia de las actuaciones para reparar daños en infraestructuras, que formaban parte del contenido de las disposiciones que se han ido aprobando con esta finalidad, que no se han aceptado en esos términos, aunque se ha modificado la redacción del artículo 24.1 de manera que el catálogo de medidas no es cerrado.
- d) Propone establecer una disposición adicional para excluir de la planificación de protección civil los planes de emergencia relativos a puertos del Estado y de la Marina Mercante y al Sistema Nacional de respuesta ante contaminación del medio marino, regulados por normas sectoriales específicas.
- e) Se ha aceptado, por el contrario, la inclusión de los accidentes de aviación civil dentro de los planes especiales de protección civil, como lo demandaba en sus observaciones

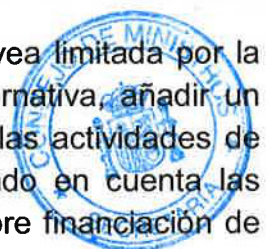
Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Se han aceptado sus observaciones para introducir un apartado específico en la disposición final segunda que habilita al Ministerio de Empleo y Seguridad Social a desarrollar las medidas laborales y de Seguridad Social previstas en el artículo 24 por medio de orden ministerial; y para sustituir la expresión incorrecta en dicho artículo, apartado 2.b), de “expedientes de regulación de empleo”, por la de “extinciones o suspensiones de los contratos de trabajo o las reducciones temporales de la jornada de trabajo”.

Ministerio de Defensa

Ha realizado varias observaciones:

- a) Sobre la revisión de la Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil, propone que se establezca un plazo de “al menos” cuatro años, que se ha aceptado
- b) Propone crear un fondo dedicado a la intervención, para que ésta no se vea limitada por la imposibilidad de conseguir financiación de manera expedita o, como alternativa, añadir un apartado al artículo 11 que regula el fondo de prevención, estableciendo las actividades de intervención que se pueden financiar con él. No se ha aceptado teniendo en cuenta las observaciones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre financiación de



las intervenciones de la Unidad Militar de Emergencias y de otros Departamentos Ministeriales que pudieran intervenir en una emergencia de protección civil.

- c) No se ha modificado el texto del artículo 17.1 en el sentido propuesto de suprimir a las Fuerzas Armadas como servicio de intervención y asistencia en emergencias de protección civil, por entender que lo es tanto por esta ley, como por la Ley Orgánica que regula la Defensa Nacional.
- d) La redacción del artículo 18 a) y d) se ha modificado a su petición para permitir que desde el Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil se pueda hacer el seguimiento de las emergencias e integrar la Red de gestión de emergencias de interés nacional (RENEM) de la UME en la gestión de éstas.
- e) No se ha creído conveniente en el artículo 37.2 regular las operaciones en el exterior como misión de las FFAA, ya que es materia reglamentaria, como actualmente lo es según el RD 872/2014, artº 19. Sí se ha previsto la posibilidad que el Ministerio de Defensa pueda proponer al Gobierno prevenir y afrontar catástrofes en terceros países, junto a los de Exteriores y Cooperación y del Interior, cuando sus competencias puedan verse afectadas (artº 42). Por la misma razón antedicha, no se ha aceptado la observación se regular en esta ley la dirección operativa de las emergencias de interés nacional (artº 37.4).

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. AECID

Ha realizado observaciones para clarificar los órganos competentes en materia de decisión y coordinación de actuaciones en catástrofes en el exterior. Se ha decidido establecer que la decisión de intervenir en el marco del Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea (artº 41) se haga a través del Ministerio del Interior como punto de contacto español de este organismo internacional, en coordinación con los Departamentos de la Administración General del Estado afectados, especialmente el de Exteriores y Cooperación y con las Comunidades Autónomas; y en los casos de actuaciones en terceros países al margen de la Unión Europea, será el Gobierno quien lo decida a propuesta de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación y del Interior, y de otros, según sean afectados, correspondiendo en este caso al Ministerio de Interior la movilización de los recursos del sistema nacional de protección civil y su coordinación, sin menoscabo de la coordinación general de la intervención que llevará a cabo el Ministerio de Asuntos Exteriores (artº 34.2.i), y 42)

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

Ha propuesto incluir una referencia a los planes de coordinación y apoyo a los planes especiales de protección civil regulados en el artº 15.3., con el fin de visibilizar las funciones que desempeñan otros departamentos ministeriales en materia de protección civil, como de dispone actualmente en las directrices básicas de cada uno de los citados planes especiales. Se ha creído más conveniente técnicamente mantener esta regulación en el nivel reglamentario vigente.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

En materia de formación de los recursos humanos del sistema nacional de protección civil que regula el artículo 31, ha observado que ya tiene el reconocimiento oficial que pretende

preceptuarse a futuro en el texto propuesto (títulos y certificados de formación profesional en vigor). Por eso proponía que se suprimiera el apartado 2. Aceptando esta observación, se ha mantenido el apartado cambiando la palabra “tendrá”, por “tiene”.

B) Análisis de la participación autonómica y local en la elaboración del proyecto.

Al ostentar las Comunidades Autónomas y los Entes Locales competencias en materia de protección civil atribuido por sus respectivos Estatutos de Autonomía y por la Ley de Bases de Régimen Local, respectivamente, el anteproyecto debe ser sometido a su consideración, aunque no constituye un trámite expresamente recogido en nuestro ordenamiento jurídico³⁸. Es una exigencia lógica que se desprende el deber general de cooperación que, según el artículo 3.2. de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, debe presidir las relaciones entre las Administraciones Públicas.

Este trámite de participación se ha realizado a través de la Comisión Nacional de Protección Civil, regulada en el Real Decreto 967/2002, que dispone como función suya la de “*informar las disposiciones y normas reglamentarias que, por afectar a la seguridad de las personas o bienes, tengan relación con la protección civil*”, en la que participa. A ella asisten como vocales un representante de cada Comunidad Autónoma y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y, en virtud del artículo 7.5, un representante de la Federación Española de Municipios y Provincias, como asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación, con voz, pero sin voto. No obstante, el informe preceptivo de los entes locales al anteproyecto de ley se ha realizado a través de la Comisión Nacional de Administración Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En la legislatura 2008-11, a partir del año 2010 que ya se tuvo preparado un primer borrador de anteproyecto de ley de protección civil que elaboró un grupo de trabajo formado por varios altos funcionarios de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias con varios Catedráticos de Derecho Constitucional y Administrativo de las Universidades de Alcalá de Henares, Complutense de Madrid y de Valencia, se ha informado en la reuniones plenarias de la Comisión Nacional de Protección Civil de la situación del citado borrador y se han recibido aportaciones no formales de los asistentes. En la legislatura actual 2011-2015, se reelaboró un segundo borrador sobre la base del anterior, del que también ha tenido conocimiento la Comisión Nacional en sus sucesivas reuniones.

En la fase final del borrador de anteproyecto, durante el año 2014, se han recibido observaciones al mismo de las Comunidades Autónomas, a petición de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Hasta el mes de junio de 2014 se consideraron las aportaciones de varias de ellas. Una vez informado del Consejo de Ministros del anteproyecto de ley del sistema nacional de protección civil el 29 de agosto de 2014, se ha mantenido una reunión monográfica con las

³⁸ STC 31/210, FJ 111. Sobre participación de las CCAA en los procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias. “[la participación] necesariamente ha de dejar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado, lo que excluye que la participación se sustancie en la integración de órganos decisorios por cuanto tiene de perturbador para la recta y cabal delimitación de los ámbitos competenciales propios y, en último término, para la efectiva distribución territorial del poder entre sujetos democráticamente responsables, pudiendo manifestarse, en cambio, en órganos de consulta y asesoramiento y a través de los procedimientos correspondientes (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FFJJ 11 a 13)”



Comunidades Autónomas en la Dirección General de Protección Civil, el día 1 de octubre de 2014, en donde todas han manifestado su parecer y propuesto modificaciones que después han formalizado en la reunión que con carácter de pleno ordinario se celebró el día 20 de octubre de 2014. Todas, por tanto, han tenido oportunidad de participar y lo han hecho con observaciones y propuestas que se resumen a continuación:

Observaciones al Título I

El concepto de protección civil se ha establecido con referencia a la seguridad pública, en vez de a la seguridad nacional, aunque se ha mencionado su relación con ésta en la exposición de motivos, a indicación expresa de varias CCAA.

En las definiciones de términos utilizados en el texto legal, se ha introducido la de emergencia de protección civil para diferenciarla de la de emergencia ordinaria, como pedían prácticamente todas las CCAA, competentes en la gestión de estas últimas a través de los centros de coordinación de emergencias 112.

Han pedido, y se ha aceptado, clarificar el precepto relativo a las estrategias del sistema nacional de protección civil y nacional de protección civil, restringiendo ésta segunda al ámbito estatal en estrecha relación con la estrategia de seguridad nacional que servirá de referencia a ambas. En cualquier caso, en su definición y aprobación se determina que tendrán amplia participación las CCAA a través de la Comisión Nacional de Protección Civil.

A propuesta de las CCAA, se ha restringido la participación de los ciudadanos en la elaboración de los planes de protección civil para evitar alargamientos farragosos de los procedimientos de elaboración y aprobación de los mismos, sin que afecte al principio de participación que debe regir la política y actuaciones de los poderes públicos en materia de protección civil. Tendrá carácter potestativo y no imperativo.

No se ha aceptado, por el contrario, la propuesta de la FEMP de potenciar y consolidar la participación ciudadana, elevándola a categoría de derecho, garantizado a través de fórmulas que recojan los planes de protección civil que permitan colaborar en la prevención de riesgos y fomento de la cultura preventiva a todos los ciudadanos, bajo la tutela de los servicios correspondientes.

