
**Régimen jurídico
de la Protección Civil:
Legislación Estatal y Autonómica**

**Ángel Menéndez Rexach
y col.**

Ayudas a la investigación 2008

Investigador Principal

Ángel Menéndez Rexach

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

Equipo Investigador

Ana de Marcos Fernández

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

Javier Bermúdez Sánchez

Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

Jorge Agudo González

Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

Lucía López de Castro García-Morato

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

Zaida López Cárcamo

Doctora en Derecho
Técnico de Gestión de proyectos de I+D de la Comunidad de Madrid

Índice

	Página
RESUMEN (OBJETO Y ALCANCE)	4
1. Políticas de protección civil de la Unión Europea (UE)	4
2. Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas	4
3. Legislación estatal en materia de protección civil	4
4. Legislación autonómica de protección civil y gestión de emergencias	5
1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES	5
2. OBJETIVOS	7
3. MATERIALES Y METODOLOGÍA	8
4. RESULTADOS Y CONCLUSIONES	8
4.1. Sobre el concepto de protección civil	8
4.2. Sobre la legislación y organización estatal	8
4.3. Sobre la legislación y organización autonómica	9
4.3.1. La situación en el plano normativo	9
4.3.2. Concepción de la protección civil como sistema o servicio público	10
4.3.3. Organización administrativa	11
4.3.4. Actuaciones de protección civil, en especial, la planificación	11
4.3.5. Relaciones interadministrativas: cooperación y coordinación	12
4.3.6. Coordinación con el planeamiento territorial y urbanístico	12
4.3.7. Financiación	13
4.3.8. Voluntariado	13
4.3.9. Comentario final	13
5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	13

RESUMEN (OBJETO Y ALCANCE)

La protección civil tiene por objeto la prevención de riesgos y la reacción para corregir los daños en dos tipos de situaciones: casos de guerra y calamidades públicas en tiempo de paz. En el primer supuesto las raíces de la protección civil se encuentran en el Derecho Internacional Humanitario y, en particular, en los Convenios sobre “Protección a las víctimas de los conflictos armados internacionales” (Ginebra el 12 de agosto de 1949 y protocolos adicionales de 1977: uno relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales y otro relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional). La vinculación de la protección civil a los conflictos armados explica el componente militar de esta materia en sus orígenes, pero hay otra faceta relativa a las calamidades públicas, que tiene unas raíces mucho más antiguas, en la legislación de fomento y de régimen local del s. XIX, que incluían esta materia, con otra denominación, entre las competencias municipales. No hemos considerado necesario el estudio detallado del Derecho Internacional humanitario, porque ha tenido muy poca incidencia en la regulación y organización de la protección civil en el Derecho interno y nos hemos centrado en éste. Hemos estudiado (creemos que por primera vez de forma sistemática y completa) la legislación estatal y autonómica vigente, siendo de destacar los siguientes aspectos, que son las aportaciones del proyecto:

1. Políticas de protección civil de la Unión Europea (UE)

Según el Tratado Constitutivo la UE puede adoptar medidas en materia de protección civil (art. 3.u). Su acción tendrá por objetivos (art. 196):

- Apoyar y complementar la acción de los Estados miembros.
- Fomentar la cooperación entre los servicios de protección civil nacionales.
- Favorecer la coherencia de las acciones emprendidas a escala internacional.

Por consiguiente, la intervención de las instituciones comunitarias es complementaria y accesoria de la propia de los Estados miembros y se apoya también en de otros títulos competenciales (agricultura, medio ambiente, telecomunicaciones, etc.).

2. Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección civil

La Constitución de 1978 no hace referencia expresa a ella, pero sí a “los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública” (art. 30.4). La mayor parte de los Estatutos de autonomía de primera generación no la incluyeron entre las de competencia de las nuevas Comunidades, salvo Baleares (desde su pro-

mulgación) y Asturias (tras su reforma de 1999) así como los de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. El TC, desde su sentencia 123/1984, vinculó la protección civil a la competencia estatal sobre seguridad pública, pero reconoció la competencia de las Comunidades Autónomas, que podía apoyarse en distintos títulos sectoriales (policía, protección de edificios, sanidad, carreteras, montes, etc.). Los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados en 2006 y 2007 ya hacen referencia expresa a esta materia. Algunos han configurado la protección civil como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, aunque “respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública” (Cataluña, Andalucía) o, con formulación más genérica, “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución” (Comunidad valenciana y Aragón). En los dos restantes (Castilla y León e Islas Baleares) se ha configurado como competencia de desarrollo legislativo y ejecución, lo que obviamente también permite a la Comunidad Autónoma legislar en el marco de la legislación estatal. Pese a la distinta caracterización de la competencia, el resultado es el mismo: las Comunidades Autónomas tienen que respetar la competencia estatal en materia de seguridad pública. El reparto competencial se basa en las premisas establecidas por el TC, que, en cuanto impuestas por la Constitución, no han podido ser alteradas por los nuevos Estatutos.

3. Legislación estatal en materia de protección civil (la Ley de 1985 y la Norma Básica de 1992)

La ley concibe la protección civil como un servicio público cuya competencia corresponde a la Administración Civil del Estado y, en los términos establecidos en ella, a las restantes Administraciones Públicas (art. 2.1). La peculiaridad de la protección civil como servicio público es que no se debe instrumentar mediante la creación de nuevas estructuras específicas sino mediante la coordinación de las existentes relacionadas con la emergencia que se trate de afrontar. Otra peculiaridad es la importancia de la autoprotección, pues no se trata sólo de que los ciudadanos tengan la protección de los poderes públicos, sino que hay que procurar que ellos estén preparados para alcanzar por sí mismos tal protección. Para ello es fundamental la labor preventiva e informativa, así como la imposición de deberes legales en el marco del artículo 30.4 CE. Una tercera y notable peculiaridad es la colaboración permanente en estas tareas de organizaciones no gubernamentales, señaladamente, la Cruz Roja.

La Norma Básica de Protección Civil, aprobada por Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, determina, en primer lugar, las emergencias en las que está presente el interés nacional, siguiendo casi literalmente la doctrina de la citada sentencia del TC. El núcleo de la Norma Básica está constituido por la regulación de los planes de protección civil, que pueden ser territoriales (autonómicos, provinciales, municipales) o especiales (por sectores de actividad, tipos de emergencia o actividades concretas).

El estudio incluye también la organización administrativa, empezando por la explicación del “sistema nacional de conducción de situaciones de crisis”, que está basado en los siguientes órganos:

- La Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis.
- La Comisión de Apoyo.
- El Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencias.
- El Departamento de Infraestructura y Seguimiento de Situaciones de Crisis.

El estudio no se limita a la legislación de protección civil, sino que comprende otras leyes estatales relevantes sobre la materia (Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio, Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana, Ley Orgánica de defensa nacional y Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado). También se ha hecho un estudio específico de la Unidad Militar de Emergencias (UME).

