

INFORME SSCC2023/123 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL CONTENIDO Y EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE EMERGENCIA DE INTERÉS GENERAL DE ANDALUCÍA Y SE APRUEBA EL PLAN TERRITORIAL DE EMERGENCIAS DE PROTECCIÓN CIVIL DE ANDALUCÍA.

Asunto: *Disposición de carácter general: decreto. Competencia administrativa: protección civil. Plan Territorial de Emergencias de Protección Civil de Andalucía. Declaración de Emergencias de Protección Civil de Andalucía.*

Remitido por la Excm. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa proyecto de Decreto referenciado, para la emisión del informe preceptivo que contempla el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes:

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 3 de Noviembre de 2023 tuvo entrada en el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía oficio de petición de informe preceptivo sobre proyecto de Decreto referido, adjuntándose el expediente.

Con fecha 21 de diciembre de 2023 se recibe comunicación reiterando dicha petición de informe.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. El presente proyecto tiene por objeto establecer el contenido y efectos de la Declaración de Emergencia de Interés General de Andalucía así como aprobar el Plan Territorial de Emergencias de Andalucía.

SEGUNDA.- Respecto a las competencias de la Comunidad Autónoma, el artículo 66.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía dispone que “Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de protección civil que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios respetando las competencias del Estado en materia de seguridad pública.”, y ello con relación al principio rector proclamado en el artículo 37.1.25º, sobre “La atención y protección civil ante situaciones de emergencia, catástrofe o calamidad pública”.

TERCERA.- En cuanto al marco normativo sobre el que se circunscribe el presente proyecto, comenzando por la normativa estatal, cabría destacar lo dispuesto en los artículos 14 y 15 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, conforme a los cuales:



Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		22/12/2023 15:01	PÁGINA 1 / 7
VERIFICACIÓN			



“Artículo 14. Planes de Protección Civil

- 1. Los Planes de Protección Civil son los instrumentos de previsión del marco orgánico-funcional y de los mecanismos que permiten la movilización de los recursos humanos y materiales necesarios para la protección de las personas y de los bienes en caso de emergencia, así como del esquema de coordinación de las distintas Administraciones Públicas llamadas a intervenir.*
- 2. Los Planes de Protección Civil son el Plan Estatal General, los Planes Territoriales, de ámbito autonómico o local, los Planes Especiales y los Planes de Autoprotección.*
- 3. El Plan Estatal General y los Planes Territoriales y Especiales de ámbito estatal o autonómico deberán ser informados por el Consejo Nacional de Protección Civil, a los efectos de su adecuación al Sistema Nacional de Protección Civil.*

Artículo 15. Tipos de Planes

(...)

- 2. Son Planes Territoriales todos aquellos que se elaboran para hacer frente a los riesgos de emergencia que se puedan presentar en el territorio de una Comunidad Autónoma o de una Entidad Local. Dichos Planes serán aprobados por la Administración competente, autonómica o local, de conformidad con lo previsto en su legislación específica.*

En el ámbito estatal aludiremos también al Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, que aprueba la Norma Básica de Protección Civil.

En nuestra Comunidad Autónoma la norma de referencia es la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias de Andalucía, que establece al respecto a los Planes Territoriales, y, en concreto, el Plan Territorial de Emergencias de Andalucía, lo siguiente en su artículo 12:

“ Artículo 12. Planes Territoriales

- 1. Son planes territoriales de emergencia aquellos que se elaboran para hacer frente a las emergencias de carácter general que se puedan presentar en cada ámbito territorial.*
- 2. El Plan Territorial de Emergencia de Andalucía se elabora para hacer frente a las emergencias generales que se puedan producir en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, siempre que no sean declaradas de interés nacional por los órganos correspondientes de la Administración General del Estado.*
- 3. El Plan Territorial de Emergencia de Andalucía, en su calidad de plan director, desarrollará las directrices y requerimientos que deben observarse para la elaboración, aprobación y homologación*

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		22/12/2023 15:01	PÁGINA 2 / 7
VERIFICACIÓN			



de los distintos planes de emergencia en Andalucía. En su calidad de plan de emergencia establece la respuesta de ámbito regional y el despliegue en los ámbitos territoriales provinciales ante situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

4. La aprobación del Plan Territorial de Emergencia de Andalucía corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta del titular de la Consejería competente en materia de protección civil, previo informe de la Comisión de Protección Civil de Andalucía. A efectos de homologación, se estará a lo dispuesto en la normativa estatal.

5. Los planes territoriales de emergencia de ámbito municipal se elaboran para hacer frente a las emergencias que se puedan producir en el ámbito territorial del municipio, y serán aprobados por el Pleno de la respectiva Corporación Local, debiendo ser homologados por la Comisión de Protección Civil de Andalucía. Cuando el ámbito territorial de planificación afecte a una entidad local de ámbito supramunicipal, corresponde la aprobación del correspondiente plan de emergencia al órgano colegiado competente de dicha Entidad Local. En todo caso, serán homologados por la Comisión de Protección Civil de Andalucía.”

