

■ **EL CONSULTOR**
DE LOS AYUNTAMIENTOS

La protección civil y la gestión de emergencias en las entidades locales

Retos ante la gestión tecnológica

Prólogo de José Eugenio Soriano

*Catedrático Emérito de Derecho Administrativo
de la UCM*

Coordinadores

*Juan Antonio
Pavón Pérez*

Jordi Ortiz García

La protección civil y la gestión de emergencias en las entidades locales

Retos ante la gestión tecnológica

Prólogo de José Eugenio Soriano
*Catedrático Emérito de Derecho Administrativo
de la UCM*

Coordinadores

*Juan Antonio Pavón Pérez
Jordi Ortiz García*

© Autores, 2022
© Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.

Wolters Kluwer Legal & Regulatory España

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
Tel: 91 602 01 82
e-mail: clienteslaley@wolterskluwer.es
<http://www.wolterskluwer.es>

Primera edición: Noviembre 2022

Depósito Legal: M-28363-2022
ISBN versión impresa: 978-84-7052-916-0
ISBN versión electrónica: 978-84-7052-917-7

Diseño, Preimpresión e Impresión: Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.
Printed in Spain

© **Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

CAPÍTULO VI

INTERVENCIÓN DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD, DE LAS FUERZAS ARMADAS, DE CRUZ ROJA ESPAÑOLA Y DE OTRAS ORGANIZACIONES: INTERVENCIÓN DE LA UNIDAD MILITAR DE EMERGENCIAS (UME)

Felio José Bauzá Martorell
Universidad de las Islas Baleares

Sumario

1. PLANTEAMIENTO
2. ENTRE LA COORDINACIÓN Y LA INTEGRACIÓN. ESPECIAL REFERENCIA A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL
 - 2.1. Actividad administrativa compleja
 - 2.2. Competencia concurrente o indistinta
3. PROTECCIÓN CIVIL Y RÉGIMEN ASISTENCIAL
4. PROTECCIÓN CIVIL Y SEGURIDAD CIUDADANA
 - 4.1. Seguridad ciudadana
 - 4.2. Control de riesgos inherentes a los accidentes graves
 - 4.3. Protección de infraestructuras críticas
 - 4.4. Normas de autoprotección
5. LA MILITARIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN CIVIL
 - 5.1. El uso de la fuerza
 - 5.2. Fuerzas Armadas
 - 5.3. La Unidad Militar de Emergencias
6. CONCLUSIONES
7. BIBLIOGRAFÍA

1. PLANTEAMIENTO

La siniestralidad forma parte de la vida humana; y en un mundo cada vez más extenso y complejo, con actividad prolíficas, incidencias en la Naturaleza y un largo etcétera, lo cierto y verdad es que la posibilidad de desastres de amplio alcance es cada vez mayor.

En efecto, los medios de comunicación con una mayor frecuencia de la deseada, dan cuenta de desastres que afectan a gran parte de la población; algunos de ellos son fenómenos naturales como inundaciones, nevadas, tornados, maremotos, terremotos...; otros son sencillamente accidentes provocados por el ser humano (riesgos antrópicos), como es el caso de derrumbes de edificios, caídas de aeronaves de transporte de viajeros...; y otros son hechos como la llegada de inmigrantes a las costas españolas, o saltos masivos a las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla.

Como decimos, no se trata de cuestiones puntuales, o que afecten a un reducido número de personas. Al contrario, tienen una dimensión muy amplia, al tiempo que la carga dramática es muy intensa.

En cualquier caso, la Administración Pública responde a estos sucesos con una organización específica, la protección civil, que no es exclusiva de la Administración y que —como competencia concurrente o indistinta⁽¹⁾— permite que diferentes órganos y organismos públicos participen funcionalmente de la gestión de esta materia, al tiempo que también organizaciones privadas aportan medios personales y materiales.

En esto consiste la protección civil, en el sistema por el que cada país proporciona la protección y la asistencia a los ciudadanos ante cualquier desastre, con el fin de salvaguarda las vidas humanas, los bienes y el entorno en el que vive.