Se deja constancia de la posible reforma de la ley de protección civil de 1985. Parece que se han redactado unas bases que han sido consensuadas con las Comunidades Autónomas, pero no se nos ha facilitado ningún texto.

4. Legislación autonómica de protección civil y gestión de emergencias

La mayor parte de las Comunidades Autónomas se han dotado de una normativa propia en esta materia. No la tienen Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia. Tampoco Ceuta y Melilla, que carecen de potestad legislativa. Todas las leyes autonómicas vigentes en la materia son anteriores a los nuevos Estatutos. Su estructura es bastante similar y se ajusta al siguiente esquema: a) disposiciones generales sobre el sistema de protección civil; b) derechos y deberes de los ciudadanos; c) clases de planes, contenido y elaboración; d) activación de los planes o gestión operativa de las emergencias; e) organización administrativa y competencias, incluyendo la Comisión de Protección Civil o Emergencias de la Comunidad Autónoma, como órgano de coordinación y cooperación y el servicio 112, como centro de gestión operativa; f) infracciones y sanciones.

Tras una exposición de la situación en cada Comunidad Autónoma y en las Ciudades de Ceuta y Melilla, se hace una recapitulación para facilitar la comprensión del estado de la cuestión, señalando analogías y diferencias. Esta síntesis se estructura en torno a los siguientes aspectos: a) normativa existente; b) concepción de la protección civil como sistema o servicio público; c) organización administrativa; d) actuaciones de protección civil, en especial, la planificación; e) relaciones interadministrativas: cooperación y coordinación; f) coordinación con el planeamiento territorial y urbanístico; g) financiación; y h) voluntariado. En esta legislación está muy asentado el esquema de actuación de los poderes públicos basado en la se-

cuencia: prevención, planificación, intervención y rehabilitación (recuperación de la normalidad).

Para tener una visión más precisa de los problemas de aplicación de la legislación autonómica, así como de sus posibles lagunas o insuficiencias, se organizó un Seminario Técnico, celebrado el 26 de noviembre de 2009. En él intervinieron representantes de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Galicia, Castilla y León y Madrid, así como de los Ayuntamientos de Madrid y Tres Cantos.

También se organizó otro Seminario (dirigido a los alumnos de la UAM) sobre “La protección civil en situaciones de emergencia”, celebrado los días 2 y 3 de diciembre de 2009. Ambos seminarios (sobre todo el primero) han puesto de relieve una serie de deficiencias en el sistema de protección civil en España. En síntesis: a) la regulación de las emergencias de interés nacional debe ser revisada, porque las CCAA no quieren que las declare el Estado (ya que pierden la competencia) ni éste tiene interés alguno en declararlas (en la práctica nunca lo ha hecho); b) necesidad de acotar las facultades de las Comisiones de protección Civil para la homologación de planes; c) los municipios se quejan del “centralismo” de las CCAA, que invaden las competencias municipales y no dejan actuar con arreglo al principio de subsidiariedad; c) hay opiniones críticas hacia la Unidad Militar de Emergencias.

1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

Es opinión común¹ que la expresión “protección civil” se introduce en nuestro ordenamiento con el Decreto 827/1960, de 4 de mayo, por el que se crea la Dirección General de Protección Civil encuadrada en la Presidencia del Gobierno, con la misión de “organizar, reglamentar y coordinar, con carácter nacional, la protección de la población y de los recursos y riquezas de todo orden en los casos de guerra o calamidad pública, con el fin de evitar o reducir los riesgos de las personas y de los bienes” (art. 1º). El nuevo Centro Directivo, a cuyo frente estaría un General del Ejército de Tierra, sustituía a la Jefatura Nacional de Defensa Pasiva, creada en 1941 con la misma finalidad, pero cuya denominación resultaba necesario adecuar “a la que se utiliza por las organizaciones semejantes establecidas en otros países”, según explica el Preámbulo del Decreto. Posteriormente, por Decreto 398/1968, de 29 de febrero (sobre estructura y competencia de la Subdirección General de Protección Civil) se introduciría la primera definición legal de la “protección civil” en nuestro ordenamiento: “el conjunto de acciones encaminadas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de

¹ Las obras de referencia son J. OCHOA MONZÓ, “Riesgos mayores y protección civil”, Mc Graw Hill, Madrid 1999 y J. BARCELONA LLOP, “La protección civil municipal”, Iustel, Madrid 2007.

medios de agresión en la guerra y también por los elementos naturales o extraordinarios en tiempo de paz cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hacen alcanzar el carácter de calamidad pública” (art. 1º)².

En estas disposiciones se manifiesta con precisión el objeto de la protección civil (prevención de riesgos y reacción para corregir los daños) y las situaciones a que se refiere: casos de guerra y calamidades públicas en tiempo de paz. En el primer supuesto, la protección civil hunde sus raíces en el Derecho Internacional Humanitario y, en particular, en los Convenios sobre “Protección a las víctimas de los conflictos armados internacionales” (Ginebra el 12 de agosto de 1949). Uno de los cuatro convenios adoptados en esa fecha se refería a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra cuando se encuentren en territorio enemigo o en territorio ocupado por el ejército enemigo. Mucho después, el 8 de junio de 1977, se adoptaron dos Protocolos adicionales: el primero relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales y el segundo relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional³. El Protocolo I dedica su Título IV a la “población civil”, distinguiendo entre la “Protección general contra los efectos de las hostilidades” (Sección I) y los “Socorros a favor de la población civil” (Sección II). El capítulo VI de la Sección I se refiere a los “Servicios de protección civil”, contraponiendo claramente este calificativo a “militar”⁴. En el marco del Protocolo II “protección civil” significa igualmente protección de la población civil, de los bienes indispensables para su supervivencia y de las obras e instalaciones que contienen “fuerzas peligrosas”, entendiendo por tales las presas, diques y centrales nucleares⁵.

² El artículo puntualiza que “tanto en paz como en guerra habrá misiones que cumplir para la “Protección Civil”; su actuación es, pues, continua y permanente. Misiones que comprenderán lo mismo el estudio y la prevención de los peligros y perjuicios posibles, como la lucha contra éstos, con el apoyo y colaboración de la Guardia Civil, ya que por imperativo de sus Reglamentos es misión permanente de las fuerzas de este Cuerpo. Quizá por ser una actuación “continua y permanente”, este Decreto dispone que la protección civil es un “servicio civil nacional” cuyas acciones en beneficio de la población son complementarias de las que lleven a cabo las Fuerzas Armadas (art. 2).

