

CAPÍTULO X: ELEMENTOS PARA LA CONCEPCIÓN DE LA PROTECCIÓN CIVIL

Juan Manuel Rodríguez Barrigón¹
Universidad de Extremadura

Sumario: 1. Introducción: La protección civil en un contexto de seguridad. 1.1. El riesgo y la protección civil como respuesta organizada. 1.2. La compleja respuesta a las emergencias. 1.3. El Derecho de crisis y la protección civil. 2. Unas funciones originariamente dispuestas para los tiempos de guerra. 3. Antecedentes del actual modelo español de protección civil. 4. La Ley del Sistema Nacional de Protección Civil. 4.1. El concepto de protección civil en el Sistema Nacional. 4.2. El alcance de la protección civil respecto de las emergencias. Bibliografía.

1. Introducción: La protección civil en un contexto de seguridad.

Una aproximación a la definición de la protección civil requiere su contextualización como concepto evolutivo dentro de un sistema jurídico, lo que facilita su análisis dentro de modelos organizativos que se han transformado históricamente y su adaptación a las necesidades sociales emergentes. Pero no puede ser comprendido de forma aislada bajo una perspectiva puramente nacional porque ello supondría desconocer, siquiera de forma genérica, la implantación de estos modelos a partir de acontecimientos que impulsan el origen de este instrumento y su promoción a través de ciertas normas internacionales. Y más relevante es, ya en nuestros días, el hecho cierto de que se produce una creciente internacionalización de las funciones asociadas a la protección civil a través de normas e instituciones que impulsan y favorecen la cooperación entre Estados y otros actores que participan en estas labores.

No obstante, el establecimiento de un modelo de protección civil que puede entenderse ya consolidado debe ser comprendido dentro de las necesidades sociales que ha de atender y sus posibilidades de adecuación a las amenazas y riesgos emergentes, que en ocasiones se manifiestan sorpresivamente. La rápida difusión de la enfermedad asociada a un coronavirus desconocido ha expuesto a las poblaciones a situaciones de especial complejidad e impulsado a los poderes públicos a dar una respuesta acelerada. Aunque éstas se encuentren previstas en los ordenamientos, somete a las normas a una evaluación crítica, no sólo en lo referente a la organización y disponibilidad de medios y recursos, sino también en torno a la idoneidad de las normas adoptadas cuando la necesidad anima a aplicar medidas que inciden sobre los derechos y libertades de los ciudadanos.

1.1. El riesgo y la protección civil como respuesta organizada.

¹ Profesor Titular de Derecho Internacional Público. Universidad de Extremadura. Este trabajo ha sido elaborado en el marco del Proyecto *ODS, derechos humanos y Derecho internacional* (PGC2018-095805-B-I00).

Hay un elemento común para el establecimiento de esta actividad de protección desde los poderes públicos y su adaptación evolutiva: el riesgo. Precisamente es éste un componente determinante para la intervención desde el sistema normativo que se constata fácilmente al apreciar la profusa mención del término, y que es expresión de la idoneidad de la protección civil y su regulación entre las funciones de la Administración a través de diferentes manifestaciones. No obstante, no resulta tarea sencilla convenir una definición de riesgo en toda su amplitud, aunque cabe entender que existe cuando está próximo el daño, es decir, cuando resulta altamente probable que se produzca un determinado evento capaz de producir un perjuicio; pero debe tenerse en cuenta que la exposición al peligro de elementos como personas o bienes es potencial, y de volverse actuales no se sigue necesariamente que se produzca un deterioro sobre los mismos². Aun con imprecisiones, el riesgo que se contempla en la Ley vigente sobre el Sistema Nacional de Protección civil aparece definido como “la posibilidad de que una amenaza llegue a afectar a colectivos de personas o a bienes”³.

Del mismo modo, tampoco pueden precisarse con exactitud cuáles son los riesgos frente a los que podría estar dispuesta la protección, pues la historia demuestra que resulta imposible preverlos ya que continuamente pueden aparecer otros nuevos. Tradicionalmente se ha hecho notar la existencia de riesgos y amenazas que tienen su origen en fenómenos naturales o que están ocasionados por la actividad humana, pero también se detecta que algunas catástrofes son el resultado de la combinación de ambos tipos y requieren una atención integral que comprenda incluso los aspectos medioambientales⁴.

Frente a los riesgos y amenazas que se ciernen sobre las sociedades, las personas y los bienes, la protección civil se instituye como una de las respuestas organizadas que se conecta ineludiblemente con necesidades básicas sistematizadas en torno a la seguridad. Este componente esencial para los Estados constituye una de las bases fundamentales para dotarse de la necesaria estabilidad y continuidad, pero también para garantizar la vida y el bienestar de sus ciudadanos. Ciertamente, se trata de un concepto que evoluciona y se adapta a situaciones cambiantes, que progresivamente ha ido nutriéndose de elementos más amplios acordes con las transformaciones sociales y los contextos en que ésta se desenvuelve, y que adquieren rasgos y dimensiones más complejos por la interdependencia que en nuestros días está presente en los riesgos y amenazas que tienen ya un alcance mundial. No debe sorprender, por ello, que la fijación de un marco para la seguridad nacional tenga presente también las diferentes emergencias y catástrofes que tienen origen en causas naturales o derivadas de la acción humana, ya sea accidental o intencionada. Y en este sentido, la más reciente Estrategia de Seguridad Nacional ha señalado como principales riesgos “las inundaciones, los incendios forestales, los terremotos y maremotos, los riesgos volcánicos, los fenómenos meteorológicos adversos, los accidentes en instalaciones o durante procesos en los que se utilicen o almacenen sustancias peligrosas, el transporte de mercancías peligrosas por

² Sobre este particular, Ochoa Monzó, J., *Riesgos mayores y Protección Civil*, Madrid, McGraw Hill, 1996, pp. 20 y ss.

³ Art. 2 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

⁴ Se trata de una categoría que se ha denominado Na-Tech (Natural and Technological Disasters), sobre la que se ha requerido un reconocimiento expreso por las características de las catástrofes que se asocian a él, como hace el *Informe del Comité Técnico que abordó las interrelaciones entre los riesgos tecnológicos y naturales, en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales* celebrada en Yokohama del 23 al 27 de mayo de 1994 (DOC. A/CONF.172/6, y Add.1-8).

carretera y ferrocarril, los accidentes catastróficos en el marco del transporte de viajeros y los riesgos nucleares, radiológicos y biológicos”⁵.

Ante esto, debe entenderse la protección civil como una de las herramientas de seguridad de las que dispone el Estado que le dota de los instrumentos de previsión y reacción adecuados; y para esta finalidad la Ley que la regula incide sobre el interés público y articula los mecanismos necesarios de intervención de los poderes públicos. Puede traerse a este respecto el planteamiento fijado en la Estrategia de Seguridad Nacional adoptada en 2013, en la que se requería el establecimiento de “un Sistema Nacional de Protección de los ciudadanos que garantice una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada”⁶.

1.2. La compleja respuesta a las emergencias.

La protección civil como actividad circunscribe su ámbito a la seguridad de personas y bienes frente a amenazas y riesgos que los colocan en una situación de vulnerabilidad; pero obviamente no se extiende a todas las situaciones en que pueden quedar afectados, pues las características y gravedad de la situación puede reconducir su regulación a la propia de los estados de alarma, excepción y sitio, así como en legislación sobre la seguridad nacional. A este respecto cabe recordar que algunas de las causas que pueden motivar que se declare el estado de alarma aparecen con ciertas concordancias con las emergencias que se integran en la protección civil, como son las “catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud” o “crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves”⁷. Pero debe tenerse presente que la declaración del estado de alarma exige en todo caso que concurren circunstancias extraordinarias que “hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes” (art. 1 de la LO 4/1981). Por este motivo, su razón de ser se fundamenta en la permanencia del orden constitucional en situaciones de anormalidad sobre las que el legislador ha desarrollado lo dispuesto en el art. 116 CE⁸. Los efectos de este estado de alarma se proyectarán en la modificación del ejercicio de competencias por parte de la Administración y las autoridades públicas, eventualmente fijando limitaciones o restricciones; además, no permite la suspensión de ningún derecho fundamental tal y como prescribe el art. 55.1 CE, si bien pueden fijarse ciertas limitaciones o restricciones a su ejercicio⁹. Estas condiciones permiten constatar que el derecho constitucional de excepción queda diferenciado de la regulación legal de

⁵ *Estrategia de Seguridad Nacional 2021*, Gobierno de España, 2021, p. 59. Para entender la relevancia que se otorga a estas emergencias y catástrofes en el contexto de la seguridad nacional, baste recordar que se cataloga entre los riesgos y amenazas junto a la tensión estratégica y regional, el terrorismo y la radicalización violenta, las epidemias y pandemias, las amenazas a las infraestructuras críticas, el espionaje y la ingerencia desde el exterior, las campañas de desinformación, la vulnerabilidad del ciberespacio, la vulnerabilidad del espacio marítimo, la vulnerabilidad aeroespacial, la inestabilidad económica y financiera, el crimen organizado y la delincuencia grave, los flujos migratorios irregulares, la vulnerabilidad energética, la proliferación de armas de destrucción masiva o los efectos del cambio climático y la degradación medioambiental.

⁶ *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*, Gobierno de España, Madrid, 2013, p. 39.

⁷ Art. 4, apartados a) y b) de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (BOE, núm 134, de 5 de junio de 1981).

