

Juan Antonio PAVÓN PÉREZ y Jordi ORTIZ GARCÍA, coords. *La protección civil y la gestión de las emergencias en las entidades locales*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos, 2022. 400 pp. ISBN: 978-84-7052-916-0

Sin duda, las entidades locales gozan de un papel muy relevante dentro del Sistema Nacional de Protección Civil. Desde la entrada en vigor de la Ley 17/2015, de 9 de julio, hemos asistido a una regulación exponencial de la materia en el ámbito de los recursos que les son propios. En los tres últimos lustros, las entidades locales han multiplicado órganos y desplegado servicios, fundamentalmente en el ámbito de las agrupaciones de voluntarios, al amparo del principio de subsidiariedad y en coordinación con el resto de Administraciones Públicas, y ello ha dificultado sobremanera la eventual delimitación de competencias y la resolución de situaciones de emergencia social, en las que se requieren respuestas unívocas, cohesionadas y eficaces. La monografía coordinada por los profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura Juan Antonio Pavón Pérez y Jordi Ortiz García, analiza y resuelve estos problemas.

El ordenamiento que rige el subsistema de protección civil y gestión de emergencias de las entidades locales se sostiene sobre un complejo andamiaje normativo, que se detalla aquí desde la perspectiva del Derecho Público. Partiendo de lo general a lo particular, el conjunto de autores que interviene en la obra examinan los fundamentos del Derecho Internacional, la normativa de la Unión Europea y la doctrina del Tribunal Constitucional que aborda el reparto de competencias en materia estatal, autonómica y local, consiguiendo, en palabras del catedrático José Eugenio Soriano García, que la prologa en atención a los veintiún años que estuvo ligado a la Universidad de Extremadura, dar «buena respuesta a las cuestiones más principales sobre este imponente asunto».

Un «asunto», el del instituto de la protección o aseguramiento de los riesgos colectivos, que cumple como todos sabemos con una larga tradición castrense en nuestro país. En efecto, en sus orígenes militares, el régimen general del mismo sería articulado bajo el gobierno de un célebre badajocense: el plenipotenciario y controvertido Secretario de Estado Manuel Godoy y Álvarez de Faria. Precisamente, fue el Príncipe de la Paz quien, en 1796 y una vez firmado el armisticio con el Directorio francés, creó una brigada de artillería volante como soporte del Real Cuerpo de Guardia de Corps. El artículo XVI del Reglamento para su Formación, Servicio y Permanente Conservación, aprobado el 20 de febrero de 1797, establecía ya por entonces el principio fundamental que sostiene y

justifica el instituto en la actualidad, esto es el «de emplearse en socorro de la Humanidad, en cualquiera aflicción pública». Y si bien en la práctica se dedicó, como se recogía asimismo en el citado estatuto de constitución, «en apagar incendios, ocupándose de los trabajos de más riesgo y confianza, para lo que acudirán vestidos a propósito, y armados de todos los útiles y herramientas de gasfadores a la primera señal de fuego que ocurra en la población donde se hallen, y dirigirán el manejo y servicio de las bombas ydráulicas [sic], cuando se pongan a su cuidado [sic]», sin duda la brigada de artillería volante está en el origen de la intervención histórica del Ejército español en materia de Protección Civil y gestión de catástrofes naturales, materializada en la actualidad a través de la Unidad Militar de Emergencia (UME).

Sin perjuicio del sustrato histórico-militar del instituto, los autores abordan una noción amplia del concepto, aplicando como no podía ser de otro modo una visión moderna y puramente civil, diferenciando el sistema de protección y voluntariado de aquellas otras figuras afines, tales como emergencias, catástrofes o calamidades públicas, cuyas esferas de intervención quedarían sujetas, efectivamente, al ámbito de control de la Defensa Nacional. Es por ello que la obra se divide con buen criterio en capítulos temáticos, que, partiendo de formulaciones teóricas, nos guía a través de la normativa vigente hacia el escenario práctico y provechoso que cualquier estudioso de la materia demanda, sin perder por ello la ocasión de enjuiciar o criticar determinados aspectos del actual sistema, proponiendo mejoras y planteando propuestas de *lege ferenda*.

