Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº **127/2022**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 31 de mayo de 2022, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Transparencia, Seguridad y Emergencias (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 4 de febrero de 2022 (COMINTER 29771 2022 02 04-09 56), sobre Anteproyecto de Ley de Emergencias y Protección Civil de la Región de Murcia (exp. 2022_035), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Se contiene en el expediente administrativo una Memoria Justificativa sobre la elaboración de una futura Ley de Emergencias y Protección Civil de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia -no fechada- que la Consejería consultante, a instancias de la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Emergencias, tiene la intención de elaborar y tramitar.

En ese documento se plantean y resuelven las cuestiones que se mencionan y que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), se deben someter a consulta previa: a) Problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) Necesidad y oportunidad de su aprobación, c) Objetivos de la norma y d) Posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

SEGUNDO.- Con fecha 27 de diciembre de 2019 el Director General de Gobierno Abierto y Cooperación dirige una comunicación interior a la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Emergencias. Con ella adjunta el *Informe de resultados* de la consulta que se realizó sobre la citada iniciativa legislativa, a través de la Oficina para la Transparencia y la Participación Ciudadana, entre los días 22 de noviembre y 11 de diciembre de 2019.

Asimismo, ese día se remite al citado órgano directivo en materia de Seguridad Ciudadana y Emergencias una segunda comunicación con la que se le trasladan cuatro aportaciones ciudadanas.

TERCERO.- Obra en el expediente un informe en que se ofrece contestación a las propuestas formuladas en relación con la iniciativa legislativa citada a través de la Plataforma de Participación Ciudadana.

CUARTO.- Se contiene asimismo en el expediente el Anteproyecto de Ley de Emergencias y Protección Civil de la Región de Murcia, y la versión inicial de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) abreviada. Los dos documentos están fechados el 27 de enero de 2020.

En el apartado 1 de la MAIN se exponen las razones por las que se considera más adecuado elaborar dicha memoria en forma abreviada y no completa. De este modo, se reconoce que, si bien la futura ley regula el sector de la actividad pública regional de la Protección Civil y las Emergencias, no introduce modificaciones de gran calado respecto del marco normativo estatal o acerca de las técnicas, instrumentos y actuaciones que se vienen empleando *de facto* al amparo de la normativa estatal sobre dicha materia.

Además, se precisa que las novedades que introduce la futura norma producen un impacto presupuestario nulo o no significativo y no genera cargas administrativas que no puedan asumirse con la estructura de medios disponible.

QUINTO.- El Director General de Seguridad Ciudadana y Emergencias formula, el citado 27 de enero de 2020, una propuesta en la que, una vez concretados los trámites que se deben seguir, propone:

a) Conceder audiencia a los ciudadanos, para que puedan formular las aportaciones que consideren oportunas, a través del portal web de la Comunidad Autónoma.

b) Consultar a las siguientes organizaciones y asociaciones representativas en materia de Protección Civil en el ámbito de la Región de Murcia: Cruz Roja Española; Federación de Municipios de la Región de Murcia, Asociación Profesional de Técnicos de Protección Civil de la Región de Murcia y Asociación Nacional de Agrupaciones de Voluntarios de Protección Civil.

c) Solicitar informe a las distintas Consejerías de la Administración regional; a la Delegación del Gobierno; al Consejo Regional de Cooperación Local, al Consejo Asesor del Voluntariado de la Región de Murcia y a la Comisión Regional de Protección Civil de la Región de Murcia.

SEXTO.- Obra en el expediente administrativo un informe realizado el 31 de enero de ese año, por una Asesora Jurídica con el visto bueno de la Jefe de Servicio Jurídico de la Consejería consultante, en el que se expone el parecer favorable a los trámites que se detallan en la propuesta ya citada.

SÉPTIMO.- La titular la Consejería remite dicho 31 de enero de 2020 una propuesta al Consejo de Gobierno para que adopte el acuerdo de continuar con los trámites del procedimiento de elaboración de la futura ley.

OCTAVO.- En su sesión de 4 de febrero siguiente, la Comisión de Secretarios Generales emite informe favorable al Anteproyecto de Ley referido.

De igual modo, el Consejo de Gobierno toma conocimiento de dicha iniciativa legislativa en su sesión de 6 de febrero de 2020 y que acuerda que se sigan los trámites ya citados con vistas a su tramitación y aprobación.

NOVENO.- Mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 120, de 26 de mayo de 2020, se somete a audiencia e información pública el Anteproyecto de Ley.

DÉCIMO.- Recabados los informes de los distintos Departamentos que conforman la Administración regional, el referido 26 de mayo se recibe una comunicación interior del Subdirector General de Política Forestal y Caza con la que adjunta una propuesta de modificación del texto del Anteproyecto de Ley.

UNDÉCIMO.- El 27 de mayo se solicita a las distintas organizaciones y asociaciones representativas en materia de Protección Civil en el ámbito de la Región de Murcia que formulen las observaciones y propuestas que consideren adecuadas.

Ese día se recaban también los informes de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma y del Consejo Regional, del Consejo Asesor y de la Comisión Regional ya citadas.

DUODÉCIMO.- Se contienen en el expediente administrativo unas observaciones planteadas, el 28 de mayo, por el Servicio Jurídico de la Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social acerca de la iniciativa legislativa referida.

DECIMOTERCERO.- El 2 de junio de 2020 se recibe una comunicación interior de la Directora General de Patrimonio, dependiente de la Consejería de Presidencia y Hacienda, con la adjunta la propuesta del Jefe de Servicio de Seguridad de la Comunidad Autónoma de que se incluya en la futura ley a los Agentes de Seguridad.

DECIMOCUARTO.- Obra en el expediente administrativo la solicitud presentada, el 13 de junio de 2020, por D. x para participar en la fase de audiencia a los ciudadanos y, a tal efecto, formula diversas alegaciones y sugerencias respecto del Anteproyecto de Ley ya mencionado.

DECIMOQUINTO.- El 15 de junio se recibe un correo electrónico de la Directora Autonómica de Emergencias de la Cruz Roja Española (Región de Murcia) en el que realiza ciertas consideraciones acerca de esa institución humanitaria que se deberían tener en cuenta en la elaboración de la futura ley.

DECIMOSEXTO.- Se contienen asimismo en el expediente administrativo unas Propuestas de revisión y mejora del Anteproyecto de Ley suscrito por el Secretario General de la Delegación del Gobierno el 17 de junio de 2020.

DECIMOSÉPTIMO.- El 19 de junio de 2020 la Jefa de Servicio de Desarrollo Normativo de la Consejería de Salud elabora un informe jurídico sobre la iniciativa legislativa citada. En él, y entre otras cuestiones de menor relevancia, considera que resulta necesario incorporar la figura de la declaración del estado de emergencia regional, que podría ser activada en supuestos de daños catastróficos, en casos de riesgo o de peligro de emergencia sanitaria o de cualquier otra naturaleza y que revistan una evidente gravedad.

DECIMOCTAVO.- El 20 de junio se recibe un escrito del secretario de la Asociación profesional de Técnicos de Protección Civil de la Región de Murcia en el que realiza diversas alegaciones y sugerencias respecto del Anteproyecto de Ley ya mencionado.

DECIMONOVENO.- El secretario de Administración Local de la Federación de Empleadas y Empleados de los Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores (FeSP-UGT Región de Murcia) presenta el 22 de junio de 2020 un escrito en el que formula diversas alegaciones y propuestas acerca de la iniciativa legislativa referida.

VIGÉSIMO.- Obra en el expediente una certificación expedida el 22 de junio de 2020 por la Secretaria del Consejo Asesor del Voluntariado Región de Murcia en la que expone que el Pleno de dicho Consejo Asesor, en sesión celebrada ese mismo día, informó de manera favorable el citado Anteproyecto de Ley.

VIGÉSIMOPRIMERO.- El 29 de junio de 2020 presenta un escrito el presidente de la Unión Autonómica de Murcia de la Central Independiente y de Funcionarios (CSIF) con el que adjunta un documento de alegaciones al Anteproyecto de Ley elaborado por el Delegado de Personal de la Sección Sindical de CSIF en el Consorcio de Extinción de Incendios y Salvamento de la Región de Murcia.

VIGESIMOSEGUNDO.- La Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Hacienda remite el 2 de septiembre de 2020 una comunicación interior con la dice adjuntar copia de los acuerdos adoptados por los Plenos de los Ayuntamientos de Cehegín y Moratalla los días 28 de febrero y 31 de julio de 2020, respectivamente.

No obstante, lo cierto es que sólo aporta la de la última corporación municipal citada, en cuya virtud se solicita que se incluya en el futura Ley una regulación básica del Consorcio de Extinción de Incendios y Salvamento de la Región de Murcia, en la que, entre otras cuestiones, se establezcan los criterios para su sostenimiento económico, disponiendo la exención para todos los municipios con menos de 20.000 habitantes.

VIGESIMOTERCERO.- El 14 de septiembre de 2020 se recibe otra comunicación interior de la citada Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Hacienda con la que se acompaña una copia del acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Fortuna el 30 de julio anterior. En él se formula la misma petición que ya realizó en su momento el Ayuntamiento de Moratalla.

VIGESIMOCUARTO.- Con fecha 22 de octubre de 2020 la Asesora de Régimen Local de la Dirección General de Administración Local, dependiente de la Consejería de Presidencia y Hacienda, con el visto bueno de la Jefa de Servicio de Asesoramiento a Entidades Locales realiza un informe respecto del Anteproyecto de Ley.

En él se concluye que, en principio, dicha iniciativa no vulnera las competencias atribuidas a los municipios en esta materia, ni representa atribución de otras nuevas, si bien, se deberá estar a la ejecución y puesta en marcha de la norma para determinar con rotundidad este extremo.

No obstante, se advierte que resulta esencial diferenciar entre competencias y servicios obligatorios de los municipios. Y es que, mientras que todos los municipios pueden ejercer (con cumplimiento de las prescripciones legales) competencias en materia de protección civil (así como de competencias en prevención y extinción de incendios), sin embargo, la obligación de prestación de estos servicios, como servicios obligatorios o mínimos, únicamente se contempla respecto de los municipios de más de 20.000 habitantes, por mor de lo dispuesto en el artículo 26.1.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).

VIGESIMOQUINTO.- El 27 de octubre se dirige una comunicación interior a la Dirección General de Deportes, dependiente de la Consejería de Turismo, Juventud y Deportes.

En ella se le informa de que, con ocasión de la participación abierta en relación con el Anteproyecto de Ley, tanto FeSP-UGT Región de Murcia como la Asociación Profesional de Técnicos de Protección Civil de la Región de Murcia han planteado la conveniencia de dar una nueva redacción al apartado 4 de la Disposición transitoria primera de la Ley 3/2018, de 26 de marzo, por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Por ello, se le concede un plazo para que pueda realizar las observaciones y sugerencias que considere oportunas.

VIGESIMOSEXTO.- El 3 de noviembre siguiente se recibe el informe realizado dos días antes por el Jefe de Servicio de Deportes acerca de la situación legal de los socorristas al amparo de lo dispuesto en la citada Ley 3/2018, de 26 de marzo, y se concluye que no procede incluir dicha modificación legal en la iniciativa legislativa que se encuentra en fase de elaboración.

VIGESIMOSÉPTIMO.- Se contiene en el expediente una certificación expedida el 3 de noviembre de 2020 por la Secretaria del Consejo Regional de Cooperación Local, con el visto bueno del Presidente, en la que expone que, en la sesión celebrada el 30 de octubre anterior, se acordó informar de manera favorable el mencionado Anteproyecto de Ley.

VIGESIMOCTAVO.- El 18 de enero de 2021 se realiza conjuntamente un extenso *Informe de alegaciones y aportaciones* al Anteproyecto de Ley por Jefa de Servicio de Protección Civil, el Subdirector General de Emergencias y el Director General de Seguridad Ciudadana y Emergencias.

Se remiten copias de este informe a las personas, entidades, órganos y Ayuntamientos que formularon observaciones y sugerencias a la citada iniciativa normativa.

VIGESIMONOVENO.- Obra en el expediente administrativo una segunda versión del Anteproyecto de Ley de emergencias y protección civil de la Región de Murcia.

TRIGÉSIMO.- Forma parte del expediente administrativo una certificación emitida el 8 de febrero de 2021 por el Secretario de la Comisión Regional de Protección Civil en la que manifiesta que en la reunión celebrada ese mismo día se informó favorablemente el Anteproyecto de Ley referido.

TRIGÉSIMO PRIMERO.- El 3 de mayo de 2021 la Jefa de Servicio de Protección Civil, el Subdirector General de Emergencias y el Director General de Seguridad Ciudadana y Emergencias elaboran un *Informe complementario de alegaciones y aportaciones* al Anteproyecto de Ley.

TRIGÉSIMO SEGUNDO.- Con fecha 2 de junio de 2021 el Jefe de Servicio de Deportes y el Director General de Deportes formulan alegaciones al *Informe complementario de alegaciones y aportaciones* ya citado, y reiteran la opinión de que no se debe modificar la Ley 3/2018, de 26 de marzo, por la que se ordenan las profesiones del deporte de la Región de Murcia.

TRIGÉSIMO TERCERO.- El Director del Instituto de las Cualificaciones de la Región de Murcia, con el visto bueno del Director General de Evaluación Educativa y Formación Profesional, realiza un informe el 5 de junio de 2021 en el que se analiza el régimen de los títulos técnico-deportivos en Salvamento y Socorrismo.