Han hecho observaciones, y se han aceptado, para que los deberes preceptuados se adapten a las circunstancias personales de mayoría de edad y capacidad; para que el deber de información de las empresas responsables de actividades que generen riesgo de catástrofe se concrete a las que se cataloguen como tales en el reglamento previsto en el artículo 9.2.b); para que las señales de alarma a la población puedan ser de cualquier tipo, no sólo acústicas, siempre que sean eficaces. No se ha considerado aceptable la propuesta de la FEMP de obligar a los responsables de las actividades catalogadas según el artículo 9.2.b), a disponer del plan de autoprotección antes de iniciar la actividad, por considerarla contraria a las directivas europeas sobre simplificación administrativa en el mercado interior. Ni tampoco la que se proponía obligar a todos los empleados públicos directos o de empresas vinculadas a los servicios públicos a prestar sus servicios en las condiciones que ordenen los órganos de gestión de los planes de protección civil, pues se entiende que están previstos en el apartado 1 del artículo 6.

Observaciones al Título II

Sobre la Red Nacional de Información sobre Protección Civil las observaciones de las CCAA han girado, en esencia, sobre el alcance de los contenidos y la falta de concreción de los mismos en la ley, que se ha contestado argumentando que la redacción actual del texto permite configurar la misma como una red de redes que integre las ya existentes desde un principio cooperativo, cuando se concrete en el desarrollo reglamentario de esta ley.

Ha sido objeto también de muchas aportaciones y consideraciones el precepto que obliga a realizar un estudio técnico de los efectos directos sobre los riesgos de emergencias de protección civil identificados en la zona donde se vaya a establecer una actividad de las catalogadas en el artículo 9.2.b). Se ha definido mejor la obligación introduciendo en el artículo 10.2. la expresión "Como paso previo" a la prestación de las actividades catalogadas, con lo que se determina mejor la diferencia de esta medida de previsión de la de los planes de autoprotección, indicados para mitigar los efectos de los riesgos para actividades aprobadas y en funcionamiento.

Sin embargo, no ha sido posible establecer que el fondo de prevención de emergencias que crea la ley sea obligatorio para el resto de Administraciones Públicas competentes en la materia o abarque sus actuaciones, reservadas para la Administración General del Estado, por imperativo competencial.

La Red de Alerta Nacional de Protección Civil también ha recibido múltiples observaciones sobre la extralimitación competencial que podría suponer. Por ello se ha modificado la redacción en varios puntos:

- a) El fin de la Red Nacional será avisar a las autoridades competentes en materia de protección civil, para que los servicios públicos esenciales y los ciudadanos estén informados de las amenazas de emergencia, lo que no implica que sea la propia Red Nacional quien se encargue materialmente de hacerlo, y dé cabida a que lo hagan dichas autoridades competentes, como ocurre en la actualidad.
- b) Sólo se concreta el papel del Ministerio del Interior como gestor de la Red Nacional de Alerta, sin especificar las actuaciones que deberá llevar a cabo para advertir a la población que pueda resultar afectada, que podrán ser, en su caso, concretadas en el reglamento.
- c) La obligación de comunicar por quien corresponda las amenazas de peligro inminente se circunscriben a las situaciones que puedan dar lugar a una emergencia de protección civil, excluyendo, por tanto, las demás, y más numerosas, emergencias. Se establece la obligación de utilizar a los órganos de coordinación de emergencias de las CCAA como cauce para la transmisión de las alertas, realzando el papel que ha adquirido.

Respecto a los tipos de planes, se mantiene la estructura actual definida en la Norma Básica, y se introduce un nuevo tipo de plan especial, el de fenómenos meteorológicos adversos, a instancia de las CCAA., que pretendían establecer más tipos, como la FEMP. En cualquier caso queda abierta la posibilidad de definir más tipos de planes en la Norma Básica, cuando sea revisada o modificada oportunamente.



Las observaciones sobre el precepto de informe u homologación de los planes territoriales y especiales de ámbito estatal o autonómico por la Comisión nacional de Protección Civil han sido contradictorias: unas pedían la supresión del actual trámite de homologación en contra del parecer de otras. Se ha optado por establecer un informe previo a su aprobación, que versará exclusivamente sobre su adecuación al Sistema nacional de Protección Civil.

La primitiva redacción del texto preceptuaba que los planes de protección civil fueran elaborados por personal que estuviera en posesión de las titulaciones oficiales que se determinaran reglamentariamente. Ha sido objeto de observaciones opuestas por lo que se ha optado por mantenerlo, flexibilizando el precepto con la expresión “participará”, que, en la práctica, supone una medida de fomento indirecto del rigor técnico de dichos planes.

A propuesta de varias CCAA., se han incluido como servicios de intervención y asistencia en emergencias de protección civil a los servicios de rescate. Se mantiene el encargo a la Norma Básica de regular unas bases para la mejora de la protocolización de las actuaciones de los servicios de intervención y asistencia, a pesar de la opinión contraria de alguna comunidad autónoma, por entender que con ello se mejora la eficacia del sistema nacional en su conjunto.

Por otra parte, los órganos competentes de coordinación de emergencias de las CCAA., que en el anterior borrador, para simplificar y mejorar modelos de actuación, venían obligados a asumir el papel de centros de coordinación operativa (CECOP) en las emergencias de protección civil, dada su gran experiencia en hacerlo a diario en las de tipo ordinario, por petición de las CCAA. harán ese papel de manera potestativa: “podrán actuar” como CECOP.

Las observaciones al Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil han consistido, en esencia, en la manifestación de su voluntad de que los costes de la generación del plan nacional de interconexión de información de emergencias sean imputados presupuestariamente a la Administración General del Estado y en que la integración de los órganos de coordinación de emergencias de las CCAA se realice por acuerdos, no por imperativo legal. Aceptando en parte esta propuesta se ha añadido la expresión “mediante los mecanismos de coordinación que se determinen”, en el artículo 18.d).

Se ha suprimido del artículo 19.1 la expresión “a través de éstas” que reconocía a las CCAA como cauce obligado para la colaboración del Estado con las Entidades Locales, por entender la FEMP que no respetaba adecuadamente la autonomía local.

El precepto sobre la responsabilidad por daños y perjuicios de la intervención de los medios de la Administración General del Estado que se estableció en los primeros borradores, fue suprimido en los siguientes a petición de algunas CCAA y se ha vuelto a incorporar a la vista de la posterior petición de otras. Se ha optado, en consecuencia, por mantenerlo.

Se ha introducido expresamente la posibilidad de que las administraciones públicas interesadas puedan solicitar al Consejo de Ministros la declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil, como demandaba alguna comunidad autónoma y la FEMP. Pero no se ha considerado adecuado suprimir en el texto legal las medidas fiscales a aplicar en estos casos, que solicitaba también la FEMP, por no corresponder a norma reglamentaria su regulación.

Se ha decidido mantener la regulación de las medidas fiscales a aplicar en los casos de declaración de zona afectada gravemente por La FEMP propone suprimir todo el apartado relativo a las medidas fiscales en la ley, dejándolo para

Se ha suprimido a propuesta de alguna comunidad autónoma que las Comisiones de Coordinación para la coordinación y seguimiento de las medidas adoptadas por las Administraciones Públicas recaigan en las Delegaciones del Gobierno, sin aceptar que lo sea en los órganos correspondientes de la comunidad autónoma afectada.

En el Capítulo de la Evaluación e inspección del Sistema Nacional de Protección Civil se ha modificado el texto a propuesta de las CCAA para establecer que la Memoria Anual sea elaborada por la propia Comisión Nacional de Protección Civil, para ser presentada por el Gobierno al Senado.

En cuanto a las emergencias de interés nacional, se ha mantenido la misma redacción vigente de la Norma Básica, aunque ha habido propuestas de las CCAA para ampliar o concretar más los casos en que debe declararse, por entender que no se debe modificar este precepto que nace de las Sentencias del Tribunal Constitucional que delimitaron las competencias de las Administraciones Públicas en la materia. Tampoco se ha accedido a suprimir el papel de los Delegados del Gobierno en la declaración de emergencia de interés nacional, ni a modificar la dirección única del Ministro del Interior en estos casos.

Observaciones al Título III

Se ha modificado el artículo que regula la Escuela Nacional de Protección Civil estableciendo una actividad más a propuesta de las CCAA: colaborar con los centros de formación de protección civil de las otras Administraciones Públicas.

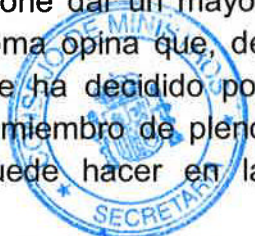
Observaciones al Título IV

Han sido prácticamente unánimes las consideraciones y propuestas sobre las competencias de los Delegados del Gobierno, en concreto sobre la supresión de este artículo. Se mantiene el artículo 35, y se acepta modificar la expresión “en coordinación” por la de “en cooperación”, por entender que la primera tiene matices de dirección que pueden eludirse con la segunda en aras del consenso, sin erosionar el objetivo que legítimamente se propone el Gobierno.

Se ha añadido en el apartado que regula la Unidad Militar de Emergencias la expresión “con la finalidad de cumplir los objetivos propios de la protección civil en los supuestos que por su gravedad se estime necesarios”, a propuesta de una comunidad autónoma, que determina mejor su misión, en este precepto establecida.

Observaciones al Título V

Todas las observaciones sobre la regulación de la Comisión Nacional de Protección Civil proponen mantener la Conferencia Sectorial de Protección Civil, porque supone dar un mayor contenido político a este órgano de participación. alguna comunidad autónoma opina que, de mantener la Comisión Nacional, debería dársele más contenido político. Se ha decidido por mantener la Comisión Nacional por dos razones: permite la inclusión como miembro de pleno derecho de los representantes de las entidades locales, que no se puede hacer en la



Conferencia; y que es susceptible de mantener el carácter técnico y político si así se determina en su reglamento.

Se mantiene el artículo que regula los órganos territoriales de participación y coordinación, a pesar de la propuesta de una comunidad autónoma, aunque la participación en ellos de representantes de la Administración General del Estado es potestativa y condicionada a lo que disponga la comunidad autónoma.

