

# **SOBRE EL CONCEPTO Y LA ORGANIZACION PUBLICA DE LA PROTECCION CIVIL**

**JOSE MARIA SOUVIRON MORENILLA**

Vicesecretario de Coordinación Académica

**L**A Ley de 21 de enero de 1985, sobre Protección Civil, establece el necesario marco institucional para la puesta en funcionamiento en España de un sistema integrado de protección civil. La importancia de estos sistemas para las modernas sociedades industriales y postindustriales así como lo relativamente reciente de la promulgación de esa ley y de sus desarrollos reglamentarios crean justifican la oportunidad de dedicar una breve reflexión, desde la perspectiva jurídico-pública, a una cuestión como ésta cuya progresiva trascendencia social es innegable. Prueba de ello es, por ejemplo, el impacto que tuvieron sobre la opinión pública mundial sucesos como los de Chernovyl en la URSS, Seveso en Italia, Unión Carbide en la India o Nevado del Ruiz en Colombia.

## **1. Consideraciones previas.**

Difícilmente podría hoy discutirse la pertinencia de que la sociedad instrumente soluciones para satisfacer la creciente pluralidad de necesidades sentidas colectivamente. Es más, es una característica del Estado contemporáneo la progresiva extensión de sus fines y la acumulación histórica a sus clásicas funciones de Policía, Hacienda y Justicia, de toda una serie de actividades —nuevas o resultantes de la modulación de dichas funciones— que han ampliado el ámbito de la responsabilidad de las organizaciones políticas. Digamos, pues, al paso, que la posible puesta en cuestión, actualmente en boga, del llamado Estado Social, se refiere, entiendo, más a la connotación del mismo como Estado del bienestar, si pretendido, cuestionado por los avatares económicos mundiales de los últimos años, que a la idea fuerza que lo conforma: una organización de la vida en sociedad

que me permita (mediante la actuación predominante de los aparatos institucionales o mediante fórmulas que la equilibren con el libre desenvolvimiento social, esta es otra cuestión) garantizar un extenso campo de derechos a todos los ciudadanos.

El fenómeno refleja el progreso histórico tanto del principio de solidaridad, que raíz de toda organización política, justifica la acción de los poderes públicos y de su intervencionismo social, como del de libertad, pues esa solidaridad alcanza su expresión acabada cuando los mecanismos que la articulan se desarrollan en un marco democrático garante de que su logro tenga lugar dentro de las imprescindibles libertades (por eso el moderno constitucionalismo recoge con detalle un abanico de derechos sociales y de libertades públicas, doble faz del reconocimiento jurídico de una y otra idea). Un principio de racionalidad discurre por último, también, en la conformación histórica del Estado contemporáneo: la superación de un poder que invocaba la trascendencia como argumento de su inmanencia frente a los gobernados, las Declaraciones de Derechos, el progreso del igualitarismo y de la idea de justicia social, la misma formulación democrática, que da como razón del sometimiento de los ciudadanos al poder la decisión libre de éstos (expresada en el voto) y como justificación de su esfuerzo interdependiente en sociedad, la distribución equitativa de sus resultados y la satisfacción de las necesidades imprescindibles, tareas éstas no en escasa medida demandadas de los poderes públicos, están determinados, entiendo, junto a otros argumentos concomitantes, también por el hecho de que otras soluciones distintas no resistirían la crítica racional.

El fenómeno de la protección social frente al riesgo colectivo se halla íntimamente unido a estos hilos conductores. En las modernas sociedades industriales, ante el riesgo colectivo, las ideas de solidaridad y de racionalidad, que de manera lógica se reclaman recíprocamente, cobran nueva fuerza. Tras el avance científico y técnico producido a lo largo de este siglo y la similitud social y en los hábitos mentales, de la razón científica, una creencia (socialmente convertida en exigencia) es la del dominio del riesgo, su anulación, y, en todo caso, la prevención y corrección de sus efectos; a mayor abundamiento cuando, por otra parte, la misma alta tecnificación de la vida actual solicita indeludiblemente el control del riesgo que la misma comporta. Por lo demás, ese logro de "seguridad", articulada en fórmulas solidarias, públicas o privadas, se extiende a múltiples parcelas de la vida social (seguros médicos,

