

O réxime xurídico da protección civil en España: a Lei 2/1985, do 21 de xaneiro, de protección civil

Catedrático de dereito
constitucional.
Universidade de Santiago de
Compostela

Francisco Fernández Segado

1. A protección civil: concepto e fundamento

Con anterioridade á aprobación da Lei 2/1985, do 21 de xaneiro, de protección civil, o Tribunal Constitucional (STC 123/1984, do 18 de decembro, f. x. 3º) entendeu a protección civil como “o conxunto de actividades dirixidas á protección das persoas e dos bens e á preservación e á conservación da tranquilidade e da orde cidadá”.

A citada norma legal, no apartado I da súa exposición de motivos, procedía a identifica-la protección civil como “a protección física das persoas e dos bens en situación de grave risco colectivo, calamidade pública ou catástrofe extraordinaria, na que a seguridade e a vida das persoas poidan perigar e sucumbir masivamente”.

A protección civil constitúe a afirmación dunha ampla política de seguridade que encontra o seu fundamento xurídico constitucional nas seguintes determinacións:

1. Na obriga dos poderes públicos de garanti-lo dereito á vida e á integridade física, como primeiro e máis importante de tódolos dereitos fundamentais consagrados pola nosa Carta Magna, neste caso polo art. 15 desta.
2. Nos principios de unidade nacional e solidariedade territorial que proclama o art. 2 da nosa norma suprema.
3. Nos principios de eficacia e de coordinación administrativa ós que ha de acomoda-la súa actuación a Administración pública, a teor do establecido polo art. 103.1 da "Lex superior".

A magnitude e a transcendencia dos valores que están en xogo nas situacións de emerxencia esixen contribuír cos recursos humanos e materiais pertencentes a tódalas administracións públicas, a tódalas organizacións e empresas, e incluso ós particulares, ós que, por tal razón, mediante lei, de conformidade co art. 30.4 da Constitución, poderán impoñérselles deberes para facerlles fronte ós casos de grave risco, catástrofe ou calamidade pública, auténticos presupostos de feito da protección civil.

É polo mesmo polo que o art. 1º.1 da Lei 2/1985 establece que a acción permanente dos poderes públicos, en materia de protección civil, se orientará ó estudio e prevención das situacións de grave risco, catástrofe ou calamidade pública e cara á protección e socorro de persoas e de bens nos casos en que as ditas situacións se produzan.

A antes referida norma legal trata de establece-lo marco institucional adecuado para poñer en funcionamento o sistema de protección civil con respecto ó principio de legalidade, constitucionalmente previsto polo art. 30.4 CE, de modo que poida obterse a habilitación correspondente para poderlles esixir de modo directo ós cidadáns determinadas prestacións de colaboración.

2. A competencia en materia de protección civil

A extraordinaria heteroxeneidade e a amplitude das situacións de emerxencia, así como das necesidades que xeran e dos recursos humanos e naturais que han de ser mobilizados para facerlles fronte, converten a protección civil, en primeiro lugar e esencialmente, nun problema de organización.

A problemática que se suscita de inmediato, a partir da precedente reflexión, no marco dun Estado autonómico como o deseñado pola Constitución de 1978, é a de a quen lle corresponde a competencia en materia de protección civil, a quen lle atinxe, en suma, aquela organización: ¿ó Estado ou ás comunidades autónomas, ou a un e ás outras concorrentemente?

Xa na súa Sentencia 123/1984, anterior obviamente á Lei de protección civil (en adiante LPC), o xuíz da Constitución tivo que tratar esta cuestión, con ocasión dun conflito de competencia, promovido polo Goberno da Nación, fronte ó Goberno vasco, en relación co Decreto 34/1983, do 8 de marzo, de creación dos centros de coordinación cooperativa, configurados como un servizo administrativo dependente do Departamento de Interior do Goberno vasco, coa finalidade de organizar e de coordinar a actividade de calquera organismo ou entidades de natureza pública ou privada en caso de incidente ou emerxencia para a seguridade das persoas, dos seus bens e dereitos.