No se ha modificado la redacción de los artículos que regulan la contribución al Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea y a la cooperación internacional en el sentido que proponen las observaciones de dos comunidades autónomas por entender que no se puede dar más participación a las comunidades autónomas fronterizas de la que determina este precepto con referencia al Mecanismo y porque la inclusión de las CCAA como proponente al Gobierno de actuaciones en terceros países en el marco de la cooperación internacional no se prohíbe ni en ésta ni en otra ley, por lo que les está permitido.

Observaciones al Título VI

Las observaciones de las CCAA al régimen sancionador previsto en el anteproyecto han incidido principalmente en su ámbito de aplicación que estiman debe ser el estatal, por lo que sólo debería referirse a los supuestos de emergencias declaradas de interés nacional, para no sustraer las atribuciones autonómicas en protección civil. Por otra parte cuestionan que la gravedad de las conductas a sancionar se gradúe en función de la gravedad de la emergencia en que se produzcan, cuando un incumplimiento de órdenes, por ejemplo, puede ser tan grave en una emergencia de interés nacional como en otra gestionada por las autoridades autonómicas o locales. También han manifestado su disconformidad con la tipificación del incumplimiento del deber de alertar en incidentes, pues exige a los sujetos que obliga a conjeturar cuando se produzca una emergencia si evolucionará o no hacia una de interés nacional, y en función de ello tendrá que escoger la autoridad competente de protección civil a la que comunicar el incidente, lo que le producirá indefensión.

En consecuencia se ha decidido proponer un nuevo artículo sobre el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración General del estado restringido a las emergencias declaradas de interés nacional y a las infracciones derivadas de la ejecución de planes de protección civil cuya dirección y gestión le corresponda: nucleares, bélicos y de autoprotección de sus instalaciones. De acuerdo con ello, las infracciones referidas a estas dos circunstancias se tipificarán como muy graves, o graves, según tengan consecuencias de especial peligrosidad o trascendencia para la seguridad de las personas o bienes o no la tengan. Y también se han incluido como sancionables conductas contrarias a los deberes de informar de las emergencias que se tengan conocimiento para que las autoridades competentes tomen las medidas precisas.

La FEMP ha considerado como irrenunciable que en esta ley se regule la potestad sancionadora de los órganos de los ayuntamientos en materia de protección civil de su competencia, aludiendo a la que se les atribuye actualmente en la vigente ley 2/85. Se ha decidido regularla en la disposición adicional novena.

Se mantienen las cuantías de las sanciones como en el texto vigente y se remite a lo dispuesto en la legislación general de régimen jurídico de las Administraciones Públicas para su graduación y procedimiento.

Observaciones a las disposiciones adicionales

Primera. Hay práctica unanimidad de las CCAA en considerar que la regulación de los voluntarios que se proponía en el texto era insuficiente y más adecuada para hacerlo en el articulado, incluso con un capítulo específico. Proponen que se limite su ámbito de actuación al municipal y que se determine que sus intervenciones en la prevención, sensibilización y apoyo a la planificación tengan carácter básico, recogiendo la prohibición de realizar tareas operativas que supongan un riesgo para sus actuantes. Y que se garantice que todos estén asegurados ante accidentes. Por su parte la FEMP pretende que se establezca un tutelaje técnico sobre las organizaciones y agrupaciones dependientes de los entes locales para garantizar que la prestación altruista de los ciudadanos realmente se emplea para los fines del sistema de protección civil.

En consecuencia ha parecido lo más conveniente mantener la regulación del voluntariado de protección civil en las disposiciones adicionales para no producir asimetrías en el articulado, pero en ellas introducir referencias a que su régimen jurídico y los principios inspiradores de su actuación deberán corresponderse con los que se establezcan en la normativa sobre voluntariado, así como que las entidades y organizaciones públicas ejercerán tutela sobre su actividad.

No se ha considerado procedente incluir una disposición adicional nueva regulando el papel de las diputaciones provinciales en materia de protección civil por entender que la ley de bases de régimen local no les atribuye competencias directas sobre protección civil, aunque sí sobre la prevención y extinción de incendios.

Quinta. Una comunidad autónoma propone suprimir esta adicional que permitirá establecer unos precios unitarios para determinar el coste de los servicios prestados y otra considera su redacción poco imperativa, por lo que se ha mantenido el texto original.

Sexta. Esta adicional insertada a propuesta del Ministerio de Fomento ha sido objeto de varias observaciones de las CCAA que la consideraban un paso atrás en la concepción actual del sistema de protección civil, que rompe los fundamentos de la planificación al permitir la desintegración de los planes de protección civil que tanto ha costado conseguir. Se ha modificado el texto de modo que se permite a los Departamentos ministeriales que a la entrada en vigor de esta ley tengan asignada la planificación, como es el caso del Ministerio de Fomento, deberán establecer mecanismos de colaboración con las Administraciones Públicas competentes en materia de protección civil para asegurar de esta manera la coherencia y unidad del Sistema Nacional de Protección Civil.

Séptima. A esta disposición introducida a indicación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas dos comunidades autónomas objetan que será de difícil cumplimiento y que sería más adecuado suprimirla. Se ha decidido mantenerla.



Nueva. Dos comunidades autónomas proponen regular en esta ley la coordinación de los servicios de prevención y extinción de incendios en el marco de su intervención en el sistema de protección civil. No se ha estimado por considerar esta materia más propia del régimen local y, en cualquier caso, de nivel reglamentario.

Observaciones a la disposición transitoria

Dos comunidades autónomas proponen que se extienda la vigencia transitoria de los planes de protección civil actuales a los de competencia autonómica. Se ha aceptado suprimiendo en el texto la palabra “estatales”.

C) Audiencia de los sectores interesados.

Han realizado aportaciones las siguientes organizaciones relacionadas con la protección civil:

Cruz Roja Española

Ha propuesto la adición de un párrafo al apartado 3 del artículo 3 que declarara a la Cruz Roja Española como institución humanitaria de interés público cuya actividad se desarrolla bajo la protección del Estado como auxiliar y colaboradora con las Administraciones Públicas en las actividades humanitarias y sociales impulsadas por las mismas. Una comunidad autónoma, por su parte, también pedía que se mencionara expresamente a la Cruz Roja en este texto legal, como lo está en el vigente. Se ha optado por añadir el apartado 3 a la disposición adicional primera que considera a esta Institución, junto a otras entre cuyos fines estén los relacionados con la protección civil, como entidad que contribuirá a las tareas de la misma.

No se ha considerado necesario especificar en el apartado de planes especiales para la protección de la población en caso de conflicto bélico que éstos deben prever actuaciones acordes con lo establecido en los convenios internacionales ratificados por el Estado español.

Tampoco se ha aceptado incluir un artículo junto a los que establecen el papel de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, para regular las funciones de la Cruz Roja Española a través de los diferentes planes de protección civil, por considerar que no puede estimarse como órgano de la Administración General del Estado, que es lo que se regula en este Título IV.

Ilustre Colegio Oficial de Geólogos de España

Pretendían que se especificara que los poderes públicos velaran porque las entidades de la sociedad civil y el sector privado conocieran los riesgos existentes en su entorno y participaran en la elaboración de los planes de protección civil; que las actividades preventivas que se prevé sean financiadas con cargo al fondo de prevención de emergencias tuvieran mayor concreción de plazos de elaboración, periodos y condiciones de previsión, etc. No se ha estimado conveniente incorporar estas observaciones al texto. Sí se ha aceptado concretar el concepto de mapa nacional de riesgos de protección civil, según sus recomendaciones: instrumento que permite identificar las áreas geográficas susceptibles de sufrir daños por emergencias o catástrofes.

Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)

Ha realizado varias observaciones:

- a) Que la accesibilidad universal para personas con discapacidad figure como uno de los principios que regirán el sistema nacional de protección civil
- b) Que los poderes públicos velen porque las personas con discapacidad conozcan y sean informadas de los riesgos y las medidas de autoprotección y prevención, sean identificadas como víctimas en caso de catástrofe, atendidas e informadas
- c) Que las personas con discapacidad participen en los planes de protección civil y reciban información sobre ellos
- d) En casos de declaración de zonas afectadas gravemente por emergencias de protección civil, que se previeran ayudas económicas a particulares para reponer medios de eliminación de barreras arquitectónicas para las personas con discapacidad.

Se ha preferido añadir con carácter general una disposición adicional, la octava, por la cual las disposiciones de la ley tendrán en cuenta lo establecido en la Ley 26/2011 de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Consortio de Compensación de Seguros

Estiman que no es necesario que se menciones expresamente a este Consorcio como entidad colaboradora del Ministerio del Interior para la realización de actividades de prevención establecidas en la ley, porque se reconocen incluidos dentro del epígrafe entidades públicas, que se ha aceptado, como también la previsión de que Consorcio pudiera hacer informes de valoración de daños en informes periciales a las Administraciones Públicas afectadas, como demandaban.

Consejo de Seguridad Nuclear

Aunque no era preceptivo también se ha solicitado el criterio de este organismo, que ha formulado tres consideraciones: una de ellas valorando positivamente lo dispuesto en las disposiciones adicionales segunda y sexta; otra proponiendo incorporar a la memoria la emisión de su informe, que se ha aceptado; y, finalmente, la inclusión de una cláusula de salvaguarda competencial que no se ha estimado necesario incorporarla.

III. ANÁLISIS DE IMPACTOS

1. ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

a. Análisis de las cuestiones competenciales más relevantes que suscita el proyecto con las Comunidades Autónomas

El régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección civil, a falta de un pronunciamiento explícito de la Constitución, como se ha dicho, se sustancia en la jurisprudencia constitucional. En los primeros Estatutos de Autonomía, sólo los del Principado de Asturias (art. 12.11) y las Islas Baleares (art. 12.10) atribuían competencia sobre esta materia a las respectivas Comunidades Autónomas, en ambos casos



tratándose de competencias meramente ejecutivas de la legislación del Estado. En realidad, pues, como en otras materias, ha sido la jurisprudencia constitucional la que ha “creado” o “diseñado” verdaderamente el orden de competencias sobre protección civil, en interpretación (amplia en este caso) del modelo constitucional y en estrecha sintonía con los modelos de Derecho comparado, especialmente los correspondientes a modelos de Estado federal.

