

El trabajo consta de tres partes. La primera explica el origen del concepto jurídico de protección civil y los criterios de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. La segunda hace una síntesis de la legislación estatal (tanto la Ley de Protección Civil de 1985 como las que inciden sobre esta materia desde otras perspectivas) y detalla la organización administrativa en esta esfera territorial. La tercera parte traza un cuadro comparado de la legislación autonómica, poniendo de relieve las analogías y diferencias existentes. Finalmente, se formulan algunas conclusiones sobre el estado de la cuestión.

Por **ÁNGEL MENENDEZ REXACH**. Catedrático de Derecho Administrativo. menendez.rexach@uam.es. **ANA DE MARCOS FERNÁNDEZ**. Profesora contratada de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid.

Régimen jurídico de la protección civil:

LEGISLACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA



Illustration: Stock

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 de Ginebra sobre «Protección a las víctimas de los conflictos armados internacionales». 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 siglo XIX, que incluían esta materia, con otra denominación, entre las competencias municipales.

En este artículo haremos, en primer lugar, unas precisiones conceptuales y,

a continuación, expondremos de forma sintética la regulación vigente en el ámbito estatal y autonómico.

Concepto de protección civil: evolución legislativa

Es opinión común¹ que la expresión «protección civil» se introduce en el ordenamiento jurídico español 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 competencias de la Subdirección General de Protección Civil), se introduciría la primera definición legal de la «protección civil»: «el conjunto de acciones encaminadas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de 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

(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.

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, como ya hemos apuntado, 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, 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, sobre 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.

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. 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, todavía vigente.

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 siglo XIX, que incluía 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 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 con-

junto en el que destaca la expresión «defensa pasiva», procedente de la normativa posterior a la Guerra Civil («policía urbana y rural; extinción de incendios, salvamento, defensa pasiva, 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 de 1954 (LEF), que la prevé en los supuestos

(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, 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, p. 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 fuerzas 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.

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, salvo el de Baleares y el del Principado de Asturias

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 ya citada 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 que adoptaran, «en los casos en que se produjera alguna calamidad, catástrofe 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). Los deberes de los ciudadanos en situaciones de emergencia son distintos de sus obligaciones militares (art. 30.2 de la Constitución), que se enmarcan en el deber genérico de defender a España (art. 30.1 del propio texto constitucional). Aquéllos se refieren, por tanto, a situaciones críticas en tiempo de paz.

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 (sentencia 123/1984), 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 histórico. La confluencia de esas raíces explica, seguramente, la enorme amplitud del concepto.

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. 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.

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.). El objeto de la Ley es «la ordenación y regulación de las actuaciones y actividades dirigidas a la protección de las personas frente a los riesgos derivados de fenómenos naturales, tecnológicos o sociales», para lo que «se crea como un servicio público el sistema de protección ciudadana de la Comunidad de Cas-

(6) El artículo 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.

tilla y León» (art. 1º). Este concepto es tan amplio que resulta difícil de manejar.

Sin embargo, 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. Los nuevos estatutos de autonomía aprobados en 2006 y 2007 han mantenido el concepto «tradicional» de protección civil, ligado a las situaciones de emergencia, si bien han incluido esta materia entre las de competencia exclusiva de la respectiva comunidad, aunque se trate de una falsa exclusividad, ya que se enmarca en la competencia estatal sobre seguridad pública. De ahí que otros estatutos la hayan incluido entre las competencias de desarrollo legislativo y ejecución, lo que seguramente es más conforme al alcance real de esta competencia.

Legislación y organización estatal

Ley de Protección Civil

La regulación básica se contiene en la **Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil** (citada en adelante como LPC), que vincula esta materia a la «seguridad pública», como había hecho un año antes el TC. Partiendo de su consideración como «protección física de las personas y de los bienes, en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en la que la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masivamente» (Exposición de Motivos I, párrafo primero), la configura como «un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes Administraciones Públicas, así como los ciudadanos mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración vo-