A doutrina establecida polo "intérprete supremo da Constitución" respecto disto pode ser sintetizada como segue:

a) Pese a que a expresión "protección civil" non figura na Constitución, nin vén expresamente prevista no Estatuto de autonomía do País Vasco, non se pode chegar á conclusión de que sexa unha competencia residual que pola aplicación da cláusula do art 149.3 CE lle corresponda automaticamente ó Estado, e iso por canto o repartimento de competencias neste caso pode realizarse mediante o emprego dos criterios interpretativos ordinarios.

b) A materia obxecto de discusión ha de englobarse, segundo tales criterios, con carácter prioritario, no concepto de seguridade pública do art. 149.1. 29^a CE. Agora ben, a competencia estatal respecto disto non é exclusiva. En efecto, o mesmo apartado reconece esa competencia "sen prexuízo de que as comunidades autónomas creen policía na forma que se estableza nos respectivos estatutos e no marco do que dispoña unha lei orgánica". E o art. 17 do Estatuto vasco atribúelles ás institucións autonómicas a ordenación do réxime da Policía autónoma para a protección de persoas e de bens. Pero é que, ademais, cómpre atender outros títulos competenciais derivados da Constitución e dos mesmos estatutos de autonomía, que habiliten as comunidades autónomas para exercer competencias na materia. E a STC 123/1984 (f. x. 3^o) precisa, para os efectos, que hai que ter en conta o art. 148.1.22^a CE, o cal faculta as comunidades autónomas para asumiren competencias en materia de vixilancia e protección dos seus edificios e instalacións e para que asuman

a coordinación e demais facultades relacionadas coas policía locais “nos termos que establece a lei orgánica”.

c) Resulta de todo o anterior que, sen mingua das competencias inalienables e neste sentido exclusivas do Estado, na materia específica da “protección civil” se producen competencias concorrentes das comunidades autónomas que asumisen as ditas competencias estatutariamente en virtude de habilitacións constitucionais.

d) A sentenza que nos ocupa, por mor desa situación de concorrencia competencial, procedía a realizar un deslinde competencial. A sentenza recoñecíalle á Comunidade Autónoma do País Vasco competencia en materia de protección civil, especialmente para a elaboración dos correspondentes plans de riscos e calamidades, e para a dirección dos seus propios servizos no caso de producírense situacións catastróficas ou de emerxencia. Sen embargo, o recoñecemento desa competencia –afirmábase no f. x. 4º– “queda subordinada ás superiores esixencias do interese nacional nos casos en que este poida estar en xogo”. E no propio fundamento xurídico precísase que a dita subordinación competencial se produce en tres ocasións:

1. Cando entre en xogo a Lei orgánica 4/1981, do 1 de xuño, que regula os estados de alarma, excepción e sitio.
2. Nos casos en que o carácter supraterritorial da emerxencia esixa unha coordinación de elementos humanos e materiais distintos dos que posúe a Comunidade Autónoma.
3. Cando a emerxencia sexa de tal envergadura que requira unha dirección de carácter nacional.

A Lei 2/1985, do 21 de xaneiro (LPC) ía conceptuala protección civil como un servizo público, a competencia do cal lle corresponde á Administración do Estado e, nos termos establecidos pola propia lei, ás restantes administracións públicas.

En efecto, a teor do art. 1º.2 da citada norma legal, “a protección civil é un servizo público na organización, funcionamento e execución do cal participan as diferentes administracións públicas, así como os cidadáns mediante o cumprimento dos correspondentes deberes e a prestación da súa colaboración voluntaria”. E o art. 2º.1 LPC atribúelle especificamente á Administración civil do Estado a competencia en materia de protección civil, competencia que amplía ás restantes administracións públicas, nos termos establecidos pola propia Lei 2/1985.

O Goberno vasco promovía un recurso de inconstitucionalidade contra a Lei 2/1985, na súa totalidade, e facía especial fincapé na inconstitucionalidade dalgún dos seus preceptos.

No recurso sostíñase, substancialmente, que a dita lei ignoraba a doutrina constitucional exposta na STC 123/1984, e que, por iso, vulneraba o recoñecemento da competencia vasca en materia de protección civil que se fixo na devandita sentenza. Segundo a demanda, a lei recorría parte da filosofía de que as comunidades autónomas carecen de competencia sobre a protección civil, o que conduce á norma legal a incorrer nunha clara invasión de competencias.

O xuíz da Constitución, na súa Sentencia 133/1990, do 19 de xullo, tras recordar e sistematiza-la súa doutrina anterior sobre a materia "protección civil" (especialmente no f. x. 5º), engade algunhas matizacións sobre o réxime de distribución competencial nesta mesma materia.

Entende o Alto Tribunal (f. x. 6º) que pola mesma natureza da protección civil, que persegue a preservación de persoas e de bens en situacións de emerxencia, se produce nesta materia un encontro ou concorrencia de moi diversas administracións públicas (de índole ou alcance municipal, supramunicipal ou insular, provincial, autonómica, estatal) que deben achega-los seus respectivos recursos e servicios. Dende esta perspectiva, e en principio, a competencia en materia de protección civil dependerá da natureza da situación de emerxencia, e dos recursos e servicios que cómpre mobilizar. Iso pode supoñer de acordo cos termos dos respectivos estatutos, que a Administración autonómica sexa competente nesta materia.