sociales, etc.). Entre este plano inmediato del dominio del riesgo individual previsto y el hipotético control del "azar" como objetivo de un espíritu científico característico de nuestra época, se sitúa el dominio del riesgo colectivo como tarea solidaria concebida, cada día más, como función ineludible de los poderes públicos. Se ha dicho acertadamente (Jean Pierre Richer, 1982) que si, antes el accidente era considerado, más o menos, como una fatalidad, actualmente la opinión pública reacciona de modo diferente, buscando el responsable, cualquiera que sea el origen del accidente o catástrofe, que no la haya previsto o no haya movilizado adecuadamente los auxilios y recursos correctores de sus efectos. El aseguramiento ante los riesgos públicos es, pues, imputado por la opinión pública (que ha sustituido la conciencia de "fatum" por una asimilación intuitiva de la razón científica) a los poderes públicos.

Ante esa circunstancia, éstos han reaccionado creando sistemas y dispositivos de carácter permanente que tienden a la consecución del necesario margen de seguridad frente a los diversos riesgos de incidencia colectiva, de un lado crecientes, de otro sentidos como tales de modo progresivo, a través de su prevención y de la corrección y mitigación de sus efectos. Es éste un dato contrastado en las actuales sociedades industriales avanzadas, por más que su propia experiencia histórica reciente les hagan enfatizar más o menos esa exigencia. Y es así porque la solidaridad y el establecimiento de los consecuentes mecanismos institucionales, una vez demostrados imprescindibles ante la perentoriedad de las necesidades colectivas, permanecen posteriormente como una "revelación" social, institucional e incluso psicológica. Si ello nos da una clave del auge del intervencionismo público característico del Estado Social, conformado especialmente tras las dos guerras mundiales de este siglo, explica también el surgimiento de los sistemas de protección civil.

## 2. Los sistemas de protección civil.

Los sistemas de protección civil tienen su origen inmediato en la necesaria protección frente a los efectos sobre la retaguardia de las dos últimas conflagraciones mundiales y de sus secuelas. De ahí que, conceptual e institucionalmente, queden entremezcladas nociones tales como "defensa pasiva", "defensa civil", y "protección civil", o que, por ejemplo, en el marco de las últimas iniciativas de este orden, se esté desarrollando, precisamente siguiendo

orientaciones de la OTAN, un sistema de "planeamiento civil de emergencias" que, a través de organismos y actividades fundamentalmente civiles, garantiza en tiempo de paz o en caso de guerra, además de la continuidad de la acción de los poderes públicos y la seguridad del territorio, la seguridad pública y la protección de personas y bienes ante las catástrofes y graves riesgos tecnológicos o los producidos por conductas antisociales.

En general, circunstancias ligadas a la organización territorial de cada Estado, su situación geostratégica y su experiencia histórica, explican las características y evolución de los distintos sistemas de protección civil. Esa evolución, por lo demás, ha revelado la dificultad de alcanzar un deslinde preciso de los conceptos en materia como ésta, falta aún de la necesaria elaboración teórica. De ahí que todavía constituyan elementos discutibles en este terreno, desde el título legitimador de las acciones de protección civil (la defensa, la seguridad pública, etc.) hasta la extensión y ámbito de las mismas (simple protección y socorro versus prevención y prevención; de personas o de personas y bienes, etc.). En todo caso, superada la fase inmediatamente posterior a la Segunda Guerra mundial, en que es predominante la noción de "defensa pasiva" como organización de servicios de orientación y estructura básicamente militar dirigida a garantizar la protección de las personas y los bienes esenciales frente a los riesgos de la guerra, el panorama europeo muestra los rasgos que sintetizamos a continuación en torno a tres aspectos básicos: noción de la "protección civil", organización territorial y recursos.

