

DE LA PROTECCIÓN CIVIL A LA GESTIÓN DE EMERGENCIAS. LA EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO(*) (**)

MIGUEL JOSÉ IZU BELLOSO

SUMARIO: I. ANTECEDENTES: LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y LOS SERVICIOS DE INCENDIOS.– II. ANTECEDENTES: EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO: 1. Convenios de Ginebra. 2. Tratados de La Haya. 3. La protección civil en los Convenios de Ginebra.– III. LA DEFENSA PASIVA (1935-1960).– IV. LA PROTECCIÓN CIVIL (1960-1992): 1. La organización de la protección civil. 2. La protección civil en la Constitución. 3. La reorganización de la protección civil. 4. La protección civil en los Estatutos de Autonomía. 5. La Ley de Protección Civil. 6. Desarrollo provisional de la Ley de Protección Civil. 7. La Norma Básica de Protección Civil.– V. EL NUEVO RÉGIMEN DE LA GESTIÓN DE EMERGENCIAS (1992-2007): 1. Las leyes autonómicas de Protección Civil y Gestión de Emergencias. 2. La protección civil y la gestión de emergencias. 3. Los principios de integración y gradualidad.– VI. LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA (2006-2007).– VII. INCIDENCIA DE LA NORMATIVA SUPRAESTATAL: 1. Derecho Internacional. 2. Derecho de la Unión Europea.– VIII. RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES.

RESUMEN: Los antecedentes de la legislación sobre protección civil y gestión de emergencias se sitúan en los servicios establecidos a nivel municipal para la prevención y extinción de incendios, en el Derecho Internacional Humanitario y en la defensa pasiva surgida entre las dos guerras mundiales para la protección ante las nuevas armas aéreas. Su confluencia da lugar a un sistema de atención de riesgos jerarquizado que evoluciona desde las medidas de mera reacción ante los siniestros a medidas de prevención y de planificación de las intervenciones ante las

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 8 de octubre de 2009 y evaluado favorablemente para su publicación el 16 de noviembre de 2009.

(**) Este trabajo es una reelaboración de la ponencia «Marco legal del sistema integrado de Protección Civil en el Estado de las autonomías» que presenté en Santiago de Compostela el 25 de noviembre de 2006 en el marco del «II Encuentro sobre Economía y Gestión de Emergencias. Nuevos enfoques en la gestión y en la legislación de emergencias» organizado por la Escuela Gallega de Administración Pública.

situaciones de calamidad o catástrofe, configurando un auténtico servicio público. El olvido de la protección civil en la Constitución de 1978 e inicialmente en los Estatutos de Autonomía genera la indeterminación en cuanto a las competencias respectivas de las diversas Administraciones territoriales y un encaje complicado en el Estado autonómico no resuelto por la Ley de Protección Civil de 1985. La solución a las deficiencias e incoherencias de la legislación ha tenido que ser salvada en un largo proceso en el que han intervenido el Tribunal Constitucional, el desarrollo reglamentario de la Ley de Protección Civil y las Comunidades Autónomas a través de su propia legislación, así como en los últimos años por la reforma de los Estatutos de Autonomía.

Palabras clave: protección civil; emergencias; seguridad; Derecho español.

ABSTRACT: he precedents of the legislation on Civil Protection and Emergency Management are placed in the local services for the prevention and extinction of fires, in the Humanitarian International Law and in the Passive Defense emerged with the new aircraft weapons among World Wars. Their confluence creates a hierarchized system of attention of risks that evolves from the simple reaction to disasters towards prevention and intervention planning to face the situations of calamity or catastrophe, an authentic public service.

The silence on the Civil Protection in the Spanish Constitution of 1978 and in the Statutes of Autonomy generates the indetermination about the respective responsibilities of the territorial authorities and a complicated organization that is not solved by the Civil Protection Act of 1985. The solution to the faults and incoherences of the legislation has been given in a long process in which have intervened the Spanish Constitutional Court decisions, the statutory implementation of the Civil Protection Act and the Autonomous Communities through their own Acts, as well as the reform of the Statutes of Autonomy in recent years.

Key words: civil protection; emergencies; security; spanish Law.

I. ANTECEDENTES: LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y LOS SERVICIOS DE INCENDIOS

Antes del siglo XIX cabe encontrar algunas normas que pretenden enfrentarse a los accidentes y catástrofes y establecer medidas de atención de las víctimas. Pero en todo caso son previsiones aisladas y limitadas que no configuran una acción pública organizada ni instituciones especializadas como las que conocemos hoy. En la sociedad preindustrial los riesgos catastróficos son mucho más escasos y la manera de enfrentarse a

ellos está presidida por el fatalismo (las catástrofes que provienen de las guerras o de las fuerzas de la naturaleza: sismos, inundaciones, huracanes, erupciones volcánicas, son poco menos que inevitables), la improvisación y la adopción de medidas meramente paliativas y de reacción una vez producidos los daños.

De esta situación tempranamente se separa el riesgo de incendios, el primero que empieza a considerarse previsible y que ocupa la atención del ordenamiento jurídico. En buena medida hasta bien avanzado el siglo XIX lo que prima es la autoprotección y el auxilio voluntario complementado en ocasiones por medidas de las autoridades locales, las ordinarias de policía urbana que no suelen disponer de órganos especializados. A partir del siglo XVIII se dictan diversas instrucciones para prevenir y sofocar los incendios urbanos. En la de 1794 para Madrid se prevé la creación de «matafuegos» reclutados en el gremio de carpinteros y también el nombramiento de directores técnicos entre maestros de obras o arquitectos. Posteriormente las medidas más directas contra los incendios urbanos se adoptan a través del aseguramiento privado; son las sociedades mutuas contra incendios las que crean sus propios servicios de extinción y cuerpos de bomberos servidos por voluntarios, por los propios asegurados o por empleados, como la creada en Madrid en 1822 bajo patrocinio del Ayuntamiento. Ante la insuficiencia de tales medidas posteriormente se establecerán disposiciones para que sean los Ayuntamientos quienes se responsabilicen de la materia, tanto de las medidas de prevención como de las de extinción; así, la Real Orden de 6 de julio de 1834 que aprueba una Instrucción con reglas «*para precaver, cortar y apagar los incendios que ocurran en Madrid*» cuya aplicación corresponde al corregidor con el auxilio de otras autoridades civiles y militares y de la sociedad de seguros mutuos. Progresivamente los Ayuntamientos se harán cargo de los servicios de bomberos aunque recaudando de las compañías de seguros los correspondientes arbitrios para su sostenimiento.

También colaboran las fuerzas militares, que en ocasiones cuentan con unidades de zapadores o bomberos preparados para actuar contra el fuego y otros siniestros. En 1822 el Ministerio de la Gobernación aprobó la formación de una compañía de zapadores de la Milicia Nacional voluntaria en Granada para combatir los incendios con 160 hombres reclutados entre carpinteros, albañiles y fontaneros, manifestándose la voluntad de extender la medida a las demás provincias. Las unidades de zapadores o

zapadores bomberos serán habituales en los cuerpos voluntarios de Milicia Nacional, Voluntarios Realistas o Guardia Nacional. Entre las competencias de la Policía General del Reino que se establece en 1824 está, entre otras muchas, la de adoptar medidas preventivas frente a los incendios (1). La evolución posterior de la institución policial hará que sus atribuciones se centren en el mantenimiento del orden público y la persecución de la delincuencia, dejando la materia relativa a los incendios principalmente en manos de las autoridades locales sin perjuicio de la colaboración puntual de los cuerpos policiales.

Las disposiciones del nuevo Estado constitucional sobre administración local incorporan las obligaciones que los Ayuntamientos deben asumir. Inicialmente se contienen solamente previsiones muy genéricas y ligadas al orden público; así, la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias aprobada por las Cortes de Cádiz el 23 de junio de 1813 atribuía a los Ayuntamientos «*las medidas generales de buen gobierno que deban tomarse para asegurar y proteger las personas y bienes de los habitantes*». La nueva Instrucción de 3 de febrero de 1823 hacía en su artículo 184 la misma atribución a los Alcaldes aunque bajo la superior autoridad del Jefe Político. Mucho más concreto era el Real Decreto de 23 de julio de 1835 «*para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino*»; su artículo 36 atribuía a los alcaldes y corregidores «*precaver los daños que puedan causar los edificios que amenazan ruina, y cuanto obstruya, dificulte o haga peligroso el uso o tránsito de las calles, plazas o comunicaciones públicas*» y «*tomar precauciones y facilitar auxilios contra los incendios, las epidemias y otras calamidades*».

La Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos de 14 de julio de 1840 en su artículo 70 atribuía a los Alcaldes, como delegados del Gobierno sometidos a la autoridad política superior de la provincia, «*ejecutar todas las medidas protectoras de la seguridad personal, de la propiedad y de la tranquilidad pública*», para lo cual podía contar con el auxilio de la Milicia Nacional o de la fuerza armada que le proporcionara la autoridad militar; disposición que se renueva en la Ley de 8 de enero de 1845 que le sucede y en la Ley de Organización y Administración Municipal de 5 de julio de 1856, aquí en términos similares: «*cuidar del orden público, de la seguridad de las personas y de la protección de*

(1) Antonio MORALES VILLANUEVA, *Evolución de la Administración policial*, Revista de Administración Pública nº 118, enero-abril 1989.

las propiedades». La Ley Municipal de 21 de octubre de 1868 reitera similares disposiciones pero en su artículo 115 por primera vez ordena que figuren en el correspondiente presupuesto municipal «*los servicios de policía urbana y rural y los de seguridad local*» y «*los medios preventivos y los de socorro contra incendios*», y en la misma línea la de 20 de agosto de 1870 en su artículo 66 atribuye a los Ayuntamientos la creación de servicios municipales, entre otros, para la «*seguridad de personas y propiedades*» y en el 127 reitera la obligación de que en los presupuestos figure la previsión de gastos para «*medios preventivos y de socorro contra incendios y de salvamento en las poblaciones marítimas*»; disposiciones que en parecidos términos se mantienen en la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877.

Desde mediados del siglo XIX y con base en estas disposiciones los Ayuntamientos, cuando menos los de mayor población, van creando sus cuerpos de bomberos. En ocasiones se combinan cuerpos profesionales constituidos por empleados municipales con otros servidos por voluntarios, situación que llega hasta nuestros días. Estos servicios especializados irán desplazando progresivamente en la intervención ordinaria sobre los incendios a los vecinos, mutuas de seguros, milicias, fuerzas militares y demás personas que venían actuando.

La legislación del siglo XX avanza en la misma línea. El Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 en su artículo 150 atribuía a la exclusiva competencia de los Ayuntamientos los «*establecimientos, Institutos, prevenciones y servicios de auxilio para casos de incendio, inundación u otras calamidades y servicios de salvamento en poblaciones costeras y ribereñas*». El artículo 216 incluía entre los servicios municipales obligatorios la «*prevención contra el riesgo de incendios*». Estas disposiciones se desarrollaron en el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 14 de julio de 1924 donde, además de establecer diversas prohibiciones y obligaciones que debían ser introducidas en las ordenanzas y licencias municipales dirigidas a la prevención de incendios, se obligaba a los Ayuntamientos de cierta población a establecer un servicio especial con personal permanente y, en su caso, cuartelillos o retenes repartidos por los barrios más densos, así como a aprobar reglamentos y manuales de servicios para los bomberos. La Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 se limitaba en su artículo 115 a atribuir a los Ayuntamientos los «*servicios contra incendios*», mientras que la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 en su artículo 103 lo hacía obligatorio sólo en los municipios de

más de 5.000 habitantes. Esta evolución normativa finaliza, de momento, con la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que en su artículo 25 atribuye a los municipios «*competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas*», entre otras en la materia de «*protección civil, prevención y extinción de incendios*», servicio obligatorio para los municipios de población superior a 20.000 habitantes. En esta época los cuerpos de bomberos ya han ampliado notablemente su campo de actuación; no sólo apagan incendios sino que intervienen ante muy diversos riesgos: accidentes de tráfico, ferroviarios, aéreos, marítimos, industriales, domésticos, en el medio acuático, en montaña, en la nieve, frente a derrumbamientos, contaminación química, accidentes nucleares, etc.

Además de las disposiciones de régimen local referidas principalmente a incendios urbanos la legislación de montes tradicionalmente se ha ocupado de la prevención y extinción de los incendios forestales. Así, el Real Decreto de 22 de diciembre de 1833, aprobando la Ordenanzas Generales de Montes, contenía las correspondientes prohibiciones de hacer fuego, la obligación de los usuarios de colaborar en la extinción de incendios y el régimen sancionador al respecto. Disposiciones que se reiteran en toda la normativa posterior y que se complementan con otras, como las Reales Órdenes de 12 de julio de 1838 y de 3 de mayo de 1881 del Ministerio de Fomento que establecen, entre otras medidas, vigilantes y observatorios de incendios durante el verano. Todas esas medidas se ejecutan bajo la dependencia de las autoridades forestales que se ocupan de la materia hasta bien entrado el siglo XX en que convergerán los servicios de incendios forestales con los de incendios urbanos. La Ley 81/1968, de 5 de diciembre, de Incendios Forestales, sustrajo la materia de la legislación de montes y de la competencia del Ministerio de Agricultura y atribuyó la responsabilidad en cuanto a extinción a los Alcaldes y Gobernadores civiles en su calidad de jefes provinciales y locales de la protección civil, aunque con la asistencia técnica del personal de montes. La vigente Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, al regular las medidas contra incendios forestales se remite a las Administraciones públicas competentes, ya que en la actualidad a la Administración del Estado y a las entidades locales se han unido con competencias propias en la materia también las Comunidades Autónomas.

Además de las normas sobre incendios urbanos y forestales a lo largo del tiempo también se han ido adoptando disposiciones específicas para

atajar otros tipos de incendios, con frecuencia al ritmo que los progresos tecnológicos iban generando nuevos riesgos. Entre las primeras normas de este tipo podemos señalar las Reales Órdenes de 23 de agosto de 1872 y de 30 de junio de 1881 que establecen normas para evitar los incendios provocados por las locomotoras de los ferrocarriles; la Real Orden de 13 de mayo de 1882 sobre medidas de prevención de incendios en los teatros, ampliadas a otros locales por Real Decreto de 27 de octubre de 1885, o el Real Decreto de 15 de febrero de 1908 de medidas contra incendios en los edificios dedicados a exhibiciones cinematográficas.

Particularmente importantes son las diversas normas que se dictan en diversas épocas para regular tanto la estructura como los materiales e instalaciones de los edificios a fin de prevenir los incendios, dificultar su propagación y facilitar su extinción y la evacuación en caso de siniestro. Normas tanto de ámbito estatal, como la Real Orden de 15 de febrero de 1924 que dispone la colocación de instalaciones de protección contra incendios en todos los edificios dedicados a servicios públicos o la Orden ministerial de 25 de septiembre de 1979 sobre prevención de incendios en establecimientos turísticos (dictada a consecuencia del incendio del Hotel Corona de Aragón en Zaragoza, siendo una constante en estas materias que las catástrofes suelen ir seguidas de inmediato con la promulgación de las normas preventivas correspondientes que las hubieran evitado), como más usualmente incluidas en ordenanzas municipales y que en todo caso se exigen para la concesión de las licencias municipales. A partir de 1957 el Ministerio de la Vivienda se hace cargo de dictar normas técnicas sobre la edificación y en 1977 se aprueba un marco unificado para acabar con la dispersión de regulaciones mediante el establecimiento de las Normas Básicas de la Edificación (NBE). En lo que aquí interesa el proceso culmina en la de Condiciones de Protección contra Incendios aprobada por Real Decreto 2059/1981, de 10 de abril (NBE-CPI/81), condiciones en la actualidad incorporadas al Código Técnico de la Edificación aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, en desarrollo de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. También es de destacar aquí, en un ámbito muy relacionado con el anterior, el Real Decreto 997/2002, de 27 de septiembre, por el que se aprueba la norma de construcción sismorresistente (NCSR-02).

Para concluir este apartado debemos señalar que a todo lo largo del siglo XX se multiplican los riesgos que cuentan con una regulación propia y a menudo estrechamente relacionada con la anteriormente expuesta:

riesgos industriales, aeronáuticos, nucleares, transporte de mercancías peligrosas, etc., normas a las que nos referiremos luego.

II. ANTECEDENTES: EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

El Derecho Internacional Humanitario nace en el siglo XIX para proteger a los seres humanos de las consecuencias de la guerra y aliviar los sufrimientos de sus víctimas: heridos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra o personas civiles. Impresionado por la visión de la batalla de Solferino de junio de 1859 el empresario ginebrino Henri Dunant impulsa en 1863 la creación del Comité Internacional de la Cruz Roja y ese mismo año una Conferencia Internacional en Ginebra que propone la creación de un comité de socorro en cada país servido por voluntarios para ayudar en tiempo de guerra al servicio de sanidad de los ejércitos que será el germen de las organizaciones nacionales de la Cruz Roja. Dentro del mismo impulso en 1864 el Consejo Federal suizo reunió una conferencia diplomática en Ginebra en la cual participaron delegados de 16 países que elaboran el «Convenio de Ginebra para mejorar la suerte que corren los militares heridos de los ejércitos en campaña», la primera norma de una larga serie de tratados que conforman el Derecho Internacional Humanitario.

La protección a los heridos y a los enfermos establecida por este primer tratado se va extendiendo progresivamente a otros casos: a los heridos de las fuerzas navales, al trato de los prisioneros de guerra y a la población civil en general sobre todo tras la experiencia de las dos guerras mundiales. Como señala BUGNION (2) se elaboraron dos series paralelas de tratados, unos en Ginebra y otros en La Haya. Los primeros procuran principalmente proteger a las víctimas que producen los conflictos bélicos mientras que los segundos se proponen proteger a los combatientes y a los no combatientes restringiendo los métodos y los medios de combate, es decir, se dirigen a la prevención de los daños.

(2) François BUGNION, *El derecho de Ginebra y el derecho de La Haya*, Revista Internacional de la Cruz Roja nº 844, 2001.