Non obstante, esa competencia autonómica encóntrase con determinados límites, que derivan da existencia dun posible interese nacional ou supraautonómico que poida verse afectado pola situación de catástrofe ou de emerxencia. Ben póla necesidade de preve-la coordinación de administracións diversas, ben polo alcance do evento (que afecte a varias comunidades autónomas) ou ben polas súas dimensións, que poden requirir unha dirección nacional de tódalas administracións públicas afectadas, e unha achega de recursos de nivel supraautonómico. Así, como consecuencia, e intimamente en relación con tal posibilidade, non se lle poden negar ó Estado as potestades necesarias para obter e salvagardar unha coordinación de distintos servicios e recursos pertencentes a múltiples suxeitos, así como, no seu caso, para garantir unha dirección e organización unitarias. Por todo o exposto, o xuíz da Constitución (sempre no f. x. 6º da STC 133/1990) considera que as competencias asumidas polas comunidades autónomas encontran o seu límite na política de seguridade pública que a Constitución lle reserva á competencia estatal no seu art. 149.1.29ª, en canto que tal seguridade

pública presenta unha dimensión nacional, pola importancia da emerxencia, ou pola necesidade dunha coordinación que faga posible previr e, no seu caso, reduci-los efectos de posibles catástrofes ou emerxencias de alcance supraautonómico.

Sen embargo, o Alto Tribunal non cre que o lexislador se separase da orientación exposta. Ben ó contrario, na opinión do Tribunal (f. x. 7º) a propia lei parece asumir-la antedita posición, tanto a teor da súa exposición de motivos, como da propia regulación legal, que "se orienta ó estudio, prevención e protección de situacións de excepcionalidade ou grave risco, distintas de situacións de emerxencia con carácter cotián, nas que se manifesta un interese nacional".

Se se descende a un aspecto máis puntual, o tribunal (no f. x. 8º sempre da Sentencia 133/1990) considera que do art. 2º.1 da lei (que dispón que a competencia en materia de protección civil lle corresponde á Administración civil do Estado e, nos termos establecidos pola propia lei, ás restantes administracións públicas) non produce unha habilitación competencial xenérica do Estado. Descartada tal interpretación, ha de terse en conta, sen embargo, que nos supostos en que poida entrar en xogo o interese nacional, a norma estatal debe delimita-la competencia autonómica, segundo a impoñan as lóxicas esixencias dunha coordinación e, no seu caso, unha dirección unitaria das distintas administracións. Quere iso dicir que a concorrencia dun interese supracomunitario xustificará a previsión dunhas potestades estatais nun marco lexislativo común, sen que iso exclúa, claro está, a participación das administracións autonómicas que sexan competentes, incluso en tales situacións, pero no marco da normativa estatal.

En suma, o Tribunal Constitucional, como o propio órgano recoñeceu (na súa STC 2/1993, do 14 de xaneiro, f. x. 2º), e admitiu de modo expreso que as comunidades autónomas, de acordo cos seus estatutos, poderán efectivamente desempeñar competencias na materia, ó delimitar, en liñas xerais, o seu ámbito de competencias.

3. A protección civil en supostos especiais

A Lei de protección civil faise eco nalgúns dos seus primeiros preceptos das particularidades do réxime xurídico da protección civil nalgúns supostos especiais: guerra, necesidade de participación das forzas armadas aínda en tempo de paz, declaración dos estados de alarma, excepción ou sitio e mobilización xeral ou parcial.

A xeito de regra xeral, hai que sinalar que as forzas e corpos de seguridade, sempre que as circunstancias o fixesen necesario, participarán nas accións de protección civil. Respecto disto, convén recordar que o art. 11.1, b/ da Lei orgánica 2/1986, do 13 de marzo, de forzas e corpos de seguridade, atribúelles a estes a función de "auxiliar e protexe-las persoas e asegura-la conservación e custodia dos bens que se encontren en situacións de perigo por calquera causa".

O art. 1º.3 LPC refírese ó caso de guerra, suposto no que, sen prexuízo do que dispoñan as leis especiais, a protección civil terá por obxecto: a) a autoprotección; b) o servizo de alarma; c) os refuxios; d) a evacuación, dispersión e albergue; e) o socorro, rescate e salvamento; f) a asistencia sanitaria e social, e g) a rehabilitación de servizos públicos esenciais.