Asimismo haremos referencia a lo dispuesto en los artículos 16 y 17 de la misma Ley acerca de la declaración de emergencia de interés general de Andalucía. Así conforme a dichos preceptos:

Artículo 16. Intervención

1. Ante una situación de grave riesgo o emergencia se procederá, en su caso, a la activación del correspondiente plan de emergencia por la Autoridad competente prevista en el mismo. Si la evolución de la emergencia aconsejara la activación de un plan de emergencia de ámbito superior, se procederá a ello conforme los procedimientos establecidos en el Plan Territorial de Emergencia de Andalucía y en los respectivos planes. La desactivación se llevará a cabo conforme al procedimiento establecido en el propio plan.

2. Aquellas emergencias que, no siendo declaradas de interés nacional, se consideren de especial gravedad por su magnitud o extensión podrán ser declaradas de interés general de Andalucía por el Consejo de Gobierno, a propuesta del titular de la Consejería competente en materia de protección civil.

3. El Consejo de Gobierno establecerá, en desarrollo de la presente Ley, el contenido y efectos de la declaración de emergencia de interés general de Andalucía, así como las medidas especiales susceptibles de aplicación en cada caso.

Artículo 17. Rehabilitación

1. Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, adoptarán las medidas tendentes a la rehabilitación de los servicios esenciales cuando la carencia de estos servicios

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		22/12/2023 15:01	PÁGINA 3 / 7
VERIFICACIÓN			



constituya por sí misma una situación de emergencia o perturbe el desarrollo de las operaciones, estableciendo los mecanismos precisos de coordinación interadministrativa.

A tal fin se podrá constituir una Comisión de Rehabilitación, que centralizará el seguimiento de las actuaciones de evaluación y rehabilitación. En aquellas emergencias declaradas de interés general de Andalucía, la constitución de la Comisión de Rehabilitación tendrá carácter preceptivo.

2. La composición, atribuciones y régimen de funcionamiento de la Comisión de Rehabilitación se determinará en la normativa de desarrollo de la presente Ley, garantizándose la participación del conjunto de las Administraciones Públicas y representantes de los sectores afectados. Podrá requerirse asimismo el concurso de personal técnico y el asesoramiento adecuado a la situación de emergencia.”

Siendo así que, según lo dispuesto en el artículo 14.1.a) del Decreto 152/2022, de 9 de agosto, que establece la Estructura Orgánica de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, a la misma le corresponden, a través de la Dirección General de Emergencias y Protección Civil, en la materia sobre la que versa el proyecto, “*Las derivadas de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía, en materia de emergencias y protección civil*”.

CUARTA.- Entendemos que se ha cumplimentado hasta ahora la tramitación procedimental prevista con carácter general, para la elaboración de los Decretos, en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio de lo indicado a continuación:

4.1.- No constaría en el expediente remitido la documentación concerniente a la efectiva realización del trámite de consulta pública y sus resultados.

4.2.- Por lo que se refiere al Informe de evaluación del enfoque o repercusión de los derechos de la infancia y la adolescencia del proyecto de decreto, si bien consta expediente remitido “*Informe de evaluación de enfoque de los derechos de la infancia*”, el mismo no contiene una mención expresa a la adolescencia, pareciéndonos que hubiera de tratarse de un único informe o memoria en el que se contemplase la posible repercusión del proyecto de decreto en ambos aspectos, infancia y adolescencia.

A este respecto, el artículo 139.1 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban Medidas Fiscales y Administrativas, tras la modificación operada por la Disposición Final Primera de la Ley 4/2021, de 27 de julio, de la Infancia y Adolescencia, establece que:

“Todos los proyectos de ley, disposiciones de carácter general que apruebe el Consejo de Gobierno y las demás disposiciones generales dictadas en desarrollo de las anteriores deberán tener en cuenta, de forma efectiva, el objetivo de la igualdad por razón de género y del respeto a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, según la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, y su concreción en el resto de la normativa internacional, así como en la estatal y la autonómica que son aplicables en materia de menores. A tal fin, en la tramitación de las

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		22/12/2023 15:01	PÁGINA 4 / 7
VERIFICACIÓN			



citadas disposiciones, deberá emitirse un informe de evaluación del impacto por razón de género y de evaluación de enfoque de los derechos de la infancia y la adolescencia sobre el contenido de las mismas”.