1. Convenios de Ginebra

El conjunto de convenios de Ginebra ha sido elaborado a lo largo de cuatro conferencias o convenciones diplomáticas. La primera de ellas es la ya aludida de 1864 que dio lugar al convenio sobre militares heridos en campaña, revisado en la segunda conferencia en 1906. La tercera se celebra en 1929; revisa el anterior convenio y alumbra el relativo al trato de los prisioneros de guerra. La cuarta convención de Ginebra se celebra en 1949 y tras la experiencia de la II Guerra Mundial reelabora por completo los anteriores tratados. Aprueba cuatro convenios que hoy siguen vigentes y que han sido ratificados por todos los países (3), a los que posteriormente se añaden dos protocolos adicionales en 1977 y uno tercero en 2005 (4).

Los convenios y los protocolos son aplicables en cualquier circunstancia tan pronto como hay un conflicto armado. En todo caso se deben salvaguardar los principios de humanidad estando prohibidos, en cualquier tiempo y lugar el homicidio, la tortura, los castigos corporales, las mutilaciones, los atentados contra la dignidad personal, la toma de rehenes, las deportaciones o traslados de poblaciones, los castigos colectivos o las ejecuciones efectuadas sin juicio previo. Asimismo se prohíben las represalias contra las personas y los bienes que protegen, es decir: los heridos, los enfermos y los náufragos, el personal sanitario y los servicios sanitarios, el personal y los servicios de protección civil, los prisioneros de guerra, las personas civiles, los bienes civiles y culturales, el medio ambiente natural y las obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas. Se prohíben también los ataques indiscriminados a la población civil, hacerle padecer hambre, destruir los bienes indispensables para su supervivencia y causar daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural.

Los protocolos han añadido normas relativas al comportamiento de los combatientes durante las hostilidades. Se limita el derecho de las partes

(3) Son los siguientes: I Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña; II Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar; III Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra; y IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra.

(4) Son el Protocolo I relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, el Protocolo II relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional y el Protocolo III relativo a la aprobación de un signo distintivo adicional.

en conflicto a elegir medios de hacer la guerra prohibiendo el empleo de armas, proyectiles, materias y métodos de hacer la guerra para causar males superfluos o sufrimientos innecesarios.

2. Tratados de La Haya

Los primeros convenios de La Haya se elaboran en una primera Conferencia Internacional de la Paz de 1899 (tiene como antecedente la Conferencia de Bruselas de 1874 que elaboró un proyecto de acuerdo internacional sobre las leyes y usos de guerra que nunca entró en vigor) y se revisan en una segunda celebrada en 1907. En 1899 se concluyen cuatro tratados (5), y en la conferencia de 1907 se somete a total revisión lo convenido y se elaboran hasta trece convenios, aunque el número XII no llegó a ser ratificado (6). A destacar aquí el «Reglamento relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre» que prohibía atacar o bombardear ciudades, aldeas, habitaciones o edificios que no estuvieran defendidos y el saqueo de las ciudades conquistadas, y establecía la obligación de tomar todas las medidas necesarias para proteger los edificios destinados al culto, a las artes, a las ciencias, a la beneficencia, los monumentos históricos, los hospitales y los lugares en donde estuvieran asilados los enfermos y heridos. En 1923 se elaboraron en La Haya unas «Reglas de

(5) Son los siguientes: Convenio I sobre arreglo pacífico de los conflictos internacionales; Convenio II sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre; Convenio III sobre adaptación a la Guerra marítima de los principios del Convenio de Ginebra de 1864; Convenio IV prohibiendo el lanzamiento de proyectiles y explosivos desde globos aerostáticos.

(6) Son los siguientes:

- Convenio I sobre arreglo pacífico de los conflictos internacionales.
- Convenio II sobre limitación del empleo de la fuerza para recobrar deudas.
- Convenio III sobre la ruptura de hostilidades.
- Convenio IV sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre.
- Convenio V sobre derechos y deberes de las potencias y personas neutrales en caso de Guerra terrestre.
- Convenio VI sobre el estatus de los barcos mercantes enemigos en la ruptura de hostilidades.
- Convenio VII sobre la conversión de barcos mercantes en buques de guerra.
- Convenio VIII sobre la colocación de minas submarinas automáticas de contacto.
- Convenio IX sobre bombardeo de fuerzas navales en tiempo de guerra.
- Convenio X sobre adaptación a la Guerra marítima de los principios del Convenio de Ginebra de 1864.
- Convenio XI sobre restricciones al ejercicio del derecho de captura en la guerra naval.
- Convenio XII sobre creación de una Corte Internacional.
- Convenio XIII sobre derechos y deberes de las potencias neutrales en la guerra naval.

la guerra aérea» que entre otras medidas prohibían el bombardeo aéreo para aterrorizar a la población civil o para destruir o dañar la propiedad privada de índole no militar o para herir a los combatientes, pero no fueron finalmente aprobadas.

Todos estos tratados han sido posteriormente seguidos por otros que tratan de poner límites al uso de las armas, auspiciados a partir de 1945 muchos de ellos por las Naciones Unidas. En particular la prohibición del uso en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos a partir de 1925, del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos en 1980, el empleo de armas incendiarias también de 1980, el de minas antipersonas de 1996, el de bombas de racimo de 2008, etc. La experiencia de la II Guerra Mundial amplía el ámbito del Derecho Humanitario a materias como el genocidio, objeto de una convención para su prevención y sanción de 1948.

Como extensión de algunas medidas contenidas en los convenios de La Haya se firmó en 1935 en Washington un «Convenio sobre la protección de las instituciones artísticas y científicas y de los monumentos históricos». Tras la II Guerra Mundial la recién creada UNESCO impulsó una conferencia intergubernamental que se reunió en 1954 en La Haya y adoptó la vigente «Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado», que tiene dos protocolos adicionales de 1954 y 1999.

En buena medida el derecho de La Haya y el derecho de Ginebra se unieron a través de la aprobación en 1977 de los dos Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949 ya comentados que actualizaron y desarrollaron no sólo las normas relativas a la protección de las víctimas de la guerra sino también incorporaron las que rigen la conducción de las hostilidades, normas que no habían sido modificadas desde 1907.

3. La protección civil en los Convenios de Ginebra

El enlace más directo entre el Derecho Humanitario Internacional y la protección civil se produce a través de las disposiciones contenidas en los artículos 61 a 67 del Protocolo adicional I de 1977 relativos específicamente a los servicios de protección civil.

A partir de la II Guerra Mundial las técnicas y servicios desarrollados para proteger a la población civil frente a los daños producidos por las nuevas

armas, y en particular por la aéreas, se van transfiriendo a las medidas que deben adoptarse frente a otros riesgos y catástrofes de carácter no bélico. Las sociedades occidentales desarrolladas, fuertemente industrializadas y urbanizadas, deben hacer frente a otras amenazas que resultan más apremiantes que las cada vez más lejanas de la guerra y además, en la aspiración a una sociedad del bienestar, establecen unos estándares de exigencia en cuanto a la seguridad cada vez más altos. Los poderes públicos deben hacer un esfuerzo cada vez mayor para enfrentarse tanto a los riesgos naturales (inundaciones, huracanes, sismos, etc.) como a los crecientes riesgos tecnológicos (accidentes industriales, nucleares, ferroviarios, marítimos, aéreos, viales, etc.). La propia Cruz Roja, nacida con el Derecho Humanitario Internacional para atender a los heridos en el campo de batalla, dedica cada vez una parte más importante de sus esfuerzos y recursos a la atención de catástrofes y siniestros de origen no bélico y a otras necesidades sociales, y en tal sentido reformula en 1965 sus principios fundamentales.

Los países desarrollados han ido configurando su sistema de protección civil integrado por el conjunto de normas, procedimientos, órganos y recursos humanos y materiales dispuestos para la protección frente a daños catastróficos de cualquier origen. FERNANDO PABLO (7) señala las siguientes características de este sistema, que lo contraponen a las medidas aisladas que se adoptaban en el pasado ante las calamidades públicas:

— Generalidad y especialización. El sistema se establece para luchar contra cualquier tipo de sucesos pero se compone de servicios especializados en distintas misiones (rescate de personas, tratamiento de bienes, lucha contra el agente causante, etc.).

— Integra mecanismos de alta formalización y previsión, preordenando normativamente el comportamiento de los poderes públicos y las medidas a tomar en cada caso a través de planes.

— Se trata de un servicio público con carácter de continuidad y permanencia. Al margen de sus actuaciones singulares en los casos de emergencia, mantiene una actividad ininterrumpida de evaluación de riesgos, intercambio de información, elaboración de planes, realización de simulacros, etc.

(7) Marcos Matías FERNANDO PABLO, *El sistema de protección civil: el marco jurídico y el papel de las Comunidades Autónomas*, Revista Vasca de Administración Pública/Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, nº 23, 1989, pp. 48-49.

— Prima la coordinación de recursos, es decir, la ordenación de recursos dependientes de diversos servicios administrativos y dedicados habitualmente a diferentes funciones de modo que en los casos de emergencia actúen dirigidos por un objetivo y procedimiento comunes.

— El sistema se completa con una llamada a la participación voluntaria de los ciudadanos y la imposición de determinadas prestaciones obligatorias por parte de éstos en caso de que sean necesarias.

Los Convenios de Ginebra se habían preocupado de garantizar en la medida de lo posible el respeto por parte de los ejércitos y potencias ocupantes de los servicios sanitarios que actúan en situación de guerra (a los cuales se identifica con el símbolo de la cruz roja o de la media luna roja y, desde 2005, también con el «cristal rojo» creado por el Protocolo adicional III), tanto los que atienden a los combatientes (Convenio I) como a la población en general (Convenio IV). El Protocolo adicional I extiende esa protección también a los servicios de protección civil que se han ido creando y extendiendo en las décadas anteriores.

Se establece que los organismos de protección civil y su personal, comprendido el perteneciente a unidades militares que no participan en las hostilidades y el llamado por las autoridades con carácter voluntario o forzoso, deben ser respetados y protegidos en su derecho a desempeñar sus tareas salvo en casos de imperiosa necesidad militar. Las potencias ocupantes no pueden requisar sus edificios ni material para destinarlos a fines distintos. La protección sólo cesa previa intimación si esos servicios son utilizados para cometer actos perjudiciales para el enemigo.

De forma similar a las normas de identificación de los servicios sanitarios se establece la identificación obligatoria de los servicios de protección civil, su personal, edificios y material, y especialmente los refugios destinados a la población. A tal fin se establece un signo distintivo internacional que consiste en un triángulo equilátero azul sobre fondo color naranja. Se dispone también que en tiempo de paz este signo se utilice, con el consentimiento de las autoridades nacionales competentes, para identificar a los servicios de protección civil, como de hecho se ha venido haciendo a partir de 1977.

III. LA DEFENSA PASIVA (1935-1960)

La misma preocupación latente en los tratados de Ginebra y La Haya por los graves daños y la gran cantidad de víctimas que producen las guerras de la época industrial y las armas modernas, sobre todo la aviación, se extiende a la legislación interna de los diversos países. La importancia que empiezan a tener las armas aéreas a partir de la I Guerra Mundial hace necesario establecer mecanismos de defensa antiaérea para proteger a la población civil y a los bienes materiales. Nace así el concepto de defensa pasiva o defensa civil que tiene como finalidad preparar a la población en las técnicas necesarias de protección antiaérea, crear un sistema de alerta que previniera con la antelación suficiente los ataques enemigos, garantizar la seguridad de la población durante los bombardeos, proteger edificios y otros bienes y paliar los efectos de los ataques.

En España la primera norma en la materia es el Decreto de 8 de agosto de 1935 de creación del «Comité Nacional para Defensa Pasiva de la población civil contra los peligros de los ataques aéreos». Bajo la presidencia del Presidente del Consejo de Ministros lo integraban los ministros de Gobernación, Guerra, Marina, Obras Públicas e Instrucción Pública. Su función era impulsar *«las medidas de todo orden que requiera la defensa pasiva de las poblaciones, la coordinación de los trabajos llevados a cabo por cada Ministerio y el estudio de los medios más eficaces para desarrollar una activa propaganda que permita, en poco tiempo, llevar al ánimo de los españoles la necesidad de la urgencia de estas medidas y que facilite la acción de las Autoridades encargadas de la preparación de esta defensa»*. En todas las provincias debían organizarse comisiones provinciales y locales con el mismo fin, las primeras presididas por los Gobernadores civiles y las segundas, que debían existir en localidades de más de 8.000 habitantes, por los Alcaldes. El Ministerio de la Guerra era el encargado de dictar las normas oportunas para el funcionamiento de estos comités, de adoptar medidas relativas a la guerra química, aspecto que preocupaba especialmente a los redactores del Decreto (8), y de nombrar un delegado que debía ser general del Ejército. Por Decreto de 9 de diciembre siguiente se modificaba el anterior en el sentido de que en

(8) Como señalan José María MANRIQUE GARCÍA y Lucas MOLINA FRANCO en *Antes que Sadam... Las armas de destrucción masiva y la Protección Civil en España 1924-2000*, Quirón Ediciones, Valladolid, 2003, el ejército español ya había utilizado armas químicas durante los años veinte en la guerra de África e incluso en 1934 en Asturias en la represión de la revolución de octubre.

los comités locales de determinadas localidades debían figurar también delegados de la Armada.

Estas primeras medidas apenas se habían puesto en marcha cuando se inició la guerra civil. En ambos bandos se tuvieron que tomar medidas urgentes para proteger a la población de los ataques aéreos. Entre las primeras estuvieron la creación en septiembre de 1936 de un Servicio de Defensa Pasiva Antiaérea por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña, y en marzo de 1937 de una Junta Superior de Defensa Pasiva y Antigás por la Junta de Defensa de Madrid. El Gobierno de la República dicta en Valencia un Decreto de 28 de junio de 1937 declarando obligatoria la organización de la defensa pasiva en todo el territorio leal y atribuyendo a la Dirección de la Defensa Especial contra Aeronaves (DECA) del Arma de Aviación la organización de comités provinciales y locales que constituyan los correspondientes equipos de especialistas con personal provincial y municipal no movilizado; en Cataluña se constituyó por el Gobierno de la Generalidad una única junta. También se dispuso la creación de comités en los establecimientos industriales que por su importancia lo requirieran. Por Decreto de 28 de octubre de 1937 se dictaban normas especiales para Madrid, entre ellas que los gastos que en otras localidades correspondían a los municipios serían por cuenta del Estado. El funcionamiento de estos organismos, por las propias circunstancias de la guerra, debió ser bastante precario (9).

Por Decreto de 9 de diciembre de 1938 aprobado en Barcelona se crea la Jefatura Nacional de Defensa Pasiva con carácter de órgano de coordinación interministerial. Bajo la presidencia del Jefe de la DECA la integraban representantes de los ministerios de Hacienda, Obras Públicas, Gobernación e Instrucción Pública, de las subsecretarías de Armamento, Aviación, Marina y Economía y de las regiones autónomas (aunque la única que existía era Cataluña). De esta Junta debían depender diversos

(9) Francisco COBO ROMERO, *La Junta Provincial de Defensa Pasiva contra aeronaves de Jaén (1937-1939)*, en la obra colectiva *Los nuevos historiadores ante la Guerra Civil española, Volumen 1*, coordinada por Miguel Carlos Gómez Oliver y Octavio Ruiz-Manjón Cabeza, Diputación Provincial de Granada, 1990, relata que la actividad principal de esta junta provincial y de las comisiones locales fue la construcción de refugios antiaéreos y la creación de puestos de socorro para proporcionar asistencia sanitaria y describe las graves dificultades sufridas para recaudar los recursos tributarios establecidos para ese fin así como para conseguir materiales y mano de obra. Una referencia histórica más amplia en Antonio VERA DE LEITO y Jorge VERA DE LEITO APARICI, *Defensa antiaérea republicana (1936-1939)*, Requena, 2000.

servicios técnicos y comités de demarcación y comités locales que se regulaban con gran detalle. La vida de este organismo fue breve y su eficacia nula dado que tres meses después finalizaba la guerra con la derrota del Gobierno republicano.

Por parte del bando alzado contra la República también se emprendió la organización de la defensa pasiva por las autoridades militares y en su caso aplicando las disposiciones del Decreto de 8 de agosto de 1935 constituyendo las comisiones provinciales y locales correspondientes (10). La Secretaría de Guerra de la Junta Técnica del Estado con sede en Burgos dicta el 11 de febrero de 1937 una orden disponiendo que la Jefatura del Aire se haga cargo del Servicio de Antiaeronáutica, dentro del cual se comprende la defensa pasiva, mientras se procede a su reorganización. El día 19 de febrero por el «Generalísimo de los Ejércitos Nacionales» se aprueba el Reglamento del Servicio de Antiaeronáutica dependiente del Estado Mayor del Aire e integrado por la «defensa activa» y la defensa pasiva, aunque respecto de esta apenas se contiene ninguna norma. El 25 de abril de 1938 el Ministerio del Interior dicta una orden disponiendo que, aunque la dirección de la defensa pasiva corresponda a la Jefatura del Aire, son los municipios los que deben correr con los gastos necesarios. Se aprueba el 26 de octubre de 1938 otro Reglamento Provisional de Antiaeronáutica que pone la defensa pasiva bajo el mando de la Subsecretaría del Aire y prevé la creación de una junta integrada por delegados de los ministerios de Orden Público, Interior, Industria y Educación y de las subsecretarías del Ejército y la Marina; esta junta de carácter provisional debe proponer las normas de creación de una Junta Nacional de Defensa Pasiva. El 29 de noviembre siguiente la Subsecretaría del Aire ordena la constitución de Juntas Provinciales y Locales de Defensa Pasiva Civil contra Aeronaves, presididas respectivamente por los Gobernadores civiles y Alcaldes.