³ En 2005, se aprobó un tercer Protocolo adicional, que establece un emblema adicional, el cristal rojo, que tiene el mismo estatuto internacional que los emblemas de la cruz roja y de la media luna roja. Más información en la página web del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Una exposición sintética puede encontrarse en los manuales de Derecho Internacional Público. Véase por todos J.A. PASTOR RIDRUEJO, “Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales”, 12ª edición, Tecnos, Madrid, 2008, pp. 642 y ss.

⁴ Artículo 62. *Protección general.* 1. Los organismos civiles de protección civil y su personal serán respetados y protegidos, de conformidad con las disposiciones del presente Protocolo y en particular de la presente Sección. Dichos organismos y su personal tendrán derecho a desempeñar sus tareas de protección civil, salvo en casos de imperiosa necesidad militar.

⁵ Artículo 15. *Protección de las obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas.* Las obras o instalaciones que contienen fuer-

La vinculación de la protección civil a los conflictos armados explica el componente militar de esta materia en sus orígenes. Ese componente se ha intensificado, posteriormente, aunque desde la perspectiva opuesta, con la atribución de misiones de protección civil a las Fuerzas Armadas, como tendremos ocasión de comprobar. La Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, que estuvo en vigor hasta el 8 de diciembre de 2005, acuñó el concepto de “defensa civil” como “*la disposición permanente de todos los recursos humanos y materiales no propiamente militares al servicio de la Defensa Nacional, y también en la lucha contra todo tipo de catástrofes extraordinarias*” (art. 21). Obviamente, este concepto es diferente al de “protección civil”, pues se refiere a la puesta a disposición de recursos no militares al servicio de la defensa nacional, mientras que la protección civil implica la utilización de esos recursos para afrontar situaciones de emergencia ajenas, en principio, a la defensa nacional. El precepto citado remitía a una “Ley de defensa civil” la regulación de sus condiciones, organización y funcionamiento. Dada la diferencia de contenido, no parece que este mandato se pudiera entender cumplimentado por la Ley de Protección Civil de 1985.

La segunda faceta de la protección civil, es decir, la relativa a las calamidades públicas, tiene unas raíces mucho más antiguas, en la legislación de fomento y de régimen local del s. XIX, que incluían esta materia, con otra denominación, entre las competencias municipales. La Constitución de 1812 atribuyó a los Ayuntamientos, entre otras funciones, “*auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público*” (art. 321. 2º). La célebre Instrucción a los Subdelegados de Fomento de 1833 (RD de 30 de noviembre) dedica su capítulo XV a los “*socorros en casos de desgracias públicas*” (incendios, inundaciones, langosta y terremotos), insistiendo en la necesidad de actuar en el doble plano de la prevención y la respuesta (todo lo que pueda servir para que “*estas necesidades variables e inciertas se evalúen en cuanto quepa, y se destinen a ellas con anticipación recursos proporcionados, o se adopten medidas que eximan de la precisión de emplearlas*”).

La competencia municipal para adoptar medidas en situaciones de emergencia (auxilios contra los incendios, las epidemias y otras calamidades) es una constante en la legislación de régimen local del siglo XIX y se consolida en el Estatuto municipal de 1924 (art. 150) y posteriormente en la Ley de Régimen Local de 1955 en un conjunto en el destaca la expresión “defensa pasiva”, procedente de la normativa posterior a la guerra civil (“*policía urbana y rural; extinción de incendios, salvamento, defensa pa-*

zas peligrosas, a saber las presas, los diques y las centrales nucleares de energía eléctrica, no serán objeto de ataques, aunque sean objetivos militares, cuando tales ataques puedan producir la liberación de aquellas fuerzas y causar, en consecuencia, pérdidas importantes en la población civil.

siva, protección de personas y bienes; policía de construcción”, etc., art. 101.2.h). La vigente Ley de Bases de Régimen Local de 1985 mantiene la atribución ya con la denominación de “protección civil”, unida a la “prevención y extinción de incendios” (art. 25.2.c).

Las situaciones de emergencia facultan a las autoridades civiles para adoptar medidas restrictivas de derechos individuales o lesivas del patrimonio de las personas. En tales casos, el perjudicado puede exigir indemnización al amparo del artículo 120 de la Ley de Expropiación Forzosa (LEF), que la prevé en los supuestos de destrucción, detrimento efectivo o requisas de bienes y derechos de particulares a consecuencia de la adopción de medidas adoptadas por *“graves razones de orden o seguridad públicos, epidemias, inundaciones u otras calamidades”*⁶.

A la tradicional competencia municipal en la materia se superpuso la estatal, que se formaliza con la creación de la Dirección General de Protección Civil en 1960. Un año antes, la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959 facultó a las autoridades gubernativas para adoptar, *“en los casos en que se produjera alguna calamidad, catástrofes o desgracia pública (...) las medidas conducentes a la protección, asistencia y seguridad de las personas, bienes y lugares afectables”*, dando inmediata cuenta al Gobierno *“para que éste resuelva lo procedente”* (art. 17.1)⁷.

La Constitución de 1978 no hace referencia expresa a la protección civil, pero sí a *“los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública”*, que deberán regularse mediante Ley (art. 30.4). La mayor parte de los Estatutos de autonomía de primera generación no incluyeron la protección civil entre las materias de competencia de las nuevas Comunidades. Sólo el de las Islas Baleares, desde su promulgación y el de Asturias, tras su reforma, la mencionaron⁸. El Tribunal Constitucional entendió que del silencio estatutario no se podía extraer sin más la conclusión de que se trataba de una competencia estatal por aplicación de la cláusula residual del artículo 149.3. Según el TC, aunque la materia está ligada a la competencia estatal sobre “seguridad pública”, existe una concurrencia competencial con las Comunidades Autónomas. Algunos de los nuevos Estatutos parecen desconocer esa concurrencia cuando la configuran como exclusiva de la respectiva Comunidad. Esto no afecta, obviamente, al concepto de protección civil, que, como hemos visto, tiene hondas raíces en el Derecho his-

tórico. La confluencia de esas raíces explica, seguramente, la enorme amplitud del concepto. En el Capítulo dedicado a la legislación autonómica explicaremos con más detalle el fundamento de las competencias de las Comunidades Autónomas en esta materia.

En resumen, la legislación histórica pone de relieve que el concepto moderno de protección civil, con otras denominaciones (socorro en casos de desgracias públicas, defensa pasiva)⁹, ha estado siempre ligado a la seguridad de personas y bienes y, por tanto, al concepto más amplio de seguridad pública, que es una función esencial de los poderes públicos. Esa vinculación confirma la corrección del planteamiento competencial hecho por el TC, como se verá después. Posteriormente, en el marco del Derecho Internacional humanitario, se agregó otra faceta consistente en la protección de la población civil en situaciones de guerra o de ocupación militar de un territorio. Sin embargo, la regulación legal postconstitucional (Ley de Protección Civil de 1985 y legislación autonómica) ha optado por configurar esta materia como un “servicio” o tarea civil, competencia de las Autoridades civiles de las diferentes esferas territoriales. Ello sin perjuicio de la colaboración de las Fuerzas Armadas, una de cuyas misiones es ahora la intervención en situaciones de emergencia derivadas de catástrofes o calamidades públicas que nada tienen que ver con operaciones militares o conflictos armados. Ésta puede considerarse como la última y más reciente dimensión del concepto de protección civil.