Esa interpretación consta en un conjunto de sentencias no muy numerosas, pero sí suficientemente clarificadoras entre las que destacan las ya citadas 123/1984, de 18 de diciembre, en la que el Tribunal Constitucional vinculó las competencias sobre protección civil a la materia “seguridad pública”, reconoció la concurrencia de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas al respecto y empezó a fijar los límites de las competencias autonómicas; y la 133/1990, de 19 de julio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Protección Civil estatal de 1985, entre otros, verdadero *leading case* en la materia específica de protección civil, donde el Tribunal Constitucional fija con detalle y con las matizaciones necesarias su doctrina sobre las competencias en la materia.

La doctrina de estas Sentencias la recogieron también la STC 227/1988, de 29 de noviembre, relativa a la Ley de Aguas; la 13/1992, de 6 de febrero, relativa al reparto de competencias sobre subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado; la 168/2004, de 6 de octubre, sobre la Ley de Protección Civil de Cataluña; la 118/1996, de 27 de junio, relativa a la ordenación de los transportes terrestres; y la 118/1998, de 4 de junio, sobre el Reglamento de la Administración Pública del Agua y la Planificación Hidrológica, que la reiteran.

Las competencias que corresponden al Estado para prevenir y, en su caso, reducir los efectos de las catástrofes o emergencias que tienen alcance nacional, en el sentido expuesto, son tanto competencias *normativas* como *ejecutivas*.

A partir de ahí, la jurisprudencia constitucional ha matizado las competencias que pueden corresponder al Estado. Por un lado, se trata del ejercicio de *funciones preventivas*. Así, la facultad del Gobierno de establecer un catálogo de actividades que puedan dar lugar a situaciones de emergencia que puedan tener dimensión o intensidad supraautonómica. Igualmente la elaboración por el Gobierno de un Catálogo Nacional de Recursos Movilizables. Así también la elaboración de directrices básicas o comunes de protección civil, “*que hagan posible, en su caso, una coordinación y actuación conjunta de los diversos servicios*” y que provean “*un diseño o modelo nacional mínimo*”. Es decir, la legislación estatal puede crear un modelo nacional o integrado a efectos de garantizar una actuación coordinada de todas las Administraciones para el caso de que la emergencia tenga dimensión supraterritorial.

Asimismo el Estado puede regular los planes de protección civil y su contenido, aunque con ello se condicione el ejercicio de las facultades autonómicas, fijando unos contenidos mínimos “que permitan su posterior integración en un conjunto plenamente operativo y susceptible de una rápida aplicación”. Y, por las mismas exigencias de coordinación, puede someter los planes territoriales a homologación o aprobación por un órgano del Estado.

También en particular, la STC 133/1990 recalca el *deber de colaboración* y auxilio recíproco entre las distintas Administraciones Públicas a efectos de recabar la información necesaria para la elaboración y la ejecución de los planes de protección civil, deber que se encuentra implícito en la

propia esencia del sistema de organización territorial previsto por la Constitución. En el mismo sentido, respalda la competencia del Estado para establecer una Red de Alerta Nacional, coordinada por órganos del Estado.

Por lo que se refiere a la *movilización* de los servicios y medios necesarios en caso de emergencia, aplicando los planes correspondientes, la jurisprudencia justifica la competencia del Estado cuando se trate de una emergencia que afecte al interés nacional por su carácter grave. En tales casos, puede atribuirse al Ministerio del Interior u órgano estatal que corresponda la aplicación del plan de protección civil necesario, sin perjuicio de la capacidad de propuesta de las Comunidades Autónomas. Más aún, nada obsta a que en aquellas contingencias en que concurra el interés nacional, el Gobierno sea órgano superior de dirección y coordinación de la protección civil. Todo ello sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas para aquellos casos en que la emergencia no tenga ese carácter nacional.

En fin, el Estado puede regular un régimen de sanciones, aunque vinculado a sus competencias materiales sobre protección civil, lo que incluye una regulación [básica] del ejercicio de la potestad sancionadora por las distintas Administraciones implicadas. Y también puede elaborar un “plan financiero” con respaldo presupuestario, para hacer frente a las obligaciones que deriven de la legislación de protección civil.

Dentro de ese marco, corresponden a las Comunidades Autónomas funciones legislativas y ejecutivas que se refieran a emergencias que no tengan carácter nacional, sin perjuicio de la colaboración que el Estado pueda prestar también para atender este tipo de emergencias.

Debe añadirse, no obstante, que algunas de las competencias estatales deben ejercerse con la participación necesaria de las Comunidades Autónomas y, en su caso, de la Administración Local, conforme a la Ley vigente, aunque sea mediante la intervención previa y consultiva en la fase de adopción de ciertas decisiones, planes o normas estatales. Así lo han recordado recientemente las Sentencias de Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 4 de noviembre de 2008 (Rec. 191/2007) y 17 de diciembre de 2008 (Rec. 289/2006), que anulan respectivamente el Protocolo de Intervención de la UME (RD 399/2007, de 23 de marzo) y el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de junio de 2006 que aprobó el Plan Director de los Planes de Emergencia Nuclear Exteriores a las Centrales Nucleares, en el primer caso por falta de consulta a la Comisión Nacional de Protección Civil y en el segundo por falta de audiencia los Municipios afectados.

Esta jurisprudencia específica se puede completar con la mención de otras líneas de la jurisprudencia constitucional que guardan relación con las funciones que el Estado está llamado a desempeñar en materia de protección civil, como son: a) las competencias de coordinación del Estado –competencias que, como se ha visto, ostenta en la materia de que tratamos-; b) las consecuencias del principio de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el aspecto relativo a los deberes de información recíproca.

- a) Sobre las competencias de coordinación que se reservan al Estado en ciertas materias, el Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente que son distintas de las relaciones de mera cooperación o colaboración y se diferencian de éstas en que entrañan un cierto *poder de dirección* de la Administración que coordina sobre las coordinadas (SSTC 214/1989 y 45/1991, entre otras). La coordinación consiste en “la fijación de medios y sistemas de

relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (...) estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos particulares en la globalidad del sistema" (SSTC 32/1983 y 144/1985, entre otras).

La coordinación, así entendida, puede realizarse a través de variadas fórmulas, entre ellas la aprobación de planes o programas por la Administración del Estado o su homologación cuando son elaborados por las Comunidades Autónomas (STC 227/1989, por ejemplo), la aprobación de reglamentaciones técnicas (SSTC 32 y 42/1983, por ejemplo), informes vinculantes de la Administración del Estado para la adopción de ciertas decisiones autonómicas (STC 149/1991), etc. Ahora bien, el ejercicio de las competencias de coordinación debe respetar y no puede vaciar de contenido las competencias autonómicas (SSTC 306/2000 y 45/2001, entre otras). En concreto, el "poder de dirección" que la competencia de coordinación conlleva no equivale a una relación de jerarquía. Esto último debe tenerse en cuenta a efectos de la posible movilización de medios y recursos de las Comunidades Autónomas para hacer frente a situaciones de emergencia nacional. La Administración del Estado no puede dirigir en ningún caso los servicios autonómicos, que deberían intervenir cuando proceda previa aceptación de la colaboración voluntaria y bajo sus propios mandos, aunque la dirección de la respuesta operativa conjunta corresponda a un órgano estatal.

- b) Por su parte, el principio de cooperación, que es inherente al Estado autonómico (SSTC 76/1983, 152/1988, 96/1996, 118/1996, etc.), se articula a través de mecanismos de diverso tipo, entre los que la jurisprudencia constitucional ha destacado las obligaciones de información recíproca entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Cuando así sea necesario para el ejercicio de las competencias del Estado, el *deber de información* puede concretarse en normas jurídicas y puede justificar que el Estado dirija a las Comunidades Autónomas requerimientos de información (SSTC 104/1988 y 152/1988, por ejemplo).

Conforme a esta jurisprudencia, el artículo 4.1.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ha recogido el "deber" de las distintas Administraciones Públicas de "facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias". En la medida en que el Estado ejerce funciones de previsión y prevención en materia de protección civil, como se ha dicho, es obvio que el deber de información de las Comunidades Autónomas se extiende a la aportación de todos aquellos datos –catálogos y mapas de riesgos, recursos movilizables, etc.- que sean necesarios para garantizar el correcto ejercicio de aquellas competencias estatales.

La jurisprudencia constitucional que se ha resumido se ha elaborado en un contexto normativo en el que ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía (salvo rara excepción) aludían a la protección civil como materia competencial. Ahora, sin embargo, los nuevos Estatutos o Estatutos reformados a partir de 2006 sí hacen mención expresa de la protección civil entre sus cláusulas de atribución de competencias. Por ello hay que plantearse si esos nuevos Estatutos cambian el régimen existente hasta ahora y hasta qué punto.

En realidad, las fórmulas que los distintos Estatutos recientemente aprobados utilizan para definir las competencias autonómicas sobre protección civil varían en su literalidad. Pero de ello no se sigue una verdadera diferencia de niveles o techos competenciales en esta materia.

La fórmula más extensa es la del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que en su artículo 132 atribuye a la Generalidad la competencia "*exclusiva*" en la materia, pero eso sí, "*respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública*". A ello añade el Estatuto catalán otro párrafo, según el cual en casos relativos a emergencias y protección civil de alcance superior a Cataluña, la Generalidad "*debe promover mecanismos de colaboración con las Comunidades Autónomas y con el Estado*". Da la impresión de que existe una voluntad estatutaria de solucionar estos problemas de interés supraautonómico mediante fórmulas de cooperación que la Comunidad Autónoma de Cataluña asume el deber de proponer. Pero ello no quita al debido respeto a las competencias del Estado, que expresamente se manifiesta. Ciertamente, se alude a las competencias estatales en materia de seguridad pública. Pero ya se ha visto cómo, según la jurisprudencia constitucional, la protección civil es materia que se reconduce a ese grupo de competencias y forma parte de ellas.