Finalizada la contienda se dicta el Decreto de 23 de enero de 1941 de creación de la Jefatura Nacional de Defensa Pasiva y del Territorio, con una organización que sigue influida por el precedente de 1935. A su frente estaría un general del Ejército dependiendo de la Presidencia del Consejo de Ministros y bajo sus órdenes mandos de los tres ejércitos

(10) Un detallado relato sobre la organización de la defensa pasiva en Mallorca se contiene en Josep MASSOT I MUNTANER, *Els bombardeigs de Mallorca durant la guerra civil*, Abadía de Montserrat, Barcelona, 1998.

y representantes de varios ministerios: Gobernación, Hacienda, Obras Públicas, Industria y Educación, así como del colegio oficial de arquitectos, de la Cruz Roja y de la secretaría general del partido único FET de las JONS. Bajo la dependencia de la Jefatura Nacional existirían jefaturas provinciales presididas por los Gobernadores civiles y con representación de los diversos ejércitos, departamentos ministeriales y entes locales, y también jefaturas locales en todas las poblaciones que no fueran capitales de provincia. Entre otras misiones a la Jefatura Nacional se le encomendaba redactar un Plan General de Defensa Pasiva y el correspondiente reglamento de organización del servicio que sería sometido a aprobación de la Presidencia del Consejo de Ministros, aunque no hay constancia de que se produjera tal aprobación.

La Junta Nacional de Defensa Pasiva, dependiente de la Presidencia del Gobierno aunque fuertemente militarizada ya que sus mandos proceden siempre de las Fuerzas Armadas, se mantiene hasta 1960 en que será sustituida por la Dirección General de Protección Civil.

IV. LA PROTECCIÓN CIVIL (1960-1996)

1. La organización de la protección civil

Como sucede en otros países, frente a la idea de la defensa pasiva o defensa civil que preocupa en los años treinta y cuarenta en la década de los cincuenta es el concepto de protección civil el que avanza también en España. El riesgo de los ataques aéreos va siendo desplazado por otros riesgos mucho más presentes en una sociedad que ha iniciado un proceso acelerado de industrialización y urbanización.

La Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público, se hace eco de esta preocupación y acoge en su artículo 17, entre las facultades de las autoridades gubernativas (los Gobernadores civiles y los Alcaldes como delegados suyos), «*en los casos en que se produjera alguna calamidad, catástrofe o desgracia pública*», la adopción de «*las medidas conducentes a la protección, asistencia y seguridad de las personas, bienes y lugares afectables*». Asimismo se disponía que las autoridades podrían requerir la ayuda y colaboración de otras personas y disponer de lo necesario en auxilio de las víctimas. Se ampliaba de este modo el ámbito de la legislación de orden público que en las anteriores leyes de 23 de Abril de 1870

y 28 de julio de 1933 se limitaban estrictamente a la protección del orden político adoptando medidas de limitación de derechos y de represión de conductas por vía sancionadora administrativa o penal (11).

Mediante Decreto 827/1960, de 4 de mayo, se crea en la Presidencia del Gobierno la Dirección General de Protección Civil que sustituye a la anterior Junta Nacional de Defensa Pasiva. En su exposición de motivos se aludía a la necesidad de emprender una nueva etapa de actuación tanto frente a daños producidos por la guerra como por otras calamidades públicas y de adecuar la denominación a la utilizada en otros países. Al igual que la institución a la que sustituía el titular de la Dirección General debía ser un general del Ejército con el apoyo de representantes de los ministerios de Ejército, Marina, Aire, Gobernación, Educación, Trabajo, Industria, Información y Turismo y Vivienda (en 1963 se añade el de Obras Públicas) y de organismos como la Secretaría General del Movimiento, la Junta de Energía Nuclear, la Cruz Roja y la Compañía Telefónica. El Subdirector General sería propuesto por el Ministro del Aire y el resto del personal sería civil o militar. Como en todas las organizaciones precedentes se preveían juntas provinciales de protección civil presididas por el Gobernador civil y juntas locales presididas por los Alcaldes.

Entre las funciones de la Dirección General se encontraban la elaboración de un Plan General de Protección Civil que debía someterse a las directrices del Alto Estado Mayor en cuanto afectara a la defensa nacional; adoptar medidas de prevención, seguridad o protección y socorro, redactar cuantas disposiciones fueran necesarias para elevarlas a los órganos competentes y organizar «*las jefaturas en sus distintos escalones*». Pese a la presencia de abundantes mandos militares la estructura creada tenía carácter civil; mediante Orden de 14 de agosto de 1961 de la Presidencia del Gobierno se dispuso que su personal se rigiera a efectos disciplinarios por el Reglamento de 7 de septiembre de 1918 de cuerpos generales de la Administración civil del Estado. Posteriormente por Orden de 6 de julio de 1966 se declararía de aplicación la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964.

(11) A consecuencia de la ley de 1959 el propio concepto de orden público sufrió una desnaturalización o trivialización que hizo sus límites extraordinariamente amplios y difusos, como puso de relieve la doctrina de la época y especialmente Lorenzo MARTÍN RETORTILLO. Véase lo recogido al respecto en Miguel José IZU BELLOSO, *Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978*, «Revista española de Derecho Administrativo» nº 58, abril-junio 1988.

Otra Orden de 5 de mayo de 1962 (modificada por la de 6 de julio de 1966) dictaba normas de organización y funcionamiento y desarrollaba la estructura de la Dirección General en una Subdirección, una Secretaría General, cinco Secciones, una Jefatura de Servicios Sanitarios y un Centro de Estudios. De las funciones de las cuatro primeras secciones (la quinta se dedicaba a contabilidad) se desprende el ámbito de actuación que se pretendía abarcar, mucho más amplio que el anterior órgano de defensa pasiva (12).

Se desarrollaba la organización de las ahora denominadas jefaturas provinciales y locales, o comisiones locales en las poblaciones menores, con una composición colegiada inspirada en la de la Dirección General aunque sin carácter permanente (se reunirían ordinariamente una vez al año), ya que en tiempo de paz y en ausencia de calamidades graves se sustituían por una Comisión Provincial de Protección Civil para Calamidades Públicas de composición más reducida. A ellas se añadía una Junta Superior de Protección Civil de carácter consultivo de la que formaban parte el Subdirector, los Jefes de las Secciones y del Centro de Estudios, el Secretario General y asesores de los ministerios y organismos representados en la Dirección General.

Como había sucedido con los anteriores organismos, el ejercicio de estas funciones no suponía la creación de unos servicios operativos o de intervención específicos, sino sobre todo la adopción de medidas de planificación y coordinación dirigidas a los diversos organismos civiles y militares que estuvieran relacionados con los riesgos a combatir. La Orden lo explicaba así: *«la extensión y naturaleza de las misiones de la Protección Civil hacen imposible que sus fines puedan alcanzarse exclusivamente con medios propios y sin otro cometido normal. Por ello su acción se basa fundamentalmente en la orientación, utilización y coordinación*

(12) Eran las siguientes:

— Primera Sección: estudio y dirección de los servicios de evacuación, dispersión y albergue, alarma, oscurecimiento y acción social.

— Segunda Sección: estudio de los servicios de defensa química, defensa atómica, defensa biológica, protección de la agricultura, montes y ganadería y sanidad.

— Tercera Sección: estudio y dirección de los servicios de transmisiones, refugios, protección del patrimonio artístico y cultural, protección de establecimientos industriales, comerciales y administrativos, incendios, salvamento y rehabilitación de los servicios públicos de agua, gas y electricidad.

— Cuarta Sección: estudio y dirección de los servicios de personal, reclutamiento y movilización de efectivos.

de cuantos elementos y organizaciones queden a su disposición, en una u otra forma, por su afinidad con el propósito perseguido, constituyendo el mayor volumen de sus medios de acción». Estos medios provendrían tanto de la Administración estatal, provincial y municipal como de otras entidades privadas que los aportaran con carácter voluntario o forzoso. La citada Orden regulaba también con detalle el trabajo a realizar para elaborar directrices de actuación en casos de calamidad pública y planes de acción en caso de guerra.

Esta organización resultaría afectada por el Decreto 2764/1967, de 27 de noviembre, sobre reorganización de la Administración Civil del Estado para reducir el gasto público. Se suprime la Dirección General de Protección Civil y sus funciones se atribuyen a una Subdirección General integrada en la Dirección General de la Guardia Civil. Mediante Decreto 398/1968, de 29 de febrero, se regula su estructura y competencia. Lo más relevante de esta disposición es que no contiene solamente normas orgánicas (similares a las anteriores), como había sucedido hasta ese momento, sino que se abre con un primer título que contiene unas «bases doctrinales» con las que se define las funciones que deberá atender la protección civil, que por un lado supone avanzar hacia un concepto moderno de esta actividad pero que por otro todavía se halla muy lastrada por su encaje en la Administración militar (13). Este Decreto sería modificado

(13) Su contenido era el siguiente.

Artículo primero.— Constituye la «Protección Civil» el conjunto de acciones encaminadas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por los ataques realizados con 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 les hacen alcanzar el carácter de calamidad pública. 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.

Artículo segundo.— La «Protección Civil», como su nombre indica, es un servicio civil nacional cuyas acciones a favor de la población y bienes de todo orden completan el cuadro de esfuerzos, en beneficio y salvaguarda de la nación que llevan a cabo las Fuerzas Armadas.

Es por ello un elemento de la defensa nacional y cómo tal deberá actuar coordinadamente con los tres Ejércitos y las fuerzas de Orden Público.

Artículo tercero.— La «Protección Civil» no comprende misiones de combate, ni aunque sean pasivas o de defensa. No ejecuta acciones violentas en contra de personas o cosas. Su lucha, en paz como en guerra, es sólo contra los elementos desbordados y los efectos dañinos para la población civil y la riqueza nacional de los grandes agresivos guerreros.

Artículo cuarto.— La magnitud de los peligros y daños producidos hoy día por los siniestros y su gran frecuencia imponen, para evitarlos o aminorarlos, la suma de todos los medios y recursos

parcialmente por el Decreto 912/1969, de 8 de mayo, para adecuarse a otros cambios en la estructura de la Administración y para acoger entre los organismos representados en la Subdirección General a algunos nuevos como la Federación Española de Salvamento y Socorrismo y la Unión de Radioaficionados.

2. La protección civil en la Constitución

La Constitución española de 1978 no menciona expresamente a la protección civil en ninguno de sus preceptos (14). La única norma que alude implícitamente a esta materia es el artículo 30 en su apartado 4: «*mediante Ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública*». La tradición que venía ligando la protección civil con la defensa nacional hace que esta disposición acompañe a las que establecen las obligaciones militares de los españoles, aunque el apartado 3 también disponía que «*podrá establecerse un servicio civil para el cumplimiento de fines de interés general*». Como precedente directo de esta disposición hemos de referirnos a la Constitución republicana de 1931 cuyo artículo 37 preveía que «*el Estado podrá exigir de todo ciudadano su prestación personal para servicios civiles o militares, con arreglo a las leyes*», y que en su artículo 114 preveía que

posibles y la colaboración de cuantos se ven afectados por aquellos males o tienen entre sus misiones la de proteger a personas y bienes.

Están obligados a ejercer la «Protección Civil»: El Estado, de un modo general, por su propia condición y naturaleza; las Autoridades y Corporaciones Provinciales y Municipales en el ámbito de sus competencias respectivas, no sólo por las consideraciones que se acaban de hacer, sino porque ya les había sido impuesta tal obligación por sus disposiciones constitutivas: Reglamento Provincial de Gobiernos Civiles (artículo siete, número uno, y diecisiete, números uno y cuatro) para las primeras, y Ley de Régimen Local (artículo ciento uno, apartado h), para los segundos.

La función protectora de la población y bienes ha alcanzado carácter nacional, según se define en el artículo segundo, sin perder su condición típicamente provincial y municipal.

Artículo quinto.— Al Estado corresponde, en materia de «Protección Civil», a través del Centro directivo que en este Decreto se regula, la dirección del conjunto, coordinación de actuaciones, formulación de doctrinas y reglamentaciones de todo orden. Para ello habrá de crear el instrumento adecuado, con organización y personal técnico conveniente, que atienda tanto a las necesidades del Estado en el cumplimiento de sus misiones ya citadas como a la de las Autoridades Provinciales y Municipales encargadas de la ejecución de los cometidos de «Protección Civil» dentro del territorio atribuido a su competencia.

(14) Como recuerda Javier BARCELONA LLOP, *La protección civil municipal*, Iustel, Madrid, 2007, p. 57 y siguientes, en el debate parlamentario del proyecto constitucional llegó a figurar la previsión de una ley de protección civil que desapareció en el texto definitivo.

los créditos presupuestarios no podían ser alterados ni rebasados por el Gobierno salvo, entre otros casos, para «*calamidades públicas*».

Aparte de esa reserva a la ley para establecer las obligaciones de los ciudadanos no hay en la Constitución de 1978 ninguna otra referencia a la protección civil, y en particular hay un total olvido por el constituyente en los artículos 148 y 149 que distribuyen las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. Olvido que será fuente posterior de problemas, como veremos.

En su artículo 116 la Constitución prevé que una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio. Aunque se establecen algunas disposiciones para cada uno de estos estados no hay ninguna indicación sobre a qué casos deben aplicarse. La tradición normativa anterior (leyes de orden público de 1870 y 1933) se refería exclusivamente a supuestos de alteraciones graves del orden público o de rebelión contra las instituciones del Estado, lo cual determinaba la atribución de potestades excepcionales a las autoridades gubernativas y la limitación o suspensión de determinados derechos constitucionales. La Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, establece en su artículo 4 que el Gobierno puede declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, «*cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad: a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud. b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves. c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos 28.2 y 37.2 de la Constitución y concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo. d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad*». Es decir, se ha reconducido la institución del estado de alarma desde el ámbito del orden público o la seguridad del Estado al ámbito propio de la protección civil.

A diferencia de los estados de excepción y sitio en el estado de alarma no hay suspensión de derechos fundamentales, aunque de las medidas que se adopten sí pueden derivar algunos límites extraordinarios a su ejercicio. Las consecuencias de la declaración del estado de alarma son dos:

a) Un desplazamiento competencial (artículo 9): todas las autoridades administrativas civiles del territorio afectado y su personal quedan bajo

las órdenes directas de la autoridad competente en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza.

b) La habilitación para que mediante el decreto de declaración del estado de alarma se haga una atribución de facultades excepcionales a las autoridades competentes (artículo 11):

- Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.
- Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias.
- Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los ministerios interesados.
- Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad.
- Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios y de los centros de producción afectados por el desabastecimiento.

La aplicación de estas disposiciones casi treinta años después sigue estando inédita. Que nunca se haya declarado el estado de alarma hace más que cuestionable la necesidad de su existencia (15). Es la posterior normativa de protección civil a la que luego se hará referencia la que se ha aplicado en la práctica para atender las situaciones de riesgo aludidas en la Ley Orgánica.

3. La reorganización de la protección civil

Establecido el nuevo régimen constitucional, mediante Real Decreto 1547/1980, de 24 de julio, fue reestructurada la protección civil. Las medidas que se adoptaron se pueden resumir como sigue.

(15) Como señala BARCELONA LLOP, *La protección...* citada, p. 104, «*el estado de alarma no es útil o funcional frente a las situaciones de catástrofe o calamidad, reconociéndose así que ante ellas lo procedente es activar los servicios de protección civil conforme a lo dispuesto en la legislación del ramo*».

a) La regulación afecta exclusivamente a la Administración civil del Estado. Se recupera la Dirección General de Protección Civil integrada en el Ministerio del Interior y sin la vinculación anterior con las Fuerzas Armadas. Entre sus funciones se hallan las de elaborar planes para la protección de personas, instalaciones y bienes de interés general en situaciones de emergencia y para la actuación con motivo de siniestros, calamidades, catástrofes y acontecimientos de análoga naturaleza; elaborar e informar las disposiciones en materia de protección civil; impulsar la formación de personal; coordinar y dirigir las actuaciones que afectaran a más de una provincia, y en general ejercer las competencias del Estado en la materia.

b) De la Dirección General dependía una única Subdirección General, aunque posteriormente por Real Decreto 1907/1982, de 23 de julio, sería dividida en dos: una de Estudios y Organización y otra de Operaciones, que por Real Decreto 2000/1984, de 17 de octubre, se convertirían en tres: de Planificación y Operaciones, de Prevención y Estudios y de Recursos y Gestión.

c) Se crea como «*órgano coordinador, consultivo y deliberante*» la Comisión Nacional de Protección Civil. El Pleno de este organismo se integraba por el Ministro del Interior como presidente, el Director de la Seguridad del Estado o el Subsecretario del Interior como vicepresidente y el Subdirector General de Protección Civil como secretario. Como vocales los Subsecretarios de Presidencia, Defensa, Hacienda, Educación, Obras Públicas, Industria, Agricultura, Transportes, Sanidad, Cultura y Administración Territorial, y los Directores Generales de Política Interior, Guardia Civil, Policía, Tráfico y Protección Civil. Se preveía también una Comisión Permanente más reducida con miembros del nivel de Director General presidida por el de Protección Civil.

La Comisión Nacional tenía como funciones la elaboración del catálogo de recursos movilizables en casos de emergencia; el estudio y la aprobación de los planes de protección de personas, instalaciones y bienes de interés general, los necesarios para garantizar el funcionamiento de servicios esenciales, los de actuación en caso de siniestro o catástrofe; la coordinación de las ayudas y subvenciones; la coordinación y el impulso de los organismos relacionados con la protección civil; el control de todas las actividades e informar las disposiciones generales relacionadas con la materia.

d) Los Gobernadores civiles asumían la dirección y coordinación de la protección civil en cada provincia, y la Comisión Provincial de Gobierno desempeñaría en dicho ámbito las funciones equivalentes de la Comisión Nacional de Protección Civil. Esto suponía la desaparición de las anteriores juntas o jefaturas provinciales y la integración de sus funciones en la estructura ordinaria de los Gobiernos civiles. Por otro lado desaparecía cualquier referencia a los Alcaldes y las juntas locales. El papel de las entidades locales, de momento y a la espera de una reforma de la legislación de régimen local acorde al principio constitucional de autonomía municipal, quedaba sin una regulación específica.

Tampoco se contenía en este Real Decreto ninguna referencia a las Comunidades Autónomas que se estaban creando en ese momento ni a las competencias que podrían asumir en la materia.

Mediante el Real Decreto 692/1981, de 27 de marzo, se regulaba la coordinación de medidas con motivo de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica. Se disponía que la adopción de medidas de carácter inmediato y la concesión de ayudas correspondía al Ministerio del Interior directamente o a través de los Gobernadores civiles de acuerdo con las directrices e instrucciones de la Dirección General de Protección Civil, en su caso con la colaboración de las autoridades locales y la intervención de los servicios de los distintos departamentos ministeriales y organismos dependientes de los mismos, y se financiarían con cargo a los créditos consignados en los presupuestos generales del Estado. Se regulaba el procedimiento administrativo en el seno de la Administración del Estado para la concesión de ayudas y adopción de otras medidas una vez producidas las situaciones catastróficas, cuya resolución final correspondía al Consejo de Ministros.