2. OBJETIVOS

Los objetivos del proyecto son, en síntesis, lo que se reflejan en su estructura, que se articula en torno a los siguientes epígrafes:

I. Política de la Unión Europea en materia de protección civil.

II. Concepto jurídico de protección civil y distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

III. Legislación estatal (Ley de Protección Civil de 1985, Norma Básica de Protección Civil de 1992 y leyes que inciden sobre esta materia desde otras perspectivas: leyes orgánicas reguladoras de los estados de alarma, excepción y sitio, seguridad ciudadana, defensa nacional, cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado) y la organización administrativa en esta esfera territorial.

IV. Legislación autonómica, exponiendo la situación normativa en cada Comunidad y en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y haciendo una síntesis que ponga de relieve las analogías y diferencias existentes, así como las carencias y los problemas de aplicación que se hayan suscitado.

⁶ El art. 101 de la propia LEF regula las requisas militares en tiempo de guerra.

⁷ En el marco de esta Ley tenían la consideración de autoridades gubernativas, bajo la dirección del Gobierno, el Ministro de la Gobernación, los Gobernadores civiles y los Alcaldes (art 3º).

⁸ El Estatuto de las Islas Baleares (LO 2/1983) incluyó la protección civil y emergencias entre las competencias de desarrollo legislativo y ejecución (art. 31.11). También el de Asturias (LO 7/1981), tras su reforma en 1999 (LO 1/1999) incluyó la protección civil entre las competencias de ejecución, junto con el salvamento marítimo (art. 12.11). Entre ambas fechas, los Estatutos de Ceuta y Melilla de 1995 incluyeron la protección civil entre las competencias de ejecución de ambas Ciudades Autónomas (art. 22.1.4º).

⁹ Pero no “defensa civil”, que, como hemos señalado, tenía un significado muy diferente (empleo de recursos no militares al servicio de la defensa nacional) en la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar.

3. MATERIALES Y METODOLOGÍA

El estudio se ha basado en los materiales legislativos, jurisprudenciales y doctrinales previamente recopilados tanto en el ámbito estatal como en el autonómico. No hay mucha literatura jurídica sobre la materia en el ámbito español, por lo que se han manejado con preferencia las fuentes normativas.

Se ha procurado contrastar la norma con la realidad, en los encuentros celebrados con los responsables de las tres grandes esferas territoriales a que ya se ha hecho referencia.

El método es eminentemente jurídico, en coherencia con la formación de los autores, pero se ha intentado conocer el trasfondo técnico imprescindible para un adecuado funcionamiento de los servicios de protección civil (normalización técnica, redes de comunicación, etc.).

4. RESULTADOS Y CONCLUSIONES

4.1. Sobre el concepto de protección civil

1. La Constitución de 1978 no hace referencia a la protección civil, pero sí a *“los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública”* (art. 30.4). Aparentemente no hay un derecho a la protección civil, pero sí el deber de colaborar en ella en los términos que establezca la ley. Ese deber alcanza no sólo a los ciudadanos *“stricto sensu”*, sino a todas las personas que puedan prestar ayuda en la situación de que se trate. La Ley estatal 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil (citada en adelante como LPC) vincula esta materia a la *“seguridad pública”*, como había hecho un año antes el Tribunal Constitucional. Algunas leyes autonómicas recientes intentan superar la concepción de la protección civil ligada a las situaciones de emergencia o calamidad pública (así, la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de protección ciudadana de Castilla y León apunta un concepto más amplio de protección civil *“no vinculado a las situaciones de catástrofe o calamidad, sino a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos”* (E. de M.). Este concepto es tan amplio, que resulta difícil de manejar. La mayor parte de las leyes autonómicas siguen configurando la protección civil como protección de personas y bienes ante situaciones de emergencia colectiva, en la línea tradicional.

2. El concepto de protección civil está estrechamente vinculado a los de *“seguridad”* (o seguridad pública), por una parte y al de *“emergencia”*, por otra. En principio, la protección civil es sólo una parte de la seguridad pública y así se configura en algunas leyes autonómicas (Cataluña), pero también tiene por objeto sólo una parte de las emergencias: las denominadas *“extraordinarias”* (catástrofes o calamidades públicas), ya que las *“ordinarias”* se atienden por los servicios respectivos (sanitarios, bomberos, etc.), sin activación de los mecanismos de protección

civil. Esto explica que algunas leyes autonómicas hayan preferido la denominación de *“emergencia”*, por ser más amplia que la de protección civil y permitir una regulación sistemática de estas situaciones. La emergencia *“ordinaria”* se podría considerar equivalente a la *“urgencia”*, aunque esta equivalencia no es explícita en la mayor parte de las leyes autonómicas. A este respecto, es útil la comparación con la distinción entre *“urgencia”* y *“emergencia”* en la legislación de contratos del sector público. En la Ley vigente hay dos conceptos distintos de *“urgencia”*, uno de los cuales es la urgencia *“imperiosa”*, que se podría identificar con la emergencia *“ordinaria”* de la legislación autonómica de protección civil. El concepto de emergencia sería el mismo en ambas legislaciones y el de urgencia de la LCSP haría referencia a supuestos que están fuera de aquélla porque no son *“emergencias”*.

4.2. Sobre la legislación y organización estatal

1. La LPC concibe la protección civil como un servicio público cuya competencia corresponde a la Administración Civil del Estado y, en los términos establecidos en ella, a las restantes Administraciones Públicas. La peculiaridad de la protección civil como servicio público es que no se debe instrumentar mediante la creación de nuevas estructuras específicas sino mediante la coordinación de las existentes relacionadas con la emergencia que se trate de afrontar. Otra peculiaridad es la importancia de la autoprotección, pues no se trata sólo de que los ciudadanos alcancen la protección de los poderes públicos, sino que hay que procurar que ellos estén preparados para alcanzar por sí mismos tal protección. Para ello es fundamental la labor preventiva e informativa, así como la imposición de deberes legales en el marco del artículo 30.4 CE. Una tercera y notable peculiaridad es la colaboración permanente en estas tareas de organizaciones no gubernamentales, señaladamente, la Cruz Roja.