TRIGÉSIMO CUARTO.- El 12 de junio se elabora un Informe sobre las alegaciones presentadas por la Dirección General de Deportes al *Informe complementario de alegaciones y aportaciones* realizado el 3 de mayo anterior.

En él se concluye que, a la vista de las alegaciones presentadas por dicho órgano directivo, no procede modificar la redacción del Anteproyecto de Ley en su tercera versión.

El 23 de junio se remite una copia de este informe a la referida Dirección General.

TRIGÉSIMO QUINTO.- Obra en el expediente administrativo una certificación expedida el 23 de junio de 2021 por el Secretario de la Comisión Regional de Protección Civil en la que manifiesta que en la reunión celebrada el día 7 de ese mes se presentó el Anteproyecto de Ley ya mencionado, *"incluyendo las alegaciones presentadas"*, y que se informa favorablemente.

TRIGÉSIMO SEXTO.- Se contiene en el expediente administrativo una tercera versión del Anteproyecto de Ley de emergencias y protección civil de la Región de Murcia.

TRIGÉSIMO SÉPTIMO.- También obra en las actuaciones que se han remitido una segunda versión de la MAIN, fechada el 5 de julio de 2021.

El documento se abre con un apartado titulado *Aclaración previa sobre el tipo de MAIN que se formula* en el que se exponen los argumentos que justificaban que en un primer momento se hubiese optado por la elaboración de una memoria abreviada.

Sin embargo, ahora se admite que, aunque esas consideraciones siguen resultando ciertas, se debe tener en cuenta que se refiere a una futura ley que abordará de manera general una materia importante en el ordenamiento jurídico regional. Por esta razón, se considera que procede elaborar, en este caso, una nueva MAIN ordinaria.

El citado 5 de julio se envía una copia de la MAIN y el borrador del Anteproyecto de Ley a la Vicesecretaría de la Consejería consultante para que emita informe.

TRIGÉSIMO OCTAVO.- Con fecha 30 de julio de 2021 una Asesora Jurídica, con el visto bueno de la Jefa de Servicio Jurídico, elaboran un extenso informe jurídico sobre la iniciativa legislativa. En él se detalla la tramitación y el procedimiento de elaboración que ha seguido y se analizan el marco competencial que le sirve de fundamento y la estructura y contenido, con un examen pormenorizado de las diferentes partes de dicho Anteproyecto de Ley.

El Vicesecretario de la Consejería estampa su visto bueno en el informe citado el 4 de agosto siguiente a los efectos previstos en el artículo 46.4 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (LPCG).

Se remite el mencionado informe a la Dirección general autora de la iniciativa el día 27 del referido mes de agosto de 2021.

TRIGÉSIMO NOVENO.- La Jefa de Servicio de Protección Civil, el Subdirector General de Emergencias y el Director General de Seguridad Ciudadana y Emergencias realizan el 28 de enero de 2022 un *Informe de valoración e incorporación de las observaciones realizadas por la Vicesecretaría de la Consejería* al Anteproyecto de Ley.

CUADRAGÉSIMO.- Obra en el expediente una cuarta versión del Anteproyecto de Ley de Emergencias y Protección Civil de la Región de Murcia.

CUADRAGÉSIMO PRIMERO.- También se recogen entre las actuaciones remitidas a este Consejo Jurídico una

tercera versión de la MAIN, fechada el 31 de enero de 2022.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extractos de secretaría e índice de documentos se remite el expediente en solicitud de Dictamen mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el 4 de febrero de 2021.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo puesto que versa sobre un Anteproyecto de Ley regional, de conformidad con lo previsto en el artículo 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ).

SEGUNDA.- Procedimiento de elaboración y competencia orgánica.

I. El procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley debe adecuarse a las previsiones que, sobre el ejercicio de la iniciativa legislativa del Consejo de Gobierno, establece el artículo 46 LPCG.

En este sentido, interesa recordar que el artículo 127, párrafo segundo, LPACAP, dispone que *La iniciativa legislativa se ejercerá por los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas en los términos establecidos por la Constitución y sus respectivos Estatutos de Autonomía.*

Precisamente, el artículo 23 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio (EAMU), residencia en el Consejo de Gobierno la facultad de formular los proyectos de ley que deberán ser aprobados por la Asamblea Regional de Murcia, en ejercicio de la potestad legislativa que le reconoce el artículo 22 EAMU.

Sin embargo, se debe adelantar que los artículos 129, 130, 132 y 133 LPACAP no resultan aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas por haber sido declarados parcialmente contrarios al orden constitucional de competencias en la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo.

Por tanto, y de acuerdo con el citado artículo 46 LPCG se puede señalar lo siguiente:

A) A iniciativa de la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Emergencias se inició el procedimiento de elaboración de la futura norma mediante la redacción de una Memoria Justificativa (Antecedente primero de este Dictamen).

Además, la titular de la Consejería remitió el 31 de enero de 2020 la propuesta al Consejo de Gobierno de que adoptase el acuerdo de continuar con los trámites del referido procedimiento de elaboración de la iniciativa legislativa (Antecedente séptimo), lo que efectivamente llevó a efecto ese órgano estatutario en su sesión de 6 de febrero siguiente.

B) De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 del citado artículo 46 LPCG, el Anteproyecto está acompañado de una memoria de análisis de impacto normativo (MAIN). De hecho, en el expediente se contienen una MAIN inicial y dos intermedias, fechadas respectivamente los días 5 de julio de 2021 -la denominada *segunda versión*- y 31 de enero de 2022 -la llamada *tercera versión*-.

Sin embargo, se aprecia que este proceder no se ajusta plenamente a lo previsto en la Guía Metodológica que fue aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de febrero de 2015 y publicada en el Boletín oficial de la Región de Murcia (BORM) del día 20 del mismo mes.

En este sentido, se debe recordar que se elaboraron en el procedimiento una segunda y una tercera versión del Anteproyecto de Ley de emergencias y protección civil de la Región de Murcia (Antecedentes vigesimonoveno y trigésimo sexto de este Dictamen) como consecuencia de los informes y de las alegaciones y de las aportaciones que se formularon al anteproyecto citado.

Pese a ello, sólo la tercera versión del citado Anteproyecto de Ley vino acompañada de una nueva versión de la MAIN, en este caso la segunda, de 5 de julio de 2021.

De manera contraria, a pesar de que como consecuencia de dichas propuestas y observaciones se habían elaborado un informe de alegaciones y aportaciones de 18 de enero de 2021 (Antecedente vigesimoctavo), un informe complementario de 3 de mayo siguiente (Antecedente trigésimo primero) y un nuevo informe a las alegaciones que se presentaron a ese informe complementario, de 12 de junio de 2021 (Antecedente trigésimo cuarto) no se elaboró una MAIN intermedia nueva, la que debería haber sido la segunda versión.

Y eso, hay que insistir, que esas apreciaciones, y los cambios que se efectuaron motivaron que se aprobase una segunda versión del Anteproyecto de Ley de emergencias y protección civil de la Región de Murcia que, hay que insistir, no se acompañó de ninguna MAIN intermedia.

Acerca de esta cuestión se debe recordar que el apartado A.4º de la Guía Metodológica se señala, in fine, que *"En los proyectos más complejos y con mayores trámites en su elaboración podrán existir MAINs intermedias, cuyas fechas deberán corresponder con las de los distintos borradores que hubieran sido modificados a medida que el contenido del proyecto normativo varíe como consecuencia de las distintas audiencias o informes"*.

Con independencia de ello, se puede destacar de dichas memorias su carácter integrador y argumentativo, y el hecho de que cumplen con los requisitos exigidos por la Guía Metodológica.

Así, de manera particular se contienen en la última MAIN la justificación sobre la oportunidad de la futura Ley, un estudio sobre las cargas administrativas que deben soportar los ciudadanos y las empresas, un informe de impacto económico, otro de impacto presupuestario, y otros sobre los impactos por razón y diversidad de género.

De manera concreta, se hace referencia en el apartado de cargas a las que se imponen a las entidades de voluntariado por la necesidad de tener que suscribir ciertos seguros, aunque se expone más adelante que la mayoría de las entidades municipales han contratado ya ese tipo de seguros.

Por lo que se refiere al impacto presupuestario, se concluye que es inexistente, ya que no es previsible que se produzcan gastos o ingresos públicos como consecuencia de la entrada en vigor de la futura norma. Además, se destaca que el anteproyecto no introduce técnicas, instrumentos y actuaciones distintos a los que se vienen desarrollando en la materia al amparo de la normativa estatal de protección civil.

Pese a ello, este Órgano consultivo no puede estar de acuerdo con la consideración que se contiene en este apartado de la MAIN relativo al impacto presupuestario que puede provocar la implantación del Registro de Planes de Protección de Civil de la Región de Murcia que se crearía en virtud de la aprobación de la futura ley. Así, se expone que como se necesita de un desarrollo reglamentario de dicho registro *"Será en la MAIN de dicho reglamento donde se analice con detalle el posible impacto presupuestario de la implantación del Registro"*.

Sin perjuicio de que ese impacto se pudiera precisar aún más en el momento de elaboración del futuro reglamento, se debe tener en cuenta que en la Guía Metodológica que ya se ha citado se exige ya que, desde un primer momento -ahora, con ocasión de la tramitación de este Anteproyecto de Ley- se analicen detenidamente las numerosas cuestiones que menciona sobre los recursos materiales y humanos que precisará la puesta en marcha de iniciativa.

Y que, acabe añadir, no se pueden ni deben posponer al momento de aprobación del reglamento o de los reglamentos de desarrollo de la futura ley, so pena de que no se ofrezca de manera conveniente, en esta fase inicial, información adecuada acerca del impacto presupuestario que supondrá la aprobación de la norma.

En relación con el impacto económico, se contiene un análisis de la incidencia que pudiera producir la iniciativa en la unidad de mercado, al amparo de lo que se previene en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

En el último apartado, el octavo, referido a *Otros Impactos*, se ha incorporado -en primer lugar- el estudio del impacto que la iniciativa puede provocar en la infancia y en la adolescencia, que se exige en el artículo 22 quinquies de Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Conviene recordar que, aunque ese artículo tiene carácter de ley ordinaria (Disposición final vigésima tercera de dicha Ley Orgánica), se dictó al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1,8ª de la Constitución Española (CE), que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de legislación civil, por lo que resulta plenamente exigible en el ámbito de la Región de Murcia.

De otra parte, también se ha incluido en este último apartado un segundo informe preceptivo, al que se refiere la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, que exige que *"Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia"*.

Debido a su carácter de legislación básica para garantizar la protección social, jurídica y económica de las familias numerosas, resulta de aplicación general al amparo de lo previsto en el artículo 149.1., materias 1ª (regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales), 7ª (legislación laboral) y 17ª (legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social) de la CE, según se dispone en la Disposición final primera de la citada Ley 40/2003, de 18 de noviembre.

Este Consejo Jurídico considera que el carácter preceptivo de estos dos últimos informes, impuesto por las Leyes citadas, hubiera justificado que se hubiesen expuesto en apartados específicos y diferenciados y que no aparezcan incluidos en este genérico (aparentemente) apartado final de la MAIN.

Cabe reseñar, asimismo, que en este apartado octavo se incluye un análisis del impacto que la iniciativa legislativa puede provocar en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que se contienen en el documento *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, aprobada por Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015.

Por último, conviene indicar de forma muy breve que sorprende que se pudiese haber considerado en este caso, en el que se iniciaba el procedimiento de elaboración de un anteproyecto de ley, que se pudiese optar inicialmente por la elaboración de una MAIN abreviada (Antecedente cuarto), cuando lo normal iba a ser que se recibiesen muchas sugerencias y propuestas de modificación que necesitarían ser analizadas y justificadas y que se tuviesen que incluir, como se ha hecho, todos los informes preceptivos que se han citado. De manera lógica, se optó posteriormente (Antecedente trigésimo séptimo) por la elaboración de ulteriores versiones ordinarias de la MAIN.

C) Por otro lado, se advierte que se ha posibilitado la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de la futura norma. Así, se sustanció una consulta previa a través del Portal de Transparencia antes de la elaboración del Anteproyecto de Ley y con posterioridad, se sometió a los trámites de audiencia e información pública mediante la publicación del anuncio en el BORM, y se concedió audiencia a todas las Consejerías de la Administración Regional.

Asimismo, se recabó el parecer del Consejo Regional de Cooperación Local, del Consejo Asesor del Voluntariado de la Región de Murcia y de la Comisión Regional de Protección Civil, que emitieron informes favorables.

En este sentido, hay que recordar que la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 55/2018, de 24 de mayo, declaró que los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 LPACAP son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) de esta Sentencia. En su virtud, determina que no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas.

Y ello, porque se argumenta en dicho fundamento jurídico que dichos artículos se aplican a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas y se invaden, por ello, las competencias que éstas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes.

Asimismo, se explica que *"A diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria, que también corresponde al Gobierno, el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias. El procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley. Consecuentemente, el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del art. 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las "bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas" como al "procedimiento administrativo común"*.

D) Consta informe favorable de la Vicesecretaría de la Consejería consultante (Antecedente trigésimo octavo), de acuerdo con lo establecido en el artículo 46.4 LPCG, respecto de la corrección del procedimiento seguido, sobre la valoración jurídica de las alegaciones presentadas, así como respecto de las disposiciones legales derogadas por el anteproyecto, parcial o totalmente

Por tanto, un análisis del expediente administrativo permite afirmar que la tramitación realizada ha seguido, en lo sustancial, lo previsto en el mencionado artículo 46 LPCG.