La protección civil está sujeta a evolución, por cuanto los riesgos son cada vez mayores y más sofisticados (atentados con gases, ataques informáticos...), al tiempo que también la sensibilidad social y política también evoluciona⁽²⁾.

(1) Santamaría Pastor, J. A. *Fundamentos de Derecho Administrativo I*. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1988. Pág. 1099.

(2) Como consecuencia de la capacidad de prever tormentas y nevadas, a día de hoy ha aumentado considerablemente la sensibilización hacia los fenómenos atmosféricos, alertando a la población de bajas o de altas temperaturas, con decisiones de suspender clases, y de recomendar a la población que no abandone sus hogares. Hace tan sólo unos pocos años, estas alarmas no existían en España.

2. ENTRE LA COORDINACIÓN Y LA INTEGRACIÓN. ESPECIAL REFERENCIA A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

2.1. Actividad administrativa compleja

2.1.1. Actividad de policía y actividad de servicio público

La jurisprudencia constitucional (Sentencia 123/1984, de 18 de diciembre de 1984, rec. 568/1983) ha definido la protección civil como el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública.

La protección civil constituye una actividad administrativa que combina la policía, por un lado, y el servicio público, por otro⁽³⁾.

En efecto, en su estadio de anticipación, prevención de riesgos y planificación de medidas, aflora la función de policía administrativa, que se concreta en la regulación (mandatos y prohibiciones) y en el consiguiente régimen sancionador.

A mayor abundamiento, en el despliegue de medios personales, materiales y presupuestarios con ocasión de hacer frente a situaciones de emergencia, así como la recuperación del entorno o la reparación de daños, aparece la función de prestación de un servicio público, que es esencial y permanente porque así se deriva de la entidad de los riesgos y catástrofes.

Incluso, más allá de la actividad de servicio público, podemos afirmar que la protección civil es una actividad de prestación, en la que —sin perjuicio de la gestión directa de la Administración— no se excluye la participación de entidades asistenciales y de los particulares.

Esta dualidad de regímenes, el de policía administrativa y el de prestación de un servicio, ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional en su Sentencia del Pleno 58/2017 de 11 de mayo de 2017 (rec. 1880/2016), según la cual

La materia «protección civil» ha sido definida como aquel «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» (STC 155/2013, de 10 de septiembre (LA LEY 145709/2013), FJ 3). Así, todas aquellas actuaciones para proteger a personas y bienes que deban emprenderse para hacer frente o dar respuesta a una situación de emer-

(3) Menéndez Rexach, A. «Concepto de protección civil. Distribución de competencias», en Menéndez Rexach, A. (Dir.) *Protección civil y emergencias. Régimen jurídico*. La Ley. Madrid, 2011.

gencia tienen un encuadre natural dentro de la materia protección civil. Tales actuaciones incluirían tanto las acciones preventivas, como las actuaciones tendentes a la inmediata protección y socorro de personas y bienes consecuencia de situaciones catastróficas, es decir la respuesta inmediata a las emergencias, pero incluirían también aquellas otras acciones dirigidas al restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, esto es, las medidas de «reducción y reparación de daños y para volver a una situación de normalidad» (STC 87/2016, de 28 de abril (LA LEY 53343/2016), FJ 4).

Estas dos dimensiones de la protección civil, la policía y el servicio público, convergen en la finalidad por antonomasia de la Administración, cual es la garantía de la libertad de los individuos, en los términos de la concepción clásica de Maurice Hauroiu⁽⁴⁾.

2.1.2. ¿Servicio público exigible en todo caso?

El legislador insiste en calificar la protección civil como un servicio público; y así, la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil se refiere a esta materia como «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» (art. 1.1)⁽⁵⁾.

El problema que se plantea en esta calificación de servicio público es doble: por un lado, la extensión e intensidad del servicio público, y por otro, su exigibilidad, especialmente en la Administración Local, cuyos medios son más limitados que en el resto de Administraciones.

En efecto, en el epígrafe siguiente dejaremos apuntada la dificultad de la delimitación de competencias sobre esta materia; pero en cualquier caso es evidente que —ante siniestros y catástrofes de cualquier magnitud— y de acuerdo con un principio de colaboración interadministrativa, todas las entidades públicas aúnan esfuerzos: piénsese en un incendio, un terremoto o una inundación.

