



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

# **ANTEPROYECTO DE LEY**

# **DEL SISTEMA NACIONAL**

# **DE PROTECCIÓN CIVIL**



# FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

- La Constitución no contiene una referencia explícita a la Protección Civil (el **artículo 30. 4** establece que mediante ley se podrán regular los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública). **La delimitación competencial ha sido obra del Tribunal Constitucional.**
- Los estatutos de autonomía no recogieron en un primer momento la competencia autonómica en la materia, aunque ésta se desarrolló a raíz de la jurisprudencia constitucional. Los estatutos de segunda generación han incluido un título específico, calificándola indebidamente de “competencia exclusiva” pero respetando las competencias estatales.
- **Jurisprudencia constitucional** (por todas, STC 133/1990):
  - La Protección civil se inserta prioritariamente en el título competencial de “Seguridad Pública” (Art. 149.1. 29ª), y es una **competencia concurrente del Estado con las CC.AA. y Entidades locales.**
  - El Estado tiene competencias normativa y ejecutiva en la materia.
  - **Criterios determinantes de la competencia estatal** (normativa y ejecutiva):
    - Necesidad de aplicación de los estados de alarma, excepción y sitio para la protección de personas y bienes
    - Alcance supraautonómico de la emergencia o catástrofe
    - Necesidad de una dirección o coordinación nacional por los efectos de la emergencia o la naturaleza del riesgo



## SITUACIÓN ACTUAL

- La **vigente Ley 2/1985**, de 21 de enero, de protección civil, que estableció un primer marco normativo en la materia de protección civil, es **anterior al desarrollo autonómico**.
- Es una **ley muy sintética** en cuanto a la regulación de las actuaciones en caso de emergencias, y de las competencias del Estado.
- Con posterioridad, se ha creado un Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea y se han incrementado los compromisos internacionales de España.
- No tiene en cuenta la aparición de nuevos medios (por ejemplo, la UME) ni novedades organizativas de los servicios de protección civil (como los centros de emergencia 112).
- Ha sido complementada por numerosas disposiciones reglamentarias:
  - Norma Básica de Protección Civil, aprobada por Real Decreto 407/1992, de 24 de abril
  - Norma Básica de Autoprotección, aprobada por Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo
  - Diferentes directrices básicas de planificación y planes de emergencias sobre riesgos específicos



## OBJETIVOS DE LA NUEVA LEY

- **Objetivo principal: consolidar en un único texto legal todos los elementos del Sistema Nacional de Protección Civil**, supliendo las lagunas existentes y garantizando la eficacia del sistema y su coordinación.
- **Poner mayor énfasis en la prevención de las situaciones de emergencia.**
- **Mejorar el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Unión Europea y en el ámbito internacional** para afrontar de la manera más rápida y eficaz las situaciones de emergencia.



## NOVEDADES DE LA NUEVA LEY

- **Regula la estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil.**
- **Establece instrumentos que inciden en el objetivo prioritario de prevención:**
  - Red Nacional de Información sobre Protección Civil
  - Red de Alerta Nacional de Protección Civil
  - Fondo de Prevención de Emergencias
- **Regula las emergencias de interés nacional.**
- **Establece con precisión las competencias de la Administración General del Estado.**
- **Mejora el cumplimiento de los compromisos asumidos en el ámbito de la Unión Europea e internacional para afrontar de la manera más rápida y eficaz las situaciones de emergencia.**
- **Contiene un completo régimen sancionador.**
- **Se desarrollarán la participación y la formación del voluntariado (Voluntarios de Protección Civil).**



# CONTENIDO

- **Título I.** Disposiciones generales
- **Título II.** Actuaciones del Sistema Nacional de Protección Civil.
- **Título III.** Los recursos humanos del Sistema Nacional de Protección Civil
- **Título IV.** Competencias de los Órganos de la AGE
- **Título V.** Cooperación y coordinación
- **Título VI.** Régimen sancionador



## TÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES (I)

- **Definición de protección civil** (según la jurisprudencia constitucional):

*“La protección civil, como instrumento de la política de seguridad nacional, es el servicio público que protege a las personas y bienes garantizando 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.”*

- **Objeto de la ley: Establecer el Sistema Nacional de Protección Civil** con la finalidad de asegurar la coordinación, la cohesión y la eficacia de las políticas públicas de protección civil, y **regular las competencias propias de la Administración General del Estado en la materia.**



## TÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES (II)

- **El Sistema Nacional de Protección Civil integra la actuación de las Administraciones Públicas** para garantizar una respuesta coordinada y eficiente, mediante:
  - La prevención de riesgos colectivos
  - La planificación de medios para afrontarlos
  - La intervención inmediata en caso de emergencia
  - El restablecimiento de infraestructuras y servicios esenciales
  - El seguimiento y evaluación del Sistema para garantizar un funcionamiento eficaz y armónico



## TÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES (III)

- **La estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil:**
  - Analizará los riesgos que pueden afectar a personas y bienes y las capacidades de respuesta y formulará líneas estratégicas de actuación.
  - Sus líneas básicas se aprobarán por la Comisión Nacional de Protección Civil. Se revisarán cada cuatro años.
- **La estrategia nacional de Protección Civil** integrará las actuaciones de la Administración General del Estado. Se aprobará por el Consejo de Seguridad Nacional a propuesta del Ministro del Interior.



## TÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES (IV)

- **Protección e información de los ciudadanos:**
  - Los poderes públicos velarán por que los ciudadanos sean atendidos en caso de emergencia, y reciban la información de los riesgos existentes en su entorno y las medidas de autoprotección y prevención que se adopten.
  - Los ciudadanos podrán participar, directamente o a través de las organizaciones de voluntariado y asociaciones representativas de sus intereses, en la elaboración de los planes de protección civil.
- **Deberes:**
  - deber de colaborar, personal y materialmente, en la protección civil en caso de requerimiento por las autoridades competentes.
  - deber de cautela y autoprotección: los ciudadanos deben tomar las medidas necesarias para evitar la generación de riesgos o exponerse a ellos.



## TÍTULO II. ACTUACIONES DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL: FASES (I)

### 1. Anticipación

- **Determinación de los riesgos en un territorio**, basándose en las condiciones de vulnerabilidad y las posibles amenazas.
- **Red Nacional de Información sobre Protección Civil**: contendrá el Mapa Nacional de Riesgos de Protección Civil, los catálogos oficiales de actividades que puedan originar una emergencia, el catálogo de recursos movilizables y los planes de protección civil.



# TÍTULO II. ACTUACIONES DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL: FASES (II)

## 2. Prevención

- **Conjunto de medidas y acciones encaminadas a evitar o mitigar los posibles impactos adversos de los riesgos y amenazas de emergencia.**
- **Fondo de Prevención de Emergencias** (gestionado por el Ministerio del Interior), para financiar, en el ámbito de sus competencias, actividades preventivas tales como mapas de riesgos, programas de sensibilización e información a los ciudadanos o programas de educación para centros escolares, entre otros.
- **Red de Alerta Nacional de Protección Civil** (gestionada por el Ministerio del Interior), como sistema de comunicación de avisos de emergencia a las autoridades competentes, a los servicios públicos esenciales y a los ciudadanos.



## TÍTULO II. ACTUACIONES DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL: FASES (III)

### 3. Planificación

Se mantiene la planificación vigente, dados los buenos resultados que ha tenido :

- **Norma Básica de Protección Civil** (directrices básicas para la elaboración de los diferentes planes).
- **Plan Estatal General** (asistencia y apoyo a otras Administraciones Públicas ante emergencias de protección civil y gestión de emergencias de interés nacional).
- **Planes Territoriales** (frente a emergencias que se produzcan en el territorio de una Comunidad Autónoma o de una Entidad Local).
- **Planes Especiales** (frente a riesgos concretos: nucleares, radiológicos, inundaciones, terremotos, etc.).
- **Planes de Autoprotección** (para establecimientos e instalaciones susceptibles de generar riesgos de emergencia).



## TÍTULO II. ACTUACIONES DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL: FASES (IV)

### 4. Respuesta inmediata ante la emergencia

- Conjunto de actuaciones de los servicios públicos o privados de intervención y de asistencia, tras el acaecimiento de una emergencia, para evitar daños, rescatar y proteger a las personas y bienes, velar por la seguridad ciudadana y satisfacer las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada
- El **Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil** dependiente de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, será el encargado de gestionar los instrumentos del Sistema en el ámbito de sus competencias.



## TÍTULO II. ACTUACIONES DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL: FASES (V)

### 5. Recuperación

- **Acciones y medidas dirigidas al restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada.**
- Por acuerdo de Consejo de Ministros, a propuesta de los Ministros de Hacienda y Administraciones Públicas y del Interior, y de los Ministros afectados, podrá efectuarse la declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil y la delimitación del área afectada. En los términos que apruebe el Consejo de Ministros, podrán adoptarse las medidas aplicables:
  - ayudas a personas físicas por daños materiales y personales
  - ayudas a establecimientos industriales, mercantiles y de servicios
  - beneficios fiscales
  - medidas laborales y de Seguridad Social
  - líneas de préstamo preferenciales subvencionadas



