



DICTAMEN 5/2018

ANTEPROYECTO DE LEY DE
PROTECCIÓN CIVIL Y DE GESTIÓN DE
EMERGENCIAS DE LA COMUNIDAD
AUTÓNOMA DE EXTREMADURA.

DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN CIVIL Y DE GESTIÓN DE EMERGENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA.

I. ANTECEDENTES

Con fecha 11 de junio de 2018 ha entrado en el Consejo Económico y Social de Extremadura el Tercer Borrador del Anteproyecto de Ley de Protección Civil y de Gestión de Emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura que sustituye a los dos anteriores, habiendo entrado el primero de ellos junto con la documentación anexa el día 21 de mayo de 2018, mediante carta del Sr. Secretario General de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio remitida el día 17 de mayo de 2018 al Consejo Económico y Social de Extremadura, a los efectos previstos en artículo 69 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y en el artículo 5 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, sobre la creación del Consejo Económico y Social de Extremadura y, por tanto, solicitando la emisión del preceptivo informe al que hace referencia esta norma.

El anteproyecto de ley objeto de este Dictamen ha sido analizado y tratado por la Comisión Permanente y, dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura, en sesión celebrada el día 20 de julio de 2018 ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente

DICTAMEN

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley consta de una Exposición de Motivos; 68 artículos distribuidos en cinco Títulos compuestos por los diferentes ámbitos regulados por el Anteproyecto de Ley; 4 Disposiciones Adicionales; 1 Disposición Transitoria; 1 Disposición Derogatoria y 1 Disposición Final.

La Exposición de Motivos comienza diciendo que en las sociedades modernas surgen nuevas tipologías de riesgo a los que se viene obligado a dar soluciones mediante un sistema integrado de Protección Civil y Gestión Emergencias que defina con claridad el papel de cada agente implicado y fundamentalmente, de las administraciones públicas con competencias en la materia.

Por ello, continúa diciendo la Exposición de Motivos, es el objeto de este Anteproyecto de Ley garantizar en nuestra Comunidad Autónoma la disponibilidad permanente de un sistema de Protección Civil y de gestión de las emergencias. Y este sistema ha de ser integrado, compatible y apto para proceder tanto en emergencias propias de la Protección Civil, como en caso de catástrofes y otras menos graves, sin por ello producir un trastorno social y conlleve desbordar servicios esenciales. Se pretende pues una administración y gestión coordinadas de las emergencias de manera eficiente y eficaz al estar en peligro la vida e integridad de las personas, bienes materiales y el medio ambiente.

Desde el ámbito competencial, se remite al artículo 15 de la Constitución Española, el cual recoge el derecho a la vida y a la integridad física de las personas como el primero y el más importante de los derechos fundamentales. Será luego en su artículo 9.2 donde se recoge la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad reales y efectivas de los individuos y grupos en que se integran y de remover los obstáculos que dificulten o impidan la participación ciudadana en todos los ámbitos de la sociedad.

También el artículo 30.4 de la Constitución declara que por ley podrá regularse los deberes de los ciudadanos en casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

El ámbito competencial se concretará con nuestro Estatuto de Autonomía cuando, en su artículo 9.1 punto 42, atribuye a la Comunidad Autónoma de Extremadura la competencia en materia de Protección Civil y Emergencias.

Asimismo, se apela para el ámbito competencial a las Sentencias del Tribunal Constitucional 123/1984, de 18 de diciembre y 133/1990 de 19 de julio. Por último, a la Ley estatal 17/2015, de 9 de julio.

Enmarcado el ámbito competencial, este Anteproyecto de Ley desea estructurar de forma coordinada los cometidos de las distintas administraciones públicas de Extremadura con competencias en la materia y fijar el ámbito de colaboración de la sociedad civil. Este sistema integrado se estructura en dos ámbitos de actuación inseparable: una, la gestión del riesgo, la implementación de las medidas estructurales de seguridad y la planificación y, otra, la gestión de las emergencias con la activación de los planes, la coordinación de los recursos y la rehabilitación posterior, en su caso.

Centrándonos en el articulado del presente texto, tenemos que en el Título primero contiene las disposiciones generales donde se regulan el objeto, la finalidad de la normativa, los derechos y deberes relacionados con la materia, así como todo lo relacionado con el voluntariado y las condecoraciones dentro del ámbito de la Protección Civil.(Art.1 al 11).