La cuestión consiste entonces en qué funciones en materia de protección civil lleva a cabo cada Administración. Dicho de otra manera, ¿qué se le puede exigir a cada Administración?

Esta pregunta tiene una importancia notable en sede de responsabilidad patrimonial; por ejemplo, en el aviso tardío de un fenómeno meteorológico a la

(4) Bauzá Martorell, F. J. «Entre Burdeos y Toulouse. De nuevo la Administración ante la crisis». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, ISSN 1889-0016, N.º 90-91, 2020-2021, Págs. 88 a 107.

(5) La antecesora de esta Norma, la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, también decía que «la protección civil es un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes Administraciones públicas, así como los ciudadanos mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria» (art. 1.2).

población, en la movilización también tardía de los medios de protección civil, en un despliegue insuficiente de recursos... No son infrecuentes las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en estos casos, que —junto a la dificultad de concretar la relación de causalidad frente a la fuerza mayor y el caso fortuito— se enfrentan a la dificultad de identificar la Administración competente como autora del daño⁽⁶⁾.

La cuestión, como decimos, radica en la Administración Local, especialmente en los municipios de población inferior a cinco mil habitantes. Un servicio público resulta exigible por los particulares a la Administración. Así, si un municipio no suministra agua potable a un vecino o no recoge los residuos sólidos urbanos, el ciudadano puede exigir este servicio mediante reclamación previa y posterior recurso contencioso frente al incumplimiento de una obligación legal de hacer⁽⁷⁾.

¿Qué se le puede exigir a un municipio en materia de protección civil, cuando la LBRL le atribuye esta competencia de gestión, y en cambio sus medios son tan limitados?

La respuesta a esta pregunta ha llevado a la doctrina a considerar que la protección civil, desde esta perspectiva, no es en puridad un servicio público, sino una actividad pública que se debe relacionar con la capacidad de gestión y la disponibilidad presupuestaria⁽⁸⁾.

2.2. Competencia concurrente o indistinta

A su vez, la protección civil forma parte de un concepto más amplio, cual es el de seguridad ciudadana u orden público.

En cualquier caso, la protección civil es un título competencial amplio y en muchos casos difuso, y en cualquier caso expansivo. Forma parte de lo que la

(6) Vid. el Dictamen 49/2021, de 9 de junio de 2021, del Consejo Consultivo de las Illes Balears, sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por el fallecimiento de una persona durante las inundaciones acaecidas el 9 de octubre de 2018: «este Consejo Consultivo estima que el comportamiento de los servicios de emergencias debe ponerse necesariamente en relación con el episodio que motivó su intervención, la magnitud y las características de este, pues precisamente su carácter excepcional y sorpresivo han de tenerse en cuenta a la hora de valorar si las medidas adoptadas fueron o no correctas y, sobre todo, temporáneas. En este sentido, no puede obviarse que el fenómeno conocido como DANA no es infrecuente, pero no siempre desencadena lluvias que pueden calificarse de torrenciales, ni comporta precipitaciones tan abundantes y concentradas en un periodo relativamente corto de tiempo como así sucedió el 9 de octubre de 2018. Y, sobre todo, esa actuación debe analizarse en relación con el concreto hecho dañoso que determina la presente reclamación, es decir, con el fallecimiento del padre y esposo de los reclamantes, pues para que nazca la responsabilidad patrimonial de la Administración es preciso que ese resultado dañoso le sea imputable».

(7) Vid. Bauzá Martorell, F. J. *El acto previo. Del mito a la realidad*. Iustel. Madrid, 2021.

(8) Barcelona Llop, J. «Las competencias de los municipios en materia de protección civil» *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2017*. ISSN 2603-7327. Pág. 253.

doctrina más autorizada ha denominado competencias coincidentes o indistintas⁽⁹⁾, de manera que —aunque existe un Sistema Nacional de Protección Civil— también las Comunidades Autónomas son competentes en la materia, como también los Ayuntamientos ostentan un título competencial⁽¹⁰⁾. De ello se ocupa el Dr. Brufao Curiel en este mismo volumen.