La misma fórmula general –competencia exclusiva autonómica, pero respetando las competencias el Estado en materia de seguridad pública– es la que utiliza el nuevo Estatuto de Andalucía (art. 66), si bien éste no se refiere a la promoción de la colaboración con el Estado y las demás Comunidades Autónomas en caso de emergencia de alcance supraterritorial.

Por su parte el Estatuto de la Comunidad Valenciana (art. 49.3 14ª) califica también de exclusiva la competencia autonómica en materia de protección civil, aunque añadiendo la coletilla "*sin perjuicio del artículo 149.1 de la Constitución*". Esa misma es la solución que adopta el vigente Estatuto de Autonomía de Aragón, pues su artículo 71.57ª confiere el carácter de exclusiva a la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de protección civil, pero la exclusividad se entiende en todos los supuestos del citado artículo 71 con respeto al artículo 149 de la Constitución.

De manera más precisa (y más realista), los nuevos Estatutos de Castilla y León (art. 71.16ª) y de las Islas Baleares (art. 31.11) atribuyen a las respectivas Comunidades la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección civil, lo que supone salvaguardar igualmente las competencias del Estado.

En realidad, a pesar de las diferentes fórmulas estatutarias, la situación no cambia. No sólo porque sería bastante ilógico que el Estado asumiera funciones de protección civil diferentes en el territorio de unas y otras Comunidades Autónomas, sino porque, de una u otra manera, todos los Estatutos se han preocupado de salvaguardar las competencias del Estado en la materia.

Conviene recordar en este sentido que la jurisprudencia constitucional ha relativizado desde hace tiempo la supuesta exclusividad de muchas competencias que se denominan así en los Estatutos (y también en la Constitución), cuando a ello se añaden los matices necesarios con las expresiones "*sin perjuicio de*" o "*con respeto a*" las competencias ajenas u otras semejantes. Según el Tribunal, el calificativo de exclusivas se utiliza entonces con un sentido "*marcadamente equívoco*" y constituye un "*exceso semántico*", tratándose de competencias que están llamadas a



ser objetiva y necesariamente concurrentes (SSTC 32/1981, 37/1981, 5/1982 y otras muchas posteriores).

Por otra parte, de la jurisprudencia constitucional resulta también que los Estatutos deben ser interpretados conforme a la Constitución, como norma superior del ordenamiento jurídico, de manera que *“los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma”* (SSTC 18/1982, 69/1982 y otras muchas posteriores). Esta misma doctrina, por cierto, ha sido ya revalidada en relación con los nuevos Estatutos de Autonomía (en concreto el de la Comunidad Valenciana) por STC 247/2007, de 12 de diciembre.

Por lo que aquí interesa, hay que recordar de nuevo que, en interpretación de la Constitución, el Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente que no pueden negarse al Estado las competencias necesarias para hacer frente a las situaciones de emergencia de alcance nacional o que afecten al interés general. Dado que los nuevos Estatutos, incluyendo los que con más énfasis parecen recalcar la supuesta exclusividad de las competencias en la materia –el catalán y el andaluz-, disponen el respeto a las competencias del Estado, no puede entenderse que las nuevas formulaciones estatutarias introduzcan cambios en la situación anterior, jurisprudencialmente consolidada. No cabe duda, pues, que el Estado sigue siendo competente para diseñar ese *“marco legislativo común”* y ese *“modelo nacional mínimo”* a que apela el Tribunal Constitucional. Y ello es compatible con el respeto del ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en relación con las situaciones de emergencia que no tengan carácter o interés nacional, dicho sea sin perjuicio de las posibilidades de cooperación entre todas las Administraciones competentes en la materia.

b. Desarrollo reglamentario.

La potestad reglamentaria corresponde al Gobierno a tenor de lo que establece el artículo 97 de la Constitución. De acuerdo con este precepto, en el anteproyecto de ley se encarga al Gobierno que complemente aquellos aspectos que exigen una mayor precisión técnica, de acuerdo con los principios que se enuncian en la propia norma legal, para evitar vacíos y ambigüedades. Con carácter general la habilitación reglamentaria se establece en la disposición final segunda, pero el texto legal concreta las materias en las que, expresamente, se deberá desarrollar esta actividad reguladora del ejecutivo:

1. La configuración de la Red de Información sobre Protección Civil, tal y como preceptúa el artículo 9, especialmente en la forma de integrar en ella todos los planes de protección civil (apartado 2. c) y cualquier otra información, aparte de la determinada en la ley, que pueda ser necesaria para prever los riesgos de catástrofe y facilitar el ejercicio de las competencias de las Administraciones Públicas en materia de protección civil (apartado f). De igual forma, regular la Red de Alerta Nacional de Protección Civil (artículo 33).
2. Las condiciones que garanticen que la asignación de cometidos a los servicios de vigilancia y protección de las empresas que gestionen servicios de interés general no afectará al

mantenimiento de dichos servicios en condiciones de seguridad y continuidad, así como el régimen de indemnización de los daños y perjuicios causados por su actuación en este ámbito (artículo 6.6)

3. El anteproyecto de ley eleva a rango legal los aspectos estructurales de la planificación del Sistema Nacional de Protección Civil que se habían regulado antes sólo en la Norma Básica. Pero se mantiene el mandato reglamentario para concretarlos más mediante Real Decreto (artículo 13), que deberá incluir la determinación del personal capacitado para realizar los planes (artículo 15.5), además de las disposiciones por las que se aprueben todos los planes de responsabilidad estatal (artículo 15).
4. La formación profesional de los recursos humanos del Sistema Nacional a efectos del reconocimiento oficial del sistema educativo, a propuesta de los Ministerios competentes en educación y empleo (artículo 31).
5. La participación de España en las emergencias internacionales, según los acuerdos internacionales que correspondan, especialmente en el marco del Mecanismo Europeo de Protección Civil (módulos de intervención) (artículos 33 y 41)
6. La regulación de las intervenciones de la Unidad Militar de Emergencias y, en su caso, de otros medios del estado, que puedan destinarse a la protección civil (artículo 33).
7. La concreción de los tipos y categorías de medallas de reconocimiento por actuaciones meritorias destacadas (disposición adicional tercera)
8. Para actualizar la cuantía de las multas que establece este anteproyecto de ley (disposición final tercera)

2. IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO.

a. Impacto económico general en la riqueza nacional

Entre seguridad y desarrollo económico existe una relación mutua y directa. No puede haber crecimiento y bienestar económico sostenible sin seguridad; y, a la inversa, existe una correlación positiva entre niveles de desarrollo y satisfacción vital, una de cuyas componentes básicas es el sentimiento de seguridad.

Las políticas adecuadas de protección civil inciden positivamente en el desarrollo económico, más allá de los efectos paliativos de las acciones humanitarias³⁹. A su vez, las políticas de inversión en infraestructuras tangibles e intangibles en favor del desarrollo previenen o minimizan los efectos de las catástrofes a medio y largo plazo y suponen un ahorro, en la medida que resulta más eficiente reducir los riesgos que reponer las pérdidas que causan los desastres. Estas pérdidas son más elevadas de lo que se suponía. Según las Naciones Unidas, las pérdidas directas que ocasionan los desastres son al menos un 50 por ciento más altas que las cifras que

³⁹ “La Reducción del riesgo de desastres y el aumento de la capacidad de respuesta a los peligros naturales en diferentes sectores del desarrollo pueden tener efectos multiplicadores y acelerar la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, Ban Ki-moon, Secretario General de las Naciones Unidas.



se comunican en el ámbito internacional⁴⁰ (en torno al 0,6 por ciento del PIB, según el Banco Mundial). No se suelen considerar las pérdidas sobre el capital natural del país, de más difícil cuantificación, cuya erosión compromete el medio de supervivencia de muchas personas y empresas en el futuro. El ejemplo más típico es el de los incendios forestales y sus consecuencias sobre la conservación de los ecosistemas, especialmente el del suelo, y su incidencia en las futuras sequías y la producción de alimentos.

Otro aspecto destacable de las consecuencias económicas de los desastres es su impacto sobre el sector privado, en concreto sobre el tejido empresarial. Normalmente las estadísticas, las investigaciones y la bibliografía se refieren al impacto sobre las personas y los bienes en términos de acción de los gobiernos, las comunidades, incluso los hogares. Sin embargo, es poco frecuente relacionar los efectos de las catástrofes sobre el sector privado, aunque en la mayoría de las economías este sector efectúa entre el 70 y el 85 por ciento de las inversiones en general. Los estudios recientes de las Naciones Unidas sobre los desastres ponen cada vez mayor énfasis en su repercusión en las empresas privadas, en la medida que afectan directamente a su competitividad y sostenibilidad a largo plazo y su influencia decisiva en el desarrollo de las naciones. En el ámbito mundial, por ejemplo, unos 71 billones de dólares americanos en activos empresariales estarían expuestos a un terremoto que ocurra una vez cada 250 años, con el riesgo de que se destruyan tejidos empresariales que posiblemente no se recuperen jamás, especialmente las pequeñas y medianas empresas, que pierden activos (*“activos tóxicos”*) y recursos vitales cuando las catástrofes dañan infraestructuras básicas, lo que se traduce también en graves perjuicios para las grandes compañías y, en definitiva, para los respectivos países.

Lo más habitual es que al considerar el riesgo de catástrofes se ignoren las previsiones económicas y las proyecciones de crecimiento macro y microeconómicas. Sin embargo, se están transformando las actitudes empresariales de una minoría significativa de negocios, los más vanguardistas, que incluyen en sus estrategias la gestión de este tipo de riesgo, dotándose de instrumentos recientemente estandarizados como los planes de continuidad de las actividades empresariales. Ello les dota de la capacidad de resiliencia imprescindible para su sostenibilidad y, en definitiva, para su competitividad a medio y largo plazo.

En definitiva, a un sistema económico complejo y con vulnerabilidades significativas como el actual le debe corresponder un sistema de seguridad y protección sólido, predecible y eficiente que fortalezca la confianza y reduzca sensiblemente la incertidumbre. Este anteproyecto de ley recoge la cada vez mayor sensibilidad social sobre los nuevos paradigmas de gobernabilidad público-privada del riesgo y fortalece los aspectos preventivos y generadores de sinergias eficientes del Sistema Nacional de Protección Civil. Esto incidirá positivamente en la reducción de costos relacionados con las catástrofes tanto privados como públicos y se traducirá en nuevas oportunidades que generarán valor añadido para la riqueza nacional.