II. Competencia orgánica.

En lo que a la competencia orgánica se refiere, cabe señalar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22 EAMU, la Asamblea Regional ostenta la potestad legislativa, correspondiendo al Consejo de Gobierno, como órgano colegiado que dirige la política y la Administración regional, la iniciativa legislativa (artículo 30.1, en relación con el 23 EAMU), y artículo 22.2 LPCG.

TERCERA.- Texto sometido a consulta.

El Anteproyecto de Ley de emergencias y protección civil de la Región de Murcia consta de una exposición de motivos y de 61 artículos, agrupados del siguiente modo:

- Un Título Preliminar (*Disposiciones generales*), integrado por los artículos 1 a 5.

- Un Título I, denominado *Atención y gestión de emergencias*, compuesto por los artículos 6 a 10.

- Un Título II, titulado *Actuaciones en materia de protección civil*, dividido en un Capítulo I (*Anticipación y prevención de las situaciones de riesgo*) que comprende los artículos 11 a 16; un Capítulo II (*Planificación de protección civil*), que integra los artículos 17 a 26, un Capítulo III (*Respuesta inmediata a las emergencias de protección civil*), que agrupa los artículos 27 a 34 y un Capítulo IV (*Recuperación*) integrado únicamente por el artículo 35.

- Un Título III sobre *Organización Administrativa*, estructurado en un Capítulo I denominado *La Administración de la Comunidad Autónoma* (artículos 36 a 39), un Capítulo II relativo al *Consejo de Emergencias y Protección Civil de la Región de Murcia* (artículos 40 y 41), un Capítulo III referente a *Las Administraciones locales* (artículos 42 a 44), un Capítulo IV sobre la *Formación de recursos humanos* (artículo 45) y un Capítulo V relativo a la *Inspección* (artículos 46 y 47).

- Un Título IV, denominado *Voluntariado en el ámbito de la protección civil*, compuesto por los artículos del 48 al 53.

- Y un Título V, relativo al *Régimen sancionador*, que integra los artículos 54 a 61.

Además, contiene una Disposición adicional única sobre el *Registro de Planes de emergencia de balsas*; tres Disposiciones transitorias (Sobre los *Planes de protección vigentes*; acerca de la *Composición y funciones del Consejo de Emergencias y Protección Civil de la Región de Murcia* y respecto de los *Requisitos de cualificación de los socorristas para la vigilancia y salvamento en playas*.

Una Disposición derogatoria única y cuatro Disposiciones finales sobre los *Plazos para el desarrollo reglamentario de la ley*; la *Modificación de la Ley 3/2018, de 26 de marzo, por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, la *Habilitación para el desarrollo reglamentario* y la *Entrada en vigor* de la futura ley.

CUARTA.- Acerca del carácter materialmente reglamentario que revisten muchos de los contenidos de la iniciativa legislativa.

Resulta un lugar común en la doctrina hablar de la crisis del concepto de la supremacía de ley y de exponer las distintas causas que erosionan modernamente los rasgos esenciales de este tipo de normas. Entre ellos, sin embargo, no suele citarse el de la inflación de su contenido.

Aunque también sea obvio recordar que en España no existen materias cuya regulación haya reservado la CE a otros poderes del Estado distintos del legislativo, especialmente el Ejecutivo, y por tanto no existe una auténtica reserva de reglamento, es cierto que no todo lo que se suele regular en una ley merece, en realidad, ser tratado en ella. Muchos de los contenidos que hoy en día se introducen en las leyes son tan concretos y específicos, y a la par tan mudables, tan faltos de la característica de generalidad que debiera servir para definir esas normas que lo que se propicia de ese modo es que los elementos propios de las leyes se vayan desdibujando poco a poco.

Ese es uno de los defectos de los que adolece esta iniciativa, en la que se advierte que muchos de los preceptos revisten, en efecto, los rasgos más propios de una norma de desarrollo y concreción ulterior, como puedan ser los reglamentos, que de una ley propiamente dicha. De ese modo, incurre en ese carácter excesivamente reglamentario, tanto por el número de artículos que incorpora, que superan a los de la propia Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (LSNPC), como por su contenido, como ya se ha dicho.

Hubiera sido conveniente que la iniciativa se hubiese reservado para lo general y abstracto y que se hubiera dejado al reglamento -que va a tener poco campo de actuación en este caso- la regulación de lo detallado y de lo concreto. El artículo 10 del Anteproyecto de Ley, relativo a los *Sistemas de gestión y de comunicaciones de emergencias*, es buen ejemplo de ello, al menos en buena parte de su contenido. Y debe advertirse que su posible modificación futura, en virtud de la técnica denominada de congelación de rango, sólo podrá realizase por medio de otra ley, por imperativo directo del principio de jerarquía normativa, en la medida en que las leyes solo se modifican o se derogan por medio de otras posteriores [artículo 2.2 del Código Civil (CC)].

QUINTA.- Competencia material que se ejercita.

I. Acerca de la competencia que pueda ostentar la Comunidad Autónoma en materia de protección civil, conviene destacar, con carácter inicial, que no se alude expresamente a ella ni se considera, por tanto, como exclusiva del Estado en el artículo 149 CE. Y que tampoco se menciona en los artículos 10 u 11 EAMU, relativos a las materias de competencia exclusiva de la Región de Murcia o de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación básica del Estado.

El hecho de que en el EAMU no se haga referencia a la protección civil como materia competencial no es una situación extraña. Así, entre los Estatutos de Autonomía de la primera generación sólo los del Principado de Asturias (artículo 12.11) y el de las Islas Baleares (artículo 12.10) atribuían competencias -meramente ejecutivas de la legislación del Estado- en este ámbito a las Comunidades Autónomas respectivas.

No obstante, en los Estatutos de Autonomía que se reformaron a partir de 2006 sí que se atribuye la materia de la protección civil y de la respuesta ante situaciones de emergencia a las Comunidades Autónomas correspondientes, aunque bajo fórmulas diversas. De este modo, se pueden mencionar el artículo 132 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; el 66 del Estatuto de Autonomía para Andalucía; el 49.3.14ª del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; el 71.57ª del Estatuto de Autonomía de Aragón; el 71.16º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; el 31.11 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares; el 12.11 del Estatuto de Autonomía para Asturias, el 149 del Estatuto de Autonomía de Canarias y el 9.1.42ª del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

En esos nueve casos, aunque se empleen cláusulas de atribución diversas, se advierte que no se produce en

realidad una diferencia de alcance competencial en esta materia, sino que en todos ellos se parte del reconocimiento de las importantes competencias que corresponden al Estado, según las fue concretando el Tribunal Constitucional en la temprana doctrina que se menciona a continuación.

De igual forma, también hay que señalar que, aunque en el preámbulo de la LSNPC, no se haga referencia al sistema de distribución competencial en esta materia, de modo particular con los subsistemas normativos autonómicos, sí que se precisa en la Disposición final primera (*Título competencial*) que esa Ley se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.29ª CE, *"que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública"*.

Por esa razón, se argumenta en la MAIN de este Proyecto de Ley -acertadamente, como luego se verá- que *"Son límites al ejercicio de estas competencias los estados de alarma, excepción y de sitio, el carácter supraterritorial de la catástrofe o la exigencia de una coordinación o una dirección de carácter nacional, supuestos en los cuales corresponde al Estado actuar frente a las catástrofes o calamidades que puedan hacer peligrar masivamente la vida de las personas, al amparo de su competencia en materia de "seguridad pública" (art. 149.1.29 CE)"*.

Y quizá, por ese motivo, es decir, porque la atribución competencial de esa materia se hace de forma exclusiva en favor del Estado, se sostiene asimismo en dicha memoria que la competencia regional en materia de protección civil *"deriva de títulos constitucionales de carácter sectorial atribuidos a la CARM: ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; medio ambiente; sanidad e higiene; policía; montes y aprovechamientos forestales; obras públicas; etc. …, dependiendo de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar"*.

No cabe duda de que esta última argumentación era suficiente en momentos muy iniciales del desenvolvimiento constitucional y estatutario, y que incluso así lo admitió en un primer momento el Tribunal Constitucional, en un contexto en el que ni la CE -como se ha señalado- ni los primeros Estatutos de Autonomía -salvo las excepciones reseñadas- se referían a la protección civil ni a la respuesta ante situaciones de emergencias como materias competenciales. No obstante, hay que resaltar que el citado Tribunal ha ofrecido en su doctrina posterior los matices, las observaciones y las aclaraciones que se detallan a continuación.

II. Por tanto, se debe comenzar destacando que el artículo 149.1.29ª CE atribuye al Estado competencia exclusiva sobre *"Seguridad pública…".* También merece la pena mencionar, pese a que en él no se lleve a cabo ninguna atribución competencial, el artículo 104 CE, en el que se dispone que *"Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana"*.

Por esta última podría entenderse, entonces, el orden público en la calle o, como se define con más propiedad en el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, el conjunto de acciones realizadas en pro de la seguridad de los habitantes y de sus bienes.

Se advierte, pues, que en la CE se utilizan dos términos similares y muy relacionados (*seguridad ciudadana* y *seguridad pública*) que, sin embargo -de acuerdo con el Tribunal Constitucional- no operan como expresiones plenamente equivalentes. Así, la seguridad pública es un concepto que integra, además de la seguridad ciudadana propiamente dicha, la protección civil y el mantenimiento de la paz pública, que en situaciones de excepcionalidad

permite la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio. En consecuencia, la competencia estatal no se ciñe en exclusiva a la seguridad ciudadana, sino que comprende un ámbito material mucho más amplio, según lo ha ido integrando el citado Tribunal.

En este sentido, se precisa en la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) núm. 33/1982, de 8 junio, que el concepto de seguridad pública se refiere a la *"actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas"*, que será una definición que utiliza en numerosas sentencias posteriores.

De otro lado, en la destacada STC núm. 123/1984, de 18 diciembre, se admite que el término o expresión *protección civil* no figura en la CE, pero se niega que sea una competencia residual cuya titularidad, por la aplicación de la cláusula establecida en el artículo 149.3 CE, corresponda automáticamente al Estado.

Lejos de ello, se considera que esta materia ha de englobarse, en aplicación de los criterios interpretativos ordinarios, *"con carácter prioritario en el concepto de seguridad pública del artículo 149.1.29 de la Constitución"*.

Sin embargo, se advierte que la competencia estatal sobre dicha materia no es exclusiva. Por ello, se añade que *"Resulta así que, sin mengua de las competencias inalienables, y en este sentido exclusivas, del Estado, en la materia específica de la protección civil se producen competencias concurrentes cuya distribución es necesario diseñar".*

En consecuencia, en la materia específica de protección civil concurren competencias del Estado (en virtud de la reserva del art. 149.1.29ª CE, ya citada) y de las Comunidades Autónomas que las hayan asumido en sus Estatutos en virtud de las habilitaciones constitucionales correspondientes.

No obstante, como esta situación de concurrencia plantea una especial problemática, se hace necesario hacer explícita dicha distribución competencial, y por ello se establece en la referida STC que *"debe reconocerse a las Comunidades Autónomas competencia en materia de protección civil, especialmente para la elaboración de los correspondientes planes de prevención de riesgos y calamidades y para la dirección de sus propios servicios en el caso de que las situaciones catastróficas o de emergencia se produzcan"*.

En el mismo sentido, se señala que las competencias autonómicas quedan subordinadas *"a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda entrar en juego"* (FJ 4.º). Y se sostiene que esa subordinación competencial se produce en tres ocasiones:

- Cuando entra en juego la Ley 4/1981, de 1 de junio, que regula los estados de alarma, excepción y sitio.

- En los casos en que el carácter supraterritorial de la emergencia exija una coordinación de elementos humanos y materiales distintos de los que posee la Comunidad Autónoma, y

- Cuando la emergencia sea de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional (FJ 4.º).

Se trata, como se recordará, de los tres supuestos que se mencionan en la MAIN de este Anteproyecto de Ley.

Así pues, en esa STC se confirma que existe una relación entre la competencia sobre protección civil y la materia *seguridad pública* de acuerdo con lo que ya había establecido el citado Alto Tribunal, se reconoce la concurrencia de esas competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y se precisan los límites de las competencias autonómicas.

Por otro lado, en la STC núm. 133/1990, de 19 de julio, se añaden las siguientes matizaciones sobre el régimen de distribución competencial en esta materia, que permiten un encuadramiento más acertado de la cuestión. Se explica en ella que *"Por la misma naturaleza de la protección civil, que persigue la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia, se produce en esta materia un encuentro o concurrencia de muy diversas Administraciones Públicas (de índole o alcance municipal, supramunicipal o insular, provincial, autonómica, estatal) que deben aportar sus respectivos recursos y servicios. Desde esta perspectiva, y en principio, la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia, y de los recursos y servicios a movilizar. Ello puede suponer, de acuerdo con los términos de los respectivos Estatutos, que la Administración Autonómica sea competente en esta materia.*

No obstante, y a tenor de lo dicho anteriormente, esta competencia autonómica se encuentra con determinados límites, que derivan de la existencia de un posible interés nacional o supraautonómico que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia: Bien por la necesidad de prever la coordinación de Administración diversas, bien por el alcance del evento (afectando a varias Comunidades Autónomas) o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel supraautonómico. Y, como consecuencia, e íntimamente en relación con tal posibilidad, no pueden negarse al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar una coordinación de distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como (si fuera necesario) para garantizar una dirección y organización unitarias: Esto es, tanto competencias de tipo normativo (disponiend o e instrumentando técnicas de coordinación) como de tipo ejecutivo, asumiendo las instancias estatales tareas de dirección. Las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas encuentran pues, su límite, en la policía de seguridad pública que la Constitución reserva a la competencia estatal en su art. 149.1.29, en cuanto tal seguridad pública presenta una dimensión nacional, por la importancia de la emergencia, o por la necesidad de una coordinación que haga posible prevenir y, en su caso, reducir los efectos de posibles catástrofes o emergencias de alcance supraautonómico".