2. La terminología legal no es muy precisa al delimitar los sujetos obligados al cumplimiento de estos deberes. En ocasiones se refiere a los *“ciudadanos”* y en otras a los *“residentes”*, término obviamente más amplio que el anterior, pero que también puede resultar restrictivo si sólo se considera aplicable a residentes de derecho, excluyendo a los de hecho e, incluso, a los ilegales. En las tareas de protección civil deben colaborar todas las personas aptas para ello, con independencia de que sean ciudadanos o residentes. No es un problema de estatuto jurídico sino de aptitud física. No todos los ciudadanos deberían estar obligados a colaborar en las tareas de protección civil, aunque sean ciudadanos o residentes (típicamente, las personas de edad avanzada) y, a la inversa, deben colaborar en ellas quienes no sean ciudadanos o residentes y tengan aptitud para ello. La prudencia y el sentido común deberían ser criterio suficiente para acotar en cada caso el alcance de esta obligación.

3. En la LPC la competencia de las entidades locales queda bastante diluida, puesto que sus facultades planifi-

cadoras quedan supeditadas a lo que establezca la planificación territorial de ámbito superior. Esta limitación no parece haber impedido en la práctica a los Municipios la aprobación de planes de protección civil en su ámbito respectivo. La propia LPC prevé la existencia de planes municipales, insulares y provinciales, sin otra limitación que su “homologación”, consistente en la comprobación de que se ajustan al contenido y criterios de la Norma Básica (art. 10). Esta exigencia de homologación afecta también a los planes autonómicos, por lo que sería tachada de inconstitucional. El TC la consideró admisible siempre que se configure como un control técnico y de legalidad.

4. Conforme a la Ley Orgánica 4/1981, reguladora de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio, la declaración del estado de alarma estará justificada cuando una situación de emergencia revista una gravedad extraordinaria, de modo que no pueda ser afrontada con “*los poderes ordinarios de las autoridades competentes*”. La construcción jurídica de estas situaciones no es nada fácil, ante la insuficiencia del dualismo normalidad-excepcionalidad. Las situaciones en que entra en juego la protección civil son siempre “de emergencia” y, por ello, suponen una quiebra de la “normalidad”. Es evidente que hay situaciones de emergencia que se pueden considerar “normales” (accidentes de tráfico, incendios urbanos o forestales, inundaciones menores), frente a otras que son, en sí mismas, extraordinarias (terremotos o maremotos). Pero las emergencias del primer grupo pueden adquirir la consideración de extraordinarias por su magnitud, su intensidad o, sencillamente, la falta de medios adecuados para afrontarlas. De ahí que no sea posible establecer una tipología rígida de las situaciones de emergencia y sus consecuencias jurídicas. Las que en circunstancias “normales” se abordan con los mecanismos ordinarios de la protección civil, pueden justificar la declaración del estado de alarma, cuando esos mecanismos no sean suficientes. Pero también puede ocurrir que no se acuda a esa declaración precisamente para no crear más alarma entre la población, lo que relativiza por completo el concepto indeterminado de *alteraciones graves de la normalidad*.

5. Llama la atención que la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana de 1992 mantenga una concepción estrecha de la seguridad ciudadana, como mantenimiento del orden público, cuando ya se había aprobado la LPC en 1985 y el TC había vinculado esta materia a la competencia estatal en materia de seguridad pública. Se podría objetar que este concepto es más amplio que el de seguridad ciudadana, pero, aunque así fuera, no está justificado excluir de este último toda referencia a la protección civil. La citada Ley Orgánica no utiliza ni una sola vez esta expresión. En cambio, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado les asigna, entre otras funciones, la de “*colaborar con los servicios de protección civil en los casos de grave riesgo, catástrofe, o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de protección civil*”.

6. La LPC ha cumplido una función importante en cuanto ha implantado la consideración de la protección civil como un “sistema” público y ha servido de referencia y apoyo a la aprobación de los planes de protección civil, tanto territoriales como sectoriales. Sin embargo, parece hoy claramente superada. Se tienen noticias de que está en preparación una nueva ley de protección civil en el seno del Ministerio del Interior, pero no hemos podido acceder a sus borradores. Parece que se han redactado unas bases que han sido consensuadas con las Comunidades Autónomas y que el Gobierno tiene la intención de tramitar el proyecto en los próximos meses.

4.3. Sobre la legislación y organización autonómica

4.3.1. La situación en el plano normativo

1. La mayor parte de las Comunidades Autónomas se han dotado de una normativa propia en materia de protección civil o gestión de emergencias. No la tienen Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia. Tampoco Ceuta y Melilla, que carecen de potestad legislativa. Asturias y Madrid han dictado leyes para la regulación del servicio de emergencias 112. Ante el silencio de casi todos los Estatutos de la primera generación (salvo el de las Islas Baleares), el fundamento competencial de esas leyes se encuentra en los títulos sectoriales relativos a las materias en que se producen las situaciones de emergencia (montes, sanidad, carreteras, etc.).

2. Todas las leyes autonómicas vigentes en materia de protección civil o de gestión de emergencias son anteriores a los nuevos Estatutos, cuya aplicación no parece previsible que aporte modificaciones sustanciales al “*status quo*”, ya que, si bien han reforzado la competencia autonómica (hasta el punto de configurarla, incorrectamente, como exclusiva), no pueden afectar a las competencias estatales del artículo 149.1 CE. Las modificaciones de la situación actual podrían derivar más bien de la posible reforma de la LPC.

3. La estructura de las leyes autonómicas es bastante similar y se ajusta al siguiente esquema: a) disposiciones generales sobre el sistema de protección civil; b) derechos y deberes de los ciudadanos; c) clases de planes, contenido y elaboración; d) activación de los planes o gestión operativa de las emergencias; e) organización administrativa y competencias, incluyendo la Comisión de Protección Civil o Emergencias de la Comunidad Autónoma, como órgano de coordinación y cooperación y el servicio 112, como centro de gestión operativa; f) infracciones y sanciones.

4. Casi todas las leyes dictadas contienen disposiciones sobre el voluntariado de protección civil, aunque con diferente encaje sistemático (en ocasiones, en los derechos y deberes, en otras, en la organización y en algunas, en un título o capítulo específico). A este respecto, hay que tener en cuenta la existencia de leyes generales de voluntariado social, que regulan la colaboración ciuda-

dana desinteresada en cualquier ámbito de interés general, no sólo la protección civil.

5. Algunas leyes establecen regímenes distintos en función de la gravedad de la situación (catástrofes o calamidades y emergencias ordinarias o no calamitosas) o hacen referencia a los mecanismos de financiación, aunque sin arbitrar cauces específicos (salvo Cataluña, Navarra y Galicia). Muchas de ellas, tras la regulación general de la protección civil y la gestión de emergencias, dedican atención especial al régimen de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento, articulando las competencias municipales con las autonómicas en ambas materias. Otras Comunidades, en cambio, han regulado estas materias en leyes específicas (en particular sobre incendios forestales), que desbordan la perspectiva de la protección civil.