⁴⁰ UNISDR (2013). Del riesgo compartido a un valor compartido – Un argumento empresarial a favor de la reducción del riesgo de desastres. Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Ginebra, Suiza: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR).

El impacto económico general de las catástrofes en España se puede estimar en unos 400 millones de euros anuales, según los datos aportados por el Consorcio de Compensación de Seguros (371,6 millones de euros de media en la última década para catástrofes naturales) y la EMDAT del CRED (446,5 millones de euros en el mismo periodo, sumando los desastres naturales y los tecnológicos). Muy lejos, afortunadamente, de las estimaciones citadas del Banco Mundial para todo el mundo, un 0,6 % del PIB, que supondrían más de 5.000 millones de euros, pero que fueron superadas el año 2002 en el desastre tecnológico del Prestige cuyo coste fue evaluado por la EMDAT en más de 7.000 millones de euros. En el reciente terremoto de Lorca en el año 2011, sólo el Consorcio de Compensación de Seguros desembolsó en indemnizaciones 452 millones de euros. Salvando el dato más extremo referido del año 2002, España es un país que no sufre comparativamente grandes pérdidas económicas por causa de las catástrofes, y ello es debido al efecto de las políticas preventivas que se llevan a cabo desde hace muchos años, como en los países más avanzados de nuestro entorno.

A los efectos generales mencionados hay que unir uno muy importante, la atracción de inversiones, que se orientarán cada vez más hacia entornos de alta credibilidad que sigan, entre otros, modelos de desarrollo sostenible y resiliente a las catástrofes. Los países que gestionen su riesgo de catástrofes de manera eficaz, en suma, tendrán más atractivo para las inversiones que los que lo oculten o lo tengan mal resuelto. No hay nada más que pensar en lo que ocurra en un escenario futuro más que probable, en el que los propietarios de los grandes fondos de pensiones y fondos soberanos de inversión patrimonial exijan a sus gestores integrar el riesgo de desastres en sus estrategias de inversión en todos los tipos de activos.

Evidentemente los resultados de la Ley en términos económicos se esperan en tiempos diferentes a los que constituyen los valores dominantes en el sistema económico que se ha configurado en las últimas décadas. Los mercados han dado mayor valor a la rentabilidad a corto plazo; han considerado más competitivas las iniciativas que logran rendimientos inmediatos, en muchos casos a costa de una gran acumulación de riesgo de desastres, incluido el financiero. Una de las consecuencias de la crisis económica actual, fruto en gran medida de estos valores, es la inflexión que se está produciendo en la percepción del riesgo. Cada vez se valora más la sostenibilidad y la resiliencia como factores de supervivencia y fuente de oportunidades para generar valor económico⁴¹, en el corto plazo, pero especialmente en el medio y largo, que es cuando esta Ley tendrá los efectos económicos positivos más importantes.

b. Efectos en el desarrollo y la innovación

La gestión racional de los riesgos de catástrofes que establece la Ley contribuirá a la innovación permanente, lo que redundará en crecimiento, aumento de la competitividad y, en consecuencia, en mejora de los retornos públicos y privados y en las perspectivas de empleo.

El Banco Mundial calcula que la adaptación al cambio climático requerirá inversiones en todo el mundo de entre 75 y 100 mil millones de dólares americanos anuales entre 2010 y 2050. Las

⁴¹ De las empresas encuestadas por la Unidad de Inteligencia de The Economist, el 63 por ciento observó oportunidades para generar valor a partir de la reducción del riesgo de desastres (por ejemplo, mediante el desarrollo de nuevos productos de seguros para cultivos o el diseño de estructuras más resilientes), mientras que el 20 por ciento ya había generado nuevos ingresos (UKTI, 2011)



Naciones Unidas estiman que los costos de una gestión correctiva del riesgo de desastres pueden ser similares. Extrapolados estos datos al escenario nacional, supondría una inversión de unos 1.600 millones de euros cada año (0,16 % del PIB). Constituye una oportunidad para promover nuevas actividades de investigación sobre peligrosidad, vulnerabilidades y riesgos y para la incorporación de nuevas tecnologías de la información y comunicación a la gestión de los riesgos de todo tipo: creación y mantenimiento de mapas de riesgo, introducción de estudios técnicos sobre impacto directo de determinadas actividades sobre los riesgos de catástrofe, redes de información sobre desastres y sobre medios para hacerles frente, redes de alerta temprana, programas de sensibilización y educación en la prevención y autoprotección, elaboración de estándares y normas de gestión internacionales, etc.

A ellas habría que añadir otras actividades no clasificadas explícitamente como de gestión del riesgo de catástrofes, pero que inciden poderosamente en su prevención como la gestión sostenible del capital natural y del medio ambiente, la reducción del consumo de energía y la inversión en fuentes renovables, nuevos diseños de infraestructuras y edificios ecológicos, etc.

- En las PyMEs

Las cadenas de suministro están formadas principalmente por PyMEs que desempeñan un papel crítico en el sistema de producción y distribución de la economía española. La mayoría carece actualmente de capacidad para gestionar su propio riesgo de catástrofe, a diferencia de las grandes empresas. A éstas, sin embargo, les interesa velar porque la parte crítica de sus cadenas de suministro y distribución, las PyMEs, se ocupen de la gestión de su propio riesgo de desastres, para minimizar sus propios riesgos. Es previsible, por tanto, que la gestión del riesgo en estas cadenas evolucionará hacia formas simbióticas en las que las propias capacidades de las grandes compañías fortalecerán la gestión del riesgo de desastres en las PyMEs.

Lo esperable en el futuro próximo es que desarrollen estrategias de reducción de riesgo de catástrofes que sistematicen en su despliegue instrumentos de prevención del tipo de inventarios de productos y medios para su producción, portabilidad de la información, diversificación del riesgo mediante redundancia y protección de instalaciones de alto riesgo y definición de proveedores y canales de distribución alternativos. La necesaria colaboración de las PyMEs con el sector público queda asegurada en el anteproyecto de ley a través de su integración en el proceso de planificación del Sistema Nacional de Protección Civil por medio de los planes de autoprotección, exigibles a todas las actividades que generen riesgo para sus ocupantes. Lo mismo que la promoción de la transferencia del riesgo al sistema de aseguramiento, que son, en definitiva, fórmulas para fortalecer la gestión del riesgo de catástrofes en estas organizaciones, que las hagan viables y sostenibles. El tejido empresarial español depende en gran medida de ellas, por lo que su adaptación y supervivencia en entornos inseguros y competitivos es sustancial para el desarrollo económico.

- En el mercado laboral.

Ya se han analizado anteriormente los efectos de las catástrofes sobre las empresas que pueden llegar a ser críticos en términos de supervivencia de los propios negocios y, en consecuencia, de los empleos ligados a ellos. En este sentido, la norma cuyo anteproyecto se informa, en tanto que

tiene por finalidad regular una gestión racional de los riesgos para que no se produzcan o se mitiguen dichas situaciones, puede considerarse abiertamente como una norma que evita de forma indirecta la destrucción de empleo.

No es una disposición que genere empleo de forma directa, pero regula una parte de la seguridad que condiciona, como se ha visto, la atracción de inversiones y de actividades empresariales que necesitan escenarios con alto grado de previsibilidad en donde se minimicen los riesgos de catástrofes. Este es precisamente el contexto mejor para la creación de empleo estable y, por ello, la Ley debe ser considerada como facilitadora de la actividad económica y, consecuentemente, del empleo.

Un aspecto muy importante a considerar de este anteproyecto relacionado con el empleo en el sector de la protección civil es el énfasis que pone en la demanda de competencias en prevención de emergencias y catástrofes, como son el asesoramiento y asistencia técnica cualificada. Si la demanda de empleo en las funciones de intervención reactiva y asistencial se puede considerar estable en el futuro, por cuanto que el Sistema Nacional de Protección Civil ha venido desarrollando en los últimos decenios un esfuerzo sustancial en dotación de recursos humanos, es predecible que aumente en estas nuevas funciones consecuente con los nuevos planteamientos de la seguridad a los que responde la Ley. Lo que no significa necesariamente crecimiento del empleo en términos absolutos, pero sí puede determinar, como mínimo, una nueva configuración del mapa de profesionales que se desempeñan en esta materia. Esta evolución ya es detectable en el sector sanitario, en donde se abre camino la denominada "*emergenciología*"⁴² como especialidad de los sanitarios de atención de urgencias. Es de esperar que en las demás profesiones que de una u otra forma actúan en el campo de las catástrofes se generen especialidades con ellas relacionadas, como las de seguridad o medioambiente.

El anteproyecto de ley, por otra parte, hace una apuesta decidida por la profesionalización de las personas que se dedican exclusivamente a las emergencias. Para ello dedica el Título III a su formación, como base del reconocimiento social de estos empleos que deberán ocupar progresivamente los presentes y futuros puestos de trabajo cualificados de las Administraciones Públicas y de los departamentos de seguridad de las empresas o asociaciones de éstas o empresas de servicios que se los faciliten. En ellos descansará la gestión del Sistema Nacional de Protección Civil, y de ellos dependerá en gran medida la eficacia de la participación ciudadana y de los voluntarios de protección civil en las emergencias y catástrofes. Su formación, a su vez, va a demandar especialistas del sector educativo o del propio de las emergencias que deberán capacitarse para esta función.

⁴² Como muestra estas direcciones de internet. Asociación Costarricense de Emergenciólogos, <https://www.facebook.com/pages/Asociaci%C3%B3n-Costarricense-de-Emergenci%C3%B3logos/187805001281266>; Sociedad Dominicana de Emergenciología, <http://sodoem.obolog.com/>; Asociación Colombiana de Especialistas en Urgencias y Emergencias, <http://www.acemcolombia.com/home/>, etc.