En este sentido, el profesor Juan Manuel Rodríguez Barrigón, se ocupa de los capítulos introductorios. En el primero de ellos aborda una definición del concepto desde sus antecedentes, ligados como se ha dicho a las situaciones de riesgo y seguridad colectiva, hasta la noción actual, asumida por la jurisprudencia, contemplada en la vigente Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, mientras que el segundo analiza el ordenamiento internacional, detallando las propuestas e informes en la materia emanados de organismos como Naciones Unidas y la Organización Internacional de Protección Civil, el marco de protección con incidencia en diversas instituciones regionales, tales como el Consejo de Europa, la OTAN y la Asociación Iberoamericana de Organismos Gubernamentales de Defensa y Protección Civil, fijando por último la atención en la normativa europea que nos afecta directamente.

La profesora Lorena Chano Regaña se ocupa, a continuación, de desarrollar el sistema de fuentes constitucionales, realizando un recorrido pormenorizado

por la doctrina del Tribunal Constitucional en cuanto a la configuración del sistema y a los criterios de distribución de competencias de ejecución entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Su estudio se completa un análisis el desarrollo legislativo operado a partir del marco estatutario de estas últimas y con una breve e interesante referencia a los principios del ordenamiento constitucional que inciden en el régimen especial de protección civil.

En desarrollo de lo anterior y tomando como referencia la legislación básica estatal, el profesor Pedro Brufao Curiel se ocupa en el capítulo cuarto de examinar las competencias administrativas en materia de protección civil, focalizando la cuestión en la siempre controvertida distribución de competencias entre Administraciones territoriales. De particular consideración, en razón de los sujetos a los que preferentemente va dirigida la obra, resulta el último apartado de este estudio, dedicado a desentrañar el régimen de protección civil aplicable a los entes locales.

En el capítulo quinto el profesor José Manuel Rodríguez Muñoz afronta los aspectos institucionales y organizativos, desde la sugerente perspectiva de gestión y prevención del riesgo. Se pone aquí énfasis en los instrumentos de planificación, principiando por el Plan Estatal de Emergencias de Protección y continuando con los respectivos autonómicos y locales, subrayando la importancia de articular en todos estos casos mecanismos de coordinación y cooperación que salvaguarden el sistema de competencias desarrollado en los apartados precedentes.

El profesor Felio José Bauzá Martorell exponen en el capítulo sexto el marco de intervención aplicable a los institutos armados y a la Cruz Roja. Especial mención merece aquí el régimen de configuración legal de la UME, cuya creación se aceleró tras el incendio declarado en julio de 2005 en el Parque Natural del Alto Tajo, que se llevó por delante la vida de 11 brigadistas. Sus antecedentes cercanos podemos encontrarlos en la Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público, en la Ley 81/1968, de 5 de diciembre, de Incendios Forestales, y en el Decreto 1125/1976, de 8 de abril, sobre Colaboración de las Autoridades Militares con las Gubernativas en Estados de Normalidad y Excepción, deudor directo de las prerrogativas de intervención en caso de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, contempladas en la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se establecían los criterios básicos de la Defensa Nacional y la primigenia Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil.

El profesor de Ciencias de la Educación Alfonso Vázquez Atochero desarrolla en el capítulo séptimo el marco legislativo aplicable a la institución del voluntariado, deteniéndose en el esquema tradicional que contempla el ámbito comunitario y el nacional, con sucinta referencia a la situación actual de la materia y, en especial, en el tercer sector, así como en el aspecto novedoso introducido por los reglamentos locales de voluntarios de protección civil y su régimen sancionador.

Los capítulos siguientes son abordados por los coordinadores de la obra, dedicándose el primero a desarrollar, precisamente, el régimen jurídico del voluntariado en general y de las agrupaciones locales en particular, tal y como quedó apuntado en el epígrafe precedente y a narrar el papel de estas últimas durante el estado de alarma declarado por la pandemia de Covid-19. Tras ambos estudios, la monografía se cierra con un interesante análisis de la abogada Laura Davara Fernández de Marcos, que plantea una serie de interrogantes desde el punto de vista profesional en relación con la salvaguarda de Derechos Fundamentales y la incidencia de la Ley de Protección de Datos en situaciones de emergencia sanitaria.

JACINTO J. MARABEL MATOS
Profesor de Derecho Administrativo
Departamento de Derecho Público
Facultad de Derecho
Universidad de Extremadura
jacintomarabel@unex.es
<https://0000-0003-4404-5123>