⁸ Cruz Villalón, P., “El nuevo derecho de excepción (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año nº 1, Nº 2, 1981, pp. 93-130.

⁹ STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 9. En la misma línea, STC 148/2021, de 14 de julio de 2021 y STC 183/2021, de 27 de octubre de 2021.

la protección civil. Coherentemente con la entidad que pueden adquirir esta medida y la urgencia de la misma, se ha dispuesto un detallado procedimiento para declarar el estado de alarma, reservando esta potestad exclusivamente al Gobierno, que la adoptará mediante Decreto acordado por el Consejo de Ministros, en el que se señalará su ámbito de aplicación territorial, su duración y los efectos de tal declaración. En todo caso, no podrá exceder de 15 días y habrá de informar al Congreso de los Diputados de forma inmediata; de ser necesaria una prórroga, ésta deberá ser autorizada de forma expresa por el Congreso que podrá establecer el alcance y las condiciones para su aplicación¹⁰.

Ahora bien, aunque la delimitación pueda considerarse suficientemente precisa, la pandemia que se iniciara en 2020 en España anima a considerar las funciones del Sistema Nacional de Protección Civil en situaciones críticas como las que se han producido, así como la oportunidad de su revalorización ante emergencias futuras. No cabe la menor duda de que la situación conocida excede ampliamente el marco de actuación de la protección civil, por más que parezca evidente el carácter extraordinario de la emergencia que ha desencadenado. Frente a ella, la respuesta del Derecho queda estructurada sobre la legislación ordinaria y las normas de necesidad que se han dispuesto al efecto para regular situaciones excepcionales, en las que se requiere la protección de intereses fundamentales que pueden comprometer la subsistencia de la propia sociedad¹¹.

La gestión de esta emergencia, como puede ocurrir con otras, ha requerido la aplicación de medidas destinadas a restringir de forma intensa el ejercicio de derechos y libertades, y no sólo la libertad de las personas para circular, sino también otros como la libertad religiosa, los derechos de reunión y manifestación, la libertad de empresa... Puede considerarse imprescindible que ante una crisis sanitaria como la conocida deban establecerse limitaciones destinadas a evitar la movilidad de las personas y a impedir la concurrencia de éstas en el mismo espacio, lo que evita situaciones de potenciales contagios que comprometan la salud y la vida de las personas, pero también el funcionamiento del orden social establecido y de servicios fundamentales para la sociedad.

En la doctrina pueden encontrarse posicionamientos que se han inclinado por entender que las pandemias y epidemias pueden ser gestionadas bajo la regulación de la sanidad o la protección de la salud¹²; incluso se ha fundado sobre ella buena parte de las limitaciones sobre derechos, particularmente la Ley Orgánica de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, que contiene una disposición general para adoptarlas y habilita para ello a las autoridades sanitarias competentes sin distinción de su carácter nacional o no¹³, que es lo que justifica en buena medida su caracterización formal¹⁴. A ello debe añadirse la peculiar técnica de autorización judicial sobre las decisiones de la Administración adoptadas sobre la base de la legislación sanitaria cuando éstas se consideren urgentes y necesarias, siempre que impliquen limitaciones o restricciones de

¹⁰ Arts 116.2 CE y arts. 6 y 8 de la LO 4/1981.

¹¹ Puede verse un estudio pormenorizado en Álvarez García, V., *El concepto de necesidad en Derecho Público*, Civitas, Madrid, 1996.

¹² Entre otros, Nogueira López, A., “Confinar el coronavirus. Entre el viejo derecho sectorial y el derecho de excepción”, *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, nº 86, 2020, pp. 22-31.

¹³ Arts. 1 y 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública (BOE, núm. 102, de 29 de abril de 1986.).

¹⁴ Muñoz Machado, S., “El poder y la peste de 2020”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 90-91, 2020, p. 116.

derechos fundamentales sin que se identifique individualmente a sus destinatarios¹⁵, y que además condiciona la eficacia de la medida hasta que tales medidas hayan sido ratificadas judicialmente¹⁶, lo que suscita dudas en torno a su constitucionalidad y el alcance de la separación de poderes.

La ausencia de una actividad legislativa específica ha sumido la gestión en una preocupante intervención desde los Gobiernos nacional y autonómicos, políticamente recurrente para el tratamiento urgente de la situación pero que puede advertirse de difícil entronque constitucional y no sometido con claridad al principio de seguridad jurídica. Lo que se ha criticado como una “confusión regulatoria” sobre la gestión de esta crisis¹⁷, anima a plantear dudas acerca de la adecuación de la legislación en vigor para abordar este tipo de crisis y la oportunidad de su adaptación ante emergencias de tan sobresaliente entidad como son las pandemias, incluyendo el establecimiento de Administraciones independientes que sustraigan decisiones técnicas del ámbito político¹⁸.

1.3. El Derecho de crisis y la protección civil.

Aunque en la situación concreta señalada las cuestiones sanitarias han sido dominantes, no puede desconocerse que el denominado derecho de crisis se sustenta no sólo sobre la Constitución sino que tiene en la regulación de la seguridad nacional y la protección civil dos importantes pilares. La Ley de Seguridad Nacional¹⁹, destinada a regular la gestión de crisis en situaciones de excepción que requieran la protección de la libertad y el bienestar de los ciudadanos, así como la defensa de España y de sus valores, tan sólo permite la asunción por parte del Gobierno de la dirección de la situación de crisis, pero sin dar soporte específico a eventuales medidas restrictivas de derechos que puedan considerarse necesarias, como sí hacen la legislación sanitaria o de protección civil. La Ley del Sistema Nacional de Protección Civil, por su parte, contiene habilitaciones a las autoridades en esta materia para adoptar decisiones que limiten derechos; la finalidad es afrontar de forma eficaz las emergencias, para lo que podrían acordar la imposición de prestaciones personales a los individuos mayores de edad y someterlo a las órdenes e instrucciones de la autoridad que se establezcan, la requisa temporal de bienes o la suspensión de actividades²⁰.

Cierto es que no puede entenderse que la regulación de la protección civil en nuestro sistema constituya el marco adecuado para abordar de forma general situaciones críticas del alcance de una pandemia, por más que algunas Comunidades Autónomas han fundamentado sobre su regulación particular algunas actuaciones en los primeros

¹⁵ Arts. 10.8 y 11.1.i) de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia (BOE, núm. 250, de 19 de septiembre de 2020).

¹⁶ Como ha señalado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en su Sentencia 719/2021, de 24 de mayo. Además, tales medidas habrán de pasar el examen de idoneidad, necesidad y proporcionalidad para las que no pueden considerarse suficientes las consideraciones de conveniencia, prudencia o precaución (STS 788/2021, de 3 de junio).

¹⁷ Baño León, J. M., “Confusión regulatoria en la crisis sanitaria”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Nº 209, 2020, pp. 11-22.

¹⁸ Álvarez García, V.J., “Los errores de diseño del derecho de necesidad para la lucha contra las pandemias y algunas claves para su reordenación futura”, *Revista General de Derecho Administrativo*, Nº. 58, 2021.

¹⁹ Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional (BOE, núm. 233, de 29 de septiembre de 2015).

²⁰ Art. 7bis de la LSNPC.

momentos de la crisis²¹. Aun así, cabe suscitar si dentro del mismo pueden ser incardinadas algunas actuaciones de las Administraciones destinadas a gestionar lo que no deja de ser una emergencia extraordinaria. Puede advertirse a este respecto que en el Derecho comparado existen ejemplos de gestión de esta grave emergencia sanitaria a través de las disposiciones generales sobre protección civil, siendo tal vez Italia el caso próximo más relevante. Sobre esta base se adoptaron allí las primeras medidas destinadas a declarar la situación de emergencia y se articuló con posterioridad la distribución de funciones entre autoridades para el seguimiento de la misma²², sin perjuicio, claro está, de que avanzada la crisis se adoptaron otras normas para completar las medidas que necesarias para afrontar la situación ya fuera a escala nacional o más limitada territorialmente. Tampoco es vano recordar, siquiera por la funcionalidad que reportara en situaciones excepción, la sumisión de los diferentes servicios de intervención y asistencia en emergencias que se correspondan con la protección civil a un régimen de colaboración que incluía a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y demás cuerpos policiales autonómicos o locales, sometidos todos ellos a una dependencia funcional del Ministerio del Interior, como ocurrió con la declaración del Estado de alarma en marzo de 2020²³

Del mismo modo que están haciendo otros Estados europeos, cabe suscitar la oportunidad de mejora del instrumento de la protección civil para abordar emergencias como éstas. Un punto de partida relevante es la previsión dentro de la LSNPC de la posibilidad de imponer deberes con una concreción que es acorde con el art. 30.4 CE, aunque no puede tener un alcance restrictivo sobre derechos fundamentales cuando se dispongan límites abstractos, pues carece de la forma de una ley orgánica²⁴. A pesar de que esta cuestión no tenga una importancia menor, bajo una perspectiva material no parece existir impedimento para ser considerada aplicable a este tipo de circunstancias catastróficas.

Es de significar que se trata de una norma fundamentada en títulos competenciales que pueden considerarse suficientes para articular una respuesta frente a emergencias de naturaleza grave y contempla la eventual imposición de obligaciones de los que carecen otras normas como la Ley de Seguridad Nacional²⁵. Incluso puede hacerse notar que, frente a las dudas suscitadas durante la vigencia del estado de alarma

²¹ Entre otras, Resolución SLT/737/2020, de 13 de marzo, por la que se adoptan medidas complementarias para la prevención y el control de la infección por SARS-CoV-2 (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, Núm. 8084B - 13.3.2020).