Además, en la STC núm. 123/1984, de 18 de diciembre, se reitera que la materia protección civil *"requiere para la consecución de sus fines la integración y movilización de recursos humanos muy heterogéneos y no sólo policiales"*.

La doctrina sentada de ese modo por el TC se recogió, asimismo, en numerosas SSTC posteriores, entre las que se pueden mencionar las siguientes: En la núm. 227/1988, de 29 de noviembre, relativa a la Ley de Aguas; en la núm. 13/1992, de 6 de febrero, referente al reparto de competencias sobre subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado; en la núm. 168/2004, de 6 de octubre, sobre la Ley de Protección Civil de Cataluña. En la núm. 118/1996, de 27 de junio, relativa a la ordenación de los transportes terrestres, y en la núm.

118/1998, de 4 de junio, sobre el Reglamento de la Administración Pública del Agua y la Planificación Hidrológica.

De otra parte, en la STC núm. 148/2000, de 1 de junio, precisó el Tribunal Constitucional respecto del concepto de seguridad pública que *"por relevantes que sean, esas actividades policiales, en sentido estricto, o esos servicios policiales, no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública... Otros aspectos y otras funciones distintas de los cuerpos y fuerzas de seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas... componen sin duda aquel ámbito material (STC 104/1989, de 8 de junio, FJ 3)"*.

En fechas más recientes ha definido la materia *protección civil* como aquel *"conjunto de reglas y protocolos dirigidos a regular la forma de actuar de las Administraciones públicas movilizando los distintos medios y servicios necesarios para hacer frente o dar respuesta a una situación de emergencia, coordinando los diversos servicios que han de actuar para proteger a personas y bienes, para reducir y reparar los daños y para volver a la situación de normalidad"* (STC núm. 155/2013, de 10 de septiembre, en la que se resuelve un conflicto positivo de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña respecto de la aprobación de un plan de protección civil).

Así pues, todas aquellas actuaciones que sean necesarias para proteger a personas y bienes y que deban emprenderse para hacer frente o dar respuesta a una situación de emergencia tienen un encuadre natural dentro de la materia protección civil. Dichas actuaciones incluirían tanto las acciones preventivas, como las actuaciones tendentes a la inmediata protección y socorro de personas y bienes consecuencia de situaciones catastróficas, es decir la respuesta inmediata a las emergencias, pero incluirían también aquellas otras acciones dirigidas al restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, esto es, las medidas de *"reducción y reparación de daños y para volver a una situación de normalidad"*, según se explica en la STC núm. 87/2016, de 28 de abril, en la que se ventila otro conflicto positivo de competencias entre el Estado y el Gobierno de la Generalidad de Cataluña.

En esta última STC se confirma que *"por lo que respecta a la delimitación de competencias en materia de protección civil, de nuestra doctrina se deriva que esta materia guarda relación con la competencia estatal en materia de seguridad pública ex art. 149.1.29 CE"*.

También se argumenta que el ámbito de la competencia estatal viene condicionado por la concurrencia de un interés nacional, interés que se encuentra determinado, por un lado, por el alcance y dimensión de la emergencia o por la necesidad de establecer un modelo nacional mínimo y, por otro, por las concretas acciones a realizar de manera que la competencia estatal *"puede llegar a ser clara en lo que se refiere, tanto a las acciones preventivas como a las acciones tendentes a la protección y socorro rápido de personas y bienes consecuencia de situaciones catastróficas de cierta importancia y que requieren una respuesta inmediata. Sin embargo, tal vinculación con la seguridad pública se difumina cuando se trate de aquellas acciones de restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, pues, si bien es posible considerar dentro de la protección civil vinculada con la seguridad pública aquellas acciones reparadoras que se refieren a la inmediata puesta en funci onamiento de los servicios esenciales de la comunidad, como abastecimiento de agua potable, electricidad, saneamiento de aguas o telecomunicaciones, el vínculo con la seguridad pública, entendida como aquella actividad dirigida a la protección de bienes y personas con la finalidad de garantizar la tranquilidad y el orden ciudadano, no concurriría cuando se trate de acciones de reparación no inmediata"*.

Por último, conviene hacer referencia a la STC núm. 58/2017, de 11 de mayo, en la que se resuelve que recurso de inconstitucionalidad que el Gobierno de la Generalidad de Cataluña había interpuesto contra diversos

preceptos de la LSNPC.

En ella se precisa que *"No sólo las actuaciones puramente preventivas o planificadoras que integran la protección civil se compadecen difícilmente con la aplicación de un criterio puramente territorial a la hora de deslindar las competencias de coordinación y ordenación en este ámbito. Lo mismo ocurre con las actuaciones de intervención o respuesta propiamente dichas, puesto que no siempre será fácil dilucidar, desde el primer momento, la envergadura o extensión de la emergencia, sin que quepa tampoco excluir la intervención de recursos o servicios estatales en emergencias de ámbito inferior. Así, como dice el preámbulo de la LSNPC:* "...es evidente que el Estado no puede desentenderse de ninguna situación de riesgo que afecte a una parte de la población, aunque sean otras las Administraciones competentes para afrontarla". *Por ello, el art. 19 LSNPC, no recurrido, dispone que:* "El Estado colaborará con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, facilitando los recursos humanos y materiales disponibles en caso de emergencias que no hayan sido declaradas de interés nacional, en los términos que se acuerden en el Consejo Nacional de Protección Civil".

En definitiva, (…), *la protección civil no admite división en compartimentos estancos, en lo que a la organización del Sistema nacional se refiere, que incumbe al Estado ex art. 149.1.29 CE. La naturaleza misma de la materia, y la concurrencia competencial que hemos reconocido en este ámbito, imponen la integración en un sistema único de las distintas funciones atribuidas a las diferentes administraciones competentes y su coordinación a nivel estatal".*

No obstante, se recuerda seguidamente que la LSNPC deja expresamente a salvo las competencias de las distintas Administraciones Públicas y que consagra expresamente los principios de colaboración, cooperación, coordinación, solidaridad interterritorial, subsidiariedad, eficiencia, participación e inclusión.

III. Pues bien, de lo que se ha expuesto hasta ahora se deduce con facilidad que ha sido el Tribunal Constitucional el que ha configurado en su doctrina el orden de las competencias que corresponden, primordialmente, al Estado y a las Comunidades Autónomas en materia de protección civil, que puede resumirse del siguiente modo:

Corresponde al Estado la competencia para prevenir y, en su caso, reducir o minorar los efectos de las catástrofes cuya superación revista interés nacional o supraautonómico por dos motivos fundamentales, que son la naturaleza de la situación de emergencia que se haya producido y el carácter de los recursos y servicios que deban movilizarse. Además, goza de competencia exclusiva para la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio, que es una competencia que la CE atribuye *nominatim* a órganos del Estado (art. 116 CE).

En estos casos, y esto supone un límite al ejercicio de las competencias autonómicas, el Estado goza, en primer lugar, de la competencia para coordinar los recursos y servicios que deban utilizarse y, en segundo, para ejercer una dirección e imponer una organización unitaria, cuando el alcance de la catástrofe (por sus dimensiones particulares o porque exceda del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma) así lo exija. En tercer lugar, cuando resulte necesario aportar para superar la situación recursos estatales porque no sean suficientes los autonómicos.

Así pues, el Estado puede ejercer competencias de carácter normativo -de naturaleza preferentemente preventiva- como ejecutivo, que pueden ordenarse del siguiente modo:

A) Competencias normativas:

a) Para la elaboración:

1.- De Catálogos de actividades que pueden dar lugar a situaciones de emergencias que pueden revestir alcance mayor que el autonómico.

2.- De un Catálogo Nacional de Recursos Movilizables.

3.- De Directrices Básicas de Protección Civil, que posibiliten la implantación de un modelo nacional integrado para garantizar una actuación administrativa garantizada para el caso de que la emergencia tenga una dimensión superior a la autonómica.

4.- De un plan financiero con respaldo presupuestario para hacer frente a las obligaciones que se deriven de la normativa en materia de protección civil.

b) Para regular:

1.- Los Planes de protección civil y su contenido, aunque de ese modo se condicione el ejercicio de las potestades autonómicas fijando contenidos mínimos.

2.- El régimen de sanciones para reprimir las infracciones de las obligaciones impuestas por la normativa estatal. Esto conlleva, además, la regulación básica del ejercicio de la potestad sancionadora por parte de otras Administraciones Públicas.

c) Para establecer una Red de Alerta Nacional, coordinada por el Estado.

B) Competencias ejecutivas, que comprenden la movilización de los servicios y medios necesarios en caso de emergencia y la aplicación de los planes correspondientes. En estos casos, el Ministerio del Interior puede aplicar el plan de protección civil que corresponda. También se contempla que sea entonces el Gobierno de la Nación el órgano superior del dirección y coordinación de la protección civil. En estos casos, el Tribunal Constitucional justifica estas medidas en el hecho de que se trate de emergencias que afecten por su gravedad al interés nacional.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha reconocido en favor del Estado competencias de coordinación que entrañan un cierto poder de dirección sobre las Administraciones Públicas coordinadas (SSTC núms. 214/1989 y 45/1991, entre otras), aunque no supone una relación de jerarquía. Por esa razón, la Administración del Estado no puede dirigir los servicios autonómicos, que sólo pueden intervenir si media la aceptación previa de la colaboración voluntaria y bajo sus propios mandos, aunque la dirección de la respuesta conjunta operativa corresponda a un órgano estatal.

Por último, ha perfilado el contorno del genérico principio de coordinación administrativa y ha acentuado las obligaciones de facilitar recíprocamente información. Así, en la medida en que el Estado ejerce funciones de previsión y prevención en materia de protección civil, las Comunidades Autónomas deben facilitarle los datos (catálogos, mapas de riesgos, censos de recursos movilizables) que resulten necesarios para garantizar el correcto ejercicio de las competencias estatales.

Además, la doctrina constitucional impone un deber de colaboración y auxilio recíprocos entre las distintas Administraciones Públicas para obtener la información necesaria para elaborar y ejecutar los planes de protección civil.

Así pues, sólo cabe concluir que a las Comunidades Autónomas les corresponde el ejercicio de funciones normativas y ejecutivas respecto de los riesgos y de las emergencias que no revistan carácter nacional y que se puedan materializar o producir en su propio ámbito territorial, siempre que se desenvuelvan dentro del complejo marco de distribución que ha quedado descrito.

IV. De esto se deduce como conclusión más evidente que aunque el TC consagre en realidad que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas son competentes, de forma concurrente, en materia de protección civil, tal caracterización no es la más precisa técnicamente pues lo característico de la concurrencia de competencias es que las funciones sobre la materia en cuestión sean de ejercicio indistinto -y, en el fondo, indiferente- entre los entes territoriales llamados a ejercerlas, lo que no se produce en este caso, como ya se ha explicado.

Por último, ya se ha dicho también que el Tribunal Constitucional ha establecido ese sistema de distribución competencial *concurrente* con fundamento en la reserva en favor del Estado que se establece en el artículo 149.1.29ª CE y de la asunción que, sobre la materia concreta de protección civil o la genérica de seguridad pública, se consagre en los Estatutos de Autonomía correspondientes.

Pero ya se ha advertido igualmente que son numerosas las Comunidades Autónomas, y entre ellas la Región de Murcia, cuyos Estatutos de Autonomía no aluden en modo alguno a dicha materia. No resulta suficiente, por tanto, señalar que las Comunidades Autónomas sean competentes de forma concurrente con el Estado.

Desde un punto de vista lógico se requiere admitir previamente que estas Comunidades Autónomas disfrutan de competencias en estas materias y que sobre ellas pueden ejercer las funciones que se han reseñado con sujeción, asimismo, a los principios que se han apuntado, que sirven para resolver los problemas de deslinde competencial en supuestos especialmente dificultosos o que ofrezcan dudas de interpretación.

Así pues, este Consejo Jurídico considera que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia es competente de manera conjunta con el Estado, en materia de protección civil, de conformidad con el esquema de distribución competencial que ha establecido el TC en su doctrina.

SEXTA.- Consideración general acerca de la atribución de la condición de autoridad a los directores y a los funcionarios que formen parte de los servicios públicos de intervención y asistencia en emergencias de protección civil, que intervengan en aplicación de un plan de protección civil.

I. En el artículo 28.4 del Anteproyecto de Ley, referente a la *Dirección de los planes de protección civil*, se establece que *"La dirección del plan y los funcionarios que formen parte de los servicios públicos de intervención y asistencia en emergencias de protección civil que actúen bajo la dirección del plan, tendrán el carácter de autoridad, y podrán adoptar las medidas de emergencia que se recogen en el artículo 31"*.

En ese último artículo, esto es, el 31, se previene que las autoridades competentes en materia de protección civil podrán adoptar alguna de las medidas de emergencia siguientes: a) Disponer la destrucción o detrimento de toda clase de bienes; b) Ordenar la ocupación temporal, intervención o requisa de bienes o servicios; c) Ordenar la suspensión de actividades; d) Acordar la evacuación de personas desde las zonas de intervención y socorro; e) Acordar la permanencia en domicilios, locales o espacios; f) Establecer limitaciones de acceso a las zonas de operación, g) Limitar y condicionar el uso de servicios públicos y el consumo de determinados bienes y h) Ordenar la realización de prestaciones personales y el cumplimiento de órdenes e instrucciones.