6. En el segundo escalón normativo, el de la planificación territorial, hay homogeneidad, ya que todas las Comunidades cuentan con un plan territorial de protección civil, aprobado conforme a la LPC y la Norma Básica de Protección Civil, casi siempre con anterioridad a la vigencia de su legislación propia, que, en ocasiones regula esos instrumentos y en otras no lo ha considerado necesario, remitiéndose a la regulación estatal. Estos planes son el principal instrumento de coordinación en la materia, como se indica más adelante.

4.3.2. Concepción de la protección civil como sistema o servicio público

1. En la legislación autonómica el concepto de “protección civil” está estrechamente vinculado a los de “seguridad” (o seguridad pública), por una parte y al de “emergencia”, por otra. El manejo de estas expresiones no siempre se hace con suficiente precisión, lo que da lugar a equívocos con la consiguiente dificultad de comprensión del significado. En principio, la protección civil es sólo una parte de la seguridad pública y así se configura en algunas leyes autonómicas (Cataluña), pero también tiene por objeto sólo una parte de las emergencias: las denominadas “extraordinarias” (catástrofes o calamidades públicas), ya que las “ordinarias” se atienden por los servicios respectivos (sanitarios, bomberos, etc.), sin activación de los mecanismos de protección civil. Esto explica que algunas leyes autonómicas hayan preferido la denominación de “emergencia”, por ser más amplia que la de protección civil y permitir una regulación sistemática de estas situaciones. La emergencia “ordinaria” se podría considerar equivalente a la “urgencia”, aunque esta equivalencia no es explícita en la mayor parte de las leyes autonómicas.

2. A este respecto, puede ser útil la comparación con la distinción entre “urgencia” y “emergencia” en la legislación de contratos del sector público. En la Ley vigente hay dos conceptos distintos de “urgencia”. Por una parte, al regular el expediente de contratación, se permite la tramitación “urgente” de los que respondan a “una necesidad inaplazable” o “cuya adjudicación sea preciso ace-

lerar por razones de interés público” (art. 96 LCSP). La tramitación urgencia consiste en que estos expedientes tienen preferencia y los plazos se reducen a la mitad. Se distingue de la tramitación “de emergencia” aplicable “cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional”. En estos casos el órgano de contratación puede “ordenar la ejecución de lo necesario” sin obligación de tramitar expediente administrativo (art. 97 LCSP). Sin embargo, la propia Ley identifica una situación intermedia entre la urgencia y la emergencia descritas, al permitir la aplicación del procedimiento negociado “cuando una imperiosa urgencia, resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, demande una pronta ejecución del contrato que no pueda lograrse mediante la aplicación de la tramitación de urgencia regulada en el artículo 96” (art. 154.e LCSP). En un intento de trazar un paralelismo se podría identificar esta urgencia “imperiosa” con la emergencia “ordinaria” de la legislación autonómica de protección civil. El concepto de emergencia sería el mismo en ambas legislaciones y el de urgencia de la LCSP haría referencia a supuestos que están fuera de aquélla porque no son “emergencias”.

3. La terminología utilizada tiene su reflejo en la concepción de la protección civil como sistema o servicio público. Se recordará que la LPC la configura como un “sistema” público, basado en la coordinación. La primera ley autonómica, que fue la vasca de 1996, se propone la regulación de un “sistema de gestión de emergencias integrado y compatible”. Esta denominación se ha impuesto en la legislación autonómica, quizá porque era menos conflictiva que la de protección civil en el plano competencial (al haber ligado el TC esta materia a la competencia estatal sobre seguridad pública), pero también por su alcance comprensivo de todas las emergencias, tanto las ordinarias como las extraordinarias, que son las típicas de la protección civil.

4. La configuración de la gestión de las emergencias como “sistema público” suscita de inmediato el paralelismo con otros con los que tiene evidentes conexiones (como el sistema nacional de salud o el sistema público de seguridad). La idea de sistema implica la integración de medios personales y materiales para una actuación planificada y coordinada. Es compatible con la calificación de la gestión de emergencias como servicio público, incluso “esencial” (Galicia). Esa calificación se atribuye específicamente en todas las Comunidades a la gestión de las emergencias a través del teléfono 112, que es un servicio de titularidad pública (autonómica), aunque hay variantes en cuanto a las posibilidades de gestión. En algunas Comunidades (Andalucía, Asturias) la gestión ha de ser siempre directa, mientras que otras admiten también la indirecta (Aragón, Cantabria).

5. Algunas leyes (Castilla y León, Comunidad valenciana) manejan el concepto de “servicios de asistencia

ciudadana”, que clasifican en esenciales y complementarios. La Ley valenciana traza el criterio de distinción en función de la titularidad pública o privada de la actividad, mientras que la castellano leonesa, con criterio menos preciso, considera servicios esenciales los de titularidad pública, gestionados directa o indirectamente, que deben estar permanentemente disponibles en situaciones de emergencia, mientras que los complementarios son los que se movilizan “*complementando la intervención de los servicios esenciales*” (en definitiva, son esenciales los esenciales y complementarios, los complementarios).

6. En rigor, no es lo mismo el “sistema” que el “servicio público” de protección civil. En cuanto “sistema”, la protección civil integra una serie de servicios, como los que acabamos de mencionar, que pueden ser calificados de “públicos” en el sentido amplio de esta expresión, siendo, desde luego, aplicable esa calificación a los que sean de titularidad pública. Entre ellos puede identificarse la existencia de servicios específicos de protección civil prestados por los órganos administrativos con competencias en esta materia (como el teléfono de emergencias 112), sin perjuicio de que haya otros también integrados en el “sistema” de protección civil, pero que no tienen esa competencia específica (por ejemplo, los servicios sanitarios o policiales). Del mismo modo, el propio “sistema” de protección civil se integra en otros más amplios como el “sistema” de seguridad pública. A este respecto, sería conveniente que las futuras leyes autonómicas tengan un armazón conceptual más preciso.

4.3.3. Organización administrativa

1. En este aspecto, la normativa autonómica ha seguido la pauta de la organización estatal, por lo que atribuye la competencia al Departamento o Consejería competente en materia de “interior”, bien con esa denominación, bien con la tradicional de “gobernación”, bien en “presidencia”, “administraciones públicas” u otras combinaciones más complejas en función de la estructura departamental existente (por ejemplo, Presidencia, Justicia e Igualdad, en Asturias o Política Territorial, Justicia e Interior en Aragón). En algunas de ellas, hay un Centro directivo específico (Dirección General de Protección Civil o de Emergencias o de ambas), en otras se vincula a la seguridad (Dirección General de Seguridad y Emergencias en Canarias), mientras que en un tercer grupo la materia está diluida en un Centro Directivo de competencia genérica (Dirección General de Interior o equivalente). En la Comunidad valenciana se vincula a la prevención y extinción de incendios. Los casos más llamativos son, quizá, los de Extremadura y La Rioja en que las competencias de protección civil están atribuidas a una amplísima Dirección General de Justicia e Interior y diluidas en ella.