En tempo de paz, cando a gravidade da situación de emerxencia o esixa, prevé a lei que as forzas armadas, por solicitude das autoridades competentes, colaboren na protección civil, e cumpran as misións que se lles asignen. A colaboración das forzas armadas (iso é, do Exército de Terra, a Armada e o Exército do Aire), que actuarán, en todo caso, encadradas e dirixidas polos seus mandos naturais, deberá solicitarse da autoridade militar que corresponda. Cómpre destacar destas previsións, en primeiro termo, o feito de que, en tempo de paz, a intervención das forzas armadas non pode de ningún xeito ser froito da súa propia iniciativa, senón que esixe inescusablemente o requirimento previo da autoridade competente en cada caso. E, en segundo lugar, que esta vén obrigada a dirixirlle a súa solicitude á autoridade castrense que corresponda. Ha de reseñarse por último que os efectivos militares que colaboren en labores de protección civil o han de facer encadrados e dirixidos polos seus mandos naturais, o que cremos que resulta unha esixencia connatural á propia estrutura xerarquizada dos exércitos.

Nos supostos de declaración dos estados de alarma, excepción e sitio, a protección civil quedará sometida, en tódalas súas actuacións, ás autoridades competentes en cada caso, de acordo co establecido pola Lei orgánica 4/1981, do 1 de xuño, dos estados de alarma, excepción e sitio. Recordemos para os efectos que o Goberno, no uso das facultades que lle outorga o art. 116.2 CE, pode declara-lo estado de alarma, en todo ou en parte do territorio nacional, no caso de que se producen catástrofes, calamidades ou desgracias públicas, tales como terremotos, inundacións, incendios urbanos e forestais ou accidentes de grande magnitude.

Finalmente, nos casos de mobilización xeral ou parcial por

causa de guerra, o Goberno disporá os plans e medidas que permitan a utilización dos medios de protección civil conforme a tales circunstancias, co fin de asegurar, en todo caso, a colaboración entre as autoridades militares e civís.

4. Deberes e obrigas en materia de protección civil

A Lei 2/1995 establece a modo de regra xeral (art. 4º.1) que tódolos cidadáns, a partir da maioría de idade, estarán suxeitos á obriga de colaborar, persoal e materialmente, na protección civil, en caso de requirimento polas autoridades competentes.

Esta obriga concrétese, fundamentalmente, no seguinte tríptico:

1. O cumprimento das medidas de prevención e protección para persoas e bens establecidos polas leis e as disposicións que as desenvolvan.
2. A realización das prácticas oportunas. E,
3. A intervención operativa nas situacións de emerxencia que as circunstancias requiran.

O lexislador estableceu un especial grao de suxeición respecto da obriga de colaborar nas actividades de protección civil en relación con estes dous grupos de persoas:

a) As persoas en situación legal de desemprego e que estean percibindo a correspondente prestación económica por esta causa, nas condicións que determinan os ministerios do Interior e de Trballo e Seguridade Social.

b) Os que estean sometidos ó réxime de prestación social substitutoria do servico militar e dos excedentes do continxente anual deste, nos termos fixados na lexislación respectiva.

A regra xeral establecida polo art. 4º.1 LPC concrétese en parte polo art. 4º.4, que se refire á obriga persoal de colaborar, mentres que o art. 4º.7, sempre da LPC, alude á obriga de colaboración material.

A obriga persoal concrétese na determinación de que, nos casos de grave risco, catástrofe ou calamidade pública, tódolos residentes no territorio nacional estarán obrigados á realización das prestacións persoais que esixa a autoridade competente, sen dereito á indemnización por esta causa, e ó cumprimento das ordes xerais ou particulares que dicte.

A obriga material precísase na previsión de que cando a natureza da emerxencia o faga necesario, as autoridades competentes en materia de protección civil poderán proceder á requisa temporal de todo tipo de bens, así como á intervención e ocu-

pación transitoria dos que sexan necesarios. Os que, como consecuencia destas actuacións, sufran prexuízos nos seus bens terán dereito a seren indemnizados de acordo co disposto nas leis.

Para os efectos aludidos entenderase por “autoridades competentes” as previstas para dispoñe-la aplicación do plan que corresponda pola propia LPC.

Os servicios de vixilancia, protección e loita contra incendios das empresas públicas ou privadas consideraranse, para tódolos efectos, colaboradores na protección civil (art. 4º.5 LPC).