El Título segundo regula la estructura y las actuaciones del sistema regional en la Protección Civil. Regula, asimismo, los instrumentos y medidas relacionadas con la anticipación y prevención de los riesgos, incluidos los servicios de respuesta inmediata. (Art. 12 al 42).

Las competencias de Protección Civil y el régimen de cooperación y coordinación con el resto de las Administraciones Públicas se regulan en el Título tercero. (Art. 43 al 48).

El Título cuarto recoge la participación ciudadana, a través de la Mesa Social de Protección Civil y Emergencias de Extremadura, en materias relacionadas con el objeto del Anteproyecto de Ley. (Art. 49 al 52).

Las infracciones y sanciones relacionadas con el Proyecto de Ley se encuentran reguladas en el Título quinto. (Art. 53 al 68).

Finaliza el texto, como ya dijéramos, con cuatro Disposiciones adicionales que vienen a regular la coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado; la elaboración de un Reglamento en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente normativa, que regule el Centro Coordinador de Emergencia 112 de Extremadura y la asunción de todos los gastos, en el desarrollo y aplicación de la presente normativa, por los medios personales y materiales por la Consejería competente en la materia y que los costes económicos de las políticas públicas en la materia de protección civil y emergencias se ajustaran a las disponibilidades presupuestarias fijadas para cada ejercicio económico.

La Disposición transitoria única establece que, en un periodo de un año desde la entrada en vigor de la presente normativa, las asociaciones de voluntarios de carácter privado deberán integrarse en las agrupaciones de carácter público de su ámbito territorial.

Por la Disposición derogatoria quedan sin vigor todas aquellas normativas de rango igual o inferior que se oponga a la presente Ley.

La Disposición final autoriza a la Comunidad Autónoma a dictar cuántas disposiciones reglamentarias sean precisas para el desarrollo y ejecución de la presente norma y que ésta entrara en vigor en el plazo de un mes a partir desde su publicación.

III. VALORACIONES

A) Sobre los documentos que acompañan al Anteproyecto de Ley.

Con carácter previo, procedemos a valorar sucintamente algunos de los documentos aportados con el Anteproyecto de Ley y todo aquello relacionado con su proceso de elaboración de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69, en relación con el artículo 66.1, ambos de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de las Administraciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura; artículos 7 y 40 de la ley de 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno

Abierto de Extremadura y el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

No obstante, conviene decir que el Anteproyecto de Ley que es objeto de Dictamen es el tercer texto remitido y por ello que al analizar la documentación que le acompaña se evidencia que cuanto se dice en ellos, no es concordante ni están referenciados al texto que los originó.

Con todo, se han recibido, entre otros, los documentos siguientes:

1.- Resolución de 6 de febrero de 2018, de la Directora General de Emergencia y Protección Civil, por la cual se acuerda la apertura de trámite de audiencia e información pública del Anteproyecto de Ley.

2.- Informe de la Directora General de Emergencia y Protección Civil, mediante el cual se informa haberse recibido alegaciones al texto por parte de Don Juan Campos Chamorro, coordinador de la Agrupación de Voluntarios de Protección Civil de Herguijuelas (Cáceres), FEMPEX y la Federación de Servicios a la Ciudadanía de Comisiones Obreras.

Observamos que no han sido aportadas ninguna de las sugerencias mencionadas.

3.- Resolución de 26 de abril de 2018, del Secretario General de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio, por la cual se acuerda la apertura del trámite de consultas públicas en relación con el Anteproyecto.

4.- Informe de Simplificación de la Inspección General de Servicios.

5.- Informe de Impacto sobre el Empleo.

6.- Informe de Necesidad y Oportunidad.

7.- Memoria Económica.

8.- Tabla de Vigencias.

9.- Informe de Intervención.

10.- Informe emitido por la Abogacía General de la Junta de Extremadura.

Entre los citados documentos, destacamos los siguientes:

El **Informe de Impacto sobre el Empleo** de nuevo decepciona las expectativas de este Consejo Económico y Social dado que, tras exponer resumidamente los fines que persigue el presente Anteproyecto de Ley, concluye que al tratarse del establecimiento de un marco jurídico, la disposición no establece medidas que supongan ni creación, ni destrucción de empleo de manera directa y sí generará el deber general de colaboración ciudadana, dado el propio carácter de las situaciones de emergencia que hacen recomendable la utilización de recursos humanos que forman las organizaciones de personas voluntarias. No obstante, considera el Informe que el desarrollo posterior de la normativa puede generar un impacto sobre el empleo en forma de creación y consolidación de los existentes.