## TÍTULO II. ACTUACIONES DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL: FASES (VI)

### **6. Evaluación e inspección**

- Como cierre de las fases del Sistema se prevé una evaluación e inspección de todas las actuaciones del mismo, llevada a cabo por las Administraciones Públicas competentes, de acuerdo con las directrices elaboradas por la Comisión Nacional de Protección Civil



## TÍTULO II. ACTUACIONES DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL: FASES (VII)

### EMERGENCIAS DE INTERÉS NACIONAL

Se mantiene el sistema vigente conforme a la jurisprudencia del TC

- Son **declaradas por el Ministro del Interior**, el cual **asumirá su dirección**, que comprenderá la ordenación y coordinación de las actuaciones y la gestión de todos los recursos estatales, autonómicos y locales del ámbito territorial afectado
- **Su declaración procede en tres situaciones**, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional:
  - Cuando se requiera para la protección de personas y bienes la aplicación de la legislación reguladora de los **estados de alarma, excepción y sitio**
  - Cuando **afecten a varias Comunidades Autónomas y exijan la aportación de recursos supraautonómicos**
  - Cuando **por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección de carácter nacional**



## TÍTULO III. LOS RECURSOS HUMANOS DEL SISTEMA

- Los poderes públicos promoverán la formación y el desarrollo de la competencia técnica del personal en materia de protección civil
  
- La **Escuela Nacional de Protección Civil** se encargará de:
  - Formar y entrenar al personal de los servicios de protección civil de la Administración General del Estado y de otras instituciones públicas y privadas.
  - Desarrollar acciones de I+D+i en materia de formación de protección civil.
  - Colaborar en las actividades de formación que se prevean en el marco del Mecanismo de Protección Civil de la UE o de otras iniciativas europeas.
  - Impartir la formación conducente a los títulos oficiales de Formación Profesional y Certificados de Profesionalidad relacionados con la protección civil, previa autorización de los Ministerios de Educación, Cultura y Deporte y de Empleo y Seguridad Social.



## TÍTULO IV. COMPETENCIAS DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ESTADO (I)

Se enumeran las **competencias** en materia de Protección Civil de los diferentes **órganos de la Administración General del Estado**:

### ➤ **Gobierno:**

- Aprobar la Norma Básica de Protección Civil, el Plan Estatal General de Protección Civil y los planes especiales de ámbito nacional.
- Regular la Red Nacional de Información sobre Protección Civil y la Red de Alerta Nacional de Protección Civil.
- Aprobar el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias (UME).
- Declarar una zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil.



## TÍTULO IV. COMPETENCIAS DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ESTADO (II)

### • **Ministro del Interior:**

- Desarrollar las normas de actuación que en materia de protección civil apruebe el Gobierno.
- Proponer al Gobierno la aprobación de la Norma Básica de Protección Civil, el Plan Estatal General y los Planes Especiales de ámbito nacional.
- Proponer al Consejo de Seguridad Nacional la aprobación de la Estrategia Nacional de Protección Civil.
- La declaración de las emergencias de interés nacional.
- Proponer al Gobierno, junto con el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y los Ministros afectados, la declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil.
- Ejercer la superior dirección, coordinación e inspección de las acciones y los medios de ejecución de los planes de protección civil de competencia estatal.
- Disponer, con carácter general, la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y solicitar al Ministro de Defensa la colaboración de las Fuerzas Armadas.



## TÍTULO IV. COMPETENCIAS DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ESTADO (III)

- **Otros departamentos ministeriales y entidades del sector público estatal:** Participarán en el ejercicio de las actividades de protección civil, en el ámbito de sus respectivas competencias
- **Delegados del Gobierno:** Coordinarán los servicios estatales de protección civil y colaborarán con los autonómicos y locales
- **Unidad Militar de Emergencias:** Actuará de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional; su intervención se solicitará por el Ministro del Interior y se ordenará por el Ministro de Defensa
- **Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:** Participarán en las acciones de protección civil de conformidad con la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con esta Ley y su normativa de desarrollo.