Pola súa vez, os medios de comunicación social, nas situacións de emerxencia consideradas pola lei, veranse obrigados a colaborar coas autoridades competentes respecto da divulgación de informacións dirixidas á poboación e relacionadas coas ditas situacións.

Os poderes públicos están obrigados a promover actividades que sensibilicen a poboación acerca das súas responsabilidades públicas en materia de protección civil. Así mesmo, os centros de ensino desenvolverán, entre os alumnos, actividades que se encamiñen ó logro desa sensibilización da poboación. As ditas actividades non terán a configuración de áreas de coñecemento, nin se computarán para efectos de valoración académica.

Polo seu lado, o Goberno ha de establecer un catálogo das actividades de todo tipo que poidan orixinar unha situación de emerxencia, así como dos centros, establecementos e dependencias nas que aquelas se realicen. Os titulares dos centros, establecementos e dependencias ou medios análogos dedicados ás actividades comprendidas no indicado catálogo estarán obrigados a establece-las medidas de seguridade e de prevención en materia de protección civil que regulamentariamente se determinen.

Os referidos centros, establecementos e dependencias disporán dun sistema de autoprotección, dotado cos seus propios recursos, e do correspondente plan de emerxencia para accións de prevención de riscos, alarma, evacuación e socorro.

A tarefa fundamental do sistema de protección civil consiste en establece-lo óptimo aproveitamento das posibles medidas de protección que se deben utilizar. Consecuentemente, debe formularse, non só de forma que os cidadáns alcancen a protección do Estado e dos poderes públicos en xeral, senón procurando que eles estean preparados para alcanzar por si mesmos tal protección. Polo mesmo, o art. 6º.1 da lei encoméndalle ó Goberno, por proposta do Ministerio do Interior e tralo informe da Comisión Nacional de Protección Civil, o establecemento das

directrices básicas para regula-la autoprotección. Ó mesmo tempo, promoverase a constitución de organización de autoprotección entre as empresas de especial perigo, ás que as administracións públicas, no marco das súas competencias, lles facilitarán asesoramento técnico e asistencia.

A Cruz Vermella e outras entidades públicas, os fins das cales estean relacionados coa protección civil, contribuirán cos seus efectivos e medios ás tarefas desa. En canto que as brigadas de tropas da Cruz Vermella e da Cruz Vermella do Mar son unidades de colaboración en materia de protección civil, o art. 7º.2 LPC determina que a súa estrutura e dotación para estes efectos será establecida no concerto que se subscriba entre a Cruz Vermella e os ministerios do Interior e de Defensa.

5. Actuacións preventivas en materia de protección civil

Como acabamos de poñer de relevo, cómpre que os cidadáns estean preparados para alcanzar por si mesmos a protección civil. Iso pon de manifesto a importancia dos aspectos relacionados coa autoprotección cidadá. Nos supostos de emerxencia que requiran a actuación da protección civil, unha parte moi importante da poboación depende, polo menos inicialmente, das súas propias forzas.

É a partir da reflexión precedente como se chega á conclusión de que, entre os mecanismos de actuación da organización encargada da protección civil, quizais a primeira fórmula de actuación teña que dirixirse ó establecemento dun completo sistema de accións preventivas e informativas, ó que contribúe en boa medida o cumprimento dos deberes que se lles imponen ós propios cidadáns, co obxecto de que a poboación adquira conciencia sobre os riscos que pode sufrir e se familiarice coas medidas de protección que, no seu caso, debe utilizar.

Trátase, en definitiva, de logra-la comprensión e a participación de toda a poboación nas tarefas propias da protección civil, das que os cidadáns son, ó mesmo tempo, suxeitos activos e beneficiarios. Comprensión social e participación que, en tódolos países, requiriu tempo e que, en última instancia, como ben se sinala na exposición de motivos da Lei 2/1985, debe se-lo resultado dunha permanente mobilización da conciencia cidadá e da solidariedade social.

A Lei de protección civil, en sintonía con esa idea da autoprotección, dedica un dos seus capítulos, o cuarto, ás actuacións preventivas en materia de protección civil.