2. Algunas Comunidades (Castilla y León, Galicia, Navarra) han creado “agencias” para la gestión de las emergencias (en Castilla y León la agencia tiene también competencias sobre “consumo”, lo que resulta bastante sorprendente). La gestión del teléfono 112, que está con-

siderado servicio público esencial, como ya hemos señalado, adopta distintas modalidades, en algunos casos con la creación de una entidad personificada. Este servicio de gestión de emergencias (creado en virtud de la Decisión 91/393/CEE, del Consejo, de 29 de julio de 1991) no asume la prestación material de la asistencia requerida por los ciudadanos, que corresponderá a las administraciones y entidades competentes por razón de la materia.

3. En conjunto, se tiene la impresión de que las estructuras autonómicas de protección civil son muy entecas, aunque en los últimos años empieza a detectarse una mayor sensibilidad mediante la creación de Centros Directivos o de Agencias con esa competencia específica. Esta situación no es necesariamente preocupante. Conviene recordar que el “sistema” de protección civil o de gestión de emergencias no requiere la creación de grandes estructuras “*ad hoc*”, sino que exige fundamentalmente una dirección unitaria y coordinación de servicios sectoriales con sus medios personales y materiales. Lo que importa es que esos servicios sectoriales (sanitarios, contra incendios, etc.), dondequiera que estén encuadrados, cuenten con medios suficientes y tengan una capacidad de respuesta adecuada. Las labores de protección civil deben estar en manos de profesionales. La colaboración de los voluntarios (como la de los vecinos y familiares, que desempeña un papel clave en los primeros momentos de la emergencia) no debe asumir un protagonismo que no le corresponde, como ocurrió en el lamentable caso del Prestige, en que los voluntarios tuvieron que suplir con su labor la carencia de unos servicios públicos de protección civil.

4.3.4. Actuaciones de protección civil, en especial, la planificación

1. La intervención de los poderes públicos (y también de los sujetos privados) se concreta en una serie de actividades (denominadas, en general, “actuaciones de protección civil”), que se articulan como una secuencia: a) previsión; b) prevención; c) planificación; d) intervención, y e) rehabilitación. Este esquema (con matices terminológicos irrelevantes) se refleja en la práctica totalidad de las leyes autonómicas.

La **previsión** se concreta, en sustancia, en la elaboración de mapas de riesgos, que deben ser tenidos en cuenta en los planes de protección civil y también en los de ordenación territorial y urbanística.

La **prevención** (cuya distinción conceptual con la previsión no es clara, lo que explica que a veces se refundan) consiste en la reducción de riesgos, mediante la capacitación de los servicios operativos, la formación y colaboración de la población y la adopción de medidas de autoprotección por los titulares de centros, establecimientos y dependencias que realicen actividades susceptibles de generar riesgo (que deberán estar catalogadas).

La **planificación** se instrumenta mediante planes de emergencia, de tres tipos: territoriales, especiales y espe-

cíficos o sectoriales, a los que hay que añadir los planes de autoprotección, que deben elaborar los titulares de los establecimientos o instalaciones susceptibles de generar riesgos. El esquema de planificación es el de la LPC, que han mantenido las leyes autonómicas. El instrumento más importante es el Plan Territorial de protección civil (o emergencias) de la respectiva Comunidad Autónoma, que cumple la función de plan director para el resto de los planes territoriales (municipales y supramunicipales) y especiales. Todas lo tienen aprobado.

La **intervención** consiste en la activación del plan, que supone la movilización de los servicios y recursos disponibles y la atribución del mando único al director del plan, que suele ser el titular de la Dirección General o de la Consejería competente en la materia. En las emergencias más graves, algunas leyes autonómicas atribuyen el mando único al Presidente de la Comunidad.

Finalmente, la **rehabilitación** tiene por objeto el restablecimiento de los servicios esenciales y la adopción de las medidas necesarias para la recuperación de la normalidad, pudiendo elaborarse planes de recuperación.

2. En todas las Comunidades, la **gestión y atención de las emergencias** se lleva a cabo a través del teléfono 112, que, como ya hemos señalado, es un servicio público gestionado directa o indirectamente, según las previsiones de la legislación respectiva, bajo la dirección y control del Departamento competente en materia de protección civil.

4.3.5. Relaciones interadministrativas: cooperación y coordinación

1. Como ocurre en cualquier otro ámbito de la acción pública, en materia de protección civil la necesidad de coordinación se suscita en dos niveles: normativo o planificador y operativo o ejecutivo. La índole de la materia y la concurrencia competencial inherente, que exige la integración en un "sistema" de tareas y funciones atribuidas a diferentes esferas territoriales y, dentro de cada una de ellas, a una pluralidad de organismos sectoriales, acentúa las exigencias de cooperación y coordinación. Lógicamente, las relaciones interadministrativas en materia de protección civil están presididas por los principios aplicables con carácter general conforme a la LRJPAC y la LBRL (lealtad institucional, coordinación, colaboración, solidaridad y eficacia). A todos ellos hacen referencia las leyes autonómicas que hemos reseñado, con matices que no afectan a lo esencial.

2. Especial importancia tiene en este ámbito el **principio de subsidiariedad**, que se aplica de la forma siguiente. Detectada una situación de emergencia, corresponde a la autoridad municipal la responsabilidad primaria de la adopción de las medidas necesarias y adecuadas para afrontarla. Cuando la naturaleza o extensión del riesgo, el alcance de la situación de emergencia o los servicios y recursos a movilizar excedan de los previstos en su correspondiente plan, se activará el plan territorial más amplio conforme a las necesidades de la emergencia. La aplicación de este principio se refleja en la identificación de los distintos grados o niveles de emergencia (0, 1, 2 y

3) que establecen los planes de protección civil, de acuerdo con la Norma Básica estatal de 1992. Estos planes son los instrumentos normativos de coordinación más importantes, en particular, el plan territorial de protección civil (o de gestión de emergencias) de la Comunidad Autónoma. El órgano más importante de colaboración (más que de coordinación) es la Comisión de Protección Civil de la Comunidad Autónoma.

3. Las técnicas de cooperación son, con mayor o menor grado de concreción, las previstas en la legislación administrativa general:

- deberes de información y asistencia activa
- informes preceptivos pero no vinculantes (en el procedimiento de elaboración de los planes de ordenación territorial y urbanística)
- órganos de colaboración (el más importante, es la comisión de protección civil de la Comunidad Autónoma)
- convenios o acuerdos de cooperación: a) entre municipios para evitar duplicar servicios; b) entre Comunidades Autónomas, en especial, con las limítrofes, para afrontar emergencias conjuntas que no sean de interés nacional (Aragón, Castilla y León, Navarra); c) de colaboración entre los Centros de emergencia y los servicios sectoriales; d) para la elaboración de protocolos de actuación; e) para la elaboración de planes de recuperación.
- consorcios (en materia de prevención y extinción de incendios).