Lo que no puede pasar desapercibido es que este concepto resulta modulable en función de los vaivenes del legislador. Y de hecho en su redacción inicial la LBRL atribuía a las entidades locales la competencia de «seguridad en lugares públicos», mientras que la reforma operada por la LRSAL la sustituyó por «policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios» (art. 25.2.f), siendo así que posiblemente el instituto de la responsabilidad patrimonial tuviera algo que ver en acotar este concepto tan amplio⁽¹¹⁾.

De ahí que, en consecuencia, dado este carácter indistinto de la materia, las Administraciones Públicas deban prestar funciones de protección civil, bajo un organismo de coordinación, cual es el Consejo Nacional de Protección Civil.

El art. 39 de la Ley 17/2015 define al Consejo como el órgano de cooperación en esta materia de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades con Estatuto de Autonomía y de la Administración Local, representada por la Federación Española de Municipios y Provincias, como asociación de Entidades Locales de ámbito estatal con mayor implantación. Tiene por finalidad contribuir a una actuación eficaz, coherente y coordinada de las Administraciones competentes frente a las emergencias.

Por lo que respecta a su composición, forman parte del Consejo Nacional el Ministro del Interior, que lo preside, los titulares de los departamentos ministeriales que determine el Gobierno, los representantes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía competentes en materia de protección civil, designados por éstas, y la persona, con facultades representativas, que designe la Federación Española de Municipios y Provincias.

El Consejo Nacional funciona en Pleno y en Comisión Permanente. Y le corresponde, en todo caso, al Pleno aprobar las líneas básicas de la Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil, así como ejercer las demás funciones que determine el reglamento interno del Consejo Nacional.

(9) Santamaría Pastor, J. A. *Fundamentos de ... op. cit.* Pág. 1099.

(10) Aguado i Cudolà, V. «Los conceptos de seguridad pública y seguridad ciudadana. Título competencial. Fines y organización administrativa», en PALOMAR OLMEDA, A. *El nuevo régimen de la seguridad ciudadana*. Thomson Reuters Aranzadi. Cizur Menor, 2015. Pág. 48.

(11) Aguado i Cudolà, V. «Las competencias locales en materia de seguridad ciudadana y uso del espacio público ante los retos del COVID-19», en Font I Llovet, T. – Vilalta Rexach, M. (Dir.) *El impacto de la crisis del COVID-19 en los Gobiernos locales*. Anuario de Gobierno Local 2020. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, 2021. Págs. 237 y 238.



La protección civil municipal se erige en una de las piezas clave del engranaje del Sistema Nacional de Protección Civil, al amparo de los principios de coordinación interadministrativa y subsidiariedad y partiendo de su configuración legal como servicio público.

En esta monografía se aborda el derecho de la protección civil y de las emergencias con una mirada que va desde lo general a lo particular. Se analizan en detalle todos los elementos que configuran la protección civil, tanto sus componentes internacionales como sus fundamentos constitucionales y sin olvidar las competencias administrativas estatales, autonómicas y municipales.

Del mismo modo, se presta especial atención a los aspectos institucionales y organizativos, incluso los relativos a los instrumentos de planificación —planes municipales de protección civil incluidos—, además de poner el énfasis en la militarización de la protección civil mediante la creciente intervención de la Unidad Militar de Emergencias (UME).

Cabe señalar también que, a lo largo de la obra, se lleva a cabo una aproximación al régimen jurídico del voluntariado, con especial referencia a las Agrupaciones Municipales de Voluntarios de Protección Civil en la Administración local y, como caso de estudio, se escenifica su papel durante la pandemia en el medio rural de la Comunidad Autónoma de Extremadura. En definitiva, se aborda un tema de plena actualidad, ya que la sociedad post-pandémica ha revelado la necesidad de ajustes normativos para hacer frente a futuras pandemias desde el Sistema Nacional de Protección Civil, siendo así que éstos incidirán de manera inevitable en las entidades locales. Un elenco de juristas de reconocida solvencia han participado en esta obra con el firme propósito de mantener vivo el debate generado tras la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19.