O art. 14 da LPC dispón para o efecto que, sen prexuízo das funcións e competencias que en materia de prevención de riscos específicos lles outorgan as leis ás diferentes administracións públicas, lles corresponderán a estas as seguintes actuacións preventivas en materia de protección civil:

a) A realización de probas ou simulacros de prevención de riscos e calamidades públicas;

b) A promoción e o control da autoprotección corporativa e cidadá;

c) A seguridade da instalación, a organización e o mantemento de servicios de prevención e extinción de incendios e salvamento;

d) A promoción, organización e mantemento da formación do persoal dos servicios relacionados coa protección civil e, en especial, de mandos e compoñentes dos servicios de prevención e de extinción de incendios e salvamento;

e) A promoción e o apoio da vinculación voluntaria e desinteresada dos cidadáns á protección civil, a través de organizacións que se orientarán, principalmente, á prevención de situacións de emerxencia que poidan afectalos no fogar familiar, edificios para uso residencial e privado, bloques, barrios e distritos urbanos, así como o control das ditas situacións, con carácter previo á actuación dos servicios de protección civil ou en colaboración con estes;

f) A seguridade do cumprimento da normativa vixente en materia de prevención de riscos, mediante o exercicio das correspondentes facultades de inspección e sanción, no ámbito das súas competencias.

6. Actuación en caso de emerxencia e plans de protección civil

Os mecanismos de actuación na protección civil consisten, basicamente, en técnicas de planificación e de coordinación no ámbito superior. E é que, como ben se afirma na exposición de motivos da Lei 2/1985, sería equivocado que a organización da protección civil pretendese crear *ex novo* uns servicios específicos, substituír ou exercer directamente os servicios públicos que con ela poidan ter relación ou, incluso, dispor directamente dos medios necesarios para tal fin. A protección civil, polo contrario, debe actuar a través de procedementos de ordenación, planificación, coordinación e dirección dos distintos servicios públicos relacionados coa emerxencia que se queira afrontar.

Iso significa que non cabe circunscribir esta proposta ós as-

pectos da simple coordinación administrativa, o que representaría asumir unha estrutura extremadamente débil, cando o certo é que se require, tal e como amosan os sistemas de dereito comparado, o establecemento dunha estrutura operativa, con mando único que cómpre deseñar nos diferentes plans, sen preuízo das decisións que ó Goberno lle competen como órgano superior de dirección e coordinación da protección civil.

A partir das premisas precedentes, a protección civil formúlase, na Lei 2/1985, do 21 de xaneiro, como un conxunto de actividades realizadas de acordo cunha ordenada e previa planificación. Para tal efecto, a lei trata de racionalizalo esquema das actuacións e das medidas que hai que adoptar, que, doutro modo, non cabería asumir ou establecer coa urxencia que impoñen as situacións de risco ou de perigo. Racionalización, en definitiva, que se traduce na planificación dos distintos ámbitos, sectoriais e territoriais, na definición, integración e posta a punto dos cales poden e deben colaborar as distintas administracións públicas.

Prevé o art. 8 da LPC que para determina-las liñas de actuación nas situacións de emerxencia obxecto dela aprobará o Goberno, por proposta do Ministerio do Interior, e tralo informe da Comisión Nacional de Protección Civil e, no seu caso, de cantas entidades públicas ou privadas xulgue necesario, unha norma básica de Protección Civil que conterà as directrices esenciais para a elaboración dos plans territoriais (de Comunidade Autónoma, provinciais, supramunicipais, insulares e municipais) e dos plans especiais, por sectores de actividade, tipos de emerxencia ou actividades concretas.

Os plans territoriais e especiais establecerán, en todo caso, o seguinte:

a) O catálogo de recursos mobilizables en casos de emerxencia e o inventario de riscos potenciais, que deberá incluír, en todo caso, o contido do Catálogo Nacional a que se refire o art. 5 da lei, isto é, o catálogo das actividades de todo tipo que poidan dar orixe a unha situación de emerxencia, así como dos centros, establecementos e dependencias naquelas que se realicen. Este contido virá referido ó respectivo ámbito territorial do plan.

b) As directrices de funcionamento dos distintos servicios que deban dedicarse á protección civil.

c) Os criterios sobre a mobilización e a coordinación de recursos, tanto do sector público como do sector privado.

d) A estrutura operativa dos servicios que teñan que intervir en cada emerxencia, con expresión de mando único das ope-

racións, todo iso sen prexuízo das decisións que deban adoptar en cada circunstancia as autoridades competentes.

A aprobación de cada plan depende, como é lóxico, do ámbito territorial deste. O art. 10 da LPC refírese a aquela, e diferencia os plans municipais, os supramunicipais, insulares e provinciais e os de Comunidade Autónoma:

■ Os plans municipais aprobaranos as correspondentes corporacións locais, para integrarse nos plans de Comunidade Autónoma e deberá homologalos a Comisión de Protección Civil desta.

■ Os plans supramunicipais, insulares e provinciais aprobaraos o órgano competente da entidade local correspondente, integraranse nos plans da Comunidade Autónoma e débese homologar a Comisión de Protección Civil desta.