El **Informe de Necesidad y Oportunidad**, tras la larga lista de legislación analizada, expone en sus antecedentes cuál es nuestro marco competencial del presente anteproyecto (Art. 9.2 de la Constitución Española y Art. 9.1 apartado 42 de nuestro Estatuto de Autonomía) y estima la necesidad y oportunidad de la presente normativa porque viene a habilitar un sistema global de Protección Civil y de Emergencias que responde a la obligación de las Administraciones de proteger la vida y la integridad de las personas y la protección de sus bienes.

La **Memoria Económica** viene a considerar que el presente Anteproyecto de Ley no supondrá un incremento en los gastos para la Junta de Extremadura, tal y como se establece en la Disposición adicional séptima pues, en todo caso, la aplicación y desarrollo de las previsiones contenidas en el mismo son asumibles con los actuales medios personales y materiales con que cuenta la

Consejería competente en la materia. Es de suponer que la disposición séptima a que se hace referencia es en relación con el anterior, o anteriores textos del anteproyecto. En todo caso, la actual disposición adicional cuarta mantiene igual criterio en cuantos a los gastos.

En cuanto a los ingresos, la citada Memoria Económica presupone que habrá un incremento de los mismos por la creación de las tasas que se regulan en las Disposición Adicional segunda, tercera y cuarta. De nuevo hacemos notar que citadas Disposiciones Adicionales y sus textos no aparecen en el Anteproyecto de Ley remitido a este Consejo Económico y Social para ser objeto de Dictamen. Por su parte, y en relación con los costes económicos, la actual Disposición adicional cuarta, apartado 2 establece que los costes económicos de las políticas públicas derivadas de la ley se ajustarán a las disponibilidades presupuestarias fijadas para cada ejercicio económico en atención a las fuentes de financiación y a las previsiones normativas existentes en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Entendemos, pues, que este es un documento que acompaña al Anteproyecto pero que sin embargo no es concordante con el nuevo Texto, como ya advirtiéramos.

Mención aparte requiere el **Informe emitido por la Abogacía General de la Junta de Extremadura**. Sin entrar en los pormenores del mismo, diremos como cuestión relevante en estos momentos, que sus constantes referencias a que la normativa extremeña venía a invadir competencias estatales sobre las mismas materias, hayan podido ser el detonante del actual Texto del Anteproyecto de Ley a dictaminar.

En cuanto al **Informe de Impacto de Género** nuevamente lamentamos tener que expresar nuestro malestar por su ausencia. Ya no sólo como documento obligatorio de acompañamiento a los Anteproyectos de Ley, sino como documento que ha de ilustrar y en su caso denunciar la falta de visibilidad de la mujer y el uso inapropiado o no cuando de género se está legislando.

B. Consideraciones generales sobre el texto

Como consideraciones previas, anticipamos una valoración positiva del presente Anteproyecto de Ley al pretender regular un sistema global de Protección Civil y de Emergencias, hasta ahora inexistente, que coordinando a las distintas Administraciones públicas con competencia en la materia, consiga materializar las obligaciones que la Constitución Española y nuestro Estatuto de Autonomía confieren a la Administración Autonómica en la protección de la vida y la integridad de las personas y la protección de sus bienes.

Es el objetivo del Anteproyecto de Ley, que también compartimos, que las distintas variables que se dan en todo lo relacionado con las emergencias estén coordinadas, afectando esa coordinación a todas las personas y agentes que intervienen, incluida la colaboración de la sociedad civil, cuestiones que hasta ahora no habían sido suficientemente desarrolladas por la Ley estatal, aunque la misma haya servido de base para confeccionar la presente.

Es muy positivo, al mismo tiempo, el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos en materia de protección civil que tienen su encaje en los artículos 5, 6 y 7 del citado Anteproyecto.

Compartimos, igualmente, de manera positiva el otro objetivo del Anteproyecto de Ley que consiste en la realización de planes preventivos que pretenden a la vez planificar y fijar quién debe desarrollarlos y quién debe ponerlos en marcha, en evitación de situaciones de emergencia que puedan acarrear catástrofes por falta de previsión, planificación y coordinación. Ello nos hace pensar que estaríamos ante un Anteproyecto de Ley de prevención, organización y coordinación de funciones que persigue la eficacia y la eficiencia en materia de Protección Civil y Emergencias dentro del territorio autonómico.

En definitiva, con las salvedades y recomendaciones que más adelante desarrollaremos, nuestra valoración global es positiva.