²² Decreto Legislativo n.1 del 2 gennaio 2018: Codice della protezione civile, *Gazzetta Ufficiale* n. 17 del 22 gennaio 2018. A este respecto, las situaciones de emergencia propias de la protección civil aparecen catalogadas en el art. 7, entre las que se encuentran las “emergencias de carácter nacional relacionadas con desastres de origen natural o derivados de la actividad humana”, y se habilita un procedimiento para que el Consejo de Ministros, a propuesta de su Presidente, que puede ser instado por el Presidente de una Región o Provincia Autónoma, puede declarar el estado de emergencia nacional determinando su duración y el ámbito territorial al que se extiende.

²³ Art. 5 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE, núm. 67, de 14 de marzo de 2020),

²⁴ Cotino Hueso, L., “Los derechos fundamentales en tiempos del coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria”, *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, nº 86-87, 2020, pp. 88-101.

²⁵ Hay que señalar, no obstante, que se ha iniciado la tramitación parlamentaria de una modificación de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional en la que, entre otros aspectos, se contempla una nueva redacción del art. 28 bajo el título de “Participación del sector privado en la contribución de recursos a la Seguridad Nacional” en el que se contiene la imposición de deberes y obligaciones que presentan una identidad general con lo dispuesto en el art. 7bis de la LSNPC (BOCG, Serie A, Núm. 91-1, de 25 de febrero de 2022).

declarado en torno al régimen sancionador aplicable a los incumplimientos de mandatos y prohibiciones establecidos, la LSNPC dispone de un marco sistematizado de infracciones y sanciones del que también carece la Ley de Seguridad Nacional²⁶.

Además, la estructuración general de la protección civil permite que las emergencias que puedan surgir sean afrontadas con un conjunto amplio de medios, recursos y servicios que se aglutinan dentro del Sistema Nacional. A estos efectos, la experiencia crítica de la pandemia ha puesto de manifiesto que las Administraciones autonómicas son las que tienen una mayor y mejor disponibilidad de recursos materiales y personales para aproximar a los ciudadanos la gestión requerida. Ciertamente, no es más que el resultado de un proceso de construcción territorial con transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas, pero en relación con la gestión de riesgos se hace imprescindible una coordinación entre los diferentes niveles de Administración que le otorgue las características de un sistema. Y no cabe duda de que su desarrollo confiere a la seguridad pública un papel central en las funciones de las estructuras organizativas de las sociedades, que legitiman así su acción. Por ello se puede considerar la protección civil como uno de los componentes más significativos para la integración de los recursos nacionales frente a emergencias y catástrofes²⁷.

Así se ha entendido en el marco legislativo vigente, soportado sobre competencias estatales, autonómicas y locales, pero que no impide que ante emergencias de interés nacional se disponga la subordinación de las atribuciones autonómicas a las del Estado, justificada por la exclusividad de la competencia de éste sobre la materia seguridad pública²⁸. Así lo refleja el art. 28 LSNPC, detallando que tendrán esta caracterización las emergencias que requieran la aplicación de la Ley reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio para proteger a personas y bienes, las que requieran una coordinación de diversas Comunidades porque se desarrollen en el territorio de varias y exijan recursos a nivel supraautonómico o las que por sus dimensiones efectivas o previsibles necesiten una dirección nacional. Y la consecuencia será que corresponderá al Ministerio del Interior la dirección de la gestión de estas emergencias, ordenando y coordinando las actuaciones con independencia de la Administración a que estén adscritos los medios o recursos.

La idoneidad de la protección civil para la gestión de emergencias extraordinarias queda justificada sobre esta asociación estricta con la seguridad, lo que justifica no sólo su funcionalidad sino también su organización en torno a este concepto. Ello podría justificar su potenciación como herramienta frente a crisis más complejas que las admitidas hasta el momento en su seno, y que posibilitarían, so pretexto de proteger la seguridad pública, dotarla de una aplicación sistemática preferente. Sobre este aspecto cabe suscitar la relación del entronque material de la protección civil frente a otros ámbitos como la regulación sanitaria. A este respecto debe partirse de la fundamentación constitucional de las competencias concernientes a ambos ámbitos, esto

²⁶ Amoedo-Souto, C.A., “Vigilar y castigar el confinamiento forzoso: Problemas de la potestad sancionadora al servicio del estado de alarma sanitaria”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, N.º. 86-87, 2020, pp. 71-72.

²⁷ Como subraya la Estrategia Nacional de Protección Civil (Orden PCI/488/2019, de 26 de abril, por la que se publica la Estrategia Nacional de Protección Civil, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional, BOE, núm. 103, de 30 de abril de 2019). Es de gran detalle el análisis que realiza este documento para la comprensión de la protección civil dentro de la seguridad pública y su organización a través de la coordinación de las diferentes Administraciones con competencias en la materia, así como la proyección que tiene frente a riesgos y amenazas, en el que está presente la concertación necesaria para que los recursos disponibles sean empleados de forma eficiente.

²⁸ Como ha reconocido el Tribunal Constitucional en Sentencias 123/1984, de 18 de diciembre y 133/1990, de 19 de julio.

es, que la sanidad queda comprendida en el art. 149.1.16^a sobre cuyas bases se organiza la atención a emergencias de carácter ordinario que permite facilitar, entre otras, el goce del mayor nivel de salud posible²⁹; por su parte, la protección civil toma como elemento fundamental el concepto de seguridad pública contemplado en el 149.1.29.^a como competencia exclusiva del Estado. Bajo estos presupuestos, el carácter extraordinario que pueda adquirir una emergencia sanitaria por su carácter colectivo puede justificar, como ha señalado el Tribunal Constitucional, una intervención del Estado soportada sobre sus atribuciones sobre seguridad pública, siempre que la misma “esté justificada por razones de necesidad y urgencia y sea proporcionada en su forma y duración a esa situación de urgente necesidad”³⁰. Y queda asentado en la doctrina del Tribunal que la garantía imprescindible de la seguridad pública prevalecerá cuando se produzca la concurrencia de competencias estatales y autonómicas sobre materias que puedan sistematizarse en el ámbito de la policía administrativa si se consideran insuficientes las atribuciones autonómicas³¹ o cuando trascienden el ámbito de la actividad administrativa ordinaria³². De este modo, el concepto de seguridad pública se extiende como competencia general y opera al modo de una “cláusula de apoderamiento general” que adquiere diferentes dimensiones por incidir sobre diferentes materias, cuando estén presentes razones de necesidad y urgencia³³.

Bien es cierto que una argumentación para combatir riesgos y amenazas sobre la base de la seguridad pública evoca lógicamente la regulación específica de la seguridad nacional, que contempla su aplicabilidad a situaciones de crisis que comprometan, entre otras, la “seguridad sanitaria” y permite una respuesta más centralizada por el protagonismo que adquiere el Presidente del Gobierno desde el Sistema de Seguridad Nacional. Y ello implica, de ser requerido, el recurso a todos los medios necesarios para actuar en una situación declarada de interés para la Seguridad Nacional³⁴, incluyendo de forma especialmente relevante a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad así como a las Fuerzas Armadas. Ahora bien, por más que esta Ley de Seguridad Nacional quede referida a situaciones particularmente críticas, no puede entenderse que la misma habilite a la suspensión de derechos fundamentales, como quizás innecesariamente subraye su texto (art. 23.3).

Con todo, y ante la experiencia de la gestión seguida durante la pandemia por COVID-19, las fundadas críticas que ha recibido anima a la reflexión sobre la eficacia que pueda tener la protección civil para afrontar futuras crisis, que no debe desdeñar la virtualidad aplicativa de este mecanismo como herramienta frente a emergencias que pueden comprenderse como extraordinarias³⁵. Su capacidad adaptativa a través de la

²⁹ Disposición constitucional sobre la que se sustenta la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (BOE, núm. 240, de 5 de octubre de 2011), en cuyo art 54 se prevé que las autoridades competentes puedan adoptar motivadamente medidas restrictivas que se califican de especiales o cautelares.

³⁰ STC 33/1982, de 8 de junio, FJ 7.

³¹ STC 54/1990, de 28 de marzo, FJ 3.

³² STC 148/2000, de 1 de junio de 2000, FJ 12.

³³ De la Morena y de la Morena, Luis “La seguridad pública como concepto jurídico indeterminado: su concreta aplicación a los trasposos de servicios en materia de espectáculos públicos”, *Revista Española de Administración Pública*, nº 109, 1986, p. 323.

³⁴ Entendiéndose por tal “aquella en la que, por la gravedad de sus efectos y la dimensión, urgencia y transversalidad de las medidas para su resolución, requiere de la coordinación reforzada de las autoridades competentes en el desempeño de sus atribuciones ordinarias, bajo la dirección del Gobierno, en el marco del Sistema de Seguridad Nacional, garantizando el funcionamiento óptimo, integrado y flexible de todos los recursos disponibles” (art. 23 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre).

³⁵ Lara Ortiz, M.L., “Replanteando la gestión de emergencias sanitarias”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año nº 41, Nº 122, 2021, pp. 153-182.

ampliación de riesgos y amenazas que puedan comprenderse dentro de los Planes especiales permite facilitar la incardinación de la gestión de nuevas emergencias, incluidas las que en este momento no puedan ser previstas más allá de la crisis sanitaria.