En el desarrollo de esta nueva organización de la protección civil se van dictando otras disposiciones sobre aspectos accesorios. La Orden de 14 de septiembre de 1981 establece el distintivo de protección civil, que no es sino la adaptación del símbolo internacional (círculo naranja con un triángulo azul inscrito, rodeado de la inscripción «Protección Civil Española» y rematado por la corona real); la Orden de 13 de abril de 1982 crea la medalla al mérito de la protección civil, y la de 1 de diciembre de 1984 regula las tarjetas de identidad para el personal. Por su parte la Orden de 27 de junio de 1983 aprueba el primero de los planes elaborados por los nuevos órganos: el Plan Especial de Emergencia por Sequía.

Aunque se suele señalar que la reorganización de la protección civil emprendida a partir de 1980 suponía la culminación de un proceso de desplazamiento de la materia desde la Administración militar a la Administración civil, no parece que los legisladores tuvieran la idea tan clara. Por la misma época se aprueba la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, que regula los criterios básicos de la Defensa Nacional y de la Organización Militar. En su artículo 21 afirma que *«la defensa civil es 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. Una Ley de defensa civil regulará sus condiciones, organización y funcionamiento»*. Seguidamente el artículo 22 disponía que *«las Fuerzas Armadas, a requerimiento de la Autoridad Civil podrán colaborar con ella en la forma que establezca la ley para casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad u otra necesidad pública de naturaleza análoga»* y añadía que *«en caso de declaración del estado de sitio, la Autoridad Militar que haya de hacerse cargo del mando en el territorio a que afecte asumirá automáticamente las facultades que correspondan a la civil en los estados de alarma y excepción, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica prevista en el artículo ciento dieciséis uno, de la Constitución»*. Si bien este segundo precepto situaba correctamente la cuestión al atribuir a las Fuerzas Armadas un papel de colaboración con la Administración civil, a la que corresponde actuar en casos de grave riesgo o catástrofe, el artículo 21 contiene unas definiciones más que confusas de las que podría deducirse que la protección civil, aludida como defensa civil, forma parte de la defensa nacional. Es esta una peligrosa idea susceptible de contribuir a los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como se verá después. La vigente Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, que derogó la Ley Orgánica 6/1980, contiene una redacción mucho más correcta. En su artículo 15.3 afirma que *«las Fuerzas Armadas, junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones públicas, deben preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente»*; y en el artículo 16.e) les atribuye entre otras operaciones *«la colaboración con las diferentes Administraciones públicas en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente»*.

4. La protección civil en los Estatutos de Autonomía

Los Estatutos de Autonomía aprobados entre 1979 y 1983, en paralelo a la nueva organización de la protección civil que se viene describiendo, al igual que la Constitución guardan silencio sobre la materia. La única excepción es el Estatuto de las Islas Baleares en su artículo 12: «*corresponde a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en los términos que establezcan las Leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias: (...) 5. Protección Civil*». Igualmente en 1995 se incluyó la ejecución de la legislación del Estado en materia de protección civil en los Estatutos de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Por otro lado, en el proceso de transferencia de los recursos y servicios del Estado afectos a las competencias que en virtud de los Estatutos corresponden a las Comunidades Autónomas tampoco aparece la menor referencia a la protección civil.

En las normas de la etapa preconstitucional que ya ha sido descrita se afirmaba expresamente que la protección civil era una materia donde debían intervenir y colaborar todas las Administraciones Públicas, que en aquél momento eran la estatal, la provincial y la municipal organizadas mediante el criterio jerárquico propio de la época. Sin embargo, tras la Constitución y los Estatutos de Autonomía quedaba en la más absoluta indeterminación cuál sería el papel tanto de las Administraciones autonómicas recién creadas (cuyas competencias iban a ser amplias en campos directamente relacionados con la protección civil como las policías autonómicas y locales, la sanidad, la educación, el transporte y las comunicaciones, las obras públicas, la industria, etc.) como de las entidades locales. Una indeterminación cuya solución iba a ser compleja dada la estructura y principios del recién establecido Estado de las autonomías que hacía descansar el reparto de competencias en el binomio Constitución-Estatutos de Autonomía, precisamente las normas que habían obviado cualquier pronunciamiento al respecto.

Con tal panorama no sorprende que pronto surgiera el primer conflicto competencial, resuelto por el Tribunal Constitucional mediante Sentencia 123/1984, de 18 de diciembre. El Gobierno del País Vasco había aprobado el Decreto 34/1983, de 8 de marzo, de creación de los Centros de Coordinación Operativa para casos de incidente o emergencia para

la seguridad de las personas, sus bienes y derechos. El Gobierno central planteó el correspondiente conflicto positivo de competencias alegando que la protección civil es competencia exclusiva del Estado por estar inserta tanto en la defensa nacional (artículo 149.1.4 de la Constitución y Ley Orgánica 6/1980) como en la seguridad pública (artículo 149.1.29). La competencia autonómica en esta segunda materia se limita, afirmaba el Gobierno en su recurso, al reconocimiento de la existencia de una policía autonómica con funciones materiales de protección de personas y bienes pero no se extiende a la dirección y coordinación de los servicios de seguridad.

El Tribunal Constitucional afirmó que *«los Centros de Coordinación Operativa entran de lleno en la órbita de lo que modernamente se conoce con el nombre de «protección civil»»*. Sobre las bases doctrinales del Decreto de 1968 afirmaba que *«está constituida por el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz, cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública»* y añadía que *«los servicios de «protección civil», inicialmente incardinados en la organización de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad de carácter militar, han ido poco a poco adquiriendo un carácter nítidamente civil como competencia de los Departamentos o Ministerios de Interior»*.

Entendiendo que desde el primer momento en que se configuró la protección civil se comprendió en ella la existencia de obligaciones y servicios personales a cargo de los individuos y de las corporaciones territoriales existentes dentro del Estado y la puesta en juego de todos los medios y recursos posibles, el Tribunal Constitucional afirma que *«debe reconocerse a las Comunidades Autónomas competencia en materia de protección civil, especialmente para la elaboración de los correspondientes planes de prevención de riesgos y calamidades y para la dirección de sus propios servicios en el caso de que las situaciones catastróficas o de emergencia se produzcan»*. Tras admitir que los Estatutos de Autonomía no recogen competencias específicas en la materia, el Tribunal sienta que esta ha de englobarse con carácter prioritario en el concepto de seguridad pública del artículo 149.1.29 de la Constitución, *«considerándolo grosso modo como el conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y el mantenimiento de la tranquilidad y del orden ciudadano»*. Las Comunidades Autónomas tienen reconocidas

competencias de seguridad pública (vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, coordinación y demás facultades relacionadas con las policías locales, policías autonómicas), y en particular *«en la materia específica de la protección civil se producen competencias concurrentes cuya distribución es necesario diseñar»*.

Esa competencia autonómica en materia de protección civil se halla *«subordinada a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda estar en juego. En realidad, la Comunidad Autónoma del País Vasco no discute esta subordinación, que se producirá, en primer lugar, siempre que entre en juego la Ley 4/1981, de 1 de junio, y los estados de alarma, de excepción y de sitio por ella previstos, pero que deberá producirse igualmente en aquellos casos en que, sin darse lugar a la declaración del estado de alarma, la calamidad o la catástrofe sean de carácter supraterritorial y exijan, por consiguiente, la coordinación de elementos distintos de los que dispone la Comunidad Autónoma o en que sea de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional»*. Tras examinar las disposiciones del Decreto del Gobierno Vasco el Tribunal Constitucional concluía que, interpretado conforme a los fundamentos de Derecho de la sentencia, se mantenía dentro de las competencias propias de la Comunidad Autónoma.

Como ya pusimos de manifiesto anteriormente (16), esta doctrina del Tribunal Constitucional contenía algunos aspectos muy oscuros. No quedaba claro el fundamento de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas para elaborar planes y dirigir sus propios servicios, ya que no se basaban en ningún precepto constitucional o estatutario concreto. En cuanto a las competencias estatales se ofrecen dos fundamentos contradictorios. Por un lado, la pertenencia de la protección civil al ámbito de la seguridad pública, lo que debiera llevar a concluir que se trata de una competencia exclusiva del Estado. Así lo había afirmado el Tribunal Constitucional en otras ocasiones, como en la Sentencia 104/1989, de 8 de junio: *«es claro, conforme al tenor literal del artículo 149.1.29 de la CE, que la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública no admite más excepción que la que se derive de la creación de las policías autónomas (...). Es en orden a la organización de aquella Policía Autónoma y a los correspondientes*

(16) Miguel José IZU BELLOSO, *El sistema de Protección Civil en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, «Revista española de Derecho Administrativo» nº 69, enero-marzo 1991.

'servicios policiales' no estatales respecto de lo que la Comunidad Autónoma Vasca ha asumido competencias en su Estatuto y no, en cambio, en relación con otras funciones de ejecución en materia de seguridad pública, ya que, ni es posible extender esta competencia más allá de lo que claramente se desprende de los términos con que se regula en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía, ni puede ser aceptada la tesis conforme a la cual existe en nuestro Derecho un principio general expansivo de ejecución autonómica, por algunas Comunidades Autónomas de la legislación estatal, con escasas y contadas excepciones». Pero por otro lado, el Tribunal Constitucional insiste repetidas veces que la justificación de las facultades del Estado en materia de protección civil se halla en la aparición de un interés nacional ante el que ceden las competencias autonómicas.

No era tampoco posible saber hasta qué punto las afirmaciones del Tribunal Constitucional sobre las competencias del País Vasco eran trasladables a otras Comunidades, esto es, si todas las Comunidades ostentan las mismas competencias sobre la protección civil o si ello dependerá de si en sus Estatutos han asumido o no competencia en materia de policía autonómica. Tampoco distinguía si esas competencias autonómicas se refieren únicamente a potestades de ejecución o si también comprenden la potestad legislativa.

La Sentencia 123/1984 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el 11 de enero de 1985; diez días más tarde se promulgaba la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, que produciría un nuevo conflicto constitucional.

5. La Ley de Protección Civil

Tras varias décadas donde la protección civil solamente había sido objeto de normas organizativas por primera vez se promulga en 1985 una norma legal con pretensiones de sistematizar la materia en sus aspectos no sólo orgánicos sino también sustantivos. En su propia exposición de motivos se señala el doble propósito de establecer el marco institucional adecuado para poner en funcionamiento el sistema de protección civil y de dar desarrollo a la reserva de ley para poder exigir de modo directo a los ciudadanos determinadas prestaciones de colaboración que se deriva del artículo 30.4 de la Constitución. El contenido de esta ley se puede resumir como sigue.

a) Definición. La protección civil queda definida 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 voluntaria, y su acción se dirige al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública y a la protección y socorro de personas y bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan.

b) Competencias. La competencia en materia de protección civil corresponde a la Administración Civil del Estado y, «en los términos establecidos en esta Ley, a las restantes Administraciones Públicas». Se prevé expresamente la participación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de las Fuerzas Armadas (17).

Las competencias de otras Administraciones Públicas aludidas son las siguientes:

a') Comunidades Autónomas: aprobación de los planes de Comunidad Autónoma y los reglamentos de sus Comisiones de Protección Civil.

b') Entidades locales: aprobación de los planes municipales, supra-municipales, insulares o provinciales.

c) Organización. Como órganos de la Administración del Estado competentes en la materia de protección civil figuran los siguientes:

- El Gobierno, órgano superior de dirección y coordinación.
- El Ministro del Interior ostenta la superior autoridad: elabora normas y planes y propone su aprobación al Gobierno, aprueba el catálogo nacional de recursos movilizables, ejerce la superior dirección, coordinación e inspección de las acciones y los

(17) Esta previsión está actualmente desarrollada por Real Decreto 416/2006, de 11 de abril, por el que se establece la organización y el despliegue de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias, y por Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de junio de 2006 sobre funcionamiento de la Unidad Militar de Emergencias (Boletín Oficial del Estado nº 136, de 8 de junio de 2006). El Real Decreto 399/2007, de 23 de marzo, que aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias ha sido anulado por el Tribunal Supremo mediante Sentencia 5863/2008, de 4 de noviembre, al haberse dictado sin los previos dictámenes del Consejo de Estado y de la Comisión Nacional de Protección Civil.

medios de ejecución de los planes de Actuación Civil, dispone la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, solicita del Ministro de Defensa la colaboración de las Fuerzas Armadas y requiere de las autoridades locales y autonómicas la intervención de sus cuerpos de policía y demás servicios.

- La Comisión Nacional de Protección Civil está integrada por representantes de la Administración del Estado y uno por cada una de las Comunidades Autónomas (18). Informa las normas técnicas, disposiciones y normas reglamentarias; homologa planes; elabora los criterios para establecer el catálogo de recursos movilizables; participa en la coordinación de las acciones, y propone la normalización y homologación de las técnicas y medios.
- La Comisión de Protección Civil de la Comunidad Autónoma está compuesta por representantes de la Administración del Estado, de la Comunidad Autónoma y de las corporaciones locales. En su ámbito territorial informa las normas técnicas, homologa planes y participa en la coordinación de las acciones.

d) Colaboración de los ciudadanos y autoprotección. Todos los ciudadanos están sujetos a la obligación de colaborar, personal y materialmente, en la protección civil, incluida la posibilidad de requisar temporalmente bienes.

El Gobierno ha de establecer un catálogo de actividades cuyos titulares están obligados a establecer las medidas de seguridad y prevención en materia de protección civil que reglamentariamente se deter-

(18) Su composición, organización y régimen de funcionamiento se reguló por Real Decreto 888/1986, de 21 de marzo, y tras varias modificaciones parciales actualmente está regulada mediante Real Decreto 967/2002, de 20 de septiembre. Su Pleno está constituido por el Ministro del Interior como Presidente, el Subsecretario como Vicepresidente y el Director General de Protección Civil como Secretario; como Vocales un representante con nivel mínimo de Director General de cada uno de los Ministerios de Economía, Ciencia y Tecnología, Fomento, Educación, Cultura y Deporte, Trabajo y Asuntos Sociales, Agricultura, Pesca y Alimentación, Administraciones Públicas, Sanidad y Consumo, Hacienda y Presidencia; un representante de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno; dos representantes del Ministerio de Defensa y otros dos del Ministerio de Medio Ambiente; cuatro del Ministerio del Interior; un representante del Consejo de Seguridad Nuclear; uno por cada una de las Comunidades Autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla; y un representante del Ministerio de Asuntos Exteriores a efectos de funcionamiento como Comité Español de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres.

minen, entre ellas medidas de autoprotección (19). A través de estas disposiciones se logra la integración de la normativa sectorial en el sistema de protección civil, ya que esas medidas reglamentariamente determinadas se van a contener en la regulación de muy diversos sectores de actividad. La Disposición Final Primera de la ley se refiere explícitamente a que *«los órganos competentes de las distintas Administraciones Públicas revisarán en cada caso los reglamentos, normas y ordenanzas sobre seguridad de empresas, actividades, edificaciones, industrias, medios de transporte colectivo, espectáculos, locales y servicios públicos, para adecuar su contenido a la presente Ley y a las disposiciones que la desarrollen»*. Algunas entidades tienen un papel destacado como colaboradoras: Cruz Roja, servicios de vigilancia, protección y lucha contra incendios de las empresas públicas o privadas, centros de enseñanza.

e) Planificación. El Gobierno ha de aprobar una Norma Básica de Protección Civil con las directrices esenciales para la elaboración de:

- Planes territoriales: de Comunidad Autónoma, provinciales y supramunicipales, insulares y municipales.
- Planes especiales, por sectores de actividad, tipos de emergencia o actividades concretas.

Los planes deben contener: i) el catálogo de recursos movilizables; ii) el inventario de riesgos potenciales; iii) las directrices de funcionamiento de los distintos servicios; iv) los criterios sobre la movilización y coordinación de recursos; y v) la estructura operativa de los servicios con expresión del mando único de las operaciones. Han de ser homologados por la Comisión Nacional de Protección Civil (los de ámbito autonómico) o por la Comisión autonómica correspondiente (los de ámbito infra autonómico).

f) Aplicación de los planes: en las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública se dispone la aplicación del plan que corresponda por el Gobernador civil en el ámbito provincial y por el Ministro del Interior en los demás casos (facultad que puede ser delegada en autoridades autonómicas o locales).

(19) Se contiene en el Real Decreto 119/2005, de 4 de febrero, Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia, Anexo I.

g) Régimen sancionador: se establecen las correspondientes infracciones y sanciones, atribuyéndose la potestad sancionadora, dentro de sus correspondientes ámbitos de competencia, a los órganos de gobierno de los municipios, entidades supramunicipales, insulares, provinciales y de las Comunidades Autónomas y al Ministro del Interior.

h) Desarrollo reglamentario: a todo lo largo de su articulado y en la correspondiente disposición final se preveía el desarrollo reglamentario de las relativamente breves disposiciones legales. Un desarrollo esencial para la eficacia de la ley y que se preveía abundante.

De toda esta regulación llamaba la atención sobre todo el exiguo papel que se concedía a las Comunidades Autónomas. Se les atribuía la aprobación de planes de protección civil sometidos a la posterior homologación de la Comisión Nacional (una técnica que recuerda mucho a la de aprobación definitiva de los planes urbanísticos por una Administración de ámbito superior). La ejecución de las medidas contenidas en dichos planes correspondía al Ministro del Interior o los Gobernadores civiles. En realidad, la estructura casaba mal con el nuevo Estado autonómico y recordaba demasiado a la existente en la época preconstitucional, con la única salvedad de haber introducido en la pirámide jerárquica un escalón más, el autonómico, pero en la misma posición subordinada en la que antiguamente se hallaban Ayuntamientos y Diputaciones respecto del Gobierno y de los Gobernadores civiles. El legislador ni siquiera había contado con la nueva figura del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas al que únicamente se mencionaba para atribuirle la función de instar la actuación del Ministro del Interior en la aplicación del plan correspondiente.