■ Os plans de Comunidade Autónoma deberaos aprobar o Consello de Goberno desa, e, pola súa vez, homologaraos a Comisión Nacional de Protección Civil.

A homologación á que alude a norma legal consistirá na comprobación de que os plans se acomodan ó contido e ós criterios da Norma básica de Protección Civil.

Os referidos plans non se poderán aplicar mentres non se produza a súa homologación, que a deberá efectuar o órgano competente no prazo máximo de tres meses a partir de que o antedito órgano a reciba. Transcorrido o dito prazo sen resolución expresa, entenderanse homologados tacitamente.

Polo que se refire á aprobación dos plans especiais, o órgano competente para concedela fíxase en función así mesmo do ámbito territorial do plan especial:

■ Os plans especiais de ámbito estatal ou que afecten a varias comunidades autónomas aprobaraos o Goberno, por proposta do Ministerio de Interior e tralo informe da Comisión Nacional de Protección Civil.

■ Os plans especiais, o ámbito territorial de aplicación dos cales non exceda do dunha Comunidade Autónoma aprobaraos, tralo informe da Comisión de Protección Civil da Comunidade Autónoma correspondente, o Consello de Goberno da Comunidade Autónoma, e homologaraos a Comisión Nacional de Protección Civil.

Os órganos e autoridades inmediatamente antes referidos, dentro do ámbito das súas respectivas competencias, están facultados para interesar de calquera entidade ou persoa, pública ou privada, a información necesaria para a elaboración e execución das normas e plans de protección civil, as cales terán a obriga-
ción de subministrala.

En canto ás autoridades facultadas para dispoñe-la aplicación do plan que corresponda e a mobilización dos servicios e medios necesarios en situacións de grave risco, catástrofe ou calamidade pública, son, a teor do art. 13 LPC, as seguintes:

a) O gobernador civil, por propia iniciativa ou por proposta da autoridade local correspondente se a emerxencia afecta a un ou a máis municipios dunha mesma provincia. A autoridade local poderá adoptar as tales medidas se a emerxencia impide ou dificulta o trámite de proposta do gobernador civil.

b) O ministro do Interior nos demais casos e nos de especial gravidade por propia iniciativa ou por instancia dos presidentes dos órganos executivos das comunidades autónomas, delegados de Goberno ou gobernadores civís, sen prexuízo da posibilidade (considerada polo art. 15.2 LPC) de que o Goberno poida delegar todo ou parte das súas funcións naqueles casos en que a natureza da emerxencia o aconsellase.

7. Organización básica en materia de dirección e coordinación da protección civil

O Goberno é o órgano superior de dirección e de coordinación da protección civil. Por proposta do ministro do Interior e por iniciativa, no seu caso, do presidente da Comunidade Autónoma ou do órgano correspondente da entidade local afectada, o Goberno poderá delegar todo ou parte das súas funcións naqueles supostos nos que a natureza da emerxencia o fixese aconsellable.

O ministro do Interior desempeña a superior autoridade en materia de protección civil, e correspóndelle:

a) Elabora-la Norma básica de Protección Civil, os plans especiais, así como os correspondentes regulamentos técnicos, e propoñerlle a súa aprobación ó Goberno, para tales efectos instará das diferentes administracións públicas a información necesaria.

b) Elabora-lo Catálogo Nacional de Recursos Mobilizables en emerxencias, e integrar nel os que resulten dos plans territoriais especiais.

c) Desenvolve-las normas de actuación que en materia de protección civil aprobe o Goberno.

d) Exerce-la superior dirección, coordinación e inspección das accións e os medios de execución dos plans de actuación de protección civil.

e) Requirir-lles ás administracións públicas, organizacións

privadas e ós cidadáns a colaboración necesaria para a realización de simulacros ou exercicios prácticos de control de emerxencias determinadas e o cumprimento de cantas obrigas impoña a presente lei.

f) Dispoñer, con carácter legal, a intervención das forzas e dos corpos de seguridade e solicitar do ministro de Defensa a colaboración das Forzas Armadas.

g) Requirir das autoridades locais e autonómicas a intervención dos seus corpos de Policía e demais servicios relacionados coa protección civil, que actuarán baixo a dirección dos seus mandos naturais.

A Comisión Nacional de Protección Civil estará integrada polos representantes da Administración do Estado que regulamentariamente se determinen, así como por un representante designado polos órganos de goberno de cada unha das comunidades autónomas. A súa organización e funcionamento determinaranse regulamentariamente.