Algunos países vinculan la "protección civil" (la identifiquen o no textualmente con la "defensa civil") a la organización y acciones de protección de personas y bienes en caso de conflicto armado, susceptibles, no obstante, de entrar en funcionamiento ante catástrofes, calamidades o siniestros acaecidos en tiempo de paz. Es el caso del Reino Unido (Ley de 1948), Bélgica (Ley de 1963), Suiza (Ley de 1971) o Dinamarca (Leyes de 1949 y 1981), donde por ejemplo, y en tanto que "defensa civil", se concibe como parte de la defensa integral del país. Por el contrario, en otros países se distingue entre "defensa civil" y "protección civil". En la República Federal de Alemania la "defensa civil" tiene por objeto la alarma, protección, rescate y asistencia de la población y la prevención y reparación de los daños sobre las instalaciones civiles en caso de guerra; y la "protección civil", la prevención y respuesta frente a catástrofes y desastres en tiempo de paz. En Italia (Ley de 1970) la "defensa civil" integra el conjunto de

medidas dirigidas a sostener un eventual esfuerzo bélico, mientras que la "protección civil" constituye una actividad social de asistencia y socorro a las personas afectadas por calamidades públicas. En Francia, la "protección civil", separada de la "defensa civil" e integrada en el concepto más amplio de "seguridad civil", abarca también la prevención y auxilio en catástrofes y siniestros. Ello no significa, empero, que en estos últimos supuestos no haya una imbricación de ambos planos: en Alemania, los efectivos de defensa civil actúan también en tiempo de paz y, viceversa, como en Francia, la protección civil la constituye un soporte operacional y psicológico para la defensa civil.

En lo que respecta a la organización administrativa, un esquema descentralizado ofrecen, por ejemplo, la RFA o el Reino Unido. En la primera, la defensa civil compete al Gobierno Federal (a través del Ministerio del Interior, aunque su ejecución se organice en parte a través de los "Lander", "Kreise" (distritos) y municipalidades, y la protección civil a los "Lander", que cuentan también con la cooperación —prevista en la legislación de éstos— de distritos y municipalidades (existen, no obstante, convenios entre el "Bund" y los "Lander" para la coordinación y colaboración ante los riesgos de uno u otro origen). En el Reino Unido, las funciones se distribuyen entre los condados, los Comités Regionales de Emergencia y el Ministerio del Interior, que interviene en los supuestos de emergencia nacional o en los que su actuación es demandada por los primeros. Un esquema de centralización piramidal presentan, por el contrario, Francia, Bélgica, Dinamarca, Italia e incluso Suiza. En el sistema francés, que integra escalonadamente a municipios y Administración del Estado, ésta establece las normas y planes generales (el más importante, el plan de auxilios ORSEC) y actúa cuando el riesgo supera el ámbito o los medios municipales en estrecha conexión entre Prefectos y Ministerio del Interior. En Italia (Decreto de 6 de febrero de 1981) la organización es también básicamente nacional: una Comisión Interministerial de Protección Civil y la Comisión Interministerial Técnica aseguran, con la colaboración de Comités Regionales, integrados por la Administración regional y los municipios cabecera de provincia, la planificación y programación, y el Ministerio del Interior, por sí o a través del Comisario del Gobierno en las Regiones, Prefectos y Alcaldes, la coordinación y dirección de las acciones. Incluso en Suiza, país de régimen federal y autonomía municipales, además de una general acción subsidiaria, la competencia normativa, la vigilancia y dirección

superior y los recursos financieros corresponden mayoritariamente a la Federación, siendo los Cantones responsables de la ejecución de las normas federales y de la vigilancia en su territorio, y los municipios de la respuesta en práctica de las medidas decretadas por la Federación y los Cantones.