C. De carácter específico

C.1) EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Nos encontramos con un Anteproyecto de Ley cuya Exposición de Motivos declara abiertamente cuáles son los objetivos que justifican el presente texto legislativo y así, en su apartado tercero, dice textualmente: *Es objeto de esta ley garantizar en la Comunidad Autónoma la disponibilidad permanente de un sistema de protección Civil y de gestión de la emergencias integrado y compatible, apto para proceder tanto en emergencias propias de la Protección Civil como catástrofes, como aquellas otras menos graves, que sin producir trastorno social y desbordamiento de los servicios esenciales, requieren una atención, administración y gestión coordinada de la emergencia que sea eficaz y eficiente...*

.....esta ley favorece la comunicación, coordinación y compenetración de los servicios adiestrados en el trabajo conjunto y cotidiano para hacer frente a situaciones catastróficas....

Estos objetivos que persigue el Anteproyecto de Ley hay que conectarlos con lo expresado en el apartado segundo que declara que la sociedad de riesgo moderna precisa un sistema integrado de Protección Civil y Gestión de Emergencias.

La Exposición de Motivos termina diciendo que *es vocación de esta ley habilitar un sistema global de Protección Civil y Emergencias que responda a la obligación de las Administraciones de proteger la vida y la integridad de las personas y la protección de sus bienes.*

C.2) ARTICULADO

Artículo 2. Ámbito de Aplicación

En nuestra opinión, el apartado 2 de citado artículo parece no responder propiamente al concepto del título en el que se ha enmarcado. Lo expresado en

este apartado obedece más al cómo se llevará a efecto la coordinación que al espacio, lugar o territorio donde la norma se circunscribe.

Artículo 3. Finalidades de la acción pública en materia de Protección Civil y gestión de emergencias.

En su apartado 1 observamos un error de redacción: entendemos que lo correcto sería *Erigirse en* no *Erigirse como*.

Artículo 7.Otros derechos

En el apartado 7.b), cuando dice que todos los ciudadanos tienen derecho a participar, bien de manera directa o través de entidades representativas, no llegamos a entender a qué tipo de participación se refiere o cuál es el alcance de la mismas y cómo se tiene pensado que se materialicen.

Estando enmarcado en los artículos sobre los derechos de los ciudadanos, sería recomendable que apareciera la concreción o desarrollo de este derecho de participación del ciudadano.

En el final del 7.c) se establece una especie de excepción al derecho que se reconoce a los ciudadanos a ser indemnizados por los daños y perjuicios que sufran en sus bienes y derechos.....que se acuerden en aplicación de lo dispuesto en la presente Ley salvo que el particular tenga el deber jurídico de **soportar** de acuerdo con la ley.

Desconocemos cuál es el alcance de ese deber jurídico que le obliga a soportar las requisas, destrucciones y ocupaciones temporales sin indemnización alguna.

Artículo 9. Deberes específicos.

En el Art. 9.2 se habla de convenios a suscribir entre las autoridades competentes de Protección Civil y Gestión de Emergencias con los medios de

comunicación para que estos puedan transmitir y difundir... Pero no especifica qué es lo que deben transmitir o divulgar de manera fidedigna.

Quisiéramos entender que se refiere a noticias relacionadas con la Protección Civil y Emergencias, pero no se dice. Sería conveniente que se especificara, si es correcta la suposición que hacemos.

Artículo 10. Voluntariado en el ámbito de la protección civil y Agrupaciones de Voluntarios.

En del punto 3 se dice que los voluntarios integrantes de las agrupaciones y organizaciones...deberán disponer de un seguro...

Hemos de creer que se trata de un error de redacción dado que entendemos que el seguro debe ser suscrito por las agrupaciones y organizaciones donde aquellos se integran.

Artículo 17. Estructura y composición.

Nos parece algo reiterativo que en el punto 2 de este artículo nuevamente se establezca la estructura del Sistema Regional de Protección Civil de la Comunidad Autónoma que ya se especifica en el artículo 12.

Artículo 19. Centro Coordinador de Emergencias 112 Extremadura.

El apartado a) debería corregirse la enumeración telefónica 1-1-2 como número telefónico a través del cual se presta el servicio de atención de urgencias y emergencias y en su lugar establecer que es el 112, sin espacios y guiones entre los números, tal y como aparece en otras partes del articulado.

La redacción del apartado b) del punto 5 es bastante incomprensible. Cuando se dice que corresponde al Centro de Emergencias 112 de Extremadura *la transmisión del requerimiento de asistencia a los medios y recursos de los servicios competentes* no sabemos a qué medios se refiere y si lo que se pretende es requerir los recursos de que disponen los servicios competentes.