Dada la aparente contradicción de esta ley con la doctrina que acababa de establecer el Tribunal Constitucional el Gobierno Vasco interpuso el correspondiente recurso de inconstitucionalidad que fue resuelto por Sentencia 133/1990, de 19 de julio. Al recurso se acumuló el conflicto positivo de competencia interpuesto también por el Gobierno Vasco en relación al Plan Básico de Emergencia Nuclear publicado como Orden de 29 de marzo de 1989. El Gobierno Vasco alegaba que buena parte de las facultades atribuidas en la ley al Gobierno central en realidad eran de competencia autonómica, así como que el sistema de homologación de planes suponía establecer una tutela estatal no prevista ni en la Constitución ni en el Estatuto. El Gobierno central contestó que la propia ley

expresaba que su aplicación se refería a las situaciones de grave riesgo colectivo, es decir, situaciones absolutamente excepcionales de emergencia que imponen la movilización masiva de amplios recursos humanos y materiales por lo que suponen siempre la existencia de un interés nacional que justifica la competencia del Estado, tal como había establecido la Sentencia 123/1984.

El Tribunal Constitucional afirmó que, examinadas las alegaciones de una y otra parte, *«su discrepancia no es en realidad tan radical como se antojó en un primer examen»*, ya que coinciden en que *«los supuestos de hecho que la Ley contempla son casos de grave riesgo colectivo o de excepcional emergencia en los que concurren las superiores exigencias del interés general y, por tanto, que la Ley no regula toda la materia de protección civil ni abarca la totalidad de la competencia vasca»*. A sus anteriores afirmaciones de la Sentencia 123/1984 el Tribunal Constitucional añadía algunas matizaciones. Afirmaba que *«por la misma naturaleza de la protección civil, que persigue la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia, se produce en esta materia un encuentro o concurrencia de muy diversas Administraciones públicas (de índole o alcance municipal, supramunicipal o insular, provincial, autonómica, estatal) que deben aportar sus respectivos recursos y servicios. Desde esta perspectiva, y en principio, la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia, y de los recursos y servicios a movilizar. Ello puede suponer, de acuerdo con los términos de los respectivos Estatutos, que la Administración autonómica sea competente en esta materia»*; *«esta competencia autonómica se encuentra con determinados límites, que se derivan de la existencia de un posible interés nacional o supraautonómico que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia: bien por la necesidad de prever la coordinación de Administraciones diversas, bien por el alcance del evento (afectando a varias Comunidades Autónomas) o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel supraautonómico. Y, como consecuencia, e íntimamente en relación con tal posibilidad, no pueden negarse al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar una coordinación de distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como (si fuera necesario) para garantizar una dirección y organización unitarias: esto es, tanto competencia de tipo normativo (disponiendo e instrumentando técnicas de coordinación) como de tipo ejecutivo, asumiendo*

las instancias estatales tareas de dirección». Entiende el Tribunal que la regulación de la Ley de Protección Civil viene precisamente a orientarse al estudio, prevención y protección de situaciones de excepcionalidad o grave riesgo en que se manifiesta el interés nacional «*distintos de situaciones de emergencia con carácter cotidiano*». Al margen de esos casos, pues, se hallarán aquellos en que no se da tal interés nacional y por tanto quedan sometidos a la competencia autonómica, que no proviene de la ley sino de la contemplada en los Estatutos de Autonomía en diversas materias: sanidad, carreteras, montes y bosques, etc.

Partiendo de tal interpretación el Tribunal Constitucional entendió que la Ley de Protección Civil no invadía las competencias autonómicas. En particular, en relación a la potestad del Gobierno central para aprobar la Norma Básica de Protección Civil afirmaba que «*al reconocimiento de unas potestades legislativas y reglamentarias de la Comunidad Vasca no empece una competencia estatal con idénticas potestades y que puede condicionar el ejercicio de las facultades autonómicas cuando concurra el interés supraautonómico general*». Únicamente en un punto el Tribunal Constitucional estimó los argumentos del Gobierno Vasco, en cuanto a la atribución al Consejo de Gobierno de cada Comunidad Autónoma de la facultad de aprobación del Plan de Protección Civil autonómico (artículo 10.1). Corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco determinar cuál sea el órgano autonómico competente para tal aprobación, por lo cual la Ley de Protección Civil resulta aplicable sólo supletoriamente. En cuanto al Plan Básico de Emergencia Nuclear el Tribunal Constitucional entendió que se trata también de uno de los casos en que se ve afectado el interés nacional con una dimensión supraautonómica que justifica la competencia estatal.

Esta segunda decisión del Tribunal Constitucional todavía adolece de cierta imprecisión en cuanto a la distribución de competencias. Por una parte se sigue afirmando que la protección civil forma parte de la seguridad pública, pero por otro lado se señala que el titular de la competencia puede variar según el tipo de emergencia; en otras palabras, parece que no habrá de examinarse caso por caso quién es el titular de la materia de protección civil, sino quién es el titular de la materia de sanidad, carreteras, montes, policía, etc. En unas ocasiones el Tribunal Constitucional considera a la protección civil como parte de la seguridad pública y en otras como una especie de apéndice de otras materias en las cuales se pueden producir, según sus propias palabras, «*actuaciones de protección*

civil». De la afirmación del Tribunal Constitucional de que la Ley de Protección Civil únicamente contempla aquellas situaciones de emergencia «excepcional» y no las emergencias «ordinarias» deriva la interrogante sobre si éstas forman parte de la materia de seguridad pública o forman parte de otras materias, y si deben establecerse otros planes distintos a los previstos en la Ley de Protección Civil para atenderlas y qué relación pueden guardar en su caso unos y otros planes (20). No se trata de una cuestión meramente teórica, sino que tiene su traslación práctica: no es fácil aislar las emergencias ordinarias o cotidianas de las excepcionales, ya que las técnicas y los medios a emplear en uno y otro caso son similares, únicamente debe variar el grado de respuesta. La planificación debe reposar sobre la idea de gradualidad, ya que no se crean unos recursos extraordinarios para situaciones extraordinarias sino que se prevé el empleo de los mismos recursos pero adaptándose en cuanto al nivel de respuesta necesario tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo.

En cualquier caso, la citada sentencia sirvió para consolidar el criterio del interés nacional como determinante a la hora de la atribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, así como para establecer que éstas disponen de competencia legislativa y ejecutiva en cuanto a la gestión de las emergencias en las que no esté presente dicho interés nacional.

6. Desarrollo provisional de la Ley de Protección Civil

El conflicto competencial derivado de la Ley de Protección Civil, no sólo entre el Gobierno Vasco y el Estado sino que afectaba a todas las Comunidades Autónomas, demora la aprobación de la Norma Básica de Protección Civil, norma imprescindible para la puesta en marcha de la planificación de emergencias que constituye el núcleo del sistema, que no se produce hasta el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril.

(20) Marcos Matías FERNANDO PABLO, *El sistema de protección civil: el marco jurídico y el papel de las comunidades autónomas*, en la obra colectiva *Actualidad y perspectiva del derecho público a fines del siglo XX: homenaje al profesor Garrido Falla*, Editorial Complutense, Madrid, 1992, página 1.777, hace la siguiente crítica: «ello podría dar lugar a una suerte de subsistemas comunitarios de protección civil, parcelando así, indebidamente, lo que por esencia es una unidad, la disposición de cuantos medios, servicios y recursos una Comunidad tiene a su alcance». Para este autor la solución a la concurrencia de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas debiera haber pasado por una ley-marco de las previstas en el artículo 150.1 de la Constitución.

Mientras tanto se habían dictado varias normas reglamentarias que suponían un desarrollo provisional de la Ley de Protección Civil. Entre ellas y muy principalmente el Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia que pudieran producirse hasta que se aprobaran y homologaran los planes previstos en la ley.

Este Real Decreto avanza algunos tímidos pasos en la clarificación del reparto competencial en la materia. Se ratifica en que la competencia reside en la Administración Civil del Estado pero añade en su artículo 3 que *«la actuación en materia de Protección Civil corresponderá a las Entidades que seguidamente se enumeran cuando sus recursos y servicios sean inicialmente suficientes para hacer frente a la respectiva emergencia»*. Estas entidades son el municipio, las entidades supramunicipales o insulares, la provincia y las Comunidades Autónomas, en todos los casos mediante sus propios servicios pero con la colaboración de las demás Administraciones Públicas existentes en su respectivo ámbito territorial. La figura casi ausente de la Ley de Protección Civil del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas aparece en el artículo 4 que dispone que *«se mantendrán por éstos las necesarias relaciones de coordinación y cooperación de la Administración Civil del Estado con la de la Comunidad Autónoma respectiva, para armonizar actuaciones relacionadas con lo dispuesto en este Real Decreto y promover la ordenación de las correspondientes a los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales o Forales, en su caso, y Cabildos Insulares»*.

Sin embargo, se contenía cierta incoherencia entre estas disposiciones y las contenidas en el artículo 5 sobre dirección y coordinación de las actuaciones en situaciones de emergencia que corresponderían a los Alcaldes si la emergencia no rebasara el respectivo término municipal, a los Gobernadores civiles o Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales y en los demás casos a los Delegados del Gobierno, al Ministro del Interior o a la persona que, en su caso, designara el Gobierno. Desaparecían las Comunidades Autónomas de esta enumeración, lo que dejaba en el aire cuáles eran esos casos en que pudieran intervenir con sus propios recursos y servicios a que aludía el artículo 3.

El artículo 8 establecía el principio de que debiera existir siempre un «mando único» en la dirección de las actuaciones en la zona siniestrada. Este mando debía ser designado con carácter general o para

cada caso concreto por los órganos señalados en el artículo 5; es decir, que las Comunidades Autónomas quedaban también preteridas a este respecto. Correspondería el mando al Alcalde a falta de nombramiento de otra autoridad, o podría ser asumido por el Gobernador Civil o por el Delegado del Gobierno cuando en la intervención concurrieran medios del Estado.

Otras normas de desarrollo provisional de la ley, a la espera de la Norma Básica, fueron el ya mencionado Plan Básico de Emergencia Nuclear aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de marzo de 1989, y el Real Decreto 886/1988, de 15 de julio (modificado por Real Decreto 952/1990, de 29 de junio) sobre Prevención de Accidentes Mayores en determinadas actividades industriales que trasponía la Directiva 1982/501/CEE, de 24 de junio («Directiva Seveso»), a la que nos referiremos después. Este Real Decreto fue desarrollado mediante la Directriz Básica para la elaboración y homologación de los Planes Especiales del Sector Químico aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de noviembre de 1990.

7. La Norma Básica de Protección Civil

La elaboración de la Norma Básica se hizo a través de un prolongado proceso de negociación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, enfrentadas por la cuestión competencial, en el seno de la Comisión Nacional de Protección Civil. El conflicto surgido a raíz de la Ley de Protección Civil se trata de resolver adoptando como criterio esencial el del interés nacional plasmado en las dos sentencias del Tribunal Constitucional que han sido comentadas.

El interés nacional aparece aludido desde el primer artículo que contiene una descripción sobre la naturaleza de la Norma Básica: *«constituye el marco fundamental para la integración de los Planes de protección civil en un conjunto operativo y susceptible de una rápida aplicación, determina el contenido de lo que debe ser planificado y establece los criterios generales a que debe acomodarse dicha planificación para conseguir la coordinación necesaria de las diferentes Administraciones públicas, permitiendo, en su caso, la función directiva del Estado, todo ello para emergencias en las que esté presente el interés nacional»*. Se entiende que el interés nacional está presente en las emergencias en estos tres casos:

- a. Las que implican aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio.
- b. Las que requieren la coordinación de Administraciones diversas porque afectan a varias Comunidades Autónomas y exigen una aportación de recursos a nivel supraautonómico.
- c. Las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieren una dirección nacional de las Administraciones Públicas implicadas.

El artículo 9 regula la declaración de interés nacional que corresponde al Ministro del Interior por propia iniciativa o a instancia bien de las Comunidades Autónomas o bien de los Delegados del Gobierno (declaración superflua en el caso del estado de alarma que ha de ser declarado por el Gobierno, según dispone el artículo 4 de la Ley Orgánica 4/1981). El efecto de dicha declaración es que por las autoridades competentes se disponga la aplicación del plan correspondiente bajo la dirección y coordinación de la Administración del Estado (salvo que exista delegación a favor de los órganos autonómicos o locales). A *sensu contrario*, en ausencia de dicha declaración la atención de la emergencia recaerá en la Administración autonómica o local correspondiente.

Aunque estas disposiciones se adoptan en apariencia como consecuencia de la doctrina del Tribunal Constitucional, en realidad suponían darle la vuelta al criterio del interés nacional. Porque si en las comentadas sentencias la existencia de un interés nacional era lo que justificaba la competencia estatal para aprobar la Ley de Protección Civil y esta debiera aplicarse únicamente a los supuestos donde existiera dicho interés nacional (presupuesto, por tanto, de toda la regulación), ahora el interés nacional es algo que puede declarar o no la Administración del Estado. Es decir, no es presupuesto de sus competencias sino resultado del ejercicio de las mismas. Y por otro lado, resulta que las competencias de las Comunidades Autónomas ya no tienen existencia únicamente en el espacio exterior a la Ley de Protección Civil, es decir, donde no existe interés nacional, sino que también ejercen competencias de conformidad con el desarrollo reglamentario de la Ley de Protección Civil siempre que no tenga lugar la declaración de interés nacional por el Ministro del Interior.

Pese a las incoherencias lógicas que suponía este cambio de rumbo respecto de la doctrina del Tribunal Constitucional, los criterios de la Norma Básica resolvían de forma bastante pragmática la cuestión de la atribución

competencial y abrían las posibilidades de su desarrollo y aplicación. La mayor parte de la Norma Básica se ocupa de los planes de protección civil, en particular de su clasificación y del proceso de elaboración y aprobación. Se distinguen los siguientes tipos de planes:

a) Planes Territoriales: referidos a las emergencias generales que se puedan presentar en cada ámbito territorial, estableciendo la organización de los servicios y recursos tanto de la propia Administración que lo elabora como de otras Administraciones Públicas y de otras entidades públicas o privadas. Estos planes pueden ser: a') de Comunidad Autónoma (aprobado por el órgano correspondiente de la misma); b') de ámbito infra autonómico (provincial, insular, comarcal o local, aprobado por la correspondiente entidad local). Deben redactarse de modo que los de ámbito inferior se integren en los de ámbito superior y de que en función del alcance de la emergencia la dirección y coordinación de las actuaciones pueda ir pasando sucesivamente de las autoridades del ámbito inferior a las del superior, hasta llegar, en su caso, a las correspondientes a las situaciones de interés nacional.

b) Planes Especiales: elaborados para hacer frente a riesgos específicos cuya naturaleza requiera una metodología adecuada para cada uno de ellos. A su vez se distinguen dos tipos:

a') Planes Básicos: relativos a dos tipos de riesgos: situaciones bélicas y emergencia nuclear. Son necesariamente de interés nacional y por ello la competencia del Estado abarca todas las fases de la planificación, correspondiendo su aprobación al Gobierno central.

b') Resto de Planes Especiales: pueden ser de ámbito estatal o supra autonómico (aprobados por el Gobierno central) o de ámbito autonómico [en este caso, se aprueban por el órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma y se integran en su plan territorial (21)]. Se elaboran de acuerdo con las Directrices

(21) La Sentencia 118/1996, de 27 de junio, del Tribunal Constitucional, tratando sobre la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) hace las siguientes precisiones: «No puede decirse lo mismo sobre la competencia que la LOTT atribuye al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones para colaborar en la «elaboración» de los Planes Territoriales y Especiales de intervención en emergencias que puedan afectar a los transportes. Los Planes de la Comunidad Autónoma (territoriales) y los Planes Especiales cuyo ámbito territorial de aplicación no exceda del de una Comunidad Autónoma se aprobarán —según establece la propia Ley 2/1985 (arts. 10.1 y

Básicas relativas a cada riesgo que aprueba el Gobierno central. La Norma Básica prevé los siguientes riesgos específicos: inundaciones, seísmos, químicos, transportes de mercancías peligrosas, incendios forestales y volcánicos, aunque la enunciación no es excluyente y podrán atenderse otros a decisión del Gobierno central.

El artículo 4 de la Norma Básica contiene una serie de directrices generales en cuanto al contenido que deben tener los diversos planes y que se convierten en el criterio que hace posible la homologación prevista en la ley. La dirección y coordinación de la aplicación de cada plan es competencia de la autoridad estatal, autonómica o local del correspondiente ámbito territorial, a salvo de los casos de declaración del interés nacional, de necesidad de asunción por la autoridad del ámbito superior o de delegación de funciones.

Con arreglo a las disposiciones de la Norma Básica se han ido aprobando las diversas Directrices Básicas para la elaboración de los planes especiales (22). Asimismo mediante Real Decreto 1546/2004, de 25 de

11)— por la Comunidad Autónoma respectiva, que será la competente para determinar cuál sea el órgano autonómico competente para tal aprobación. Ciertamente, el Estado puede, según dijimos, fijar «un contenido mínimo e indispensable de los diferentes planes territoriales que permita su homologación posterior e integración en una planificación unitaria» (STC 133/1990, fundamento jurídico 10). Pero afirmamos también en el mismo lugar que a las Comunidades Autónomas corresponde la elaboración de los mismos, que comprende la potestad de recabar información y colaboración. Así, pues, debe concluirse que en el marco de lo dispuesto en la Norma Básica de Protección Civil, y siempre que se respete el contenido mínimo establecido por la Ley de Protección Civil (art. 9) es la Comunidad Autónoma la única competente para aprobar los Planes Territoriales o Especiales, de ámbito autonómico, que afecten a los transportes que transcurren en su territorio, sin que el Estado pueda, por consiguiente, imponerle la intervención del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones en el proceso de elaboración de aquéllos. En consecuencia debemos declarar que el art. 31, último párrafo, de la LOTT no es aplicable a la Generalidad de Cataluña».