luntaria» (art. 1.2). No obstante, hay que reconocer que la distinción entre el tiempo de paz y de guerra se difumina ante las modernas formas de terrorismo y el dato de que la protección civil debe activarse ante cualquier situación de emergencia que lo requiera, con independencia de sus causas¹⁰. Es una tarea o función atribuida a la Administración civil (con la colaboración, en su caso, de las FAS), que debe activarse en cualquier situación de riesgo colectivo, sin necesidad de declarar la existencia de una situación excepcional (estados de alarma, excepción o sitio). En otras palabras, la protección civil es la respuesta «normal» de los poderes públicos a situaciones de emergencia. Cuando esa respuesta sea insuficiente, se podrá declarar la situación excepcional. En estas situaciones excepcionales no desaparece la protección civil como función pública, pero «quedará sometida, en todas sus actuaciones, a las autoridades competentes en cada caso, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio» (art. 3.1 LPC). Conforme a esta Ley Orgánica, 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». Estas situaciones excepcionales quedan fuera del ámbito del presente estudio.

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.

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.

(10) No obstante, el dulcismo guerra-paz está presente en diversos lugares de la LPC. Así, en el art. 1.3 (objeto de la protección civil «en caso de guerra»), art. 2 (colaboración de las FAS «en tiempo de paz»), art. 3 (movilización por «causa de guerra») y en la adicional tercera, según la cual «el Gobierno creará la red de alarma nacional, dependiente de los órganos de Protección Civil del Estado, que a estos efectos se coordinarán con los órganos correspondientes del Ministerio de Defensa, para alertar a la población que pudiera resultar afectada por una emergencia que ocurra en caso de guerra o en tiempo de paz».



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

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, lo que explica que esté en preparación una nueva, si bien todavía no han trascendido sus borradores.

La Ley 2/1985, sobre Protección Civil, es la norma que contiene la regulación básica en esta materia, vinculando el concepto de protección civil al de «seguridad pública», como hizo el Tribunal Constitucional un año antes

La Norma Básica de Protección Civil

Las actuaciones a realizar en caso de emergencia deben preverse en los correspondientes planes territoriales (autonómicos, provinciales, municipales) o especiales (por sectores de actividad, tipos de emergencia o actividades concretas), que se deben ajustar a las directrices contenidas en la Norma Básica de Protección Civil, aprobada por Real Decreto 407/1992, de 24 de abril. La Norma Básica determina, en primer lugar, las emergencias en las que está presente el interés nacional, siguiendo fielmente la doctrina del Tribunal Constitucional. En concreto (art. 1.2):

- Las que requieran para la protección de personas y bienes la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio.
- Aquellas en las que sea necesario prever la coordinación de administraciones diversas porque afecten a varias comunidades autónomas y exijan una aportación de recursos a nivel supraautonómico.
- Las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección nacional de las Administraciones Públicas implicadas.

En estas situaciones, el ministro del Interior podrá declarar la emergencia de interés nacional, bien por propia iniciativa o a instancia de las comunidades autónomas o de los delegados del Gobierno en las mismas. Esta declaración implicará que las autoridades correspondientes dispongan la aplicación de sus planes territoriales (de comunidad autónoma, provinciales, supramunicipales, insulares y municipales) o especiales, según los casos, correspondiendo al Estado la direc-

ción y coordinación de todas las actuaciones (art. 9).

El núcleo de la Norma Básica está constituido por la regulación de los planes de protección civil. Se entiende por tal «la previsión del marco orgánico-funcional y de los mecanismos que permiten la movilización de los recursos humanos y materiales necesarios para la protección de personas y bienes en caso de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública, así como el esquema de coordinación entre las distintas Administraciones Públicas llamadas a intervenir» (art. 1.3). Los planes pueden ser territoriales (autonómicos, provinciales, municipales) o especiales (por sectores de actividad, tipos de emergencia o actividades concretas).

Las competencias para la aprobación de los planes se distribuyen en la forma siguiente ¹¹:

- Corresponde al Gobierno aprobar, a propuesta del ministro del Interior y previo informe de la Comisión Nacional de Protección Civil, los planes básicos y los planes especiales de ámbito estatal, así como las directrices básicas para la elaboración de dichos planes especiales.
- Las comunidades autónomas elaborarán y aprobarán sus correspondientes planes territoriales, así como los planes especiales cuyo ámbito territorial de aplicación no exceda del de la propia comunidad autónoma. Estos planes autonómicos deberán ser homologados por la Comisión Nacional de Protección Civil.

(11) Artículos 10 y 11 LPC y apartado 8 de la Norma Básica de Protección Civil.