2. Unas funciones originariamente dispuestas para los tiempos de guerra.

En los orígenes, la protección civil carece de la autonomía que se hace perceptible de forma creciente hasta nuestros días, pues ha de ser relacionada con la protección de las poblaciones durante el desarrollo de conflictos armados, lo que entronca lógicamente esta materia con el Derecho Internacional Humanitario. Las normas que conforman este sector del ordenamiento internacional surgen en el siglo XIX con la finalidad de proteger y socorrer a las personas que no participan, o que ya no participan, en los combates seguidos durante los conflictos, además de limitar los medios y métodos a los que se recurre para hacer la guerra. Esto es, se pretende dotar de protección a los seres humanos de algunas consecuencias de los conflictos y aliviar a las víctimas de sus sufrimientos³⁶.

La conexión del Derecho Internacional Humanitario con la protección civil se opera a partir de las modificaciones introducidas mediante el IV Convenio de Ginebra, que contempla un tratamiento especial para el personal y los medios de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que se extiende a otros organismos que desarrollen una actividad que preste asistencia a la población civil en situaciones de ocupación extranjera³⁷.

No obstante, aunque los rasgos generales aparezcan ya apuntados, no será hasta 1977 cuando se encuentre una mención explícita a la protección civil dentro del Derecho Internacional Humanitario convencional, que se recoge en los arts. 61 a 67 del Protocolo adicional I. En estas disposiciones se contiene una definición de protección civil en situaciones de conflicto armado³⁸. Debe entenderse esta regulación particular

³⁶ El 22 de agosto de 1864 se inicia la regulación internacional sobre estas materias a través del Primer Convenio de Ginebra, que regula el auxilio de los militares heridos y protege al personal sanitario. En 1906 se concluye el Segundo Convenio de Ginebra relativo a la suerte de los militares heridos, enfermos o náufragos de las fuerzas armadas en el mar. Aunque estas normas fueron objeto de modificaciones ulteriores en 1929, el Derecho Internacional Humanitario en nuestros días se sustenta fundamentalmente sobre las siguientes normas adoptadas el 12 de agosto de 1949: El Convenio para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña (Primer Convenio de Ginebra), el Convenio para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar (Segundo Convenio de Ginebra), el Convenio relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (Tercer Convenio de Ginebra) y el Convenio relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Cuarto Convenio de Ginebra).

Con posterioridad, a fin de mejorar la protección dispuesta en estos Convenios y adaptarlos a los avances que se han ido produciendo, se acuerdan el 8 de junio de 1977 el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo adicional I), el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo adicional II); y el 8 de diciembre de 2005 se adopta el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la aprobación de un signo distintivo adicional (Protocolo adicional III).

³⁷ Art. 30 del IV Convenio de Ginebra.

³⁸ Así, el art. 61 del Protocolo adicional I dispone que “se entiende por «protección civil» el cumplimiento de algunas o de todas las tareas humanitarias que se mencionan a continuación, destinadas a proteger a la población civil contra los peligros de las hostilidades y de las catástrofes y a ayudarla a recuperarse de sus efectos inmediatos, así como a facilitar las condiciones necesarias para su supervivencia. Estas tareas son las siguientes: 1. servicio de alarma; 2. evacuación; 3. habilitación y organización de refugios; 4.

por el desarrollo en numerosos Estados de técnicas y servicios destinados a la protección de la población no sólo en situaciones de conflicto, sino frente a otros riesgos y catástrofes, lo que refleja la creciente demanda de seguridad. Diferentes ordenamientos, como el español, evolucionan a partir de la Segunda Guerra Mundial para atender tales necesidades e institucionalizan mecanismos especializados con este fin, prestando sus servicios de manera continuada sin estar orientados preferentemente a situaciones bélicas.

No se trata de contraponer sus funciones y tareas a los conceptos imperantes en los Convenios de Ginebra. Éstos fueron establecidos fundamentalmente para garantizar el respeto por servicios sanitarios y asistenciales frente a las acciones de los ejércitos o atender tales necesidades en situaciones de ocupación del territorio. Pero se comprueba la actualización del Derecho Internacional Humanitario para contemplar mecanismos que ya se encuentran generalizados y que se diferencian de los que se especializaron para situaciones de conflicto. De esta manera se dispone que los organismos de protección civil, así como su personal, deberán ser respetados y protegidos para el desempeño de sus tareas, excepcionándose solamente en supuestos de imperiosa necesidad militar. En relación con el personal, es importante tener presente que deberá dispensarse el respeto por estas normas con independencia de que formen parte de una estructura civil o pertenezcan a unidades militares que no se encuentran participando en las hostilidades. Se refleja de esta manera la diversidad de formas de organización de estos servicios, que aún continúan manteniendo una fuerte relación con los medios militares en algunos Estados, y se facilita la disparidad de formas de reclutamiento del personal. Incluso se permite que éste vaya equipado con armas ligeras para su seguridad y el mantenimiento del orden³⁹. Del mismo modo, se extiende esta protección a las instalaciones y medios destinados a estas funciones que se desempeñan sobre parte de la población. Ahora bien, estos organismos civiles, su personal y edificios perderán el derecho a esta protección si son utilizados para actos perjudiciales contra el enemigo, siempre que previamente hayan sido intimados a cesar en ellos.

Debe tenerse presente que este régimen es aplicable a los conflictos armados internacionales, pues en el Protocolo II aplicable a los conflictos internos no contempla una protección tan amplia para quienes prestan los servicios de protección civil, ni al personal encargado de atender a heridos y enfermos ni a la generalidad de la población civil. Esta criticada regulación⁴⁰ tan sólo se ve paliada por obligaciones respecto del personal sanitario y religioso (art. 9) o la prohibición de dirigir ataques contra “obras o instalaciones que contienen fuerzas peligrosas, a saber: las presas, los diques y las centrales nucleares de energía eléctrica” cuando ello pueda producir pérdidas importantes para la población civil.

La identificación correcta de estos servicios es un aspecto al que se ha atribuido una gran relevancia, y así se ha hecho notar históricamente al unificarse y homogeneizarse emblemas como el de la cruz roja o la media luna roja. Su correcta

aplicación de medidas de oscurecimiento; 5. salvamento; 6. servicios sanitarios, incluidos los de primeros auxilios, y asistencia religiosa; 7. lucha contra incendios; 8. detección y señalamiento de zonas peligrosas; 9. descontaminación y medidas similares de protección; 10. provisión de alojamiento y abastecimientos de urgencia; 11. ayuda en caso de urgencia para el restablecimiento y el mantenimiento del orden en las zonas damnificadas; 12. medidas de urgencia para el restablecimiento de los servicios públicos indispensables; 13. servicios funerarios de urgencia; 14. asistencia para la preservación de los bienes esenciales para la supervivencia; 15. actividades complementarias necesarias para el desempleo de una cualquiera de las tareas mencionadas, incluyendo entre otras cosas la planificación y la organización.”

³⁹ Art. 65 del Protocolo adicional I.

⁴⁰ Mangas Martín, A., *Conflictos armados internos y Derecho Internacional Humanitario*, Universidad de Salamanca, 1993, p. 127.

utilización en tiempo de conflicto armado resulta fundamental para asegurar la protección reconocida en el Derecho Internacional Humanitario, tal y como se contempla en el Primer Convenio de Ginebra⁴¹, si bien se admite la posibilidad de símbolos alternativos como el león rojo o el sol rojo para aquellos países en los que se haya extendido su utilización, e incluso se ha incorporado el cristal rojo más recientemente⁴². Sin embargo, estos signos no son utilizables por los servicios de protección civil, para los que estableció un símbolo internacional específico consistente en “un triángulo equilátero azul sobre fondo color naranja”. Éste habrá de ser empleado para la identificación tanto de los organismos que ejercen esta función como para el personal, edificios y material; incluso se establece el deber de identificar de esta manera los refugios que estén destinados a la población civil en situaciones de conflicto⁴³. Sobre este particular, hay que hacer notar la importancia que tiene la correcta identificación de los diferentes medios que realizan labores de protección civil en situaciones de conflicto, especialmente cuando en ella concurren entidades no institucionales como las organizaciones de voluntarios o las organizaciones no gubernamentales (ONG). Éstas desempeñan un papel cada vez más destacable en la gestión de desastres y crisis humanitarias, incluidas las generadas en conflictos armados, y la protección que se dispensa a través del Derecho internacional humanitario puede quedar expuesta a riesgos mayores por la deficiente utilización de estos símbolos identificativos⁴⁴.

3. Antecedentes del actual modelo español de protección civil.

La existencia de una actividad administrativa vinculada a la protección de la población y de los bienes se encuentra en nuestro ordenamiento con cierta precisión desde el siglo XIX, que se manifiestan fundamentalmente a través de medidas de policía y actuaciones de fomento⁴⁵. Aun así, hay que tener presente que la dispersión de normas en las que éstas se contienen, la especificación sobre regulaciones sectoriales y la atribución de las mismas recurrentemente a las administraciones locales o a otros ámbitos carece de la sistematización funcional y organizativa propia de un concepto avanzado de protección civil.