Artículo 20. Concepto

En el punto 3 resulta difícil entender cuál es el funcionamiento del CECOP porque de la lectura del mismo más bien parece referirse a la composición del mismo.

Artículo 22. Los servicios operativos de intervención y asistencia en emergencias de protección civil en el ámbito de la comunidad Autónoma de Extremadura.

En el apartado a) primer guion se reitera la función del Centro de Atención de Urgencias y Emergencias de Extremadura 112 que ya se contiene en el artículo 19.4.

Artículo 29. Elaboración y Aprobación

El apartado 3 de citado artículo hablar de que la elaboración y aprobación de los Planes de Autoprotección corresponde a los titulares de los centros.....**obligados a ello** produce una indefinición al no lograr aclarar quienes son los titulares de los centros, establecimientos...obligados.

Artículo 31. Activación, gestión y desactivación de los Planes

En el apartado 4 al hablar del funcionamiento del CECOPI , se reiteran algunas definiciones que ya se recogen, para este organismo en el artículo 20.2

En el punto 6 al hablar de lo que implica la activación del Plan, no se aclara a qué tipo de Plan se refiere. Según aparece en el artículo hay al menos tres tipos de planes.

En el apartado 7 se habla de la desactivación de los Planes de Protección Civil. No queda claro si se refiere a todos los Planes a que se hace referencia en texto legislativo.

Artículo 37. Recuperación en el resto de los supuestos.

El citado artículo no entra a clarificar o definir en qué consisten las medidas de recuperación, limitándose a decir que serán las que determine las distintas administraciones públicas extremeñas en el ámbito de sus respectivas competencias.

Artículo 38. Políticas públicas de fomento de la participación y prevención de riesgos y de la planificación.

En el punto 1.d) y en relación con el fomento de la anticipación y prevención de de riesgos en el ámbito de centros escolares, no se especifica si afecta a todos los niveles de enseñanza, si los centros son los públicos o privados, si se incluye la enseñanza de adultos. Recomendamos que estos extremos queden aclarados.

Artículo 39. Sostenibilidad financiera de la garantía de una respuesta inmediata ante las emergencias.

En el punto 2 se cita la Escuela de Administración pública y la Academia de Seguridad Pública para las actividades de formación en esta materia, dado que en la Ley del Voluntariado se hablo de una Escuela de Ciencias de la Salud y de la Atención Social nos preguntamos si cabría su incorporación como centro de formación.

Artículo 44. Competencias de la Consejería competente en materia de Protección Civil y Emergencias de la Junta de Extremadura.

El punto 2, por técnica legislativa, debiera estar dentro del artículo 46 que es el dedicado a regular las competencias del Centro Coordinador de Emergencias 112 de Extremadura.

Artículo 48. Colaboración, cooperación y coordinación con otras administraciones públicas.

Se aprecia una errata en punto 3.b), al haberse colado una coma entre las palabras *Diputaciones Provinciales* y aparezca en mayúscula esta última.

Artículo 49. La mesa Social de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Se propone desde este Consejo Económico y Social que en la composición de citada mesa se incluya a los Agentes Sociales más representativos de Extremadura.

Artículo 62. Sanciones

En relación con este artículo, el Consejo Económico y Social recomienda que los tramos, entre el mínimo y el máximo, sean acortados para evitar, en la medida de lo posible, la discrecionalidad de la administración sancionadora.

Asimismo consideramos necesario que la normativa disponga la formulas de graduación y proporcionalidad más acorde con la infracción cometida, grado de culpabilidad, intencionalidad, reiteración en la conducta, naturaleza y perjuicios ocasionados, entre otros.

Finalmente, reseñar que nos encontramos con un Anteproyecto de Ley que nuevamente acude con demasiada frecuencia a la técnica legislativa de los Reglamentos, que pone de manifiesto cierta precipitación en contar con un texto legislativo o cierta indefinición en la regulación de determinados aspectos de la ley.

En consideración a lo expuesto, el Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el 20 de julio de 2018, **aprobó por unanimidad** el precedente Dictamen sobre el **de Ley de Protección Civil y de Gestión de Emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura**.

Vº Bº

Presidenta del Consejo Económico
Social de Extremadura

Secretaria General del Consejo y
Económico y Social de Extremadura

Fdo. María Mercedes Vaquera Mosquero

Fdo. María José Pecero Cuéllar