Es digno de considerar en este punto que la formación genera retornos, no sólo para el individuo y la sociedad, sino también públicos en forma de impuestos sobre las rentas más elevadas percibidas, mayores cotizaciones a la seguridad y menores prestaciones sociales⁴³.

Esta Ley comporta, pues, una nueva configuración del empleo en un sector clave para la seguridad nacional y el desarrollo económico que supondrá una mayor cualificación y especialización profesional acorde con las demandas sociales en entornos complejos y cada vez más internacionalizados. Disponer de recursos humanos con capacidad acreditada en materia de emergencias constituye un activo sustancial para el sistema de respuesta ante ellas de un país, y un factor importante que posibilitará la exportación de conocimiento en el futuro, especialmente en el área del Mediterráneo e Iberoamérica, además de retornos públicos mencionados. Es, en definitiva, una inversión que, con otras en bienes, servicios y organización, reducirán el riesgo y protegerán significativamente de pérdidas tanto a la población como las arcas nacionales.

c. Efectos en la competencia en el mercado

Este anteproyecto de Ley no distorsiona la competencia en el mercado, si bien hay que considerar dos cuestiones ya analizadas en esta Memoria que pueden afectarla en alguna medida.

Por una parte la exigencia de elaboración de estudios técnicos de los efectos directos sobre los riesgos de catástrofes identificados en la zona para actividades catalogadas de acuerdo con el artículo 9.2.b), según el artículo 10.2 del texto. Obviamente este tipo de requisitos restringe la competencia en la medida que de dicho estudio se puede derivar la denegación de una licencia de actividad cuando constituyan un peligro para la seguridad en el lugar pretendido. Son, por tanto, una barrera de entrada en el mercado, en términos absolutos. Sin embargo, considerando que el fin de esta restricción, aparte del prioritario de protección de personas y bienes frente a los riesgos de catástrofes, no es otro que la pervivencia y continuidad de las actividades económicas, el requisito de su inocuidad debe reputarse como necesario y proporcionado porque afecta a la supervivencia de dichas actividades, condición básica y previa a la propia competencia entre ellas. En el balance positivo hay tener en cuenta también que este tipo de requisitos espolea la innovación y la modernización de las empresas. Cuestiones no menores a resaltar, por otro lado, son la incidencia positiva en los costes de aseguramiento de las empresas, que se verán disminuidos en proporción al grado de previsión de la seguridad de sus actividades. Y también la posibilidad de elaborar conjuntamente los estudios de impacto ambiental y sobre riesgos de catástrofes que supondrán economías de tiempo y de costes en muchos casos.

El artículo 15.5. promueve que en la elaboración de los planes de protección civil previstos en el anteproyecto de ley participen personas que ostenten la titulación oficial pertinente, que se

⁴³ La OCDE señala que un hombre que invierta en educación secundaria superior (a la que se podría equiparar a estos efectos la formación profesional en emergencias) puede esperar un beneficio neto de más de 90.000 dólares americanos durante su vida laboral, frente a un hombre que no haya alcanzado dicho nivel educativo.

En los países de la OCDE, de media, se genera un retorno público neto de 36.000 dólares estadounidenses en secundaria superior y pueden llegar a los 100.000 en educación terciaria (Universidad).

determinará reglamentariamente. La incidencia sobre la competencia será mínima, pues, a expensas de lo que se regule en el reglamento, la gama de titulaciones que objetivamente se consideran capacitados para planificar en protección civil es muy amplia. La norma pretende que se evite la intrusión de personas poco o nada cualificadas que deterioran la calidad de estos instrumentos sustanciales para la gestión de las emergencias y catástrofes.

d. Análisis de las cargas administrativas.

El anteproyecto de ley no regula los procedimientos administrativos mediante los cuales se relaciona la Administración Pública con el ciudadano o las empresas. En él no se establecen, en este sentido, nuevas cargas administrativas. No obstante, deben hacerse las siguientes puntualizaciones:

Se simplifica la planificación de protección civil. A las Entidades Locales se les exonera de la obligación de elaborar planes especiales que establecía la Ley 2/85, y se mantiene para los ámbitos estatal y autonómico. Por otra parte, no se modifica la obligación de determinadas empresas a elaborar y mantener planes de autoprotección (artículo 6 de la Ley 2/85), por lo que tampoco se les generan nuevas cargas administrativas.

La Red Nacional de Información sobre Protección Civil que se crea en este anteproyecto de ley sólo supondrá como procedimiento administrativo nuevo la inscripción de todos los planes de protección civil en un registro oficial que se regulará reglamentariamente. Los catálogos oficiales de actividades que puedan originar una catástrofe y de recursos movilizables en caso de emergencia ya están previstos en la actual Ley de Protección Civil (artículo 5.1). La interconexión informatizada de fuentes de datos entre todas las Administraciones Públicas supondrá una simplificación documental y una reducción de los procedimientos de gestión evidentes, que paliará sustancialmente la carga administrativa que pueda suponer. La obligación de comunicar los datos para la creación y gestión de estas bases de datos, por otra parte, ya se estableció en el artículo 12 de la Ley 2/85 y se mantiene en el artículo 9.3 del anteproyecto.

A los titulares de centros, establecimientos y dependencias en que se realicen actividades que puedan originar catástrofes se les impone el deber de informar a los ciudadanos potencialmente afectados, acerca de los riesgos y las medidas de prevención adoptadas, y comunicarlo a las Administraciones Públicas que corresponda, lo que entraña una carga administrativa indudable que se reducirá gestionando esta obligación por los medios electrónicos que se establezcan reglamentariamente.

Por otra parte, todos los procedimientos que se establecen en el anteproyecto de ley para el acceso a las ayudas paliativas de las catástrofes recogen los que ya se reconocen en la normativa vigente en la materia. No añade, por tanto, ninguna carga administrativa adicional.

e. Impacto presupuestario.

En el anteproyecto de ley se establecen nuevas medidas, que ya han sido analizadas, que no tienen coste en términos presupuestarios con respecto a los que actualmente son imputados al Sistema Nacional de Protección Civil. La formulación de una Estrategia del Sistema Nacional de



Protección Civil, que preceptúa el artículo 4, que complementa la actuación evaluadora e inspectora que regula el 26, no comporta crear órganos ni unidades administrativas *ad hoc* en el anteproyecto de ley, sin perjuicio de que en fase reglamentaria tanto la Administración General del Estado como la de las Comunidades Autónomas decidan hacerlo en uso de su competencia de organización. En cualquier caso los departamentos o servicios que actualmente gestionan la protección civil tienen competencia acreditada para realizarlas con solvencia. Hay que tener en cuenta que la planificación general de protección civil en España está muy avanzada, y su implementación también, a falta de realizar las acomodaciones pertinentes a lo que disponga la nueva ley. Esto supone una liberación de recursos humanos que en el pasado han tenido como función prioritaria esta actuación en todos los niveles de las Administraciones Públicas.

No se crean órganos ni servicios nuevos, en sentido estricto. La Comisión Nacional de Protección Civil es la ya vigente; y los órganos territoriales de participación y coordinación previstos en el artículo 41 se corresponden, si así lo estableciera la normativa autonómica, con las comisiones de protección civil autonómicas vigentes. Las Comisiones de Coordinación afectadas por catástrofes, que se pretende incluir en el artículo 25 de la ley, se vienen constituyendo expresamente después de cada catástrofe para coordinar e integrar las actuaciones de las Administraciones Públicas implicadas.

Por su parte, los servicios públicos de protección civil de todas las Administraciones Públicas que se incorporan al texto legal en su artículo 18 están todos creados y en funcionamiento, por disposiciones estatales y autonómicas ya citadas en esta Memoria. En el anteproyecto de ley no se modifican tales preceptos, ni modificaciones en sus estructuras orgánicas, por lo que no se prevé ningún coste adicional. La misma consideración merece el Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil, que sustituirá al Centro de Coordinación Operativa como unidad orgánica de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias encargada de ejercer las competencias atribuidas al Ministerio del Interior de coordinación operativa en las emergencias de protección civil (artículo 11.2.c, del RD 400/2012, de 17 de febrero). Se incorporan al texto de la ley dos nuevas funciones para cuya ejecución ya está preparada este centro de coordinación operativa: integrar los Servicios de Atención de Llamadas de Urgencia 112 en el dispositivo de respuesta ante emergencias de interés nacional (hay que tener en cuenta que no ha sido preciso hasta este momento hacerlo); y actuar como punto de contacto para intercambio de información con los órganos de emergencias de protección civil de la Unión Europea. Ambas, por tanto, no generarán más coste presupuestario que el progresivo que demande la renovación tecnológica de los sistemas de información, mando y control, que no puede considerarse impacto directo de la aplicación de la presente ley.

Incluso la participación en el Sistema de los voluntarios de protección civil, tan acreditada durante el tiempo de vigencia de la Ley 2/85, se consolida en la disposición adicional primera en línea con lo que actualmente se está haciendo, desde los ayuntamientos y comunidades autónomas. En definitiva, no se crean en esta ley órganos o servicios públicos nuevos con respecto a los que ya lo están en la actualidad, por lo que no se incrementará el gasto en los presupuestos de ninguna de las Administraciones Públicas.

Los costes derivados de las actuaciones de recuperación, subvenciones, ayudas y medidas fiscales, se mantienen como en la actualidad se están aplicando en virtud de la normativa en vigor analizada en esta Memoria. Seguirán siendo variables en función de las catástrofes que haya que atender en cada ejercicio. Estos costes están previstos en los Presupuestos Generales del Estado en el Capítulo 5 del Programa 929 N que tiene carácter de fondo de contingencia ampliable según las circunstancias y acuerdos del Gobierno.