De igual modo, en el artículo 46.2 del Anteproyecto se establece que *"Las actuaciones de inspección se llevarán siempre a cabo por los funcionarios designados a tal efecto y acreditados por el órgano del que dependan. Este personal, para el ejercicio de sus funciones, gozará de la consideración de agente de la autoridad…"*.

En el apartado 3 de dicho artículo se añade que *"Las actas e informes que el personal inspector extienda en ejercicio de sus facultades* (querrá decir, mejor, funciones) *tendrán valor probatorio de los hechos que motiven su formalización, sin perjuicio de las pruebas que puedan señalar o aportar los interesados"*.

Hay que señalar, asimismo, que en el artículo 46.5 se habilita a los miembros del personal inspector a acceder a cualquier centro, establecimiento o dependencia donde se desarrollen actividades que pueden dar origen a situaciones de emergencia, examinar documentación y efectuar mediciones. En el mismo sentido, el artículo 47 obliga a las personas que sean inspeccionadas a facilitar información (apartado 1 de ese artículo) y libre acceso a los inspectores y a prestarles la colaboración que sea necesaria (apartado 2).

En consecuencia, los preceptos que se han transcrito permiten entender que se contemplan en los referidos preceptos del Anteproyecto tres cuestiones distintas, aunque las dos primeras estén íntimamente relacionadas:

a) En primer lugar, la atribución a los directores que apliquen algún plan de protección civil de la condición de autoridad pública.

b) En segundo lugar, y directamente relacionada con la anterior, la atribución a los funcionarios que formen parte de los servicios públicos de intervención y asistencia en emergencias de protección civil, que intervengan en aplicación de un plan de protección civil, de esa misma condición de autoridad pública.

c) En tercer lugar, e independiente de las apreciaciones anteriores, la atribución a los funcionarios de desarrollen funciones de inspección de la consideración de *agente* de la autoridad.

II. Por tanto, procede realizar, en primer lugar, algunas consideraciones acerca de las cuestiones a) y b) que se han apuntado más arriba.

Para ello, resulta necesario recordar que en el artículo 28.1 del Anteproyecto de Ley se determina que corresponde a los directores de los planes activarlos y dirigir y coordinar todas las actuaciones que resulten necesarias para afrontar una emergencia de protección civil, así como las demás funciones que se prevean en dichos planes de protección civil.

De acuerdo con ello, se establece en el apartado 2 de dicho artículo 28 que el director de los planes autonómicos de protección civil (se sobreentiende que en este caso se trata del Plan Territorial de Protección Civil de la Región de Murcia o de los Planes Especiales Autonómicos) es la persona titular de la Consejería competente en materia de emergencias y protección civil.

En dicho artículo también se dispone que el director de aquellos Planes Sectoriales que desarrollen la actuación de un grupo de acción sea el titular de la Consejería que se especifique en dichos planes.

Por último, el artículo 28.3 del Anteproyecto señala que en el caso de activación de los Planes Territoriales de Protección Civil Municipales o Supramunicipales -salvo que en ellos se disponga otra cosa- su dirección corresponderá a los alcaldes o a los presidentes de las mancomunidades o entidades supramunicipales correspondientes. De igual modo, en este precepto se prevé asimismo que esas personas puedan ejercer dicha dirección cuando así lo prevean los correspondientes Planes Especiales Autonómicos.

Realizada esta exposición, se hace evidente, en primer lugar, que los titulares de las Consejerías citadas y los alcaldes o los presidentes de las mancomunidades o entidades supramunicipales correspondientes ya son, por sí mismos, autoridades públicas puesto que desempeñan funciones de esa naturaleza que implican el ejercicio de autoridad. No resulta necesario, por tanto, atribuirles de nuevo, en la futura norma que se apruebe, una condición que ya ostentan.

Pese a la evidencia que ello supone, se puede recordar lo que ya explicó este Consejo Jurídico en su Dictamen núm. 150/2012, que en el ámbito del Derecho Administrativo no se define con precisión un estatus común acerca de lo que se deba entender por *autoridad pública*.

Aunque no se ofrezca esa caracterización, se puede añadir aquí que, sin embargo, sí que se distingue con

habitualidad entre autoridades y funcionarios y entre autoridades, funcionarios y agentes, y que de ello se deduce con facilidad la posibilidad de que no todos los funcionarios gocen de la condición de autoridad pública.

De la primera distinción se hacía eco la anterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), y la lleva a cabo, asimismo, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) -arts. 12, 19, 23, 36-, aunque en este caso se distingue entre autoridades y *personal al servicio de las Administraciones Públicas*.

De la segunda clasificación resultan paradigmáticos los artículos 43 -aunque también se puede citar el 41- de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y el 54 LBRL, que se refieren expresa y separadamente a esos conceptos de autoridad, funcionario y agente.

Y hay que incidir en el hecho, se señalaba en el Dictamen mencionado, que la LPAC utilizaba el término *autoridad* en diversos contextos (artículos 28, 35, 55, 135, etc.) en los que no se llegaba, sin embargo, a caracterizar adecuadamente esta figura. Además, se resaltaba que el precepto de esa Ley que mejor servía para ese fin, porque atribuía una prerrogativa concreta y específica al funcionario investido de autoridad pública era el artículo 137.3, que, en materia sancionadora, otorgaba valor probatorio a los hechos constatados por funcionarios a los que se reconocía la condición de autoridad y que se formalizasen en documentos públicos observando los requisitos legales pertinentes.

Tampoco en la LBRL [arts. 21.1,n), 52.2, 54, 70 bis.4, 92.3 y 104], en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (arts. 8,13, 26 y 29), o en la reciente LRJSP (arts. 12, 19, 23, 36 y 113) se precisan los rasgos que servirían para caracterizar el concepto de autoridad pública, sino que ésta simplemente se reconoce de forma implícita.

Se exponía asimismo en el Dictamen ya citado, que en distintos ámbitos sectoriales las normas reguladoras otorgan dicha condición de autoridad a sujetos diversos y en atención a criterios igualmente diferentes, que llegan a calificar de autoridad pública a quienes desempeñan cargos electivos o de designación política, a quienes ejercen determinadas potestades ejecutivas, jurisdiccionales, de inspección y control, a los notarios y a otros fedatarios públicos, por citar sólo a algunos.

También se precisaba que, en la búsqueda de rasgos comunes a todos ellos, se puede advertir que la condición de autoridad conlleva siempre una estrecha vinculación con lo público -con el orden o el servicio públicos-, para lo que se dota a quien goza de esa cualidad de potestades o de funciones exorbitantes, incluso coactivas o coercitivas, que nacen del núcleo esencial del poder del Estado (entendido como poder público) y que persiguen y encuentran su justificación en la garantía del interés público y en el ejercicio ordenado de los derechos y libertades.

Y se recordaba que en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, emanada en interpretación de la noción de *poder público* utilizada por el artículo 45.4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (hoy artículo 51) en relación con las excepciones a la libre circulación de personas, se llega a excluir del concepto a quienes no tienen atribuidas facultades decisorias vinculantes para los particulares, o poderes coercitivos o de compulsión (por todas, las SSTJUE de 24 de mayo y 1 de diciembre de 2011).

A eso debe añadirse, por su claridad, lo que se dispone en el artículo 24 del Código Penal (CP), aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre. En dicho precepto se establece que:

"1. A los efectos penales se reputará autoridad al que por sí solo o como miembro de alguna corporación, tribunal u órgano colegiado tenga mando o ejerza jurisdicción propia. En todo caso, tendrán la consideración de autoridad los miembros del Congreso de los Diputados, del Senado, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y del Parlamento Europeo. Tendrán también la consideración de autoridad los funcionarios del Ministerio Fiscal y los Fiscales de la Fiscalía Europea.

2. Se considerará funcionario público todo el que por disposición inmediata de la Ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas".

En estas definiciones, a efectos penales exclusivamente, se configura también una distinción entre los conceptos de autoridad y funcionario, aunque el segundo de ellos parece más amplio o genérico que el de autoridad.

Con respecto a este último, el CP caracteriza a las autoridades por el ejercicio (individual o como miembro de una corporación o tribunal) de mando o jurisdicción propia. Por su parte, el mando se refiere a una actividad autoritaria que se podría definir, de manera simplificada, como la capacidad de dictar órdenes vinculantes, mientras que la jurisdicción implicaría la capacidad de resolver en asuntos judiciales o administrativos.

En este ámbito penal, se entiende que no son autoridades sus agentes -a los que se refiere de manera reiterada el CP en vez de a los funcionarios-, que tan sólo serían los encargados de realizar materialmente lo mandado o decidido por la autoridad a la que sirven o de la que dependen.

III. Después de lo que se ha expuesto, cabe efectuar las dos consideraciones siguientes:

La primera, que ya se ha señalado, es que no procede atribuir la condición de autoridad a los directores que apliquen algún plan de protección civil porque, aunque sea de forma implícita, la legislación administrativa ya les reconoce esa condición.

La segunda reviste una mayor importancia y es que tampoco procede atribuir funciones públicas que impliquen el ejercicio de autoridad a los funcionarios que formen parte de los servicios públicos de intervención y asistencia en emergencias de protección civil, que intervengan en aplicación de un plan de protección civil.

Ya se ha expuesto que el ejercicio de la autoridad pública conlleva la atribución a quien la detente de funciones o potestades exorbitantes, que pueden llegar a revestir carácter coactivo o coercitivo y que se pueden definir de forma sintetizada como de mando y jurisdicción.

No resulta lógico ni correcto, esto desde un plano jurídico, que el ejercicio de la autoridad pública que corresponde a las personas que ejercen la dirección de los planes de protección civil se atribuya (en realidad, se *distribuya*) también a los funcionarios que forman parte de los servicios de intervención y asistencia correspondientes.

Para tratar de poner orden ante la situación generalizada de atribución de autoridad que se ha descrito, en el artículo 38 del Anteproyecto de Ley se atribuye al titular de la Consejería competente en materia de emergencias y protección civil el ejercicio de la *máxima autoridad* del Sistema Autonómico de Emergencias y Protección Civil de la Comunidad Autónoma de las Región de Murcia. Pese a ello, entiende este Consejo Jurídico que esa previsión puede no resultar suficiente en este caso.

Conviene advertir que no se atribuye expresamente a los funcionarios públicos la condición de autoridad para acentuar de ese modo la responsabilidad administrativa y penal de quienes cometieren atentados o desacatos contra ellos mientras ejerzan sus funciones. De hecho, ya advirtió este Órgano consultivo en aquel Dictamen que eso no resulta necesario dado que el artículo 550 CP dispensa una protección penal idéntica a los funcionarios mientras que ejerzan sus cargos que a las autoridades y a sus agentes frente a los actos de agresión, intimidación grave o violencia, resistencia grave o acometimiento. Aunque es cierto que en el apartado 2 de dicho precepto se previene una pena mayor si el atentado se cometiese contra una autoridad.

Tampoco se persigue con la atribución de esa condición de autoridad pública a los funcionarios que, con ocasión de las funciones que deben adoptar en los supuestos de activación de planes de protección civil puedan ejercer determinadas facultades (de entrada en determinados lugares, de requerimientos de información, de exigencias de comparecencia, de examen de documentación, de adopción de medidas cautelares, de realizar requerimientos, de promover el inicio o iniciar determinados procedimientos administrativos, por citar algunos ejemplos) que, en realidad, se reservan a los empleados públicos que realizan actividades de inspección.

Frente a ello, no hace falta reiterar que eso se dispone principalmente para que puedan adoptar en situaciones de emergencia alguna de las medidas que se relacionan en el artículo 31 del Anteproyecto de Ley y que ya se han citado más arriba. Pero hay que insistir en la apreciación desfavorable hacia ello de este Órgano consultivo.

En primer lugar, porque eso no resulta necesario ni adecuado. El hecho de que se pueda estar ante una emergencia o una situación de crisis no justifica ni ampara la aplicación de lo que se convertiría en un auténtico derecho de excepción -con previsiones que no se contemplan ni en las situaciones auténticamente excepcionales que son los estados de alarma, de excepción y de sitio-, que podría provocar o provocaría la alteración, al margen de la ley, de la competencia que corresponde a cada órgano administrativo o una modificación de los procedimientos que deben emplearse para dictar los actos administrativos correspondientes.

En este sentido, se debe insistir en que basta a los funcionarios llevar a cabo o realizar materialmente lo mandado o decidido por la autoridad a la que sirven o de la que dependen, en el ejercicio de la competencia que les corresponda y con arreglo a los procedimientos que resulten de aplicación. Ya establece el artículo 8.1 LRJSP que la competencia es irrenunciable y que se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia.

Lo contrario podría conducir a actuaciones administrativas realizadas sin competencia o prescindiendo totalmente del procedimiento legalmente establecido, que es el modo como el *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico* define la voz *Vía de hecho*. Que, como tal actuación material no amparada por el Derecho, se podría añadir, podría generar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, como consecuencia del funcionamiento anormal de los servicios públicos (art. 32 LRJSP).

En segundo lugar, una atribución indiscriminada del ejercicio de la autoridad pública en favor de cualesquiera funcionarios pudiera ir en contra de los principios de unidad de mando, jerarquía, coordinación, cooperación, eficacia y eficiencia que deben presidir el funcionamiento de la Administración Pública, pues no sería descabellado que se pudieran cursar órdenes o instrucciones o adoptarse acuerdos o decisiones que entraran en conflicto unos con otros o que resultasen contrarias a las que hubiese adoptado otra *autoridad*, lo que podría resultar absolutamente disfuncional y no deseable.