- Las entidades locales elaborarán y aprobarán, cuando proceda y según el marco de planificación establecido en cada ámbito territorial, sus correspondientes planes territoriales de protección civil, que deberán ser homologados por la Comisión de Protección Civil de la respectiva comunidad.

Organización

La organización central de la protección civil se encuadra en el Gobierno y en el Ministerio del Interior. El Gobierno actúa en esta materia a través del Consejo de Ministros y de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis. En la Presidencia del Gobierno existe un Centro Nacional de Gestión de Crisis.

El sistema nacional de conducción de situaciones de crisis 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 ministro del Interior ostenta la superior autoridad en materia de protección civil. En el seno del Ministerio del Interior, el centro directivo de competencia más específica es la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, dependiente de la Subsecretaría de Interior y a la que corresponde el ejercicio de las competencias atribuidas al Ministerio del Interior en esta materia por la LPC y su normativa de desarrollo.

La Comisión Nacional de Protección Civil «es un órgano colegiado interministerial dependiente del Ministerio del Interior, que tiene por finalidad fundamental la de conseguir una adecuada coordinación entre los órganos de la Administración General del Estado y las Ad-

ministraciones de las comunidades autónomas, en materia de protección civil, para garantizar una eficaz actuación de los poderes públicos en orden al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública, y a la protección y socorro de personas y bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan»¹².

Legislación y organización autonómica

La situación normativa

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.).

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 *statu 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.

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.

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

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.

(12) Art. 1º del Real Decreto 967/2002, de 20 de septiembre, por el que se regula la composición y funciones de esta Comisión.

La mayoría de las comunidades autónomas se han dotado de una normativa propia en materia de protección civil, salvo Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Comunidad de Madrid y Región de Murcia, además de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla

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.

Concepción de la protección civil como sistema o servicio público

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.

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.

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).

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).

Organización administrativa

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

En los últimos años, las comunidades autónomas han comenzado a crear centros directivos o agencias con la competencia específica de protección civil

están atribuidas a una amplísima Dirección General de Justicia e Interior y diluidas en ella.

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 considerado 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.

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 desempeñan un papel clave en los primeros momentos de la emergencia) es muy loable, pero no debe recaer sobre ellos el peso de la actuación, asignándoles un protagonismo que no les es exigible, como ocurrió en el lamentable caso del *Prestige*.

Actuaciones de protección civil

La intervención de los poderes públicos (y también de los sujetos privados) se traduce 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 específicos o sectoriales, a los que hay que añadir los planes de autoprotección, que deben elab-



borar 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 autónoma.

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.

Relaciones interadministrativas: cooperación y coordinación

Como ocurre en cualquier otro ámbito de la acción pública, en materia de pro-

tección 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.

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.

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).

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.

Coordinación con el planeamiento territorial y urbanístico

Esta cuestión merece ser subrayada, porque el examen de la legislación autonómica de protección civil y gestión de emergencia pone de relieve la importan-

cia 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).

Financiación

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»).

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.

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.

Conclusiones

■ 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, para lo que es fundamental la labor preventiva e informativa, así como la imposición de deberes legales en el marco del artículo 30.4 de la Constitución. Una tercera y notable peculiaridad es la colaboración permanente en estas tareas de organizaciones no gubernamentales, señaladamente, la Cruz Roja.

■ 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. La prudencia y el sentido común deberían ser criterio suficiente para acotar en cada caso el alcance de esta obligación.

■ En la Ley de Protección Civil de 1985 la competencia de las entidades locales queda bastante diluida, puesto que sus facultades planificadoras quedan supe-
ditadas a lo que establezca la planificación territorial de ámbito superior. Sin embargo, esta limitación no parece haber impedido en la práctica a los municipios la aprobación de planes de protección civil en su ámbito respectivo. Esto es conforme con la citada Ley, que prevé la existencia de planes municipa-

les, 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).

■ 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. Sin embargo, parece hoy claramente superada, lo que explica que esté en preparación una nueva, si bien todavía no han trascendido sus borradores.

■ La legislación autonómica de protección civil y gestión de emergencias parece hoy bastante asentada. 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. ♦

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo ha sido financiado gracias a una ayuda a la investigación concedida por FUNDACIÓN MAPFRE.

PARA SABER MÁS

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