Ya se ha analizado en esta Memoria el objetivo que se propone el anteproyecto de ley al crear el Fondo de Prevención de Emergencias dentro de los presupuestos del Ministerio del Interior. Cabe añadir que las actividades preventivas que se pretende financiar con este Fondo se están realizando actualmente con cargo a programas presupuestarios diferentes de todas las Administraciones Públicas: análisis de peligrosidad, vulnerabilidad y riesgos; mapas de riesgos de protección civil por diferentes sectores; programas de sensibilización e información preventiva; programas de educación para la prevención de escolares, que se determinan en el artículo 11 del anteproyecto. Valga como ejemplo el proyecto de realización del mapa nacional de riesgos de inundación que está realizando el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente con una duración establecida de cinco años y coste previsto aproximado de 40 millones de euros. Lo mismo se podría decir del mapa de sismicidad y los de peligrosidad sísmica elaborados por el Instituto Geográfico Nacional. La creación de este Fondo, no implica el traspaso de fondos entre los Ministerios competentes, ni el incremento del gasto, sino una mayor integración de los que ahora se están realizando en diferentes programas presupuestarios del Estado, que, más bien al contrario, supondrán eficiencia en el gasto por su gestión más racional. Por otra parte, se facilitará la participación de otras entidades públicas y privadas, especialmente el Consorcio de Compensación de Seguros que tiene evidente interés en que las catástrofes no se produzcan y las Comunidades Autónomas que en la fase de consulta realizada hasta el momento han manifestado, con carácter general, una predisposición receptiva a esta propuesta.

En el artículo 9 del anteproyecto de ley se crea la Red Nacional de Información sobre Protección Civil cuyos fines y contenidos se regulan en el mismo y que ya han sido analizados en esta Memoria. Como ya se ha dicho, sólo supondrá como procedimiento administrativo nuevo la inscripción de todos los planes de protección civil en un registro oficial, que se regulará reglamentariamente. La creación de esta Red Nacional supondrá una interconexión informatizada de todas las bases de datos existentes que se acompañará a la evolución de las nuevas tecnologías, así como a las disponibilidades presupuestarias. Hay que tener en cuenta que esta Red Nacional de Información se deberá integrar a su vez en la red de información de la seguridad nacional y en su momento, en la red de información del Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea, gestionada por el Centro de Control e Información europeo, por lo que hay que considerar que se financiará en parte, cuando proceda, con fondos provenientes de la seguridad nacional y europeos.

En cualquier caso en la actualidad ya existe, encontrándose en fase de despliegue las conexiones entre la Dirección General de Protección Civil y Emergencias y las Delegaciones y las Subdelegaciones del Gobierno en las provincias con centrales nucleares. Los costes de este despliegue inicial (50.000 euros) se han asumido dentro de los presupuestos ordinarios de la mencionada Dirección General de 2013 y 2014, así como los gastos de explotación (120.000



euros/año). Para 2015 y siguientes ejercicios se prevé continuar con el despliegue de la red en dos líneas principales: completar el despliegue territorial de la Red, llevándola al resto de Subdelegaciones del Gobierno y abriéndola para permitir la conexión desde las Comunidades Autónomas y otras Administraciones Públicas con competencias en materia de protección civil; y hacer disponibles los servicios (bases de datos de riesgos, planes y recursos, sistemas de intercambio de información...) que se consideren prioritarios por los participantes en la red.

Los costes de estas actividades serán absorbidos en una parte (conexión a subdelegaciones, disponibilidad de servicios existentes o previstos en la DGPCyE) por los presupuestos ordinarios de la DGPCyE; el resto de costes (conexión de organismos externos, disponibilidad de servicios de otras Administraciones) deberán ser asumidos por la administración u organismo interesado.

La creación de la Red Nacional de Información sobre Protección Civil, registro informatizado de planes de protección civil, registro de datos sobre catástrofes se llevará a cabo con los medios personales disponibles en la DGPCyE, realizándose las reasignaciones de funciones necesarias para poder hacer frente a la previsible mayor carga de trabajo en la Unidad de Informática y Comunicaciones desde otras Unidades que, gracias precisamente a la disponibilidad de las nuevas redes y servicios, verán reducida su carga de trabajo.

La Red de Alerta Nacional de Protección Civil, ya prevista en la disposición final tercera de la Ley 2/85, estará compuesta por las diversas redes de alerta existentes en la actualidad (red de alerta sísmica, red de alerta a la radiactividad, sensores de la Agencia Española de Meteorología...) que son gestionadas por distintos organismos públicos. No se pretende abordar la unificación de todas ellas en una única red, sino definir un punto neutro que permita el acceso a los datos de cada una.

Es difícil valorar los costes relacionados con el desarrollo e implantación de este punto neutro, sin haber definido todavía en detalle sus características, pero se estima que estos costes podrán ser absorbidos también dentro de los presupuestos ordinarios de la DGPCyE, sobre todo teniendo en cuenta que la inversión se realizará a lo largo de varios ejercicios presupuestarios.

En cualquier caso, la disposición adicional séptima del anteproyecto de ley establece de forma taxativa que las medidas incluidas en esta ley no podrán suponer incremento de dotaciones, ni de retribuciones, ni de otros gastos de personal, lo que el análisis precedente ha pretendido corroborar.

Por otra parte, hay considerar que todos los procesos de integración de redes de información y de alerta temprana supondrán un ahorro importante en los presupuestos en términos globales. Especialmente significativo también es el ahorro en materia de formación al integrarse en el sistema educativo y de formación profesional para el empleo, pues supone adoptar referencias comunes que posibilitan compartir inversiones en desarrollos curriculares, materiales didácticos de alto valor añadido y programas de investigación para la formación a largo plazo. Y también que la contribución española al Mecanismo de Protección Civil Europeo, que se establece en el artículo 42 del anteproyecto de ley, tiene cofinanciación comunitaria a través del instrumento de financiación vigente.

La Escuela Nacional de Protección Civil (ENPC) ya existe actualmente y sus acciones dan cumplimiento a algunos de los objetivos de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Los costes que conlleva se vienen asumiendo dentro de los presupuestos ordinarios de la mencionada dirección general, suponiendo los costes directos de formación una media anual de 613.000 euros en los tres últimos años. Parte de este coste es subvencionado por INAP (200.000 euros en los últimos años).

Las acciones previstas para la Escuela seguirán enfocadas a cumplir los objetivos de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Para ello, se prevé reenfocar la formación: continuar con los programas que debe asumir la dirección general en el ejercicio de sus funciones, como los programas de formación en planes de emergencia nuclear, (tema en el que tiene la competencia exclusiva), programas de especialización en protección civil de colectivos de la administración, nacionales y de otras instituciones como UME, CCAA y otros, y con los programas de formación internacionales que se contemplan en acuerdos y convenios bilaterales del Ministerio del Interior con otros países, como el recientemente firmado con Angola. En dichos programas internacionales parte o toda la financiación la realizan estos países, no suponiendo coste extraordinario para la Dirección General de Protección Civil y Emergencias.

Asimismo, hay programas de promoción de la autoprotección ciudadana, no dirigidos a personal de las administraciones públicas, que también organiza la ENPC y que se consideran importantes para una mayor eficacia de la acción de la dirección general.

Además, se contempla la posibilidad de impartir los títulos de formación profesional de protección civil, previa autorización por el Ministerio de Educación Cultura y Deporte, que irían dirigidos a profesionales de la Unidad Militar de Emergencias y, en su caso y mediante oportuno convenio, a profesionales de Comunidades Autónomas, lo que redundaría en un ahorro para la administración a nivel global. Esto no supondría aumento de costes respecto a los que ya se obtienen de los presupuestos ordinarios de la DGPCyE, y, además, el personal requerido será el mismo que el existente actualmente en la ENPC, en la Dirección General de Protección Civil y Emergencias y, en su caso, en la propia UME.

Los desarrollos curriculares necesarios para impartir dichos títulos que se realizarían una sola vez, se estima tendrían un coste de 100.000 euros, que no aumentarían el presupuesto de la dirección general, pues se asumirían dentro del plan de actuación plurianual del Centro de Referencia Nacional, Escuela de Protección Civil, que aprobará y financiará íntegramente el Servicio Público de Empleo Estatal por medio del correspondiente convenio de colaboración. Dichos desarrollos curriculares, podrán ser utilizados por el resto de centros públicos de formación profesional de protección civil que lo pidan en virtud de los oportunos convenios de colaboración. En cualquier caso, se producirá un ahorro para todo el subsistema de formación de protección civil, pues se integrarán de forma cooperativa los actuales y heterogéneos programas.



3. IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO

Se considera que el impacto es nulo, ya que no existen desigualdades de partida en relación con la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres y no se prevé modificación alguna de esta situación como consecuencia de la aplicación de esta ley.

En la medida en que pudiera considerarse que existen roles sociales diferentes entre hombres y mujeres que les pudieran llevar a experimentar los riesgos de catástrofe de manera distinta, el derecho a la participación de ambos en la elaboración de planes de protección civil que se establece en el artículo 7 del anteproyecto de ley permite que las decisiones que se tomen en esta materia tengan en cuenta tales diferencias de percepción e impidan que se conviertan en desigualdades.

Los datos estadísticos oficiales sobre víctimas de las catástrofes adolecen, no obstante, de la perspectiva de género, por lo que se considera necesario que se incluyan sistemáticamente la variable sexo en el conjunto de estadísticas y recogida de datos.

4. OTROS IMPACTOS

a. Imagen exterior de España

Disponer de un Sistema Nacional de Protección Civil integrado preparado para responder de manera eficiente a los riesgos de catástrofe que pueden amenazar a todas las personas que habitan el territorio nacional y a sus bienes y bienes colectivos, refuerza la imagen internacional de España como país solvente y responsable.

b. Imagen de las personas que pertenecen al Sistema Nacional de Protección Civil

La determinación de los servicios de intervención y asistencia del Sistema Nacional de Protección Civil y el reconocimiento oficial de la formación en protección civil por el sistema educativo y de formación profesional para el empleo, prestigiará la imagen social de las personas que se dedican profesional o voluntariamente a la protección civil.

c. En el tratamiento de los colectivos más vulnerables

En el artículo 10.3 el anteproyecto de ley asegura que las actuaciones preventivas del Sistema Nacional de Protección Civil se planifiquen teniendo en cuenta las necesidades de los colectivos más vulnerables a los riesgos de catástrofes, especialmente las personas con discapacidad.