No pueden concluirse estas consideraciones, en lo que a este apartado se refiere, sin que se recuerde que *"En el ejercicio de sus funciones, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tendrán a todos los efectos legales el carácter de agentes de la autoridad"*, según dispone el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Así pues, los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, de la Guardia Civil, de las policías autonómicas y de los cuerpos de Policía Local son agentes de la autoridad, pero ellos no son autoridades.

Si no disfrutan de esa condición de autoridades quienes intervienen con habitualidad en situaciones arriesgadas y de emergencia no hay razón para atribuírsela a los funcionarios que sólo de manera circunstancial puedan formar parte de los servicios públicos de intervención y asistencia en emergencias de protección civil en aplicación de un plan de protección civil.

Por todo lo expuesto, se considera como observación esencial que, en el artículo 28.4 del Anteproyecto no se atribuya la consideración de autoridad pública a los funcionarios que formen parte de los servicios públicos de intervención y asistencia en emergencias de protección civil que actúen bajo la dirección del plan.

Dicho lo anterior, se sugiere que se les atribuya la condición de agentes de la autoridad para que puedan adoptar las medidas de emergencia del artículo 31 del Anteproyecto, bajo la autoridad de la dirección del plan correspondiente.

IV. Por último, ya se ha señalado que en el artículo 46.2 del Anteproyecto de Ley se dispone que los funcionarios que ejerzan funciones de inspección gozarán de la consideración de *agente de la autoridad*. Se trata de la tercera cuestión que corresponde analizar en este apartado de este Dictamen.

Pues bien, en este caso, ya se ha explicado más arriba que en la legislación sectorial administrativa se atribuye la condición de autoridad pública a quienes, entre otros sujetos, ejercen potestades de inspección y control.

Acerca de esta cuestión se puede citar, a título de ejemplo, el artículo 13 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que establece que *"En el ejercicio de sus*

funciones, los inspectores de Trabajo y Seguridad Social tienen el carácter de autoridad pública".

O el artículo 150. 2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en el que se determina que, en el ejercicio de las funciones de alta inspección, los funcionarios del Estado gozan de la consideración de autoridad pública a todos los efectos. De igual modo, en el artículo 153 c) se reitera que en el ejercicio de sus funciones los inspectores gozan de la consideración de autoridad pública.

De lo que se ha explicado se deduce que dichas concesiones de la condición de autoridad se realizan normativamente con la intención de agravar las responsabilidades administrativas y, sobre todo, penales (artículo 550.2 CP) de quienes cometieran infracciones o atentados contra dichos funcionarios cuando actuaren en el ejercicio de funciones inspectoras.

No obstante, también se puede traer a colación el artículo 3. Uno del Real Decreto 425/1981, de 27 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo Especial de Inspectores Financieros y Tributarios del Estado, en el que se establece que *"Los Inspectores Financieros y Tributarios del Estado, en el ejercicio de sus funciones, serán considerados como Agentes de la autoridad, a los efectos de la responsabilidad administrativa y penal de quienes cometieren atentadas o desacatos contra ellos, de hecho o de palabra, en actos de servicio o con motivo del mismo".*

Por tanto, en este último caso lo que se les atribuye a esos inspectores no es la condición de autoridad sino la de *agentes* de la autoridad.

La decisión, por tanto, acerca de la condición (autoridad o agente de la autoridad) que se debe atribuir a los funcionarios inspectores corresponde en definitiva al legislador, que puede condicionar, de ese modo, la mayor gravedad de la pena (de prisión de uno a cuatro años y multa de tres a seis meses) que se pudiera a imponer si se atentase contra una autoridad que si se hiciese contra un agente de la autoridad (pena de prisión de seis meses a tres años), de conformidad con lo previsto en el artículo 550.2 CP, ya citado.

Así pues, está claro que para la redacción del artículo 46.2 de la iniciativa podría optarse entre atribuir a los funcionarios que ejerzan funciones de inspección la condición de autoridad o de agente de la autoridad. No obstante, sí que se debe ser consciente de la relevancia administrativa y, particularmente, penal que esa decisión lleva aparejada en uno y otro caso.

V. Resulta posible añadir una consideración adicional. Y es que en el apartado 3 del artículo 46 del Anteproyecto se atribuye valor probatorio a las actas e informes que el personal inspector extienda en el ejercicio de sus funciones.

Conviene advertir que este precepto no resulta necesario dado que el artículo 77.5 LPACAP ya determina que *"Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario".*

SÉPTIMA.- Observaciones particulares al texto.

I. A la exposición de motivos.

1) La cita de la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, que se realiza en el segundo párrafo del apartado I debiera modificarse porque, en realidad, el nombre correcto era Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil.

2) Al final del cuarto párrafo del apartado I se alude a que la CE distribuye (mejor sería, atribuye) competencias entre las Administraciones Públicas. Debiera corregirse esa mención porque, con más propiedad, la CE lo hace en favor de dos tipos de entes territoriales, que son el Estado y las Comunidades Autónomas.

3) En el quinto párrafo del citado apartado I se cita por segunda vez la LSNPC, que ya se ha citado al comienzo del párrafo anterior.

De acuerdo con lo que establece en la Directriz número 80 (de las aprobadas por Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, 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), la segunda y posteriores citas de una Ley, tanto en la parte expositiva como la parte dispositiva, puede abreviarse señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.

Por tanto, en esta segunda ocasión y en las siguientes citas de esa Ley, que también abundan en otros apartados de la parte expositiva se podría utilizar una abreviatura, de manera que se dijera Ley 17/2015, de 9 de julio.

4) En el párrafo primero del apartado II se alude al *Sistema Autonómico de Emergencias y Protección Civil en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, como también se hace, de forma más abreviada, en el tercer párrafo del apartado III.

Sin embargo, con posterioridad, en la misma parte expositiva y, sobre todo, en el artículo 1 del Anteproyecto de Ley, se utiliza la denominación de Sistema de Emergencias y Protección Civil de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Por tanto, esa es la que debiera utilizarse en todo el texto y evitar confundir al intérprete de la futura Ley.

5) En el mencionado párrafo tercero del apartado III se alude al conjunto de las Administraciones Públicas *de* la Región de Murcia cuando lo más adecuado, dado que el ente territorial Región de Murcia sólo se sirve de su propia Administración autonómica, sería referirse al conjunto de las Administraciones Públicas *en* la Región de Murcia, es decir, además de esa, la General del Estado y las Administraciones Públicas locales.

En este apartado se mencionan los recursos y servicios de *protección civil y emergencias* cuando el orden que se emplea en la propia iniciativa legislativa es el de emergencias y protección civil.

Una situación similar se produce en el párrafo noveno de dicho apartado III cuando se alude a los fines de *prevención y anticipación*. En el mismo orden lógico que se sigue en el Anteproyecto, se debería decir mejor anticipación y prevención.

6) En el párrafo decimotercero de ese apartado III se señala que en el Título III se regula, entre otros extremos, *"el régimen jurídico del voluntariado de protección civil (capítulo III)"*. Lo cierto es, sin embargo, es que ese régimen se contiene en el Título IV y así se reconoce, más adelante, en el párrafo decimosexto.

7) En el párrafo decimotercero de ese apartado III se alude a "*la inspección de las Administraciones Públicas regionales en materia de protección civil"*.

En este sentido, interesa repetir la consideración que ya se expuso de que sólo hay una Administración Pública que se pueda considerar regional, que es la autonómica. Las Administraciones Públicas locales también pueden ejercer funciones de inspección, es cierto. Pero la atribución de la condición de regionales tanto a la Administración regional como a las locales es incorrecta y, además, puede provocar confusión en el intérprete.

Por eso, quizá fuese más conveniente hacer mención, tan sólo, al ejercicio de la función inspectora en materia de emergencias y protección civil por parte de las Administraciones Públicas *en* la Región de Murcia o Administraciones Públicas competentes.

8) El inicio del párrafo decimoquinto está redactado de forma confusa por lo que convendría revisarlo.

9) En el párrafo cuarto del apartado IV se alude al *Sistema Nacional* cuando lo más adecuado sería referirse al Sistema Nacional de Protección Civil.

10) En el párrafo séptimo del apartado IV se señala que resultan claros y transparentes (ésta última calificación, por cierto, es innecesaria por redundante) los objetivos de la *iniciativa normativa*, expresados en el artículo 1 y en el *propio preámbulo*.

Se debe tener en cuenta que, cuando se apruebe la futura Ley, ya no será una iniciativa, por lo que en esta parte final de la parte expositiva se debería poder leer *los objetivos de esta ley*.

Además, se advierte que en lo que ahora es la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley se alude a lo que,

cuando se apruebe, se convertirá en el preámbulo de la futura Ley.

Por ello, pudiera resultar más adecuado que se dijera que esos objetivos están expresados *en este preámbulo y en el artículo 1* de la Ley.

11) En el apartado octavo se hace referencia al proceso de participación pública que se ha seguido para la tramitación de la iniciativa. De este modo, se precisa que se ha sustanciado una fase de consulta previa a la elaboración de la norma.

Sin embargo, no se explica que también se concedió audiencia a las organizaciones y asociaciones representativas de intereses en materia de emergencias y protección civil y a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se pudiesen ver afectados por la futura norma y que se tuvieron en consideración las aportaciones que efectuaron.

Tampoco se advierte que la iniciativa se sometió a información pública.

Por último, no se menciona que se recabó el parecer del Consejo Regional de Cooperación Local, del Consejo Asesor del Voluntariado de la Región de Murcia y de la Comisión Regional de Protección Civil, que emitieron informes favorables.

Acerca de esta cuestión, se debe recordar que la Directriz número 13 impone que se destaque en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación que se haya seguido, como las consultas efectuadas, los informes que se hayan evacuado y -cabe añadir- los que hayan elaborado aquellos órganos consultivos que hayan expresado sus respectivos pareceres.

12) En el apartado décimo de este apartado se alude, por error, al *anteproyecto*, por lo que se debe corregir este término por el de ley.

13) Con relación a la fórmula promulgatoria, se debe recordar lo que se dispone en los artículos 2.5 LCJ y 3.1 y 61.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril (RCJ).

De conformidad con lo que en ellos se establece, en las disposiciones dictaminadas por este Órgano consultivo debe emplease la fórmula *"de acuerdo con el Consejo Jurídico"* si se adoptan conforme a su dictamen (sin hacer alusión a uno concreto o a su fecha) y siempre que las observaciones que se consideren esenciales sean atendidas en su totalidad. En caso contrario, se debe utilizar la expresión *"oído el Consejo Jurídico"*.

II. A la parte dispositiva.

1) Artículo 2. *Definiciones*.

En el apartado 1 de este artículo se explica que dentro del concepto *emergencia* se incluyen las *emergencias de protección civil* que y, a su vez, *dentro de éstas*, se encontrarían las catástrofes.

La lectura de las definiciones de *Emergencia de protección civil* y de *Catástrofe* que se contienen en el apartado 2 [letras e) y f)] del precepto permite entender que, junto con la emergencia de protección civil, que también podría denominarse emergencia extraordinaria, en la que se produce una afectación colectiva. Otro tipo de emergencia sería la ordinaria, que no tiene esa afectación colectiva.

De otra parte, se advierte que estas emergencias de protección civil se deben atender para evitar que se conviertan en *catástrofes*, cuya atención supera *los medios disponibles de la propia comunidad* (se sobreentiende que se refiere a los de la comunidad en la que se producen -que puede ser un municipio-, y no de la Comunidad Autónoma).

Pues bien, en este caso, está claro que la catástrofe no es un tipo de emergencia (que ya hemos dicho que se clasifican en ordinarias y de protección civil) sino una clase de situación que está por encima de las emergencias. Por esa razón, al final del apartado 1 debería explicarse mejor que en el concepto de emergencias se incluyen las emergencias de protección civil y que, *por encima de él* (del concepto de emergencia), se encuentra otra clase de situación distinta y más grave, que sería la catástrofe.

En el apartado 2 del precepto se reproducen varias de definiciones de términos que ya se contienen en el artículo 2 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. En este caso, la alusión a esta Ley se hace mediante el empleo de las siglas *LSNPC*.

Ya ha expuesto este Consejo Jurídico en numerosas ocasiones que no resulta adecuado seguir en el ámbito autonómico la práctica de la *lex repetita*, que consiste en reproducir en una norma el contenido de otra previa de carácter estatal, por encubrir una técnica normativa deciente, como se señala, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 159/2016, de 22 de septiembre. Esta misma consideración se puede hacer extensiva al resto de los artículos del Anteproyecto de Ley que incurren en ese mismo defecto.

En cualquier caso, y desde un punto de vista estrictamente formal, hay que indicar que el empleo directo de esa sigla contradice dos Directrices de Técnica Normativa. y es que, de conformidad con lo que se establece en la Directriz número 80, la primera cita de una norma debe hacerse completa, aunque puede abreviarse en las citas ulteriores mediante la mención únicamente del tipo, número, año y fecha (Ley 17/2015, de 9 de julio).

Esta apreciación se podría reiterar en los numerosos casos en los que en la iniciativa legislativa se alude a dicha Ley estatal.

En otro sentido, conviene explicar que no resulta apropiado que en los textos normativos se sustituya la cita de otras normativas por la utilización de siglas, por mucho que eso suela ser habitual -por razones de economía- en los textos académicos, en los dictámenes de los órganos consultivos y en las resoluciones de los órganos jurisdiccionales.