(22) Son las siguientes:

- Sector Químico (acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de noviembre de 1990), derogadas y sustituidas por las de Riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas (Real Decreto 1196/2003, de 19 de septiembre).
- Emergencia por Incendios Forestales (acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de marzo de 1993).
- Riesgo de Inundaciones (acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 1994).
- Riesgo Sísmico (acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de abril de 1995, modificado por acuerdo de 16 de julio de 2004).
- Riesgo Volcánico (acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de enero de 1996).
- Riesgo de accidentes en los transportes de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril (Real Decreto 387/1996, de 1 de marzo).

junio se aprobó el nuevo Plan Básico de Emergencia Nuclear (único plan básico existente, no se ha llegado a aprobar el de riesgos bélicos, lo que no deja de ser paradójico ya que tal como se ha explicado estos se hallan en la misma génesis de la protección civil), complementado por los Planes Directores correspondientes a los Planes de Emergencia Nuclear Exteriores a las Centrales Nucleares aprobados por acuerdo de Consejo de Ministros de 9 de junio de 2006.

También se han ido aprobando y homologando los planes territoriales de todas las Comunidades Autónomas y de las dos Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla así como diversos planes especiales de ámbito estatal y autonómico (23). Los planes autonómicos (sean territoriales o especiales) suelen atribuir a las respectivas autoridades de la Comunidad Autónoma (usualmente, la Consejería correspondiente) las facultades de dirección salvo en los casos en que se produzca la declaración de interés nacional.

Cabe añadir que prácticamente coetánea a la Norma Básica es la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, la cual mantiene la materia de seguridad y salvamento marítimos dentro de la política de marina mercante y bajo la competencia del Ministerio de Fomento. Como señala OCHOA MONZÓ, esta situación que sólo se explica por la inercia legislativa supone una disfuncional autonomía de las emergencias marítimas respecto de la protección civil, autonomía que debiera ser reconducida ya que ni siquiera ha supuesto la creación de un efectivo sistema de seguridad marítima capaz de hacer frente a las emergencias, como se puso de manifiesto con el naufragio del *Prestige* (24).

(23) El Plan Estatal de Protección Civil para emergencias por Incendios Forestales aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de marzo de 1995 es el único plan especial con tal ámbito, además del Plan Básico de Emergencia Nuclear.

(24) Josep OCHOA MONZÓ, *La seguridad marítima y el sistema de protección civil: una convergencia necesaria*, en la obra colectiva *Estudios sobre el régimen jurídico de los vertidos de buques en el medio marino* coordinada por José Luis Meilán Gil, Juan José Pernas García y Rafael García Pérez, Thompson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006; y Josep OCHOA MONZÓ, *La inoperancia (e inexistencia) del sistema estatal y autonómico de protección civil ante la catástrofe del «Prestige»*, en la obra colectiva *La responsabilidad por los daños causados por el hundimiento del Prestige*, coordinada por Santiago ÁLVAREZ GONZÁLEZ y María Paz GARCÍA RUBIO, Iustel, Madrid, 2007. En la página 329 de este segundo trabajo afirma: «si el *modus operandi* en materia de salvamento marítimo y de protección civil es el mismo —como no puede ser de otra forma— y si las competencias o funciones de las Comunidades Autónomas pueden ser básicamente las mismas, no tiene sentido mantener una dualidad de respuestas a situaciones de riesgo en donde no se justifica, más allá de la propia regulación presente, ninguna diferencia sustancial de regímenes».

5. EL NUEVO RÉGIMEN DE LA GESTIÓN DE EMERGENCIAS (1992-2007)

La aprobación y desarrollo de la Norma Básica de Protección Civil permitió clarificar el régimen competencial en la materia, un aspecto esencial que dada la indefinición de la Constitución y los Estatutos de Autonomía y la manifiestamente mejorable redacción de la Ley de Protección Civil había bloqueado la puesta en marcha de un sistema de protección civil moderno y adaptado al Estado de las autonomías.

Sentado por el Tribunal Constitucional el criterio de que las Comunidades Autónomas disponen de potestad legislativa en la materia en todo lo que, conforme al ya explicado criterio del interés nacional, no caiga bajo competencia estatal, a partir de 1992 se inicia un período de elaboración y aprobación de diversas leyes autonómicas que regulan una materia que, como se verá, tiende a ser rebautizada como de «gestión de emergencias» o de «protección civil y emergencias», hasta el punto de que mediante el Real Decreto 1599/2004, de 2 de julio, de estructura orgánica del Ministerio del Interior, la anterior Dirección General de Protección Civil pasa a denominarse también Dirección General de Protección Civil y Emergencias.

En realidad, las expresiones «gestión de emergencias» o «atención de emergencias» que se popularizan a través de las normas autonómicas en origen resultaban intercambiables con la de protección civil. En inglés se viene generalizando la expresión *Emergency Management* sustituyendo a *Civil Defense* o *Civil Protection*, y así en Estados Unidos la máxima autoridad en la materia es la *Federal Emergency Management Agency* creada en 1979, mientras que en Australia la agencia equivalente se denomina *Emergency Management Australia* y en la India el teléfono único de urgencias es gestionado por el *Emergency Management And Research Institute*. En el Reino Unido el órgano que gestiona la materia se prefiere denominar *Civil Contingencies Secretariat*, aunque también existe un *Institute of Emergency Management* como asociación profesional. Como en tantos otros casos el contagio lingüístico ha sido inevitable.

1. Las leyes autonómicas de Protección Civil y Gestión de Emergencias

La mayoría de las Comunidades Autónomas, hasta el momento trece, han aprobado leyes en la materia (25); las restantes se han limitado a normas reglamentarias y principalmente de carácter organizativo. El contenido de estas leyes no es homogéneo, hay materias que algunas de ellas regulan y otras no, y tampoco es raro que unas Comunidades Autónomas incluyen en una ley otras lo repartan entre varias. Podemos hacer el siguiente resumen general en cuanto al contenido de estas leyes autonómicas.

a) Organización administrativa: todas las leyes autonómicas, con mayor o menor extensión, contienen disposiciones en torno a las competencias de las diferentes Administraciones Públicas presentes en su territorio. En ocasiones se alude y regula expresamente el interés nacional como criterio de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas; en los restantes casos es el ámbito municipal o supramunicipal el determinante. Algunas leyes han avanzado en crear un organismo público especializado con personalidad propia (organismo autónomo o entidad pública empresarial), bien para toda la materia de gestión de emergencias (Asturias, Galicia, Navarra) o sólo para gestionar el centro de coordinación y atención de llamadas (Cataluña).

(25) Por orden cronológico son las siguientes:

- Ley 2/1995, de 6 de febrero, del Servicio de Emergencias de la Generalitat Valenciana. Derogada por la Ley 9/2002, de 12 de diciembre, de Protección Civil y Gestión de Emergencias de la Generalitat Valenciana.
- Ley 1/1996, de 3 de abril, de Gestión de Emergencias (País Vasco).
- Ley 4/1997, de 20 de mayo, de Protección Civil de Cataluña, complementada por la Ley 9/2007, de 30 de julio, del Centro de Atención y Gestión de Llamadas de Urgencia 112.
- Ley 25/1997, de 26 de diciembre, Servicio de Atención de Urgencias 112 (Madrid).
- Ley 2/1998, de 13 de marzo, de Ordenación de Emergencias en las Illes Balears, complementada por Ley 3/2006, de 30 de marzo, de Gestión de Emergencias de las Illes Balears
- Ley 8/2001, de 15 de octubre, de regulación del Servicio Público de Atención de Llamadas de Urgencia y de Creación de la Entidad Pública «112 Asturias».
- Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias de Andalucía.
- Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Aragón. Modificada por Ley 15/2003, de 24 de marzo y Ley 4/2004, de 22 de junio.
- Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Navarra.
- Ley 1/2007, de 1 de marzo, de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Cantabria.
- Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León.
- Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias.
- Ley 5/2007, de 7 de mayo, de Emergencias de Galicia.

b) Derechos y deberes de los ciudadanos: la mayoría de las leyes regulan esta materia en parecidos términos que la Ley de Protección Civil. Como materias conexas también se suele abordar las actividades de formación y de información desde las Administraciones Públicas.

c) Planificación de protección civil: casi todas las leyes autonómicas acogen una regulación que sigue fielmente la contenida en la Ley de Protección Civil. En algunos casos se distinguen como ámbitos propios las actuaciones de previsión (identificación y localización de riesgos), prevención (descripción de las medidas a adoptar frente a los riesgos identificados, que en buena medida es una remisión a la normativa sectorial) y planificación (elaboración de los planes de actuación para aplicar las medidas oportunas en cada caso). Los planes deben prever tanto las actuaciones ante situaciones de riesgo sometidas a la Ley de Protección Civil (donde está presente el interés nacional y se someten a competencia estatal) como las que recaigan dentro de la competencia autonómica.

d) Gestión de llamadas de emergencia: todas las leyes autonómicas regulan un centro de gestión de llamadas a través del 112, número europeo de emergencias (26). En el caso de Madrid la ley se limita precisamente a la regulación de este centro. En algunos casos este es un número único de emergencias que ha de integrar a todos los servicios, en otros casos se posibilita la convivencia con el número 061 de urgencias sanitarias gestionado desde centros diferenciados, y en su caso se prevén medidas de coordinación.

(26) El Real Decreto 903/1997, de 16 de junio, que regula el acceso mediante redes de telecomunicaciones, al servicio de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico 112, que desarrolla la Decisión 1991/396/CEE, de 29 de julio del Consejo de las Comunidades Europeas, dispone lo siguiente en su artículo 5:

«1. La prestación del servicio de atención de llamadas de urgencia 112 se llevará a cabo por las Comunidades Autónomas que establecerán los correspondientes centros de recepción de llamadas de urgencia y las redes que, en su caso, fuera necesario instalar para establecer otros puntos de atención de los servicios públicos que hubieran de proporcionar la asistencia objeto de las llamadas de urgencia.

A tales efectos, las Comunidades Autónomas deberán comunicar al Ministerio de Fomento su decisión de constituirse en entidades prestatarias del servicio, en el plazo de cuatro meses desde la entrada en vigor de este Real Decreto.

2. En ningún caso podrán producirse solapamientos territoriales entre los ámbitos que correspondan a entidades prestatarias de servicios de atención de llamadas de urgencia 112. A estos efectos, las Comunidades Autónomas deberán controlar las formas de gestión del citado servicio para que queden claramente diferenciados los distintos ámbitos de atención del mismo».

e) Intervención en emergencias: la mayoría de las leyes contienen disposiciones en torno a la activación de los planes de protección civil y se suelen distinguir las fases de intervención frente a la situación de emergencia o catástrofe y de rehabilitación o recuperación para restablecer los servicios públicos y normalizar la vida de la población afectada. Asimismo algunas leyes distinguen entre la intervención en situaciones de catástrofe (con o sin presencia del interés nacional) y la intervención en las emergencias «ordinarias», «no catastróficas» o «no calamitosas», que en lugar de suponer la activación de los planes de protección civil se resuelven con los protocolos de actuación de los diversos servicios que han de intervenir.

f) Servicios de incendios y salvamento: algunas leyes autonómicas han regulado dentro de la materia de protección civil estos servicios ya que se han constituido en las primeras y principales unidades de intervención en la mayoría de las situaciones de emergencia. En algunos casos simplemente para integrarlos en los organismos especializados, en otros para entrar al detalle del régimen estatutario de su personal. Otras Comunidades Autónomas, sin embargo, disponen de normativa específica y separada. Aunque la legislación de régimen local mantiene que son de competencia municipal su creciente tecnificación y especialización exige unos niveles de gasto y gestión que suele sobrepasar la capacidad de los municipios. En la práctica hay una imparable tendencia a dotarles de un ámbito provincial o autonómico a través de su asunción por las diputaciones, la constitución de consorcios y otras variadas técnicas organizativas (27).

g) Emergencias sanitarias: algunas leyes autonómicas regulan las emergencias o urgencias sanitarias, especialmente el transporte sanitario de urgencia, con el resto de la gestión de emergencias; otras guardan silencio al respecto y la materia se contempla en su normativa específica, a caballo entre la materia de sanidad y la de transporte (28).

(27) Un caso particular es el de Cataluña; el Estatuto de Autonomía de 1979 permitía la transferencia de las diputaciones a la Generalidad de «*aquellos servicios que por su propia naturaleza requieran un planeamiento coordinado*», y así se hizo con los servicios de incendios mediante Decreto 93/1980, de 27 de junio de 1980, configurándose un servicio autonómico unificado.

(28) La Regulación de Vehículos de Transporte Sanitario por Carretera se contiene en el Real Decreto 619/1998, de 17 de abril, dictado a propuesta conjunta de los Ministerios de Sanidad y Consumo y de Fomento en desarrollo tanto de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres como de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. Por diversas Comunidades Autónomas se han dictado también normas sobre la materia dentro de su ámbito de competencias.

h) Personal de protección civil: además de la ya citada regulación del personal de los servicios de incendios (los tradicionales cuerpos de bomberos) casi todas las leyes contienen una regulación más o menos pormenorizada de las agrupaciones de voluntarios. Unas pocas dictan normas comunes para todo el personal que intervenga en la protección civil, especialmente en materia de formación.

2. La protección civil y la gestión de emergencias

Aunque la legislación autonómica de estos últimos años haga un uso bastante diverso de la terminología podemos proponer algunas conclusiones generales. Se ha consolidado el concepto de protección civil contenido en la ley estatal tal y como fue interpretado por el Tribunal Constitucional. Las leyes que entran a definirla se refieren a los siguientes elementos:

a) Acción de los poderes públicos, principalmente de las Administraciones Públicas encargadas de prestar este servicio público;

b) Se dirige a proteger la vida y la salud de las personas, los bienes públicos y privados y el medio ambiente;

c) Actúa ante situaciones de emergencia o grave riesgo colectivo que pueda calificarse de catástrofe o calamidad pública, tanto por causas naturales como humanas.

Las leyes autonómicas atribuyen a las respectivas Comunidades Autónomas competencia en la materia, a veces calificándola de exclusiva, poniendo como límite los casos en que se halle presente un interés nacional o supracomunitario y que por ello caigan bajo la competencia del Estado.

Además, la mayoría de las leyes autonómicas entra a definir la nueva materia de la gestión de emergencias, que no estaba presente en la Ley de Protección Civil. Aunque las definiciones son incluso más variadas que en el caso de la protección civil, de la comparación de todas ellas se pueden deducir los siguientes elementos comunes:

a) Son actuaciones urgentes de protección de personas, bienes y medio ambiente;

b) Tanto ante casos de emergencia ordinaria, según define la ley cántabra, «*situación que, sin implicar grave riesgo colectivo ni suponer catás-*

trofe o calamidad pública, requiere la intervención de medios y servicios de protección y auxilio a las personas y a los bienes», o de emergencia no ordinaria «situación que, por afectar a una pluralidad indeterminada de personas o de forma generalizada a la población, tiene la condición de catástrofe o calamidad pública y hace necesaria la adopción de medidas extraordinarias para hacer frente a la misma».

c) La emergencia supone una situación que sobreviene de modo súbito y que exige la adopción inmediata de medidas de intervención para atajar el riesgo o para minimizar los daños.

Resulta pues, que la gestión de emergencias es una materia más amplia que la protección civil, ya que abarca tanto las situaciones catastróficas (propias de la protección civil) como las no catastróficas u ordinarias, cuya atención corresponde a las Comunidades Autónomas.

3. Los principios de integración y gradualidad

De un modo u otro la mayoría de las leyes autonómicas vienen señalando la necesidad de configurar un sistema de gestión de emergencias integrado, esto es: a) que sea capaz de dar respuesta inmediata a todas las situaciones de emergencia, de mayor o menor gravedad, recaigan bajo la competencia de una u otra Administración Pública; b) que coordine bajo normas y mandos comunes para cada caso a los diversos servicios que deban intervenir, sean públicos o privados; c) que sea fácilmente accesible a los ciudadanos afectados mediante un centro de recepción de llamadas de auxilio.

Este principio de integración ha llevado a que, contrariamente a lo que podría pensarse de una inicial lectura de la Ley de Protección Civil, los planes que se elaboren de conformidad con esa norma no pueden contemplar únicamente la atención de las situaciones de emergencia catastrófica que caen bajo competencia estatal. Han de contemplar todas las situaciones de emergencia, de mayor o menor gravedad, esté o no esté presente el interés nacional. Lo contrario llevaría al absurdo de tener que contar con dos sistemas de planes de emergencia, lo que haría poco menos que imposible aplicar el siguiente principio, el de gradualidad.

También son varias las leyes autonómicas que expresa o implícitamente sientan el principio de gradualidad, esto es, un sistema que permita *«la activación de medidas y aplicación de recursos de forma gradual en*

función de la gravedad de las emergencias de modo que se asegure su eficacia y eficiencia», como señala la ley navarra. En ocasiones esto lleva a la definición de varios niveles sucesivos de alerta o emergencia. Es obvio que la calificación de una emergencia como catastrófica u ordinaria, como de interés nacional o de interés autonómico, o de ámbito autonómico, provincial o municipal, es algo que sólo puede hacerse pasado algún tiempo desde el inicio de la situación y cuando ya han intervenido cuando menos algunos de los servicios que deban hacerlo y han podido realizar una primera evaluación y suministrar la correspondiente información. Es decir, debe existir ya una primera intervención antes de poder calificar la emergencia. Por propia definición, la emergencia no puede quedar «aparcada» a la espera de que sea calificada y las víctimas no pueden ver su atención aplazada. Es en función de esa calificación cuando podrán llegar posteriormente las decisiones correspondientes sobre si la dirección de esa intervención ya iniciada corresponde a una u otra autoridad, sobre si debe activarse tal o cual plan de protección civil, y en su caso si debe hacerse la declaración de interés nacional a los efectos correspondientes.

De todo lo anterior resulta, como se define en la ley balear, que la gestión de las emergencias como un sistema integrado debe adoptar los siguientes principios:

«— Diligencia, celeridad, proporcionalidad y eficacia, mediante la aplicación de medidas racionales, la exigencia de los deberes de los ciudadanos y el respeto a sus derechos.

— Solidaridad, responsabilidad pública del mantenimiento del sistema, colaboración, capacidad de integración recíproca de planes y recursos, autoprotección y lealtad institucional para obtener el máximo rendimiento de los servicios y una coordinación eficiente de las administraciones que intervengan o puedan intervenir en este tipo de actuaciones.