A Comisión Nacional de Protección Civil exercerá as seguintes funcións:

a) Informar sobre as normas técnicas que se dicten no ámbito nacional en materia de protección civil;

b) Elaborar os criterios necesarios para establecer o Catálogo de Recursos Mobilizables en casos de emerxencia, sexan públicos ou privados;

c) Participar na coordinación das accións dos órganos relacionados coa protección civil;

d) Informar sobre as disposicións e normas regulamentarias que, por afectaren á seguridade das persoas ou bens, teñan relación coa protección civil;

e) Proponer a normalización e a homologación das técnicas e dos medios que poidan utilizarse para os fins de protección civil;

f) Homologar os plans de protección civil, a competencia dos cales teña atribuída.

O último dos órganos en materia de dirección e de coordinación da protección civil é a Comisión de Protección Civil da Comunidade Autónoma, que está composta por representantes da Administración do Estado, da Comunidade Autónoma e das corporacións locais incluídas no seu ámbito territorial. En todo caso, os representantes da Administración do Estado, designados por ela, serán como mínimo tres.

Os regulamentos de organización e funcionamento das comisións de Comunidade Autónoma serán aprobados polos órganos competentes da Comunidade Autónoma respectiva.

A Comisión de Protección Civil da Comunidade Autónoma exercerá as seguintes funcións:

1. Informar sobre normas técnicas que se dicten no seu ámbito territorial en materia de protección civil;
2. Participar na coordinación das accións dos órganos relacionados coa protección civil;
3. Homologa-os plans de protección civil, a competencia dos cales teña atribuída.

8. Infraccións legais e sancións

A Lei 2/1985 dedica un dos seus capítulos (o sexto) a enumerar-las conductas que constitúen infraccións da propia lei, consideran á par as autoridades nas que reside a potestade sancionadora, así como as sancións correspondentes a esas infraccións.

Constitúen infraccións á Lei de protección civil:

■ O incumprimento das obrigas de colaboración persoal e material coa protección civil e das obrigas derivadas dos plans e dos regulamentos, así como das ordes que dicten as autoridades en cumprimento daqueles.

■ O incumprimento polos centros, establecementos e dependencias das obrigas derivadas dos plans de autoprotección e emerxencia, así como a falta de execución destes, e igualmente o incumprimento das medidas de seguridade.

■ A negativa a subministra-la información necesaria para a elaboración das normas, listas, catálogos e plans de protección civil.

A potestade sancionadora das infraccións legais correspóndelles ás autoridades que, en cada caso e segundo o disposto na propia lei e nas normas que a desenvolvan e a executen, sexan competentes en materia de protección civil.

A lei remítese (art. 19.4 LPC) ó regulamento que a desenvolva para os efectos da especificación e da clasificación das infraccións que a propia norma legal tipifica e á que acabamos de aludir, así como para efectos de graduación das sancións con atención a criterios de culpabilidade, responsabilidade e cantas circunstancias concorrán, en especial o perigo ou a transcendencia que para a seguridade de persoas e de bens revistan as infraccións.

Non obstante, o art. 19.5 LPC prevé os límites máximos ós que se estende a potestade sancionadora das infraccións contra o disposto na lei. Esa potestade sancionadora exercerana, dentro dos seus correspondentes ámbitos de competencia, os órganos

de goberno dos municipios, ata un millón de pesetas; os órganos de goberno das entidades supramunicipais, insulares e provinciais, ata cinco millóns de pesetas; os órganos de goberno das comunidades autónomas, ata dez millóns de pesetas; o ministro do Interior, ata vintecinco millóns de pesetas, e o Consello de Ministros, ata cen millóns de pesetas. Estas sancións poderaas actualizar o Goberno de acordo cos índices oficiais do Instituto Nacional de Estatística.

9. Outras previsións legais

A disposición final primeira da Lei 2/1995 determina que os órganos competentes das distintas administracións públicas revisarán en cada caso os regulamentos, normas e ordenanzas sobre seguridade de empresas, actividades, edificacións, industrias, medios de transporte colectivo, espectáculos, locais e servizos públicos, para adecua-lo seu contido ás disposicións da propia Lei de protección civil e ás disposicións que a desenvolven.

Pola súa vez, a disposición final terceira prevé a creación por parte do Goberno da Rede de Alarma Nacional, dependente dos órganos de protección civil do Estado, que para estes efectos se coordinarán cos órganos correspondentes do Ministerio de Defensa, para alerta-la poboación que puidese resultar afectada por unha emerxencia que ocorra en caso de guerra ou en tempo de paz. 