A este respecto hay que tener presente que, como ha ocurrido en otros Estados, el establecimiento de estructuras institucionalizadas para la protección de la población originariamente se encuentra asociada a las necesidades que surgen en situaciones de conflictos armados. Por esta razón los organismos especializados que fueron creándose en este ámbito se encontraban dispuestos bien sobre modelos puramente defensivos o sometidos a una autoridad militar. Sirve de ejemplo, en nuestro ordenamiento, la

⁴¹ El Capítulo VII del Convenio regula el uso del signo distintivo, restringiendo su utilización para designar o para proteger a las unidades y los establecimientos sanitarios, al personal y al material protegidos por estas normas. Este uso protector es objeto de una detallada reglamentación consecuente con su empleo en situaciones de conflicto armado, si bien se posibilita un uso indicativo para tiempos de paz. Las diversas modalidades de empleo de estos signos se encuentra contenido en el Reglamento sobre el Uso del emblema de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja por las Sociedades Nacionales - aprobado por la XX Conferencia Internacional (Viena, 1965) y revisado por el Consejo de Delegados (Budapest, 1991).

⁴² Que se suma a estos símbolos en 2005 con el Protocolo adicional III.

⁴³ Art. 66 del Protocolo adicional I.

⁴⁴ Oliva Martínez, J.D., “Marco jurídico internacional y europeo de la protección civil”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, N° 14, 2010, p. 616.

⁴⁵ Ochoa Monzó, J., *op. cit.*

creación en 1941 de un órgano especializado para la “protección de la población y de los recursos y riquezas de todo orden contra las posibles agresiones aéreas”⁴⁶, que puede considerarse un antecedente claro en la evolución de la protección civil. Ello es así porque entre sus funciones se encontraba la elaboración de un Plan de Defensa pasiva y el estudio de las medidas necesarias para la prevención, seguridad o protección y socorro, lo que empieza a dotar al modelo de una caracterización moderna.

No obstante, puede convenirse que no será hasta 1960 cuando se establezca en España un modelo sistematizado de protección civil, en el que se incorporen de forma generalizada todos los riesgos extraordinarios para asegurar una protección a los ciudadanos⁴⁷. Efectivamente, la creación de la Dirección General de Protección Civil en este año inicia las bases para estudiar la noción que se asienta en nuestro ordenamiento sobre esta materia. A ésta se le atribuye “la misión de organizar, reglamentar y coordinar, con carácter nacional, la protección de la población y de los recursos y riquezas de todo orden en los casos de guerra o calamidad pública, con el fin de evitar o reducir los riesgos de las personas y de los bienes”⁴⁸.

Hay que notar que se opera una transformación significativa entre la Defensa pasiva y la nueva noción de protección civil que, como ocurre en otros sistemas, es consecuente con las modificaciones que se comprueban sobre los riesgos que se ciernen sobre la sociedad, inmersa ya en un proceso de industrialización acelerado y con una creciente concentración de la población en las ciudades. Así lo refleja nuestro ordenamiento histórico al introducir en 1968, bajo el intitulado de “bases doctrinales”, una definición legal de protección civil en los siguientes términos: “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”⁴⁹. Y subraya una característica fundamental al especificar que la actuación en el marco de la protección civil se desarrollará tanto en tiempos de guerra como en tiempos de paz, lo que garantiza su continuidad y permanencia. Ciertamente, hay que advertir que se trata de un concepto al que se otorga una caracterización doctrinal, por más que quede incorporado a la parte dispositiva de una norma, pero que debe ser puesto en contacto con una realidad social y política en evolución que incide sobre la ampliación del concepto mismo de protección civil⁵⁰.

Es de destacar, como ha hecho el Tribunal Constitucional, que este concepto sienta unas bases para comprender que, atendiendo a la magnitud de los peligros, daños y siniestros y a la frecuencia con que se manifiestan, implica la colaboración de todos cuantos resulten afectados, lo que conlleva que sea recurrente el empleo de todos los

⁴⁶ Decreto de 23 de enero de 1941 por el que se crea la Jefatura Nacional de Defensa Pasiva y del Territorio (BOE, núm. 36, de 5 de febrero de 1941).

⁴⁷ Como han señalado, entre otros, Ochoa Monzó, J. *Riesgos mayores y protección civil*, McGraw Hill, Madrid, 1999, Barcelona Llop, J., *La protección civil municipal*, Iustel, Madrid, 2007; Izu Belloso, M.J., “De la protección civil a la gestión de emergencias. La evolución del marco normativo”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 35, 2009, pp. 301-370; Fernando Pablo, M., “El sistema de protección civil: el marco jurídico y el papel de las Comunidades Autónomas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 23, 1989, pp. 47-72.

⁴⁸ Art. 1 del Decreto 827/1960, de 4 de mayo, por el que se crea la Dirección General de Protección Civil (BOE, núm. 111, de 9 de mayo de 1960).

⁴⁹ Art. 1 del Decreto 398/1968, de 29 de febrero, sobre estructura y competencia de la Subdirección General de Protección Civil (BOE, núm. 59, de 8 de marzo de 1968).

⁵⁰ Mora Rodríguez, F., “Una aproximación al estudio de la Protección Civil como política pública”, *Revista de Documentación. Ministerio de Justicia e Interior*, 1995, n. 9, pp. 33-62.

medios y recursos posibles, ya sean de ámbito municipal, provincial o nacional⁵¹. Aunque la alusión queda referida a una cuestión que afecta a la delimitación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, pone de manifiesto la amplitud de la implicación de las administraciones en relación con estas funciones.

Pero tras la entrada en vigor de la Constitución española de 1978 no se observa que se otorgue un tratamiento particular a la protección civil, permaneciendo ausente de su texto. Tan sólo puede entenderse que existe una alusión implícita a esta materia en el art. 30, apartado 4, al preverse que mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública”. Su sistematización entre los derechos y deberes de los ciudadanos queda asociada claramente aún con la tradición histórica de comprender esta materia con la defensa nacional, pues acompaña a las obligaciones militares de los españoles.

El legislador que acomete la primera regulación de la protección civil dentro del marco constitucional introduce importantes novedades a la misma, pero también elude precisar un concepto legal para la misma, tal y como se aprecia en la Ley 2/1985. No obstante, puede entenderse que se encuentra sumida dentro de la formulación de la protección civil como la acción permanente de los poderes públicos que “se orientará 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”⁵².

Hay un aspecto que sobresale en la práctica constitucional española desde las primeras etapas y es la reorganización de la estructura de la protección civil para incardinarla estrictamente dentro de la Administración civil del Estado⁵³. Se altera con ello la tradicional vinculación de las autoridades que dirigen esta organización con las fuerzas armadas⁵⁴, por más que en las regulaciones se aprecia que es un servicio orientado a la población civil. Ciertamente, no es una característica particular de nuestro sistema, y puede encontrarse como principal motivación la estricta vinculación que estos servicios tienen desde sus orígenes con las situaciones de conflicto armado; pero también debe tenerse en cuenta que la adscripción a los ejércitos de este servicio público podría venir marcada por la institucionalidad que éstos presentan, su competencia para poner en situación de disponibilidad amplios medios, así como sus capacidades organizativas.

Ahora bien, una cierta indefinición sobre este aspecto puede encontrarse en la Ley Orgánica 6/1980, en la que se perfilaban atribuciones propias de la protección civil a las fuerzas armadas, sustentándolas aparentemente sobre un concepto de “defensa

⁵¹ STC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 1.

⁵² Art. 1 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil (BOE, núm. 22, de 25 de enero de 1985). Hay que advertir, sin embargo, que en el Preámbulo de esta Ley se invoca un concepto doctrinal en los siguientes términos: “protección física de las personas y de los bienes, en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en la que la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masivamente, la protección civil constituye la afirmación de una amplia política de seguridad”.

⁵³ Como se hace a través del Real Decreto 1547/1980, de 24 de julio, sobre reestructuración de la Protección Civil (BOE, núm. 180, de 28 de julio de 1980).

⁵⁴ Baste recordar que al frente de los diferentes organismos creados para la protección civil tradicionalmente se situaba un General del ejército, como se observa en el Decreto de 23 de enero de 1941, que crea la Jefatura Nacional de Defensa Pasiva y del Territorio (artículo tercero); en la Dirección General de Protección Civil creada por el Decreto 827/1960, de 4 de mayo (artículo segundo) o también al establecerse la Subdirección General de Protección Civil por Decreto 398/1968, de 29 de febrero (artículo séptimo).

civil”⁵⁵. Ésta aparecía en su art. 21 para disponer de forma permanente todos los recursos humanos y materiales que no fuera propiamente militares para ponerlos al servicio de la defensa nacional, lo que apunta claramente a funciones y competencias de naturaleza defensiva; sin embargo, añadía a la misma la “lucha contra todo tipo de catástrofes extraordinarias”. Aunque las condiciones en que se desarrollaría esta función, la organización dispuesta para la misma y su funcionamiento habrían de ser reguladas a través de una “ley de defensa civil”, nunca aprobada, parece poner de manifiesto ciertos equívocos al ponerlo en relación con el modelo de protección civil que se venía estableciendo.

Bien es cierto que tal concepto se mantiene en otros modelos nacionales y es de uso corriente en algunas organizaciones internacionales⁵⁶, e incluso pervive en las estructuras organizativas en España⁵⁷. La presencia de esta noción de defensa civil en nuestro ordenamiento pone de manifiesto las dificultades para incardinar la protección civil en el modelo de competencias del Estado y las Comunidades Autónomas, que el legislador comprende vinculada de forma estricta con las competencias en materia de seguridad pública reservadas para el Estado, a las que se pueden añadir indubitadamente las referidas a la defensa nacional. Sin embargo, hay que tener presente, con independencia de su pervivencia, que no concuerda con el concepto fundamental de protección civil, toda vez que ésta queda referida esencialmente al empleo de recursos para afrontar situaciones de emergencia que no guardan relación directa con la defensa nacional⁵⁸.