No obstante, si se estimase adecuado ese proceder, habría que destacar que la utilización inicial de esas siglas contradice la regulación que se contiene en el Apéndice de las citadas Directrices de relativas al *Uso específico de siglas*. Así, en el apartado b) de dicho Anexo se establece que pueden emplearse *"siempre que se explique, cuando aparezcan por primera vez (fuera del título y de la parte expositiva), mediante su inclusión entre paréntesis o entre comas precedida de la expresión «en adelante»".*

Por tanto, esta primera utilización de las siglas debe venir precedida por la utilización del título completo de la Ley citada y su posterior explicación del significado por medio de alguna de los dos modos que se han señalado.

2) Artículo 4. *Derechos en materia de protección civil*.

En el título debería anteponerse la palabra *emergencia* a *protección civil*, de la misma forma en que se hace en el resto del texto.

En el apartado 1 se proclama que *toda la ciudadanía en la Región de Murcia* tiende derecho a ser atendida por las Administraciones Públicas. Sin embargo, se debe destacar que la expresión más adecuada en este caso sería de la de ciudadanía *de* la Región de Murcia (se es ciudadano de una Comunidad Autónoma).

Más importante que lo anterior es, sin embargo, destacar que la ciudadanía regional es un estatus de naturaleza básicamente política. Su efecto principal se encuentra en el derecho que confiere a participar en los procesos electorales de la Comunidad Autónoma. Por otra parte, se adquiere por la circunstancia de ser vecino de cualquiera de los municipios que la componen. Es decir, la ciudadanía autonómica es consecuencia de la vecindad municipal, es decir, del hecho de residir permanentemente en un determinado municipio y de hallarse inscrito en el correspondiente padrón de habitantes.

Con el empleo de la expresión *la ciudadanía en la Región de Murcia* parece querer incluir también a aquellas personas que se hallen en el territorio de la Comunidad Autónoma, aunque no residan permanentemente en ella. Quizá por ello, pudiera ser más aconsejable emplear en ese caso el término *residentes* (que incluiría tanto a los permanentes, es decir, a los vecinos de un municipio que serían, a su vez, los ciudadanos de la Región de Murcia, y los no permanentes, que se encontrarían en ella de forma temporal) o el más simple de *todos*.

Sin embargo, en el segundo párrafo del apartado 1 se menciona a las Administraciones Públicas de la Región de Murcia cuando debería utilizarse el adverbio *en*. Es decir, la única Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (ente territorial) es su Administración Pública.

Pero en el ámbito territorial autonómico también pueden ejercer sus competencias y desarrollar sus funciones la Administración General del Estado y las distintas Administraciones locales. Actuarían, por tanto, *en* el territorio autonómico.

En el párrafo segundo del apartado 2 se dispone que se debe evitar que se difunda información no *contrastada*. Aunque no hay inconveniente en que se emplee ese término, el que se suele utiliza con más habitualidad respecto de la información es *veraz*.

3) Artículo 6. *Centro de Coordinación de Emergencias 112 de la Región de Murcia.*

En el apartado 1 se alude a la materia *protección civil y emergencias* cuando en el resto de la iniciativa es habitual utilizar la expresión *emergencias y protección civil*.

Esta apreciación se debe extender al análisis del resto de artículos del Anteproyecto en que asimismo se emplea aquella primera fórmula.

En el subapartado b) del apartado 2 se alude a los *protocolos operativos y los planes de protección civil*. De la lectura del Anteproyecto de Ley parece deducirse que el desarrollo de los planes de protección civil se lleva a cabo a través de los procedimientos de actuación y el de éstos, a su vez, mediante los protocolos operativos. Por tanto, y atendiendo a un criterio lógico, parece que ese sería el orden en debieran emplearse esos términos.

En el subapartado d) se alude a la red de información y alerta de protección civil. No se sabe si es una expresión genérica o si se refiere a la Red Autonómica de Información sobre Protección Civil a la que se refiere el artículo 12. Si fuese así, debería emplearse ese último término en mayúsculas, que también deberían emplearse al aludir al Centro de Coordinación Operativa y al Centro de Coordinación Operativa Integrado en el subapartado e) siguiente.

4) Artículo 7. *Servicio de atención de llamadas de emergencia*.

En el apartado 2 se emplea el término *organismos públicos*. Sin embargo, pudiera resultar más aconsejable utilizar el de *entidades públicas*, que se maneja con habitualidad en el resto de la iniciativa.

Además, en el resto del artículo se utiliza la palabra *urgencia*, en atención a lo que se dispone en el Real Decreto 903/1997, de 16 de junio, 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. No obstante, también se emplea el término *incidencia* cuando podría ser más indicada el de emergencia. Esto también se produce en el siguiente artículo 8 -en el que se utiliza la palabra *incidente*- e incluso en el 9, letras a) y b) del apartado 3.

Y se alude a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (ente territorial) cuando también pudiera resultar más conveniente emplear el término Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

5) Artículo 9. *Colaboración con el Centro de Coordinación de Emergencias 112 de la Región de Murcia*.

En este artículo se impone el deber de colaboración con dicho Centro de Coordinación a las distintas entidades y servicios que relaciona. De igual modo, les impone que faciliten la información que resulte necesaria para que actúe en situaciones de emergencia.

Entre las *entidades* a las que se refiere se encuentran las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; los servicios forenses; los servicios meteorológicos e hidrológicos, los servicios de salvamento marítimo y la Unidad Militar de Emergencias, que no hace falta destacar que dependen de la Administración General del Estado.

Además, en el apartado 3 se impone a estos servicios de atención y asistencia en emergencias determinadas funciones ejecutivas, entre las que pueden destacarse, -además de la de facilitar información- atender las solicitudes de activación que les curse el Centro de Coordinación de Emergencias 112 de la Región de Murcia y prestar el servicio que corresponda.

A esto hay que añadir que el artículo 33 atribuye la condición de servicios de intervención y asistencia en emergencias, entre otros, a los que se consideran como tales en la LSNPC, entre los que hay que citar -en primera instancia- a los servicios propios de la Administración General del Estado.

Estas previsiones pudieran suscitar alguna duda acerca de la posible constitucionalidad de una iniciativa legislativa autonómica como la que se pretende aprobar en este caso.

Sin embargo, ese posible atisbo de duda desaparece rápidamente si se toman en cuenta las siguientes consideraciones: En primer lugar, que con respecto a las actuaciones *ejecutivas* que se han mencionado (art. 9.4) en el propio Anteproyecto de Ley se reconoce que deben desempeñarse en el marco de las competencias y funciones que les correspondan, de modo que no se produce el menor desplazamiento de las normas que rigen sus actuaciones y funcionamientos respectivos ni, por tanto, lesión o vulneración de las competencias estatales correspondientes.

En segundo lugar, que con respecto a las Fuerzas Armadas -y la colaboración en materia de protección civil que deba prestar mediante la Unidad Militar de Emergencias- y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, su participación en este tipo de emergencias se encuentra regulada, además de las normas propias que los regulan, en la LSNPC (arts. 17, 37 y 38) y en su normativa de desarrollo.

De modo particular, en el artículo 19.2 LSNPC se establece que los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o de las Fuerzas Armadas que intervengan en tales emergencias actuarán encuadrados y a las órdenes de sus mandos naturales pero dirigidos por la autoridad designada en el plan de protección civil que

corresponda.

Por ese motivo, en el apartado 3 de dicho artículo 19 LSNPC se produce una traslación de la responsabilidad patrimonial que pudiera suscitarse por la intervención de dichos medios militares y policiales a la Administración Pública que asuma la dirección de la emergencia.

Por otra parte, no cabe duda de que también la Administración General del Estado es una Administración que ejerce competencias propias en el ámbito territorial de la Región de Murcia y que, por ese motivo, forma parte del Sistema de Emergencias y Protección de la Comunidad Autónoma de la región de Murcia, según se previene en el artículo 3 del Anteproyecto de Ley.

Y que, como tal, debe ajustar su funcionamiento a los principios de solidaridad, cooperación, colaboración, coordinación, integración, participación, lealtad mutua, complementariedad y subsidiariedad que se mencionan en el apartado 2 de dicho artículo 3 del Anteproyecto de Ley.

Se trata de unos principios muy similares a los que, respecto del Sistema Nacional de Protección Civil, del que también forma parte la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, se precisan en el artículo 3.2 LSNPC.

Así pues, no se considera necesario formular ninguna observación acerca el contenido de este precepto en su aspecto material.

Desde un punto de vista estrictamente formal, se puede apuntar que no procede el empleo de las siglas *CARM* y que tampoco resulta necesario utilizar las de *UME*, pues ya no se vuelve a citar a esa unidad militar en el resto del texto propuesto.

Por último, se propone la sustitución del término *organizaciones de voluntarios* de protección civil [apartado 2, letra s)] por el de *entidades de voluntariado* de protección civil, de conformidad con lo que se dispone en el artículo 48.2 del propio Anteproyecto de Ley.

Por tanto, las obligaciones de información que se imponen en este precepto no hacen sino concretar en la práctica las exigencias que se derivan de la aplicación de dichos principios legales.

6) Artículo 13. *Mapa de Riesgos de Protección Civil de la Región de Murcia*.

En el apartado 1 falta la palabra *emergencias* antes de *protección civil* y la expresión *de la Región de Murcia* después de *Comunidad Autónoma*.

Para unificar los términos que se emplean en el mismo Anteproyecto de Ley, en el apartado 2, se debería aludir a los planes de protección civil *municipales y supramunicipales* y *autonómicos*, en vez de *regionales*.

Y como ya se ha propuesto, se debería hacer referencias a las Administraciones Públicas *en* la Región de Murcia en el apartado 3.

7) Artículo 14. *Ordenación del territorio y urbanismo*.

Resultaría más adecuado utilizar una redacción impersonal en los dos apartados que componen en este precepto, de forma que se dijera que *en* la legislación urbanística y de ordenación del territorio, en la legislación sectorial y en los instrumentos de ordenación que se citan *se* tendrán en cuenta las determinaciones del Mapa de Riesgos de la Región de Murcia.

En el segundo párrafo del apartado 2 falta la palabra *emergencias* antes de *protección civil*.

8) Artículo 15. *Prevención*.

En el apartado 4 de este artículo se alude, sin ofrecer más explicación, a la *Norma Básica de Autoprotección*, que se cita de esa misma manera en artículos posteriores de este Anteproyecto de Ley.

Sin embargo, resulta más adecuado hacer mención expresa, en esta primera ocasión completa, al 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, y en siguientes ocasiones, simplemente al Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, de acuerdo con lo que se dispone en la Directriz 80, relativa a la Primera cita y citas posteriores. En ella se establece que la primera cita debe realizarse completa y puede abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente el tipo de norma, su número y año, en su caso, y fecha.

Como ya se ha señalado, se debería hacer referencias a las Administraciones Públicas *en* la Región de Murcia en el apartado 5 de este precepto.

9) *Ejercicios y simulacros*.

No hace falta reiterar en este apartado otras consideraciones que se hacen en este Dictamen sino, tan sólo, proponer que se cambie la palabra *notificarse* por *comunicarse*.

10) Artículo 17. Planes de protección civil.

Al final del apartado 3 se determina que todos los planes de protección civil deben estar coordinados para que el Sistema de Emergencias y Protección Civil de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia pueda dar una respuesta eficaz frente a situaciones de emergencia extraordinaria o catástrofe. Empleados así estos últimos términos, parecería que son sinónimos, cuando se sabe que no lo son (art. 2.2. del Anteproyecto de Ley).

Debido a esta circunstancia, se sugiere que se añada la palabra de, para que se pueda leer *de emergencia extraordinaria o de catástrofe*.

Al final del apartado 4 se podría añadir asimismo la palabra *correspondiente*, para que dijera *Centro de Coordinación Operativa correspondiente*.

11) Artículo 18. *Planes Territoriales*.

En este caso se debiera emplear, mejor, la expresión *Planes Territoriales de la Región de Murcia* que la que se utiliza, *Planes Territoriales en la Región de Murcia*.

12) Artículo 19. *Plan Territorial de Protección Civil de la Región de Murcia.*

En el apartado 3 se señala que el citado Plan Territorial de Protección Civil se debe aprobar por el Consejo Nacional de Protección Civil.

Sin embargo, no cabe que una norma autonómica atribuya funciones o competencias a una autoridad u órgano de naturaleza estatal, so pena de incurrir en vicio de inconstitucionalidad.

Por esa razón, se debe entender que esta previsión tan sólo constituye una mera repetición de lo que se establece en el artículo 14.3 LSNPC, en el que se determina que los Planes Territoriales y Especiales de ámbito autonómico deberán ser informados por el citado Consejo Nacional para que verifique que se adecúan al Sistema Nacional de Protección Civil.

Esta consideración también se refiere a la previsión que se contiene en el artículo 21, apartado 2, del Anteproyecto de Ley, que se refiere a los Planes Especiales autonómicos.

13) Artículo 20. *Planes territoriales de protección civil de ámbito inferior al de Comunidad Autónoma.*

En este artículo se alude a los planes de protección civil municipales y supramunicipales.

Acerca de los segundos, sólo contempla en el apartado 3 la posibilidad de que los municipios soliciten de la Comunidad Autónoma la elaboración de ese tipo de plan territorial, sin que se valore la posibilidad de que sean los propios municipios los que puedan llevarlo a efecto de manera conjunta y coordinada. Pudiera ser conveniente que se previera esa posibilidad en este precepto y que la intervención autonómica sólo se contemplara como un recurso último.