Por lo que se refiere a la organización y medios operativos, una reseña de los sistemas comparados muestra la coincidencia en los siguientes extremos: existencia de normas generales de ámbito estatal sobre previsión y prevención de riesgos y protección y auxilio a personas y bienes, sin perjuicio de la colaboración en su diseño y ejecución por parte de las Administraciones territoriales inferiores; existencia de planes generales o especiales; de una infraestructura coordinada (centros operativos de ámbito estatal o regional, enclaves técnicos o puestos de detección, infraestructura material para el rescate y salvamento, etc.) y de programas de fomento de la autoprotección. La previsión de una amplia disponibilidad de recursos públicos y privados no excluye, sin embargo, la existencia de medios personales permanentes. En este apartado, los sistemas ofrecen un panorama mixto, que en mayor o menor grado, combina unidades profesionales, unidades especializadas y voluntario en la República Federal de Alemania; unidades específicas de prevención e intervención y de instrucción para la seguridad civil durante el servicio militar en Francia; unidades permanentes a tres niveles territoriales (cuadros superiores, medios e inferiores) respectivamente dependientes de la Federación, Cantones y Municipios en Suiza; "columnas móviles" de organización paramilitar aptas para servicios en tiempo de guerra y paz en Bélgica, Suiza, Italia, etc. En este último país, por lo demás, éstas se complementan con secciones de "socorro público" de la policía del Estado y del Arma de Carabineros estratégicamente distribuidas en el territorio. En todo caso, como regla general, la planificación y actuación —tanto en la modalidad de defensa civil como en la de protección civil— compete a las autoridades civiles, sin perjuicio de la cooperación de las Fuerzas Armadas en la alarma, evacuación de la población y control de desastres en tiempo de paz.

### 3. La protección Civil en España.

También en España, en una primera fase, la protección civil se identifica o liga a la defensa pasiva, organizándose, consecuentemente, bajo

critérios y dirección de carácter básicamente militar. A esta concepción responde el establecimiento en 1941 de la Jefatura Nacional y el Servicio de Defensa Pasiva y del Territorio (1), como conjunto nacional organizado de la retaguardia (su objetivo es "la protección de la población y los recursos y riquezas de todo orden contra las posibles agresiones aéreas") e incluso la creación en 1960 de una Dirección General de Protección Civil (2), toda vez que aunque ésta extiende ya sus cometidos no sólo al supuesto de guerra, sino también al de los daños producidos por calamidades públicas, mantiene, sin embargo, una estrecha conexión con la organización y el mando de la Defensa. En una segunda fase, que preside el Decreto de 29 de febrero de 1969, la protección civil adquiere una nueva orientación al vincularse al concepto de defensa civil, como un servicio civil nacional y elemento de la defensa nacional coordinado con los Ejércitos y las fuerzas de Orden Público que, sin embargo, no comprende acciones de combate, ni aún las pasivas o de defensa. No obstante, ya en esta fase, se predica de la protección civil una misión permanente dirigida no sólo a la protección de la población y los recursos, sino al estudio y prevención de los peligros y perjuicios posibles (3).

Es, sin embargo, tras la Constitución de 1978 cuando la protección civil va a ser objeto de un ambicioso intento de sistematización institucional a través de la Ley 2/1985, de 21 de enero. No podría ser menos. Las connotaciones sociales y jurídicas de las actuales sociedades industriales a que antes nos referimos tienen entonces un claro referente constitucional: el derecho a la vida y a la integridad física, como primero de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución (artículo 15) y a cuya garantía están obligados los poderes públicos, y el principio de solidaridad ante el riesgo colectivo que concreta el artículo 30.4 de la misma al prever las correspondientes obligaciones de los ciudadanos ante el caso de "grave riesgo, catástrofe o calamidad" pública. Precisamente la articulación institucional de ambos planos (obligaciones de los administrados, prestaciones de las Administraciones Públicas) constituye el primer rasgo característico, explícito, de dicha ley. De esa misma formulación se deriva, además, lo que en mi opinión es su segunda nota característica: la configuración de la Protección Civil como un Sistema de carácter civil y autónomo —sin perjuicio de la eventual mutua conexión operativa— respecto de otros dispositivos de cobertura del riesgo colectivo.

### 3.1. El sistema de Protección Civil en la Ley 2/1985.

La Ley 2/1985, que identifica la protección civil con "la protección física de las personas y los bienes en las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública" (es decir, los supuestos previstos en el artículo 30.4 de la Constitución), la configura como un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes Administraciones Públicas así como los ciudadanos a través del cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria. La Ley regula tales deberes (1) y (5), las correspondientes infracciones y sanciones, así como la acción de los poderes públicos. Concebida ésta como de carácter permanente y orientada al doble plano del estudio y prevención de las citadas situaciones y de la protección y socorro de las personas y bienes cuando las mismas se produzcan, se ordena en un sistema integrado cuyas líneas básicas son las siguientes:

La Protección Civil, según la Ley 2/1985, actúa, no a través de servicios específicos, sino de procedimientos de ordenación, planificación, coordinación y dirección de los diversos servicios relacionados con la emergencia de que se trate y a través de una estructura operativa que se desarrolla, de acuerdo con la planificación establecida, bajo la superior dirección y coordinación del Gobierno Central y la colaboración de las distintas Administraciones Públicas. A partir de esta idea central, la ley atribuye la competencia en ese sistema a la Administración del Estado y en los términos previstos por ella misma, "a las restantes Administraciones Públicas" (previendo, de otra parte, la participación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en las acciones de protección civil "siempre que las circunstancias lo hicieran necesario", así como la colaboración de las Fuerzas Armadas en las misiones de protección civil que se le asignen, cuando con carácter extraordinario en tiempo de paz lo exija la gravedad de la emergencia).

Apoyada en diversos argumentos jurídico-constitucionales (integración de la protección civil en el ámbito de la "seguridad pública", materia ésta de competencia estatal según el artículo 149.1.29 de la CE; su necesario desarrollo mediante técnicas de planificación y coordinación superior, así como los principios de unidad y coordinación administrativa que se recogen en los artículos 2 y 103 de la CE), la Ley 2/1985 decide la distribución competencial entre la Administración del Estado y las restantes Administraciones Públicas, incluidas las Comu-

nidades Autónomas, mediante técnicas de reconducción a la unidad —y a la competencia prevalente de la primera— en los tres grandes niveles en que se estructura el sistema de protección civil: el de la planificación y programación, el de la prevención y el de la actuación.

Todo el sistema se incardina en una Norma Básica de Protección Civil, aprobada por el Gobierno, que fije las directrices para la elaboración de distintos Planes: Territoriales (de Comunidad Autónoma, Provinciales, Supramunicipales, Insulares y Municipales) y Especiales (por sectores de actividad, tipos de emergencia y actividades concretas). Los planes, que constituyen el instrumento capital para la definición y operatividad de la protección civil (establecerán el catálogo de recursos movilizables, directrices de funcionamiento de los servicios, criterios de movilización y coordinación de recursos, así como la estructura operativa de los servicios intervinientes en cada emergencia con expresión del mando único de las operaciones) deben quedar imbricados por niveles (los municipales se ajustarán a los provinciales, etc. y todos ellos a la Norma Básica). A este fin, la ley establece un mecanismo escalonado de verificación de dicho ajuste: los planes territoriales de ámbito local, aprobados por los correspondientes órganos locales, deben ser homologados por la Comisión de Protección Civil de la Comunidad Autónoma (integrada por representantes de la Administración del Estado, de la Comunidad Autónoma y de las Corporaciones Locales) y los de ámbito autonómico, aprobados por el Consejo de Gobierno de la respectiva Comunidad Autónoma, por la Comisión Nacional de Protección Civil (órgano de coordinación entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas) (6). Por su parte, los planes especiales de ámbito estatal y los que afecten a varias Comunidades Autónomas serán aprobados por el Gobierno previo informe de la Comisión Nacional de Protección Civil, mientras que los de exclusivo ámbito autonómico, una vez aprobados por la respectiva Comunidad Autónoma, deben ser homologados por esa misma Comisión Nacional.

En el campo de las medidas preventivas contempla la Ley un amplio repertorio de funciones de las distintas Administraciones Públicas (realización de pruebas de prevención de riesgos y calamidades, promoción y control de la autoprotección de los particulares, aseguramiento de existencia de servicios de extinción de incendios y salvamento, formación de personal y mandos de servicios de protección civil, promover la vinculación ciudadana voluntaria, asegurar el cumplimiento de la normativa vigente

en la materia) entre ellas, y no la de menor importancia, la obligación de revisar en cada caso sus Reglamentos, Normas u Ordenanzas sobre seguridad de empresas, actividades, edificaciones, industrias, etc. para adecuarlas a la legislación de protección civil.