— Continuidad, planificación, coordinación y subsidiariedad».

Esta configuración del sistema, no prevista e incluso dificultada por la Ley de Protección Civil, ha ido avanzando gracias a las disposiciones de la Norma Básica y de las leyes autonómicas que han corregido en lo posible (a veces un poco forzadamente) las deficiencias de aquella.

VI. LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA (2006-2007)

Frente al casi unánime silencio que sobre la materia de protección civil guardaban los Estatutos de Autonomía en su redacción inicial con las únicas excepciones ya apuntadas de las Islas Baleares y de las ciudades de Ceuta y Melilla, las reformas emprendidas a partir de 2006 han variado el panorama ya que todos los nuevos Estatutos la han acogido entre las competencias atribuidas a las respectivas Comunidades Autónomas. La regulación, no obstante, varía de unos textos a otros.

1) Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril); el Estatuto se limita en su artículo 49.3 a disponer que *«la Generalitat tiene también competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución y, en su caso, de las bases y ordenación de la actividad económica general del Estado, sobre las siguientes materias: (...) 14ª Protección civil y seguridad pública»*. Una competencia exclusiva que no es tal, ya que tiene como límite la también competencia exclusiva que corresponde al Estado sobre la seguridad pública en virtud del artículo 149.1.29ª de la Constitución. Esa delimitación queda, pues, remitida por el Estatuto a la legislación que desarrolle este precepto.

2) Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio); el nuevo Estatuto dedica todo un artículo a la delimitación de competencias en esta materia:

«Artículo 132. Emergencias y protección civil.

1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de protección civil, que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios, sin perjuicio de las facultades en esta materia de los gobiernos locales, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública.

2. La Generalitat, en los casos relativos a emergencias y protección civil de alcance superior en Cataluña, debe promover mecanismos de colaboración con otras Comunidades Autónomas y con el Estado.

3. Corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de salvamento marítimo en los términos que determine la legislación del Estado.

4. *La Generalitat participa en la ejecución en materia de seguridad nuclear en los términos que se acuerden en los convenios suscritos al efecto y, en su caso, en las Leyes».*

Pese a la más larga descripción de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma, la solución no difiere mucho respecto del Estatuto valenciano.

3) Islas Baleares (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero); su Estatuto hace una regulación escueta similar a la valenciana en su artículo 31: *«En el marco de la legislación básica del Estado, corresponden a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: (...) 11. Protección civil. Emergencias».*

4) Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo); su Estatuto contiene un precepto similar al catalán:

«Artículo 66. Protección civil y emergencias

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de protección civil que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios respetando las competencias del Estado en materia de seguridad pública.

2. Corresponden a la Comunidad Autónoma competencias de ejecución en materia de salvamento marítimo en el litoral andaluz.

3. La Comunidad Autónoma participa en la ejecución en materia de seguridad nuclear en los términos que establezcan las leyes y en los convenios que al respecto se suscriban».

5) Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril); el nuevo Estatuto regula la materia en el artículo 71: *«en el ámbito de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias: (...) 57ª Protección civil, que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación, la coordinación y la ejecución de medidas relativas a emergencias y seguridad civil ante incendios, catástrofes naturales, accidentes y otras situaciones de necesidad».*

6) Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre); el último de los Estatutos reformados por ahora dispone en su artículo 71.1 que *«en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: (...) 16º Protección civil, incluyendo en todo caso la regulación, planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la coordinación y formación de los servicios de protección civil, entre ellos los de prevención y extinción de incendios»*.

A estos textos es previsible que en un futuro próximo se unan otros (29). De su comparación puede deducirse una contradicción que es más aparente que real en cuanto al alcance de las competencias autonómicas. La mayoría se inclina por considerar que la competencia de la respectiva Comunidad Autónoma es exclusiva, mientras que otros consideran que es solamente

(29) El 13 de septiembre de 2006 el Parlamento de Canarias aprobó un proyecto de nuevo Estatuto de Autonomía que fue remitido al Congreso de los Diputados pero que no llegó a completar su tramitación al haber sido retirado por el propio Parlamento canario en diciembre de 2007 (texto del proyecto en Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, número B-261-1 de 22 de septiembre de 2006). Actualmente está abierto el debate sobre la aprobación de un nuevo texto. El proyecto contenía el siguiente precepto:

«Artículo 83. Protección civil y emergencias.

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de protección civil, que incluye, en todo caso, la regulación, planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia ejecutiva en materia de salvamento marítimo. A tal fin, se establecerá en el plazo de 2 años un sistema consorcial con los servicios de salvamento dependientes del Estado, en los términos que se establezcan en la Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado».

En el momento de finalizar la redacción de estas líneas, se tramita en las Cortes Generales el proyecto de nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, número B-18-1 de 11 de abril de 2008) que al respecto de lo que venimos tratando dispone lo que sigue:

«Artículo 132. Protección civil y emergencias.

1. La Junta de Comunidades tiene atribuida de forma exclusiva la competencia sobre protección civil, sin perjuicio de las facultades que en esta materia ostentan los entes locales respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública.

2. La Junta de Comunidades promoverá la colaboración con otras Comunidades Autónomas y con el Estado para atender las emergencias y la protección civil en supuestos que superen el territorio de Castilla-La Mancha.

3. La Junta de Comunidades participa en materia de seguridad nuclear en los términos que establezcan las leyes y los convenios que al respecto se suscriban».

de desarrollo y ejecución de la legislación básica del Estado, aunque la Constitución no mencione la misma en relación ni con la protección civil ni con la seguridad pública. No hay verdadera contradicción porque los Estatutos que sucumben a la tentación de reclamar la exclusividad lo hacen con la tradicional cautela de afirmar al mismo tiempo el respeto de las competencias del Estado conforme al artículo 149 de la Constitución, precepto que también habla de competencias exclusivas. Hace años quedó claro que cuando se afirman simultáneamente competencias exclusivas sobre la misma materia en realidad se trata de competencias compartidas o concurrentes respecto de las cuales habrá que hacer la correspondiente delimitación (30).

Cierto que no es lo mismo hablar de competencias exclusivas que ceden ante otras competencias del Estado en determinados casos (emergencias de interés nacional) que de competencias de desarrollo legislativo que deberán someterse a las bases establecidas por el Estado. En teoría se podría mantener que los Estatutos de Autonomía deben clasificarse en dos familias donde las competencias autonómicas son diferentes (con o sin sujeción a la legislación básica) y, por tanto, también el alcance de las competencias estatales. Pero esto sería más un espejismo que otra cosa, ya que la Ley de Protección Civil viene actuando *de facto* como una norma básica que condiciona el desarrollo legislativo que han emprendido todas las Comunidades Autónomas.

Como señala GARCÍA DE ENTERRÍA (31), el Tribunal Constitucional ha establecido «una «concepción material» del concepto de bases, a partir de sus Sentencias de 28 de julio de 1981 y 28 de enero de 1982: las «normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una Ley y ser en ellas calificadas como tales (lo cual sería consecuencia lógica

(30) STC 1/1982, de 28 de enero: «es claro que ambas competencias «exclusivas» están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes»; STC 20/1988, de 18 de febrero: «la calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas deben merecer no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad, dentro del cual, como es evidente, la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como ley superior de todo el ordenamiento; fuerza normativa que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva la competencia asumida *ratione materiae*, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconoczan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia».

(31) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo I*, decimotercera edición, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2006, p. 300 y siguientes.

de una noción formal de base), sino que lo esencial del contenido de bases es su contenido». Este contenido está constituido esencialmente por la regulación del «interés general» de la materia de que se trate, el que, por tanto, ha de definirse con el carácter de una normativa nacional y supraautonómica, y ello siempre que no se exceda ese interés general». Y más adelante, al distinguir dentro de la normación básica del Estado tres elementos distintos configurados como círculos concéntricos (el núcleo material del interés general, el de encuadramiento y el de suplencia), explica lo siguiente del primero de ellos: «el círculo interior, al que hemos llamado «núcleo material de interés general» (de «núcleo básico» ha hablado la Sentencia constitucional de 28 de abril de 1983 y de «aspecto nuclear» la de 20 de mayo siguiente; «aspectos centrales nucleares del régimen jurídico de una determinada institución»: Sentencia de 9 de junio de 1986), es el que ha de sostener la regulación completa e íntegra (y no meramente incoada o abstracta, de modo que necesitase una ulterior determinación) del interés general, o nacional o supraautonómico, de la materia de que se trate. Aquí, justamente, resulta aplicable toda la jurisprudencia constitucional referida sobre el concepto material de bases. En este círculo, pues, compete al Estado regular la materia por sí solo, agotarla, sin tener que dejar una posibilidad normativa concurrente a la formación autonómica, precisamente porque aquí se encuentra su porción propia en la regulación del conjunto. Por ello, incluso si las exigencias de ese interés general material que define este núcleo requiriese una regulación pormenorizada, el pormenor sería también propio del Estado (o por la propia norma básica inicial, o por posteriores normas complementarias del propio Estado), por lo mismo que suya es la definición y el sostenimiento del interés general en su sentido material (pudiendo llegar a regulaciones de detalle y exhaustivas, e incluso de ejecución cuando ello es preciso para asegurar una formación uniforme en todo el territorio nacional: Sentencia de 30 de mayo de 1996). No opera, pues, respecto de ese núcleo material del conjunto la distinción entre principio y desarrollo, entre regulación abstracta o genérica y precisión concreta como criterio de distribución territorial de las respectivas competencias normativas, distribución que entrará a jugar en el siguiente círculo, no en este primero, atribuido en su totalidad única y exclusivamente al Estado».

Recordemos lo que decía la STC 102/1995, de 26 de junio: «la «legislación básica» ofrece un perímetro amplio por su formulación genérica con un contenido esencialmente normativo. Habrá de ser, en principio,

un conjunto de normas legales aun cuando también resulten admisibles —con carácter excepcional, sin embargo— las procedentes de la potestad reglamentaria que la Constitución encomienda al Gobierno de la Nación (artículo 97 CE), siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas. Ahora bien, el contenido normativo de lo básico en esta materia no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal, solución ciertamente excepcional a la cual sólo podrá llegarse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad».

Pues bien, aun cuando el Tribunal Constitucional no haya dado el paso de afirmar que en materia de protección civil el Estado ostenta competencia para dictar legislación básica (ya que la Constitución no lo establece así expresamente al regular la seguridad pública), sus reflexiones en torno a las competencias estatales que justifican la promulgación de la Ley de Protección Civil son prácticamente idénticas a las que hace cuando analiza la naturaleza de la legislación básica. Así, la STC 133/1990, de 19 de julio, cuando afirma que *«esta competencia autonómica se encuentra con determinados límites, que derivan de la existencia de un posible interés nacional o supraautonómico que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia: Bien por la necesidad de prever la coordinación de Administración diversas, bien por el alcance del evento (afectando a varias comunidades Autónomas) o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel supraautonómico. Y, como consecuencia, e íntimamente en relación con tal posibilidad, no pueden negarse al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar una coordinación de distintos servicios y recursos pertenecientes a múlti-*

ples sujetos, así como (si fuera necesario) para garantizar una dirección y organización unitarias: Esto es, tanto competencias de tipo normativo (disponiendo e instrumentando técnicas de coordinación) como de tipo ejecutivo, asumiendo las instancias estatales tareas de dirección. Las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas encuentran pues, su límite, en la policía de seguridad pública que la Constitución reserva a la competencia estatal en su art. 149.1.29, en cuanto tal seguridad pública presenta una dimensión nacional, por la importancia de la emergencia, o por la necesidad de una coordinación que haga posible prevenir y, en su caso, reducir los efectos de posibles catástrofes o emergencias de alcance supraautonómico». Y más adelante esta misma sentencia, refiriéndose a la competencia estatal para elaborar la Norma Básica de Protección Civil, la justifica con estos razonamientos: «al reconocimiento de unas potestades legislativas y reglamentarias de la Comunidad Vasca no empece una competencia estatal con idénticas potestades y que puede condicionar el ejercicio de las facultades autonómicas cuando concurra el interés supraautonómico general. Pues el mantenimiento de una dirección y organización unitarias ante estas emergencias excepcionales razonablemente requiere de una coordinación de los distintos planes territoriales (municipales, supramunicipales, insulares, provinciales y de cada Comunidad Autónoma) mediante la fijación de unos contenidos mínimos comunes que permitan su posterior integración en un conjunto plenamente operativo y susceptible de una rápida aplicación».

Aunque la Constitución no lo previera expresamente y algunos Estatutos de Autonomía tampoco lo digan, sólo la consideración de la Ley de Protección Civil (y también de la Norma Básica pese a su naturaleza reglamentaria) como una norma estatal de carácter básico que puede ser desarrollada o complementada por la legislación autonómica dota de inteligibilidad al sistema.

VII. INCIDENCIA DE LA NORMATIVA SUPRAESTATAL

Ya se mencionaba al inicio de este trabajo el influjo que ha tenido el Derecho Internacional Humanitario en la génesis de la legislación de protección civil. Pero en las últimas décadas han ido apareciendo otras normas de carácter supraestatal que inciden directamente en la materia y a las que conviene hacer alguna referencia. Se trata, de un lado, de tratados o acuerdos de organizaciones internacionales (Naciones Unidas,

Consejo de Europa) dirigidos a la cooperación internacional en casos de emergencia; y por otro, de normas y actos de las instituciones de la Unión Europea cuya intervención en la materia previsiblemente se irá incrementando en el futuro.

1. Derecho Internacional

Aunque la Carta de las Naciones Unidas tenga como referencia principal el mantenimiento de la paz y seguridad y la resolución de conflictos internacionales, incluye también entre sus propósitos impulsar «*la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario*». Entre las primeras medidas de cooperación humanitaria que abordó la nueva organización estuvieron las relacionadas con la reconstrucción de las zonas afectadas por la II Guerra Mundial y la atención a los refugiados, lo que llevaría en 1950 a la creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Con el paso del tiempo las actuaciones humanitarias han ido ampliándose desde las derivadas de conflictos armados a las que son consecuencia de los desastres naturales, accidentes o catástrofes.

En los últimos años se ha venido configurando todo un sector del Derecho Internacional Humanitario en relación con las emergencias dirigido, como señala OJINAGA RUIZ (32), a «*asegurar a las víctimas de emergencias humanitarias el acceso a la asistencia humanitaria internacional que puedan poner a su disposición mediante ofrecimiento los actores capacitados para proporcionarla cuando el Estado territorial no se encuentre en disposición de subvenir con los recursos locales a sus necesidades esenciales de supervivencia*». Dado que la asistencia humanitaria se conecta con el derecho de las víctimas incluso se ha justificado en ocasiones la «*injerencia humanitaria*» de otros Estados u organizaciones internacionales para proporcionarla.

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha dedicado diversas resoluciones a la asistencia humanitaria de las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia. La Resolución 43/131, de 1988, encomendó a la Secretaría General la elaboración de un informe sobre el refuerzo de los mecanismos internacionales de socorro; la Resolución

(32) Rosario OJINAGA RUIZ, *Emergencias humanitarias y Derecho Internacional*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2005, p. 602.

45/100, de 1990, le encargó adoptar medidas para establecer corredores de socorro para la distribución de ayuda alimentaria y médica y para elaborar una lista de expertos y organismos movilizables en casos de emergencia; y por fin la Resolución 46/182 de 1991 estableció unos principios rectores de la ayuda humanitaria entre los cuales se atribuye a la Secretaría General el liderazgo en su coordinación, si bien partiendo siempre de la soberanía estatal y del consentimiento de los Estados afectados.

Mediante Resolución 44/236, de 1989, se proclamó el período 1990-2000 como «Decenio Internacional para la reducción de los desastres naturales», lo que ha dado lugar a una serie de iniciativas para intensificar la coordinación internacional de la asistencia humanitaria de emergencia, entre ellas la elaboración de una «Estrategia Internacional de Reducción de Desastres» y la creación en 1991, dependiendo de la Secretaría General, de un Departamento de Asuntos Humanitarios reorganizado en 1998 como Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA). La Resolución 55/2 del año 2000 conocida como «Declaración del Milenio» introdujo entre sus objetivos *«intensificar la cooperación con miras a reducir el número y los efectos de los desastres naturales y de los desastres provocados por el hombre»*.

Entre los tratados impulsados por las Naciones Unidas o sus organizaciones especializadas en esta materia cabe destacar:

a) Convención de Viena sobre «pronta notificación de accidentes nucleares y asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica» de 26 de septiembre de 1986, ratificada por España mediante instrumento de 30 de agosto de 1989.

b) Convenio de Helsinki sobre «los efectos transfronterizos de los accidentes industriales» de 17 de marzo de 1992, ratificado por España mediante instrumento de 9 de mayo de 1997.

c) Convenio de Tampere «sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofes» de 18 de junio de 1998, ratificado por España mediante instrumento de 10 de febrero de 2000.

Existe también una Organización Internacional de Protección Civil que tiene su origen en 1931 en una asociación privada surgida dentro de la promoción del Derecho Internacional Humanitaria (*«Association des Lieux de Genève»*) y que se convierte en 1972 en organización interguberna-

mental que favorece la cooperación para el impulso de los servicios de protección civil. Agrupa sobre todo a países africanos y asiáticos (España no es miembro) y no forma parte del sistema de Naciones Unidas.

El Consejo de Europa, que tiene como objetivos principales la protección de los derechos humanos y la identidad cultural europea, también se ha ocupado de la cooperación en materia de emergencias. En marzo de 1987 aprobó un acuerdo sobre riesgos graves («*EUR-OPA Major Hazards Agreement*») para impulsar una cooperación más estrecha entre los Estados miembros en materia de prevención e intervención en casos de catástrofes naturales y tecnológicas. Este acuerdo se califica de «parcial abierto» porque en el grupo de trabajo creado no participan todos los miembros del Consejo de Europa sino sólo los 22 que voluntariamente se han adscrito, y además otros tres países sudmediterráneos.

En cualquier caso, tanto las iniciativas de las Naciones Unidas como las del Consejo de Europa por el momento no pasan de la cooperación internacional tanto en el estudio y la prevención de riesgos como en la intervención ante accidentes graves o desastres naturales, ya sea directamente entre gobiernos o a través de los organismos o agencias internacionales que actúan en la materia, sin que se hayan creado normas que se incorporen al derecho interno e incidan sobre la organización nacional del sistema de protección civil.