4.3.- En orden a la necesidad de recabar el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, reproduciremos en primer término el criterio mantenido por el Gabinete Jurídico sobre esta cuestión en relación con algunos Planes de Emergencia, por ejemplo, nos remitimos al criterio sostenido por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Justicia e Interior en su Informe JIPI00068/13, de 25 de junio, sobre el análisis de la naturaleza jurídica de los Planes de Emergencia Exterior y la forma jurídica que deberían adoptar, en el que se consideró que *“la lectura del artículo 17 de la ley 4/2005, de 8 de abril no parece reconocer el presente supuesto, toda vez que los Planes de Emergencia no se han de considerar << Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones>>”*, teniendo en cuenta principalmente que el contenido mínimo de este tipo de Planes viene determinado en normas estatales reglamentarias. Razones por las que se ha venido entendiendo que no resultaría preceptivo dicho dictamen respecto de los Planes de Emergencia Exterior.

En nuestro caso sin embargo, cabría señalar que, más allá del contenido técnico del Plan aprobado, los artículos 1 a 4 del proyecto de decreto que se informa cabría entender que vienen a desarrollar los artículos 16 y 17 de la Ley 2/2002, de 11 de Noviembre, de Gestión de Emergencias de Andalucía por lo que resultaría preceptivo la intervención del Consejo Consultivo de Andalucía.

Otro tanto cabría indicar respecto del artículo 7 y la Disposición derogatoria Segunda respecto del artículo 12.3 de la Ley 2/2002, de 11 de Noviembre, de Gestión de Emergencias de Andalucía.

QUINTA.- Se recomienda dejar constancia en el expediente que el proyecto de reglamento se hizo público en el momento en el que se sometió al trámite de audiencia y al de información pública, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.1.c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. También debería constar que se habrían publicado las memorias e informes que conformen el expediente de elaboración de este texto normativo con ocasión de la publicidad del mismo, como así ordenan el artículo 7.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y el artículo 13.1.d) de la Ley 1/2014, de 24 de junio.

SEXTA.- En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el borrador consta de 7 artículos, dos disposiciones derogatorias y dos disposiciones finales.

SÉPTIMA.- Entrando en el análisis del texto propuesto, habríamos de hacer las siguientes advertencias.

7.1.- Parte Expositiva.

En su segundo párrafo cabría aludir al Capítulo II del EAA de forma más precisa añadiendo referencia a la inclusión del mismo en el Título I del EAA [“(…)Capítulo II del Título I (…)”].

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		22/12/2023 15:01	PÁGINA 5 / 7
VERIFICACIÓN			



En la Parte Expositiva del proyecto de Decreto cuando, en el Antepenúltimo párrafo se alude al Decreto 152/2022, de 9 de agosto, de Estructura Orgánica de la Consejería de Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, la referencia cabría efectuarse al artículo 14 del mismo, ello a partir de la modificación efectuada en su texto en virtud del Decreto 572/2022 de 27 de diciembre.

7.2.-En cuanto al contenido del Plan Territorial de Emergencias de Protección Civil de Andalucía que se aprobaría por el proyecto que nos ocupa, debemos advertir con carácter general, la necesidad de estar a lo establecido para estos instrumentos en el Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, que aprueba la Norma Básica de Protección Civil y restante normativa de aplicación.

7.3.- Artículo 4.

En el apartado primero se recomienda sustituir la referencia a los servicios básicos por la que se haga a los “servicios esenciales” conforme a la terminología de la Ley 2/2002, de 11 de Noviembre, de Gestión de Emergencias de Andalucía.

En relación con lo dispuesto en el apartado 2 habríamos de advertir que conforme al artículo 17.2 de la Ley 2/2002, de 11 de Noviembre, de Emergencias de Andalucía, sería la normativa de desarrollo de la Ley la que habría de determinar la composición, atribuciones y régimen de funcionamiento de la Comisión de Rehabilitación.

7.4.- Artículo 6.

Por razones de seguridad jurídica se recomienda reproducir en sus dos incisos el contenido del artículo 12.3 de la Ley 2/2002, de 11 de Noviembre, en su literalidad.

OCTAVA.- Sobre las cuestiones en materia de técnica normativa,

8.1-Disposición Final Segunda,

Conforme a la Directriz 42.f) del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, “*La vacatio legis deberá posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, de manera que solo con carácter excepcional la nueva disposición entraría en vigor en el mismo momento de su publicación. En el caso de no establecerse ninguna indicación, la norma entrará en vigor a los 20 días de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”, de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil*”. Por tanto, recomendamos que debido a ese carácter excepcional, se motive la entrada en vigor al día siguiente de la publicación en BOJA.

Es cuanto se informa en relación con el proyecto de Decreto remitido, a salvo su adecuada tramitación procedimental y presupuestaria.

La Letrada de la Junta de Andalucía.
Fdo.: Ana María Medel Godoy.

Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		22/12/2023 15:01	PÁGINA 6 / 7
VERIFICACIÓN			/



Firmado por: MEDEL GODOY ANA MARIA		22/12/2023 15:01	PÁGINA 7 / 7
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]