## TÍTULO V. COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN

- Se mantiene la **Comisión Nacional de Protección Civil** como órgano de cooperación en esta materia de la Administración General del Estado
- **Novedad:** Junto a la Administración General del Estado y a las Administraciones autonómicas, **se incorpora la Administración Local, a través de la FEMP** (la administración local no tiene en la legislación vigente representación oficial, si bien vienen asistiendo a las reuniones de manera informal)



## TÍTULO VI. RÉGIMEN SANCIONADOR (I)

- **Novedad: se incorpora un régimen sancionador completo** en esta materia, con el listado de infracciones, que podrán ser muy graves, graves o leves, y las consiguientes sanciones.
- Excepcionalmente se podrán adoptar **medidas provisionales** antes de iniciar el procedimiento sancionador, en los supuestos de amenaza inminente para personas o bienes:
  - Depósito en lugar seguro de objetos o materias peligrosos
  - Clausura preventiva de fábricas, locales o establecimientos
  - Suspensión parcial o total de las actividades en los establecimientos que sean notoriamente vulnerables y no tengan en funcionamiento las medidas de seguridad necesarias



## TÍTULO VI. RÉGIMEN SANCIONADOR (II)

### • INFRACCIONES MUY GRAVES:

- En emergencias de interés nacional, el incumplimiento de las órdenes, instrucciones o requerimientos efectuados por los titulares de los órganos competentes o por los miembros de los servicios de atención y asistencia, así como de los deberes de colaboración impuestos a los servicios de vigilancia y protección de las empresas públicas o privadas.
- La resistencia o negativa u obstrucción de los medios de comunicación social a colaborar con las autoridades competentes en la difusión de órdenes, instrucciones e informaciones, en situaciones declaradas de emergencia de interés nacional
- La carencia de plan de autoprotección por parte de las entidades obligadas a disponer de él y cuya autorización de actividad corresponde a la Administración General del Estado.
- El incumplimiento por las entidades que gestionen actividades de riesgo de su deber de comunicación inmediata de cualquier situación que pudiera dar lugar a una emergencia de interés nacional.
- La carencia o insuficiente cobertura de los sistemas de reproducción de señales acústicas de alarma en los centros obligados a su instalación y cuya autorización de actividad corresponda a la Administración General del Estado.



## TÍTULO VI. RÉGIMEN SANCIONADOR (III)

### • **INFRACCIONES GRAVES:**

- En emergencias que no sean de interés nacional, el incumplimiento de las órdenes, instrucciones o requerimientos efectuados por los titulares de los órganos competentes o por los miembros de los servicios de atención y asistencia, así como de los deberes de colaboración impuestos a los servicios de vigilancia y protección de las empresas
- El incumplimiento del deber de comunicación de incidencias que puedan dar lugar a una emergencia por parte de las entidades que gestionen centros cuya autorización de actividad corresponde a la Administración General del Estado
- La insuficiencia o inadecuado funcionamiento o la ausencia de comunicación de las medidas de seguridad y prevención que correspondan de conformidad con las normas de autoprotección, así como el incumplimiento de las previsiones de los planes de autoprotección, en actividades cuya autorización corresponde a la Administración General del Estado o sean de aplicación los planes de protección civil de competencia estatal
- El incumplimiento de los programas de formación e información y de ejercicios y simulacros previstos en los planes de autoprotección, así como la negativa u obstrucción a la realización de estos últimos cuando estén previstos en planes de autoprotección de centros cuya autorización corresponde a la Administración General del Estado
- La realización de actividades catalogadas (las que puedan originar una emergencia) sin contar con el preceptivo estudio técnico de riesgo de emergencia



## TÍTULO VI. RÉGIMEN SANCIONADOR (IV)

### • INFRACCIONES LEVES:

- Las conductas que entorpezcan la realización de actividades de formación e información y de ejercicios y simulacros previstos en los planes de autoprotección de los centros cuya autorización corresponde a la Administración General del Estado o sean de aplicación los planes de protección civil de competencia estatal
- Cualquier otro incumplimiento a esta ley que no constituya infracción grave o muy grave, cuando la competencia autorizante o el órgano gestor sea la Administración General del Estado

### • **SANCIONES: La cuantía de las sanciones es idéntica a la establecida en la vigente Ley de 1985:**

- Infracciones muy graves: de 30.001 a 600.000 €
- Infracciones graves: de 1.501 a 30.000 €
- Infracciones leves: hasta 1.500 €



## IMPACTO PRESUPUESTARIO

- El impacto económico general de las emergencias y catástrofes en España se puede estimar en unos 400 millones de euros anuales, según los datos aportados por el Consorcio de Compensación de Seguros
- España es un país que no sufre comparativamente grandes pérdidas económicas por causa de las emergencias y catástrofes, y ello es debido al efecto de las políticas preventivas que se llevan a cabo desde hace muchos años
- La gestión racional de los riesgos de emergencias y catástrofes que establece esta Ley contribuirá a la innovación permanente, lo que redundará en un mejor aprovechamiento de los recursos públicos y privados



## TRAMITACIÓN

- **Informe de la Comisión Nacional de Protección Civil**  
(competencias de las Comunidades Autónomas)
- **Informe de la Comisión Nacional de Administración Local**  
(competencias de las Entidades Locales)



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

© 2014 Ministerio del Interior  
Gobierno de España