2. Derecho de la Unión Europea

Distinto es el caso del derecho de la Unión Europea, ya que este sí es capaz de generar normas de aplicación directa (reglamentos y decisiones) o que se han de incorporar mediante su trasposición al derecho interno (directivas).

La protección civil es una materia incorporada a las actividades atribuidas a la Comunidad Europea por el Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht de 1992. Este tratado incluye entre las acciones necesarias para atender los fines de la Comunidad «*medidas en los ámbitos de la energía, de la protección civil y del turismo*» en la nueva redacción del artículo 3.t) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y también contenía una «*declaración relativa a la protección civil, energía y turismo*». El mismo contenido se mantuvo como artículo 3.u) del Tratado constitutivo

en la versión consolidada tras el Tratado de Ámsterdam, sin alteración tras los posteriores tratados de Niza y Atenas.

Por el momento no existe una política común en la materia sino únicamente acciones de cooperación. Los gobiernos de los países miembros acordaron oficialmente coordinar sus estrategias de protección civil en una reunión ministerial celebrada en Roma en 1985. Mediante diversas resoluciones del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros se acordó, primero, el establecimiento de una cooperación en materia de protección civil (25 de junio de 1987, 13 de febrero de 1989), posteriormente la mejora de la asistencia recíproca entre Estados miembros en caso de catástrofes naturales o tecnológicas (23 de noviembre de 1990, 8 de julio de 1991), el fortalecimiento de la cooperación comunitaria en materia de protección civil (31 de octubre de 1994) y, posteriormente, esta cooperación ha dado lugar a un «programa de acción comunitaria a favor de la protección civil» aprobado por Decisión del Consejo de 19 de diciembre de 1997 y renovado por posteriores decisiones. Este programa tenía por objeto apoyar los esfuerzos de los Estados miembros y facilitar intercambios entre los especialistas europeos del sector y pasaba por elegir proyectos que fueran subvencionados conjuntamente por la Comunidad y al menos un Estado miembro y que abarcaran los ámbitos de la evaluación, prevención y atenuación del riesgo, la información al público, la preparación e intervención, el análisis a posteriori y las medidas horizontales de cooperación.

Todas estas iniciativas han acabado fructificando en la Decisión del Consejo 2001/792/CE, de 23 de octubre, por la que se establece un «mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil», posteriormente completado y modificado por decisiones de 29 de diciembre de 2003, 8 de noviembre de 2007 y 20 de diciembre de 2007. La finalidad de este mecanismo es prestar apoyo, cuando se solicite, en caso de emergencias importantes y facilitar una mejor coordinación de las intervenciones de ayuda prestada por los Estados miembros y por la Comunidad teniendo en cuenta las necesidades particulares de las regiones aisladas y ultraperiféricas y otras regiones o islas de la Comunidad. En tal sentido lo más relevante es la creación y gestión de un Centro de Control e Información (CCI) accesible y capaz de responder inmediatamente las 24 horas del día y que presta sus servicios a los Estados miembros y a la Comisión, el establecimiento y gestión de un Sistema Común de Comunicación e

Información de Emergencia (SCCIE) que permite la comunicación y el intercambio de información entre el CCI y los puntos de contacto de los Estados miembros y el desarrollo de sistemas de detección y alerta rápida en caso de catástrofes. La gestión de todos estos recursos se encomienda a la Comisión.

En un futuro próximo parece que se va a mantener a la protección civil dentro del ámbito de la cooperación reforzada. El artículo 6 del vigente Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, versión consolidada tras el Tratado de Lisboa (33), establece que *«la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros. Los ámbitos de estas acciones serán, en su finalidad europea: (...) f) la protección civil»*. Se dedica un artículo específico, el 196, a esta materia, con el siguiente contenido:

«1. La Unión fomentará la cooperación entre los Estados miembros con el fin de mejorar la eficacia de los sistemas de prevención de las catástrofes naturales o de origen humano y de protección frente a ellas.

La acción de la Unión tendrá por objetivo:

a) apoyar y complementar la acción de los Estados miembros a escala nacional, regional y local por lo que respecta a la prevención de riesgos, la preparación de las personas encargadas de la protección civil en los Estados miembros y la intervención en caso de catástrofes naturales o de origen humano dentro de la Unión;

b) fomentar una cooperación operativa rápida y eficaz dentro de la Unión entre los servicios de protección civil nacionales;

c) favorecer la coherencia de las acciones emprendidas a escala internacional en materia de protección civil.

2. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, establecerán las medidas necesarias para contribuir a la consecución de los objetivos contemplados en el apartado 1, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros».

No obstante lo dicho, de donde se deduce que ni a corto ni a medio plazo es previsible una normativa europea específica elaborada al amparo

(33) Diario Oficial de la Unión Europea C 115 de 9 de mayo de 2008.

de las competencias sobre protección civil de la Unión Europea, hemos de señalar que ya existen normas de carácter europeo directamente relacionadas con la protección civil pero que se han ido elaborando con invocación de competencias sobre otras materias diferentes. Esta normativa se refiere a los siguientes ámbitos:

a) Las «Directivas Seveso». En 1976 en una planta química de Seveso, norte de Italia, se produjo una explosión que liberó a la atmósfera una nube de tetraclorodibenzodioxina, sustancia sumamente peligrosa y que obligó a la evacuación de la población cercana y a que más de dos mil personas tuvieran que ser atendidas por envenenamiento aunque no se registraron muertes. A consecuencia de ello se aprobó la Directiva 1982/501/CEE del Consejo, de 24 de junio, relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales (conocida como «Directiva Seveso I»), que se justificaba en las competencias comunitarias sobre medio ambiente y sobre seguridad y protección sanitaria en los centros de trabajo. Sus disposiciones se aplican a industrias que manejan las sustancias químicas peligrosas definidas en una relación anexa a la Directiva y se dirigían tanto a la adopción de medidas preventivas, entre ellas la elaboración de un plan de urgencia y de intervención en el exterior, como de medidas de intervención en caso de producirse un accidente. Esta norma fue modificada parcialmente por la Directiva 1987/216/CEE, de 19 de marzo, y por la Directiva 1988/610/CEE, de 24 de noviembre.

La Directiva fue traspuesta al derecho español por Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, sobre prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales, modificado por el Real Decreto 952/1990, de 29 de junio, para adaptarse a las modificaciones posteriores. Por parte de las Comunidades Autónomas también se han dictado diversas normas reglamentarias para adecuar las competencias de sus órganos y sus procedimientos a las exigencias de aquel Real Decreto.

La Directiva Seveso I fue derogada por la Directiva 1996/82/CE del Consejo, de 9 de diciembre, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, conocida como «Directiva Seveso II» y elaborada a consecuencia de la experiencia adquirida en la materia y de las líneas del nuevo Programa Comunitario de Acción sobre el Medio Ambiente. Esta segunda norma fue a su vez modificada parcialmente por la Directiva 2003/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre (alguna vez citada

como «Seveso III»), ampliando el ámbito de aplicación a nuevas actividades industriales y nuevas sustancias como consecuencia de la experiencia de diversos accidentes.

La nueva Directiva fue traspuesta al ordenamiento español mediante Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, que derogó la anterior regulación de 1988. Ha sido modificado en dos ocasiones, por Real Decreto 119/2005, de 4 de febrero (a consecuencia de las objeciones planteadas por la Comisión Europea) y por Real Decreto 948/2005, de 29 de julio (a consecuencia de la modificación de la Directiva). Las normas comunitarias también han sido recogidas por las directrices básicas de protección civil para el control y planificación ante el riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas (la vigente aprobada por Real Decreto 1196/2003, de 19 de septiembre).

b) El número de llamada de urgencia único europeo. Mediante Decisión 1991/396/CEE del Consejo, de 29 de julio, se disponía la creación de un número de llamada de urgencia único europeo, el 112. La propia Decisión, aunque aludía a la Resolución de 13 de febrero de 1989 relativa a los nuevos progresos de la cooperación comunitaria en materia de protección civil, reconocía expresamente que *«el Tratado no prevé, para la adopción de la presente Decisión, más poderes de acción que los del artículo 235»*, esto es, el precepto que indicaba que *«cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, adoptará las disposiciones pertinentes»*. A falta de competencias sobre protección civil el Consejo se aferraba a esta cláusula genérica conectada con el mercado común.

La Decisión obligaba a los Estados miembros a introducir, antes de final de 1992, el número 112 en sus respectivas redes telefónicas públicas y en las futuras redes digitales de servicios integrados y en los servicios públicos móviles como número de llamada de urgencia único europeo y a garantizar que las llamadas recibieran la respuesta y la atención apropiadas.

En España fueron las Comunidades Autónomas las que a partir de esta Decisión fueron incorporando a sus centros de coordinación y atención de

emergencias el número 112, aunque excediendo el plazo previsto por el Consejo. Posteriormente y con cierto retraso la materia ha sido recogida dentro de la normativa estatal sobre el servicio telefónico; en particular, el Real Decreto 769/1997, de 30 de mayo, estableció que las llamadas al número 112 sean gratuitas, y el Real Decreto 903/1997, de 16 de junio, regula el acceso, mediante redes de telecomunicaciones, al servicio de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico 112 y que en resumen dispone que:

- La prestación del servicio de atención de llamadas de urgencia 112 se lleva a cabo por las Comunidades Autónomas.
- El servicio es compatible con otros servicios de llamadas de urgencia;
- El 112 puede utilizarse por los ciudadanos para requerir, en casos de urgente necesidad, la asistencia de los servicios públicos competentes en materia de atención de urgencias sanitarias, de extinción de incendios y salvamento, de seguridad ciudadana y, por la posible necesidad de coordinar los anteriores, de protección civil, cualquiera que sea la Administración pública de la que dependan.
- Cada centro de recepción de llamadas atiende un área geográfica concreta determinada por la entidad prestataria del servicio, como máximo un punto de acceso a la red telefónica pública por provincia, salvo en las comunidades insulares.
- En ningún caso podrán producirse solapamientos territoriales y a estos efectos, las Comunidades Autónomas deben controlar las formas de gestión del servicio para que queden claramente diferenciados los distintos ámbitos de atención del mismo.

c) Transporte de mercancías peligrosas por carretera. La Directiva 1994/55/CE del Consejo, de 21 de noviembre, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros con respecto al transporte de mercancías peligrosas por carretera se dicta dentro de la competencia específica de la Comunidad para establecer una política común de transporte. Ha sido posteriormente modificada por la Directiva 2000/61/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de octubre, por la Directiva 2003/28/CE de la Comisión, de 7 de abril, y por la Directiva 2006/89/CE de la Comisión, de 3 de noviembre.

Al igual que las Directivas Seveso, esta norma incide sobre la protección civil ya que además de las medidas de prevención que regulan cómo ha de realizarse el transporte obliga a elaborar y llevar en cada vehículo unas instrucciones para caso de accidente, a proporcionar formación a los conductores para actuar en tal caso, e impone medidas de intervención ante los siniestros. Sus disposiciones fueron traspuestas al ordenamiento español mediante Real Decreto 2115/1998, de 2 de octubre, sobre transporte de mercancías peligrosas por carretera, derogado y sustituido por el Real Decreto 551/2006 de 5 de mayo, por el que se regulan las operaciones de transporte de mercancías peligrosas por carretera en territorio español.

VIII. RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES

Los antecedentes de lo que hoy conocemos como legislación sobre protección civil y gestión de emergencias se pueden situar en dos ámbitos muy diferentes entre sí pero que finalmente han tenido consecuencias convergentes. De un lado nos encontramos con las disposiciones y servicios establecidos a nivel municipal para reaccionar frente a diversos daños y calamidades y muy especialmente para la prevención y extinción de incendios. De otro lado, con una serie de normas relativas a los efectos de las guerras, las del Derecho Internacional Humanitario que surge a partir de 1863 para poner límites a las actividades bélicas y proteger a los combatientes y a la población civil, y las relativas a la defensa pasiva surgidas entre las dos guerras mundiales como actividad específica de protección ante las nuevas armas aéreas.

De la confluencia de estos dos sistemas de atención de riesgos surge la protección civil en la época posterior a la segunda postguerra mundial (en España, en 1960). Dos sistemas muy diferentes, ya que el primero, los servicios municipales de incendios, tienen un carácter descentralizado y civil, mientras que el segundo, la defensa pasiva, lo tiene centralizado y militarizado. La síntesis constituye un sistema jerarquizado a nivel municipal, provincial y nacional, siempre bajo la dirección de la Administración del Estado.

La evolución de los medios de intervención pública que acaban configurando la protección civil es similar en España a la de otros países. Supone pasar de medidas de mera reacción ante los siniestros a medidas de prevención de los riesgos a fin de evitarlos o mitigar sus efectos, medidas que se contienen tanto en normas sectoriales (de ordenación del

territorio y urbanismo, de medio ambiente, de espectáculos públicos, de actividades industriales, de transporte, etc.) como en las específicamente de protección civil, ámbitos ambos que comparten amplias zonas grises que hacen a menudo difícil su exacta delimitación. La prevención se extiende a la planificación de las intervenciones ante las situaciones de calamidad o catástrofe, coordinando los diversos servicios que han de actuar para proteger a personas y bienes, para reducir y reparar los daños y para volver a la situación de normalidad. Como resultado del tránsito que va desde la primitiva improvisación y mera reacción de las autoridades hasta una acción permanente y organizada de los poderes públicos la protección civil queda configurada como un servicio público.

Por otro lado, la conversión de la defensa pasiva, centrada en los daños producidos por la guerra, en la protección civil, que atiende a todas las catástrofes de origen humano o natural, hace que los organismos competentes se desmilitaricen y se inserten plenamente en la Administración civil. Si bien en España nunca estuvieron plenamente insertos en la Administración militar lo cierto es que sí estuvieron fuertemente militarizados al igual que tantos otros sectores administrativos del Estado franquista.

El sistema de protección civil, que en 1978 tenía un desarrollo incipiente, tiene un encaje complicado en el Estado autonómico debido al olvido de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía y a la indeterminación resultante en cuanto a las competencias respectivas de las diversas Administraciones territoriales. La Ley de Protección Civil de 1985 no ofrece una buena solución ya que apenas contempla la participación de las Comunidades Autónomas, cuando resulta que por el proceso de descentralización y de transferencia de servicios devienen en las titulares del grueso de los servicios que han de intervenir en el sistema. La solución a las deficiencias e incoherencias de la legislación ha tenido que ser salvada en un largo proceso en el que han intervenido el Tribunal Constitucional, el desarrollo reglamentario de la Ley de Protección Civil y las Comunidades Autónomas a través de su propia legislación.

Al final del proceso ha quedado configurado un sistema de protección civil organizado en el triple nivel estatal, autonómico y local en el cual la delimitación competencial se ha realizado principalmente sobre el concepto de interés nacional. La intervención sobre las situaciones de riesgo o catástrofe que afecta a ese interés nacional corresponde al Estado; en el resto de los casos la atención de emergencias (catastróficas o no catastróficas)

corresponde a las Comunidades Autónomas, aunque cuando la afección no sobrepase el ámbito municipal son las entidades locales las llamadas en primer lugar a intervenir (en la práctica, sólo las de cierto tamaño y que cuenten con servicios propios). A esos tres niveles se superpone otro más todavía en formación, el europeo. Es previsible que a través de las fórmulas de cooperación emprendidas por la Unión Europea llegue a configurarse en el futuro un sistema europeo de protección civil.

Sobre todo debido al desarrollo de la legislación autonómica en los últimos años procede una reformulación conceptual en torno a las emergencias y la protección civil. Como decíamos hace unos años, la protección civil forma parte de la más amplia materia de la seguridad pública, que consiste en *«la actividad de los poderes públicos y de los particulares, en función de colaboración con los primeros, dirigida a la protección de personas y bienes frente a posibles agresiones violentas producidas tanto por actos humanos como por fuerzas naturales o hechos accidentales, y comprendiendo medidas de prevención, de aminoración y de reparación de los daños»* (34). La materia de protección civil sería aquella parte de la seguridad pública definida como *«el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública»* (STC 123/1984).

Es decir, el ámbito propio de la protección civil son las situaciones de catástrofe o calamidad, si bien estos son conceptos bastante difusos. Las referencias a la amplitud de los daños o de la población afectada suelen ser muy abstractas; resulta más aproximativa la definición de catástrofe contenida en la ley foral navarra sobre la materia: *«emergencia que por su gravedad genera una desproporción entre las necesidades de atención ocasionadas por los daños producidos o factibles y las posibilidades del sistema para solventarlas, exigiendo medios extraordinarios para su atención»*.

La legislación autonómica, y posteriormente las últimas reformas de los Estatutos de Autonomía, han introducido el nuevo concepto de emergencias o de gestión de emergencias. Utilizado a veces como sinónimo de protección civil, su significado más preciso tiene que ver con la acción

(34) IZU BELLOSO, *Los conceptos...* citado, p. 252.

pública de atención a las situaciones sobrevenidas repentinamente en la cual las personas o los bienes se ponen en un riesgo grave e inminente y que exigen la adopción inmediata de medidas para atajar el riesgo o para minimizar los daños. Aspecto central de la gestión de las emergencias es la atención de las llamadas de auxilio de los ciudadanos. En este sentido, la gestión de emergencias forma parte también de la seguridad pública y tiene un ámbito más amplio que la protección civil. Abarca tanto la atención de las emergencias ordinarias como de las emergencias que adquieren rango de catástrofe, es decir, la atención de los riesgos ordinarios y la atención de los riesgos mayores (35). Y por ello, la protección civil, acción pública de mitigación de los riesgos mayores, forma parte de la materia más amplia de gestión de emergencias.

(35) Josep OCHOA MONZÓ, *Riesgos mayores y protección civil*, McGraw-Hill Interamericana de España, Madrid, 1996, configura la definición del sistema de protección civil en relación con los riesgos mayores, los que *per se* pueden originar situaciones de catástrofe, y que son principalmente aunque no en exclusiva los previstos en la Norma Básica de Protección Civil: inundaciones, terremotos, maremotos, volcanes, riesgo químico, riesgo nuclear e incendios forestales.