Estas vinculaciones entre la protección civil y las funciones comprendidas dentro de la defensa nacional han sido clarificadas con mayor precisión a través de la Ley Orgánica 5/2005. En ella se precisa 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”⁵⁹, lo que permite calificarla como una relación de colaboración⁶⁰. Esto no obsta para que, en el marco de excepcionalidad que representa una situación de conflicto bélico, asociado lógicamente a la previa declaración del estado de sitio, la coordinación de la protección civil será asumida por el Consejo de Defensa Nacional, de modo que la acción de los poderes públicos habrán de tomar en consideración las directrices que emanen de éste (art. 28). Y tampoco impide que la protección de la población en caso de conflicto bélico deba ser comprendida entre los planes especiales, si bien quedan sometidos a las

⁵⁵ Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar (BOE, núm. 165, de 10 de julio de 1980).

⁵⁶ Sirva de ejemplo que las Directrices de las Naciones Unidas para la utilización de recursos militares y de la defensa civil en operaciones de socorro en casos de desastre (Directrices de Oslo) contempla las organizaciones de defensa civil como “toda organización que, bajo el control de un gobierno, desempeñe las funciones enumeradas en el párrafo 61 del Protocolo adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949”.

⁵⁷ Puede recordarse que depende del Ministerio de Defensa la Subdirección General de Cooperación y Defensa Civil, entre cuyas funciones se encuentra la coordinación de la contribución al planeamiento civil de emergencia en las organizaciones internacionales.

⁵⁸ Menéndez Rexach, A., "Introducción. Las raíces del concepto de protección civil", en Menéndez Rexach, A. y De Marcos Fernández, A. (coords.), Protección civil y emergencias. Régimen jurídico, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2011.

⁵⁹ Art. 15.3 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional (BOE, núm. 276, de 18 de noviembre de 2005).

⁶⁰ Como se establece en el art. 16.e), en la catalogación de las operaciones de las fuerzas armadas en el ejercicio de sus funciones se incluye 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”.

normas particulares sobre la materia de defensa y los tratados en los que España sea parte⁶¹.

En todo caso, la disociación material y organizativa respecto de las estructuras propias de la defensa no es obstáculo para que sea la seguridad el elemento sobre el que se han de soportar las medidas necesarias para articular una respuesta a las necesidades que emergen en torno a ciertos riesgos y amenazas. Las exigencias que se desprenden de esta consideración presentan un carácter colectivo que debe estar presente en la actuación de las administraciones y, en el ejercicio de las atribuciones que le sean propias, precisará la concurrencia del Estado y las Comunidades Autónomas en la determinación de riesgos y en la mejora de los instrumentos de colaboración y coordinación⁶². Éste constituirá uno de aspectos más relevantes que habrá de abordarse a través de la reforma del modelo de protección civil que se venía anunciando a partir de las dificultades para entroncarlo en el sistema constitucional.

4. La Ley del Sistema Nacional de Protección Civil.

El modelo de protección civil en España, al menos en su configuración normativa, se encuentra sometido a una cierta complejidad derivada de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre esta materia. Su delimitación progresiva a través de la jurisprudencia constitucional y la actividad legislativa ha generado un mosaico cuya homogeneidad no queda constatada aún en nuestros días. Ni siquiera los Estatutos de autonomía aprobados más recientemente identifican de forma común las competencias autonómicas, presentando significativas diferencias en relación con las funciones que se entienden subsumidas dentro de esta materia⁶³. Hay que añadir sobre este particular que, junto a la competencia sobre protección civil contemplada, las Comunidades costeras extienden sus atribuciones al salvamento marítimo, materia ésta que también ha sido objeto de conflictos de competencias y han requerido su precisión por parte del Tribunal Constitucional, particularmente para precisar el alcance que tiene la noción de marina mercante y las competencias autonómicas que se relacionan con ella⁶⁴.

Las cuestiones de orden competencial que suscita la protección civil serán objeto de un estudio detallado en otro capítulo de esta obra, pero constituyen un punto de partida ineludible para que el legislador aborde un tratamiento actualizado de la materia⁶⁵. Así ha ocurrido con la Ley del Sistema de Protección Civil (LSNPC)

⁶¹ Art. 15 LSNPC.

⁶² Necesidad que ya se constata en la *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*, Gobierno de España, Madrid, 2011, p. 76.

⁶³ Baste comparar el contenido de las siguientes disposiciones estatutarias para comprobar estas diferencias: art. 132 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, art. 66 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, art. 71.57^a del Estatuto de Autonomía de Aragón, art. 149 del Estatuto de Autonomía de Canarias, art. 9.42 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, art. 31.11 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, o el art. 71.16^o del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

⁶⁴ STC 40/1998, de 19 de febrero. En ella se resuelven diversos recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. La conexión entre las emergencias marítimas y el concepto de marina mercante presenta ciertas particularidades que no son abordadas aquí. Puede verse al respecto Franco García, M.A., “La protección civil en la mar: el sistema español de respuesta ante la contaminación marina accidental”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 43-44, 2014, pp. 112-177.

⁶⁵ Entre los análisis más recientes puede verse Lucas Tobajas, A., “La distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas en materia de protección civil”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Nº 209, 2020, pp. 215-254.

aprobada en 2015, que se concibe como un instrumento de la seguridad pública destinado a reforzar los mecanismos del sistema nacional de protección de los ciudadanos antes emergencias y catástrofes. Pero su comprensión como sistema debe quedar encauzada por las atribuciones de las diferentes administraciones que participan en él, orientando sus objetivos a facilitar el “ejercicio cooperativo, coordinado y eficiente de las competencias”⁶⁶.

4.1. El concepto de protección civil en el Sistema Nacional.

Bajo estos presupuestos, se concibe la protección civil como “el servicio público que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada”⁶⁷. Es de destacar que el modelo que se perfila a través de esta concepción da continuidad a la formulación tradicional que inspira este instrumento, dirigido claramente a la protección de personas y bienes en circunstancias preestablecidas que lo requieran.

Queda explicitado que la protección civil es un servicio público cuyo objeto fundamental es otorgar una respuesta a situaciones de emergencias para la protección de personas y bienes. Ciertamente es que esta caracterización como servicio público que se opera *ex lege* presenta singularidades que hacen posible discutir la idoneidad de esta consideración⁶⁸. Aun con ello, hay que subrayar que la materia que se comprende dentro de ella afecta de forma directa al interés público en una materia como es la seguridad de las personas y bienes. Por ello, en el modelo que se dispone, para mantener esta seguridad se asigna a la protección civil un conjunto de funciones fundamentales como tal servicio público, entre las que se destacan la previsión, que exige el análisis de los riesgos, sus causas y efectos; la prevención, que se destina a estudiar e implantar medidas para evitar o reducir las circunstancias que generan situaciones de riesgo y los daños que pudieran producirse por ellos; la planificación, necesaria para afrontar situaciones de riesgo grave, catástrofe o calamidad pública; la intervención, como actividad que se destina a la proteger y dar socorro a las personas que ven su vida comprometida, así como sus bienes; y la rehabilitación, que restablecerá los servicios públicos necesarios para el retorno a una situación de normalidad⁶⁹.

No cabe duda de que el desarrollo de estas funciones queda relacionado con un complejo catálogo de competencias estatales, autonómicas y municipales que requieren medios, actividades y servicios muy variados que se despliegan frente a distintos riesgos y amenazas. Pero en todo caso el servicio público debe ser prestado por las Administraciones públicas, de modo que quedan integradas dentro del sistema nacional de protección civil todas las actividades de protección civil de todas las Administraciones, sin perjuicio de que en la propia Ley se disponga la participación de los ciudadanos y las personas jurídicas dentro del mismo⁷⁰.

Esto lleva a apreciar que la definición que se nos da de protección civil en la LSNPC parece superar los estrictos términos que la asociaban tradicionalmente con

⁶⁶ Como se señala en el Preámbulo de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (BOE, núm. 164, de 10 de julio de 2015).

⁶⁷ Art. 1 de la Ley 17/2015.

⁶⁸ Por este motivo, pueden encontrarse posiciones en la doctrina que se manifiestan claramente favorables a esta calificación como servicio público (Ochoa Monzó, J., *op. cit.*, p. 159) y quienes hacen notar que se trata de una amalgama de actividades variadas y servicios destinados a afrontar situaciones de riesgo o peligro colectivo y paliar sus consecuencias (Barcelona Llop, J., *op. cit.*, p. 193).

⁶⁹ Como se señala en la Exposición de Motivos de la LSNPC.

⁷⁰ Art. 3 de la LSNPC.

situaciones excepcionales deducidas de riesgos graves, catástrofe o calamidad pública. Puede entenderse que ello pone de relieve una evolución en la funcionalidad de los servicios y medios que se disponen para la atención de emergencias, facilitando la coordinación entre los mismos y predisponiendo su empleo tanto en situaciones ordinarias como extraordinarias. Un buen exponente de ello es la adopción de un número telefónico único (112), que facilita el acceso inmediato al requerimiento de asistencia, ya sea por motivos de urgencia sanitaria, extinción de incendios o salvamento, seguridad ciudadana o protección civil⁷¹. Pero no hay que desconocer que, en el fondo, lo que subyace es la existencia de una demanda de estructurar los medios que se han dispuesto para dotar a la sociedad de la seguridad que requiere, acorde con su percepción de los riesgos catastróficos y los niveles de desarrollo alcanzados.