De igual modo, y dado que tan sólo se prevé en este precepto que elaboración de un plan territorial supramunicipal de protección civil corresponda a la Comunidad Autónoma, también se determina que su aprobación, además de a los municipios afectados, corresponda al Consejo de Gobierno, lo que no debiera ser una consecuencia ni tan directa ni tan inexcusable. Que la Administración regional asuma la tarea de elaborar uno de estos planes en colaboración con las de los municipios incluidos en su ámbito territorial no debiera supone, per se, que también le corresponda la aprobación de alguno de esos planes.

Por esta razón, se sugiere que valore de nuevo la redacción de este artículo.

14) Artículo 21. *Planes Especiales Autonómicos*.

Como ya se ha señalado, de conformidad con la Directriz número 80, la primera cita de una norma debe hacerse completa. Por tanto, se debe hacer mención del Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil.

Acerca de lo que dispone en el apartado 2, de que los Planes Especiales Autonómicos deberán ser informados por el Consejo Nacional de Protección Civil, conviene recordar lo que ya se dejó apuntado en relación con el artículo 19 del Anteproyecto de Ley.

15) Artículo 22. *Planes Sectoriales*.

En el apartado 1 se señala que estos planes son instrumentos organizativos que desarrollan la actuación de un *grupo de acción*, aunque no se define, aunque sea forma sucinta, lo que pueda ser dicho grupo de acción.

16) Artículo 23. *Planes de Autoprotección*.

En el apartado 4 de este artículo se alude a que el Registro de Planes de Protección Civil de la Región de Murcia tendrá la consideración de Registro de Planes de Autoprotección.

Sin embargo, pudiera resulta más adecuado que esta previsión se recogiese en un artículo distinto, que se refiera a ella de manera particular, o incluirse como un apartado distinto en el artículo 26 de la futura norma, que se refiere al Registro de Planes de Protección Civil de la Región de Murcia.

17) Artículo 27. *Activación de los planes de protección civil*.

En el apartado 5 se precisa que cuando la evolución de la emergencia, la naturaleza del riesgo o la disponibilidad de los recursos a movilizar aconsejen la activación de un plan de protección civil de ámbito estatal, se realizará por propia iniciativa de la Administración General del Estado o a instancia de la Comunidad Autónoma a través del Delegado del Gobierno.

También en este caso las previsiones acerca de que la declaración de emergencia de interés nacional y que la gestión de los planes correspondientes, se sobreentiende, corresponden al Estado se contiene en los artículos 29 y 30 LSNPC. Así pues, se debe entender que en este precepto no se hace sino reiterar o repetir lo que ya se previene en la Ley estatal por lo que no resulta necesario efectuar ninguna otra consideración.

18) Artículo 29. *Centro de Coordinación Operativa*.

En el apartado 5 se prevé que el Centro de Cooperación Operativa (CECOP) funcione como el Centro de Cooperación Operativa Integrado (CECOPI) al que se refiere el artículo 4 de la *Norma Básica de Protección Civil* y las correspondientes *Directrices* de planificación para riesgos específicos.

Resultaría conveniente añadir después de la palabra *Directrices* el adjetivo *Básicas*, ya que así se refiere a ellas la LSNPC, el citado reglamento en su Disposición final primera y los artículos 7 y 8 de la citada Norma Básica de Protección Civil.

19) Artículo 31. *Medidas de emergencia*.

En el apartado 2 de este artículo se sienta el principio de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas que supone una previsión innecesaria, pues ya está consagrado en nuestro ordenamiento jurídico en los artículos 106.2 CE y en el 32 LRJSP.

No obstante, si se optase por mantenerlo en el texto de la futura Ley, se propone anteponer a la palabra *perjuicio*, que alude a cualquier detrimento personal o patrimonial que se pueda ocasionar por esos motivos, la de *daño*, que se refiere con mayor propiedad a la lesión económica causada por esas actuaciones u omisiones administrativas.

De igual forma, se sugiere cambiar la expresión *bienes y servicios* por la más correcta de *bienes y derechos*.

20) Artículo 33. *Servicios de intervención y asistencia en emergencias*.

En al apartado 2 se establece que se puede requerir la movilización y actuación de *organizaciones* de voluntarios. Y en su apartado b) se repite dicho término *organización*.

Sin embargo, resultaría más adecuado, en atención a lo que se dispone en el artículo 48.2 del mismo Anteproyecto de Ley hacer alusión a *entidades de voluntarios* en el primer caso y a *agrupaciones* en el segundo.

Esta misma sugerencia se puede reiterar en relación con el artículo 51, en el que se usa de nuevo el término *organización municipal* cuando pudiera resultar más adecuado emplear la denominación *entidad*.

21) Artículo 34. *Colaboración con otras entidades territoriales*.

En el apartado 3 se establece la posibilidad de que la Comunidad Autónoma pueda suscribir acuerdos de cooperación con Comunidades Autónomas colindantes. Aunque es evidente que quien puede lo más puede lo menos, se podría anteponer el término *convenios*, ya que se refieren a ellos tanto el artículo 145 CE como el 19 EAMU o el 6 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de organización y régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

22) Título del Capítulo I del Título III (*La Administración de la Comunidad Autónoma*); artículo 36. *Consejo de Gobierno*, artículo 45. *Formación en materia de protección civil y emergencias* y artículo 46. *Facultad de inspección*.

En el título del artículo 45 debería cambiarse el orden en el que aparecen los términos protección civil y emergencias para que se diga, de la forma en que se emplea reiteradamente en la propia iniciativa legislativa, *emergencias y protección civil*.

En el título del capítulo citado y en los artículos 36.1, 45 y 46.1 se debería emplear mejor la denominación *Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.*

No obstante, en el artículo 46.1 se hace mención a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma (Administración) y a los municipios (ente territorial). Por ello se sugiere que se lleve a cabo una equiparación entre las categorías que se emplean en la redacción de este precepto para que se hable, por ejemplo, de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las locales.

23) Artículo 53. *Colaboración con otras entidades*.

En este artículo se alude a la posible participación de la Cruz Roja Española y de otras entidades en las tareas del Sistema de Emergencias y Protección Civil de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

No obstante, también se hace referencia a la condición de la Cruz Roja Española como entidad colaboradora de ese Sistema en el artículo 33.3 del Anteproyecto de Ley que aquí se analiza.

Por ello se sugiere que se valore si se trata de regulaciones coincidentes y si los dos preceptos pudieran refundirse y recogerse en un único artículo.

24) Artículo 58. *Infracciones leves*.

Se dispone en el apartado e) que constituye una infracción grave no cumplir con los criterios, junto con el de formación, de *homologación* y uniformidad del voluntariado que se establecen en el propio Anteproyecto de Ley. Sin embargo, no parece que en la iniciativa se contemplen los citados criterios por lo que sería conveniente efectuar una nueva redacción de este precepto.

25) Artículos 56, 57 y 58.

No se contempla como falta que los titulares de los centros, establecimientos, instalaciones, dependencias o actividades no contraten los seguros de incendios y de responsabilidad civil a los que se refiere el artículo 15. 2 del Anteproyecto de Ley.

O que no se comuniquen los datos de los Planes de Autoprotección que resultan exigibles, según se impone en el artículo 23.4 de la iniciativa legislativa.

Tampoco se sanciona el hecho de que las entidades de voluntariado de protección civil no suscriban los seguros de cubran los daños que se puedan provocar, tanto a los propios voluntarios como a terceros, en el ejercicio de sus funciones, como se exige en el artículo 52 del Anteproyecto de Ley.

26) Artículo 59. *Sanciones*.

En el apartado 5 de este artículo se dispone que las *responsabilidades administrativas* que se deriven de la comisión de una infracción serán compatibles con la obligación de indemnizar los daños y perjuicios que se causen, lo que constituye un principio clásico de los Derechos Penal y Administrativo sancionador.

Resultaría más adecuado, sin embargo, señalar que esa obligación resarcitoria es compatible con las *sanciones administrativas* que deriven de la comisión de una infracción.

III. A la parte final.

1) Disposición adicional única. *Registro de Planes de emergencia de balsas.*

En esta Disposición se alude al Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

Sin embargo, ya se ha indicado que la Directriz número 80 impone que la primera cita de una norma se haga completa.

2) Disposición transitoria tercera. *Requisitos de cualificación de los socorristas para la vigilancia y salvamento en playas*.

En el apartado 1 de esta Disposición se contiene una previsión que se debiera contener, con más propiedad, en una Disposición final, dado que se refiere a la imposición de un plazo para que se regule reglamentariamente la formación mínima que se debe exigir a los socorristas para la vigilancia y salvamento en playas marítimas y fluviales.

Así, en la Directriz número 42, e) se especifica que en ese tipo de Disposición se debe incluir, entre otros preceptos y cláusulas, los mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas.

Quizá pudiera resultar más adecuado, por tanto, agregar esta previsión a la que se contiene en la Disposición final primera del Anteproyecto de Ley, que se refiere a los *Plazos para el desarrollo reglamentario de la ley*.

Y, al mismo tiempo, mantener en esta Disposición transitoria la regulación temporal acerca de esos requisitos de cualificación que se contine en los actuales apartados 2 y 3. Aunque nada impediría que se integraran ambos apartados en una Disposición única, no subdividida en apartados, para que se muestre con más claridad el hecho de que todo lo que en ella se previene se mantendrá en tanto no entre en vigor el necesario desarrollo reglamentario.

En cualquier caso, se debe tener en cuenta que en el actual apartado 1 se impone un plazo de dos años para efectuar esa regulación reglamentaria *desde la entrada en vigor de esta disposición*. No se previene, sin embargo, que la futura Ley entre en vigor de forma escalonada ni, por ello, que se retrase o adelante la entrada en vigor de esta Disposición, de forma que lo hará el mismo día que el resto de la norma.

Así pues, debiera corregirse esa expresión para que se haga referencia a la *entrada en vigor de esta ley*, como se hace en la citada Disposición final primera.

3) Disposición final cuarta. *Entrada en vigor*.

En esta Disposición se previene que la futura ley entre en vigor a los veinte días de su publicación en el boletín oficial autonómico. Esta previsión se ajusta -aunque se omite la exigencia de que dicha publicación se haga de forma completa- a lo que establece el artículo 2.1 CC, que determina que *"Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación…, si en ellas no se dispone otra cosa"*, aunque es cierto que refiere ese momento a su difusión por medio del «Boletín Oficial del Estado».

Así se recuerda también en la Directriz número 42, f).

Por lo tanto, hay que advertir que no resulta imprescindible incluir en este caso una Disposición de este tipo, puesto que es de aplicación tácita la determinación legal referida, con el entendimiento de que el cómputo debe realizarse desde la publicación en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia».

OCTAVA.- Consideraciones finales.

Finalmente, se aconseja que se revise la redacción del Anteproyecto de ley para que se corrijan algunas erratas que se han deslizado en él, particularmente por el empleo o no de palabras en mayúscula, y algunos errores que podrían fácilmente corregirse. Como, por ejemplo, en el que se detecta en el artículo 3.1 cuando se viene a decir que las actuaciones del Sistema de Emergencias y Protección Civil de la Región de Murcia se regirán por una serie de principios, *ajustando sus actuaciones* a otras circunstancias.

Acerca de esta cuestión se debe recordar que, en virtud de lo que establece la Directriz número 102, la redacción de los textos normativos debe seguir las normas gramaticales y ortográficas de la Real Academia Española y su *Diccionario*. Las dudas que puedan presentarse se resolverán de acuerdo con lo establecido en el *Diccionario panhispánico de dudas*.

Según lo que se dispone en esos dos diccionarios, deben escribirse en mayúscula los nombres de los Entes territoriales (Estado, Comunidad Autónoma o Ente Local), la palabra *Administración* y los sustantivos y adjetivos que componen el nombre de entidades, organismos, departamentos o divisiones administrativas.

Además, de conformidad con lo que se dispone en las Directrices números 42 y 43, la referencia al diario oficial -que se lleva a cabo en la Disposición final cuarta- debiera ir entrecomilladas, y es habitual que se empleen las comillas latinas (« »).

Por último, resulta necesario hacer una breve alusión al empleo conjunto de las conjunciones copulativa y disyuntiva separadas por una barra oblicua (“y/o”) que se contiene en el apartado 2 del artículo 42 del Anteproyecto de Ley.

Así, aunque en el *Diccionario panhispánico de dudas* se explica que dicha fórmula se suele utilizar con la intención de hacer explícita la posibilidad de elegir entre la suma o la alternativa de dos opciones, también se recuerda que la conjunción *o* puede expresar en español ambos valores conjuntamente. Este recordatorio cobra especial significación, si cabe, en el momento de elaborar textos normativos con la finalidad de que el decoro lingüístico que las normas jurídicas reclaman no se vea afectado.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia goza de competencia para el ejercicio de funciones normativas y ejecutivas en materia de protección civil de forma concurrente con el Estado, con sujeción a los principios y al esquema de distribución competencial que se detallan en la Consideración cuarta de este Dictamen.

SEGUNDA.- Realizado un análisis formal del expediente, se considera que la elaboración del Anteproyecto de Ley se ha ajustado en términos generales a lo establecido en la legislación aplicable.

TERCERA.- Se considera esencial la observación recogida en la Consideración Sexta, III, sobre el artículo 28.4 del Anteproyecto.

CUARTA.- Para la mejora técnica del texto debieran tenerse en cuenta las observaciones que se formulan, ya que si se incorporasen al texto podrían contribuir a su perfección técnica y facilitar su inserción en el ordenamiento jurídico.

No obstante, V.E. resolverá.