4. Las técnicas de coordinación más importantes, además de los planes, son:

- Homologación de planes por la comisión de protección civil de la Comunidad Autónoma.
- Centros de coordinación operativa, directores de la emergencia o del plan en caso de activación.
- Servicios autonómicos del 112.
- Informes vinculantes de los planes de ordenación territorial y urbanística para la prevención de riesgos.

4.3.6. Coordinación con el planeamiento territorial y urbanístico

1. Esta cuestión merece ser subrayada, porque el examen de la legislación autonómica de protección civil y gestión de emergencia pone de relieve la importancia de que los mapas de riesgo elaborados en el marco de dichas actuaciones tengan su reflejo en el planeamiento territorial y urbanístico. Casi todas las leyes autonómicas han previsto la intervención por vía de informe de los órganos de protección civil en el procedimiento de elaboración de los citados planes. Pero hay diferencias importantes en cuanto a la intensidad de esa intervención y, por tanto, en cuanto a la naturaleza del informe. En algunas Comunidades es meramente facultativo (Galicia), en otras es preceptivo pero no vinculante (Cantabria) y en un tercer grupo de Comunidades tiene carácter vinculante cuando desaconseje un aprovechamiento urbanístico por los riesgos para la seguridad

de las personas, los bienes o el medio ambiente (Aragón, Baleares, Navarra). En esta Comunidad foral, el plan territorial de protección civil tiene la consideración de instrumento de ordenación territorial a los efectos de lo dispuesto en la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, lo que refuerza la articulación entre ambos conjuntos normativos.

2. En algunas Comunidades la legislación urbanística propia prohíbe la urbanización de terrenos afectados por riesgos naturales o tecnológicos. Así en Cataluña, el Reglamento de la Ley de Urbanismo dispone que *“El planeamiento urbanístico y su ejecución tienen que permitir alcanzar unos niveles adecuados de protección frente a los riesgos naturales y tecnológicos y tienen que preservar de la urbanización y la edificación las zonas de riesgo para la seguridad y el bienestar de las personas que, de acuerdo con la normativa sectorial aplicable, sean totalmente incompatibles con su urbanización o edificación, salvo que se prevea la ejecución de obras vinculadas a la protección y la prevención de los riesgos”*. Esta disposición es coherente con el criterio de clasificación como no urbanizables de los suelos afectados por riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, que ya esta establecía la Ley estatal 6/1998, de régimen del suelo y valoraciones, y se mantiene como determinante de la situación básica de suelo rural en la Ley de Suelo vigente (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio).

4.3.7. Financiación

1. Algunas leyes autonómicas incluyen un título o capítulo sobre esta materia, si bien el contenido no suele pasar de ser un simple recordatorio de los mecanismos generales de financiación de los servicios públicos. En algún caso, se prevé el establecimiento de tasas en contraprestación de estos servicios (Castilla y León, Navarra, Galicia), pero hasta ahora sólo se han establecido con un alcance muy limitado (en Galicia, por *“homologación de planes de autoprotección privada y de sus modificaciones y revisiones”* y por *“control del estado de las medidas y medios de autoprotección”*).

2. Lo más llamativo es, quizá, el establecimiento de contribuciones especiales que recaen sobre los beneficiarios potenciales de estos servicios, en particular el de prevención y extinción de incendios. Hay dos ejemplos de interés. Uno es el “gravamen” de la legislación catalana, que pesa sobre los elementos patrimoniales que se determinan afectos a las actividades de las que pueda derivar la activación de planes de protección civil y situados en el territorio de Cataluña. El producto de la recaudación del gravamen debe destinarse íntegramente a financiar las actividades de protección civil (arts. 58 y 59). No se dice expresamente que se trate de una contribución especial, pero sí que tiene naturaleza tributaria. El otro supuesto es la contribución especial (con esa denominación expresa) que se regula en la legislación navarra, cuyo hecho imponible es el beneficio derivado del mantenimiento del Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento de la Administración de la Comunidad Foral, al margen de la

utilización que se realice del mismo. La base imponible de la contribución especial será la totalidad del coste anual que suponga el Servicio, siendo sujetos pasivos los propietarios de los bienes protegidos frente al riesgo de incendio. Con esta configuración hay que preguntarse si no sería más correcta su consideración como tasa.

4.3.8. Voluntariado

Todas las leyes autonómicas de protección civil, con mayor o menor detalle, contienen disposiciones sobre el voluntariado, que se ajustan a un esquema común: fomento de esta modalidad de colaboración, obligación de que los voluntarios se agrupen en asociaciones (normalmente de ámbito municipal) e inscripción de estas agrupaciones en un registro autonómico. La colaboración de los voluntarios es desinteresada y no constituye relación laboral con la Administración. En general, se exige que los voluntarios acrediten su aptitud mediante la realización de cursos de formación y, en ocasiones, se exige también que cuenten con la cobertura de un seguro en el desempeño de estas funciones. Cuando la Comunidad tiene una legislación propia sobre el voluntariado, incluye siempre protección civil entre las áreas de interés general en que es admisible esta modalidad de colaboración.

4.3.9. Comentario final

La legislación autonómica de protección civil y gestión de emergencias parece bastante asentada en torno a los ejes expuestos. Hay diferencias conceptuales (más bien terminológicas), pero no afectan al esquema de actuación de los poderes públicos basado en la trilogía previsión, planificación, intervención. En el plano competencial, no parece que se puedan producir novedades significativas, ya que las Comunidades Autónomas actúan con plenitud de facultades en su ámbito (salvo para las emergencias declaradas de interés nacional), en el marco de la legislación estatal. La modificación de esta legislación podría, lógicamente alterar esa situación.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- J. OCHOA MONZÓ. *Riesgos mayores y protección civil*. Mc Graw Hill, Madrid 1999.
- J-BARCELONA LLOP. *La protección civil municipal*, Iustel, Madrid 2007.
- J.A. PASTOR RIDRUEJO, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 12ª edición, Tecnos, Madrid, 2008, pp. 642 y ss.
- V. ÁLVAREZ GARCÍA, *El concepto de necesidad en Derecho Público*, Civitas, Madrid 1996, pp. 72 y ss.

Conflicto de intereses

Los autores hemos recibido ayuda económica de FUNDACIÓN MAPFRE para la realización de este proyecto. No hemos firmado ningún acuerdo por el que vayamos a recibir beneficios u honorarios por parte de alguna entidad comercial o de FUNDACIÓN MAPFRE.