Por otra parte, hay que tener presente que durante la vigencia de la Ley 2/1985 se produjeron los primeros pronunciamientos del Tribunal Constitucional que permitieron reconocer competencias de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la protección civil, propiciando la generación de un marco normativo que facilite la adopción de planes de protección civil a las diferentes Administraciones y la coordinación entre aquellas que están llamadas a intervenir⁷². En estas condiciones, se ha podido comprobar que mientras la Administración del Estado ha orientado su actividad principalmente a la atención de las emergencias que presentan un carácter extraordinario, a nivel autonómico y local se han extendido sus atribuciones también a ámbitos de mayor proximidad al ciudadano a través de las que pueden considerarse como emergencias ordinarias.

A los efectos que interesa destacar ahora, se hacen notar la existencia de una cierta diversidad de expresiones cuya relación con el concepto de protección civil suscita interés. Ello viene ocasionado por la identificación de la protección civil y de las emergencias que se hace dentro de las diferentes normas que las regulan. En algún caso, incluso, parece perseguirse ir más allá de la formulación tradicional de la protección civil, introduciendo una concepción ampliada de la protección ciudadana que se circunscribe a “los riesgos derivados de fenómenos naturales, tecnológicos o sociales”, lo que resulta difícil de sistematizar⁷³.

⁷¹ Impulsado a través de la Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas 91/396/CEE, de 29 de Julio de 1991, relativa a la Creación de un número de llamada de urgencia europeo (DOCE, núm. L 217, de 6 de Agosto de 1991), su regulación actual se ha dispuesto a través del Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas (Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, DOUE, núm. L 321/36, de 17 de diciembre de 2018), que establece la obligación de los Estados de garantizar que todos los usuarios puedan acceder gratuitamente a los servicios de emergencia a través del número único de emergencia “112”, incluyendo ya la difusión de mensajes de grandes emergencias o catástrofes a los usuarios finales de telefonía móvil. El Real Decreto 903/1997, de 16 de junio, por el que se regula el acceso, mediante redes de telecomunicaciones, al servicio de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico 112 (BOE, núm. 153, de 27 de junio de 1997) reconoce que la prestación del servicio de este número de urgencias se llevará a cabo por las Comunidades Autónomas, que establecerán los puntos de recepción de llamadas de urgencia y las redes en su caso.

⁷² Razón fundamental para la adopción del Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil (BOE, núm. 105, de 1 de mayo de 1992).

⁷³ Así se hace en la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León, cuyo art. 2 fija este objeto. Una formulación tan amplia puede entenderse a la luz de su Preámbulo, en el que se afirma que los avances en el ejercicio de las competencias por la Comunidad Autónoma “han transformado lo que conocemos como protección civil, abriendo un nuevo ámbito competencial no vinculado a las situaciones de catástrofe o calamidad, sino a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos”.

Si los primeros Estatutos de Autonomía no contemplaron de forma general esta materia entre las competencias autonómicas⁷⁴, los Estatutos que se aprobaron en una segunda generación la han incluido con disparidades apreciables, toda vez que mientras algunos (Cataluña, Andalucía, Aragón, Canarias y Castilla y León) contemplan las emergencias como una submateria de la protección civil, otros (Extremadura y Baleares) las diferencian para colocarlas en un mismo nivel que parece distinguirlas materialmente. Con independencia del alcance que pueda tener el ejercicio efectivo de tales competencias, en todo caso debe entenderse que las emergencias que se incorporan en estas normas se conectan estrechamente con la protección civil, aunque lógicamente no mantengan una identidad. Esta misma variedad puede apreciarse en la legislación autonómica, en cuyos intitulados se recurre a expresiones como “gestión de emergencias”⁷⁵, “atención de emergencias”, se toma como referente fundamental las emergencias⁷⁶ o utilizan éstas junto a la de “protección civil”⁷⁷. Pero igualmente, puede considerarse que las menciones a las emergencias pueden ser intercambiables con la de protección civil⁷⁸.

4.2. El alcance de la protección civil respecto de las emergencias.

Lo expuesto apunta a que el concepto de emergencias que se invoca en las diferentes normas que regulan esta materia es más amplio que el de protección civil. Sobre este particular es necesaria una distinción entre las emergencias que tienen un carácter extraordinario, por estar generadas por situaciones de catástrofes, de aquellas que pueden identificarse como emergencias ordinarias. Esto tiene una significación relevante en orden a determinar si ambas categorías quedan incorporadas en el concepto de protección civil que rige en nuestro sistema jurídico. No es ésta una cuestión de importancia menor, toda vez que el régimen jurídico que resultará de aplicación queda condicionado por la respuesta que se dé a esta cuestión. Aunque circunscrito al ámbito concreto de las subvenciones destinadas a paliar los efectos de derivados de una situación de emergencia o con consecuencias catastróficas, cabe evocar que se ha previsto un concepto de emergencia que puede entenderse coincidente con el de emergencias extraordinarias. Así lo contiene el art. 1.2 del Real Decreto 307/2005 al

⁷⁴ Existen algunas excepciones, pues sí aparece contemplada la protección civil en el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (L.O. 2/1983, art. 12.10), el Estatuto de Autonomía de Asturias tras la reforma de 1999 (L.O. 1/1999, art. 12.11) y los Estatutos de Autonomía de Ceuta (L.O. 1/1995, art. 22.4^a) y Melilla (L.O. 2/1995, art. 22.4^a), como ponen de manifiesto Menéndez Rexach, A. y De Marcos Fernández, A. (“Régimen jurídico de la protección civil: legislación estatal y autonómica”, *Revista Seguridad y Medio Ambiente*, núm. 119, 2010, p. 37).

⁷⁵ Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía; Ley 3/2006, de 30 de marzo, de gestión de emergencias de las Illes Balears; Decreto Legislativo 1/2017, de 27 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Gestión de Emergencias

⁷⁶ Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias; Ley 6/2018, de 22 de noviembre, por el que se crea el Organismo Autónomo Servicio de Emergencias de Cantabria; Ley 5/2007, de 7 de mayo, de emergencias de Galicia; Ley 4/2017, de 3 de febrero, por la que se crea la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias.

⁷⁷ Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Aragón; Ley 3/2019, de 8 de abril, del Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Cantabria; Ley 10/2019, de 11 de abril, de protección civil y de gestión de emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura; Ley 1/2011, de 7 de febrero, de protección civil y atención de emergencias de La Rioja; Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de protección civil y atención de emergencias de Navarra; Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de Protección Civil y Gestión de Emergencias.

⁷⁸ Izu Belloso, J., “De la protección civil a la gestión de emergencias. La evolución del marco normativo”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 35, 2009, p. 344.

definir la situación de emergencia como “el estado de necesidad sobrevenido a una comunidad de personas ante un grave e inminente riesgo colectivo excepcional, el cual, por su propio origen y carácter, resulta inevitable o imprevisible, y que deviene en situación de naturaleza catastrófica cuando, una vez actualizado el riesgo y producido el hecho causante, se alteran sustancialmente las condiciones de vida de esa colectividad y se producen graves daños que afectan a una pluralidad de personas y bienes”⁷⁹. Puede apreciarse que se contemplan los principales caracteres que ha de tener la emergencia extraordinaria al señalarse el carácter colectivo del riesgo, su naturaleza catastrófica y la producción de daños suficientemente graves como para alterar las condiciones de vida de la comunidad.

No obstante, una primera aproximación permite apuntar que el objeto de la LSNPC queda delimitado en su art. 1 por los “*distintos tipos de emergencias y catástrofes* originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada”, lo que parece ampliar la estricta delimitación que se contenía en la legislación precedente que deroga⁸⁰. Sin embargo, cuando en esta norma se establecen definiciones a los estrictos efectos de su aplicación, se considera como emergencia de protección civil cualquier “situación de riesgo colectivo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una gestión rápida por parte de los poderes públicos para atenderlas y mitigar los daños y tratar de evitar que se convierta en una catástrofe. Se corresponde con otras denominaciones como emergencia extraordinaria, por contraposición a emergencia ordinaria que no tiene afectación colectiva” (art. 2.5). Esta mención a las emergencias ordinarias cobra sentido por contraposición a las extraordinarias, pues son a éstas a las que queda referido todo el conjunto de la regulación referente a la prevención, planificación de riesgos, intervención en situaciones de emergencia, recuperación, así como los aspectos relativos a la coordinación, seguimiento y evaluación del sistema de protección civil.

No obstante, en la propia LSNPC parece hacerse una reserva sobre la competencia estatal sobre la protección civil al remitir a una norma básica de protección civil la regulación de un conjunto de servicios de intervención y asistencia en emergencias de protección civil, entre los que se encuentran algunos que de forma general se incardinan en la atención de emergencias ordinarias (art. 17, apartados 1 y 4). Ciertamente es que la remisión se circunscribe a la mejora de la coordinación y eficiencia de estos servicios, pero permite sostener que el legislador ha pretendido incluir todo tipo de emergencias dentro de la norma, incluidas las emergencias ordinarias, aunque sean las emergencias extraordinarias las que constituyan su objeto principal; sin embargo, esta imprecisión abre fundadas dudas que admite una interpretación en el sentido de que sólo las emergencias extraordinarias son las “emergencias de protección civil”⁸¹.

Ciertamente, estamos ante una cuestión que suscita numerosos interrogantes que no quedan resueltos en las dispares legislaciones autonómicas y que pueden tener consecuencias prácticas relevantes, especialmente en orden a determinar con seguridad la Administración competente sobre las diferentes emergencias que puedan generarse,

⁷⁹ Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, por el que se regulan las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica, y se establece el procedimiento para su concesión (BOE, núm. 67, de 19/03/2005).

⁸⁰ Sirva recordar que en el art. 1 de la Ley 2/1985 la protección civil se extendía a “situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública”.

⁸¹ Moreno García, J., “El Derecho ante las emergencias ordinarias. El confuso marco jurídico actual y una propuesta para su ordenación”, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, Nº 117, 2020, pp. 195-245. Puede verse en este estudio un detallado análisis de las emergencias ordinarias, las diferentes opciones para su identificación precisa, así como sus relaciones con la protección civil.

pero también la posibilidad de aplicar los poderes excepcionales que se disponen para el ejercicio efectivo de esta protección.

La doctrina del Tribunal Constitucional permite arrojar luz sobre este particular, observándose en la misma una progresión depurativa del concepto acorde con las cuestiones que aborda, pero también adaptativa a las condiciones de creciente ampliación de las actividades y servicios que se imbrican dentro de la protección civil. A este respecto, en sus primeras aproximaciones considera ínsito en la materia protección civil el hecho de que “persigue la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia”; considerando que sobre ella concurrirán competencias de diferentes Administraciones, será la naturaleza de la situación de emergencia y los recursos y servicios que implica activar la que determine cuál será la competente⁸². Es relevante señalar, a los efectos que aquí interesa, que tal pronunciamiento queda referido a la Ley de Protección Civil de 1985, en la que se contemplan exclusivamente las emergencias extraordinarias, lo que no permite una estricta delimitación respecto de las ordinarias.

Sin embargo, más adelante, completa esta formulación de la protección civil para darle una concepción más amplia al comprender el “conjunto de reglas y protocolos dirigidos a regular la forma de actuar de las Administraciones públicas movilizandolos distintos medios y servicios necesarios para hacer frente o dar respuesta a una situación de emergencia 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”⁸³. Y añade con posterioridad que se extienda a “todas aquellas actuaciones para proteger a personas y bienes que deban emprenderse para hacer frente o dar respuesta a una situación de emergencia tienen un encuadre natural dentro de la materia protección civil”⁸⁴. Como el propio Tribunal declara, la necesidad de coordinación que exige la protección civil está presente en las actuaciones que afectan directamente a la seguridad de las personas y los bienes, sobre la que se perfila en nuestro modelo constitucional competencias que pueden concurrir sobre ellas, ya sean estatales, autonómicas o municipales. Se trata estrictamente de una función de coordinación la que se despliega y no excluye ningún tipo de emergencias, ya sean extraordinarias u ordinarias; por ello la intervención del Estado es respetuosa con las competencias autonómicas si queda limitada a fijar directrices y establecer mecanismos de colaboración destinados a garantizar el funcionamiento eficaz de los servicios implicados.

Ciertamente, debe entenderse esta concepción omnicomprensiva de las emergencias dentro de la caracterización de la protección civil como un sistema en el que se integran atribuciones de diferentes Administraciones, todas ellas concurrentes sobre la responsabilidad de preservar la seguridad de personas y bienes en situaciones de emergencia. Y con independencia de cuál sea la competente para regular, planificar o ejecutar las medidas relacionadas con las emergencias, quedan comprendidas dentro de la definición de protección civil. En buena medida, puede ser entendida esta concepción si se entiende que la actuación soportada por la protección civil se despliega sobre servicios y medios que no permiten una diferenciación en función de la calificación de

⁸² STC 133/1990, de 19 de julio, FJ 6.

⁸³ STC 155/2013, de 10 de septiembre, FJ 3. En el caso se abordaba un conflicto positivo de competencias interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra el plan de socorro binacional del túnel de Perthus de la línea de alta velocidad Perpiñán-Figueras.

⁸⁴ STC 58/2017, de 11 de mayo de 2017, FJ 3, apartado a). Se resolvía aquí el recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de la Generalitat de Cataluña sobre algunos preceptos de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del sistema nacional de protección civil.

la emergencia como extraordinaria u ordinaria. La naturaleza o la gravedad que alcance la emergencia será la que determine la forma en que ha de producirse la intervención acorde con el reparto de competencias que se dispone en nuestro ordenamiento.

Ahora bien, aun dando por asentado que en el concepto de protección civil dispuesto legalmente queden comprendidas ambas categorías de emergencias, no puede dejar de reconocerse que ello genera algunos problemas. Éstos pueden deducirse de las dificultades para delimitar con precisión en qué situaciones el ejercicio de competencias por parte de las Comunidades Autónomas llevan aparejado el establecimiento de servicios que quedan relacionados con las emergencias ordinarias; y a pesar de que la jurisprudencia constitucional ha abordado numerosos ámbitos en el que se ha precisado una delimitación, el amplio casuismo que ello genera desdibuja los perfiles que definen las emergencias ordinarias.

Aun con todo, hay que admitir que la estructuración normativa de la protección civil queda claramente orientada a las emergencias extraordinarias, pues para ellas aparecen dispuestos diferentes instrumentos de planificación, el control de las actividades que se consideran potencialmente generadoras de catástrofes o la coordinación y colaboración de los medios de respuesta establecidos. Y precisamente para ello se dota a las Administraciones de medios excepcionales que le permiten incidir sobre los derechos y deberes de los ciudadanos, incluso con medidas coercitivas, o se habilita la posibilidad de alterar el reparto de competencias cuando las circunstancias lo requieran para facilitar la mejor solución del evento que desencadena esta intervención.

En consecuencia, puede concluirse que el concepto de protección civil, siendo más restringido que el de atención de emergencias en su aplicación, queda referido al servicio público destinado a la protección de personas y bienes, bien sea mediante la prevención o la intervención, en situaciones o acontecimientos sobrevenidos causados de forma natural o con participación del hombre de forma accidental o intencionada, que requieren la actuación de medios y recursos especializados.

Bibliografía

- Álvarez García, V., *El concepto de necesidad en Derecho Público*, Civitas, Madrid, 1996.
- Álvarez García, V.J., “Los errores de diseño del derecho de necesidad para la lucha contra las pandemias y algunas claves para su reordenación futura”, *Revista General de Derecho Administrativo*, N°. 58, 2021.
- Amoedo-Souto, C.A., “Vigilar y castigar el confinamiento forzoso: Problemas de la potestad sancionadora al servicio del estado de alarma sanitaria”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, N°. 86-87, 2020, pp. 66-77.
- Baño León, J. M., “Confusión regulatoria en la crisis sanitaria”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 209, 2020, pp. 11-22.
- Barcelona Llop, J., *La protección civil municipal*, Madrid, Iustel, 2007.
- Cotino Hueso, L., “Los derechos fundamentales en tiempos del coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria”, *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, n° 86-87, 2020, pp. 88-101.
- Cruz Villalón, P., “El nuevo derecho de excepción (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año n° 1, N° 2, 1981, pp. 93-130.
- De la Morena y de la Morena, Luis “La seguridad pública como concepto jurídico indeterminado: su concreta aplicación a los traspasos de servicios en materia de espectáculos públicos”, *Revista Española de Administración Pública*, n° 109, 1986, pp. 321-362.
- Fernández Rodríguez, J. J., “Cuestiones constitucionales sobre el estado de alarma en España y la pandemia del COVID-19”, *IEEE Documento de opinión* 43/2020.
- Fernando Pablo, M., “El sistema de protección civil: el marco jurídico y el papel de las Comunidades Autónomas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 23, 1989, pp. 47-72.
- Franco García, M.A., “La protección civil en la mar: el sistema español de respuesta ante la contaminación marina accidental”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n° 43-44, 2014, pp. 112-177.
- Izu Belloso, M.J., “De la protección civil a la gestión de emergencias. La evolución del marco normativo”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n° 35, 2009, pp. 301-370.
- Lara Ortiz, M.L., “Replanteando la gestión de emergencias sanitarias”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año n° 41, N° 122, 2021, pp. 153-182.
- Lucas Tobajas, A., “La distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas en materia de protección civil”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 209, 2020, pp. 215-254.
- Menéndez Rexach, A. y De Marcos Fernández, A., “Régimen jurídico de la protección civil: legislación estatal y autonómica”, *Revista Seguridad y Medio Ambiente*, núm. 119, 2010, pp. 34-44.
- Mangas Martín, A., *Conflictos armados internos y Derecho Internacional Humanitario*, Universidad de Salamanca, 1993.
- Menéndez Rexach, A., "Introducción. Las raíces del concepto de protección civil", en Menéndez Rexach, A. y De Marcos Fernández, A. (coords.), *Protección civil y emergencias. Régimen jurídico*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2011.

Mora Rodríguez, F., “Una aproximación al estudio de la Protección Civil como política pública”, *Revista de Documentación. Ministerio de Justicia e Interior*, 1995, n. 9, pp. 33-62.

Moreno García, J., “El Derecho ante las emergencias ordinarias. El confuso marco jurídico actual y una propuesta para su ordenación”, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, Nº 117, 2020, pp. 195-245.

Muñoz Machado, S., “El poder y la peste de 2020”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 90-91, 2020, pp. 114-131.

Nogueira López, A., “Confinar el coronavirus. Entre el viejo derecho sectorial y el derecho de excepción”, *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, nº 86, 2020, pp. 22-31.

Oliva Martínez, J.D., “Marco jurídico internacional y europeo de la protección civil”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, Nº 14, 2010, pp. 605-634.

Ochoa Monzó, J., *Riesgos mayores y Protección Civil*, Madrid, McGraw Hill, 1996.