En el terreno de las actuaciones operativas en caso de emergencia, la Ley 2/1985, sin embargo, no establece excesivas previsiones, limitándose a atribuir con carácter general la competencia decisoria a la Administración del Estado. Definido el Gobierno como órgano superior de dirección y coordinación de la protección civil (7), ante las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, la decisión sobre la aplicación del plan correspondiente y la movilización de los servicios y medios necesarios compete al Gobernador Civil si la emergencia se produce en uno o más municipios de su provincia y al Ministro del Interior en los demás casos. No obstante, a iniciativa de la Administración local o autonómica afectada, el Gobierno podrá delegar todo a parte de su función de dirección o decisión cuando la naturaleza de la emergencia lo hiciera aconsejable (como se advierte, se trata de una delegación para casos concretos).

### **3.2. Régimen de transición: el Real Decreto 1378/1985.**

Resulta evidente, por lo expuesto, la complejidad que conlleva el establecimiento del sistema integrado de Protección Civil diseñado por la Ley 2/1985. Algunas dificultades son intrínsecas (de orden técnico, jurídico, etc.) a la oportuna promulgación de la Norma Básica de Protección Civil y a la elaboración y homologación del amplio abanico de planes previsto (otras derivan, a mi juicio, del excesivo carácter de Ley marco de la Ley 2/1985 y de su mínima determinación de un régimen de actuación operativo en casos de emergencia, que queda deferido a los futuros planes territoriales). Quizá consciente de ello, la Ley facultó al Gobierno a establecer medidas provisionales para su aplicación hasta que la norma básica y los planes fueran aprobados y homologados. El Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, que dio cumplimiento a esa previsión, constituye, aún en su provisionalidad, una pieza básica de nuestro actual sistema de protección civil, porque incluye un cuadro preciso, ciertamente necesario, en el orden competencial y en el de las actuaciones operativas.

La distribución de la competencia de actuación en la materia entre las distintas Administraciones territoriales, uno de los aspectos más desvaídos

del texto legal, queda ahora delimitado conforme a estas reglas: el municipio, las entidades supramunicipales o insulares y la provincia actuarán mediante sus propios servicios relacionados con la protección civil así como con la colaboración de los pertenecientes a otras Administraciones Públicas o particulares existentes en su respectivo territorio; las Comunidades Autónomas, mediante los servicios que tengan constituidos para la ejecución de sus competencias y con la colaboración, cuando sea necesaria, de los pertenecientes a las demás Administraciones Públicas existentes en su territorio. Finalmente, el Estado, a través del Ministerio del Interior y de la Dirección General de Protección Civil dependiente del primero, ejercerán las funciones que les reconoce la Ley 2/1985 y el Real Decreto 1547/1980 (además de una competencia general subsidiaria en la actuación, toda vez que las anteriores entidades territoriales asumen su función cuando sus recursos y servicios sean inicialmente suficientes para afrontar la emergencia de que se trate).

Por otra parte, dada la inexistencia transitoria de la Norma Básica y los planes de protección civil, instrumentos de base para la programación y coordinación de las correspondientes actuaciones, el Real Decreto 1378/1985, reenvía como marco de cobertura, a las previsiones de los planes ya existentes elaborados por Ayuntamientos y Gobiernos Civiles (8) y, en todo caso, a las disposiciones que adopten "las autoridades competentes". Esta remisión residual a las autoridades competentes se repite, por lo demás, en lo que respecta a la determinación de los recursos utilizables en caso de emergencia, cuando no haya prescripciones especiales de ese orden en los planes aplicables. Lógicamente, desde esta perspectiva transitoria, cobran alcance las funciones de coordinación y armonización de actuaciones entre las distintas Administraciones Públicas que el Decreto reconoce a diversos órganos colegiados (la Comisión Nacional de Protección Civil, las Comisiones de Protección Civil de cada Comunidad Autónoma, la conferencia Sectorial de Consejeros de Gobernación de estas Comunidades) o las de cooperación entre éstas y la Administración del Estado a través del Delegado del Gobierno en las mismas.

También en lo que respecta a la dirección y coordinación de las actuaciones relacionadas con la protección civil en situaciones de emergencia, el Real Decreto 1378/1985 desarrolla y matiza las previsiones de la Ley, atribuyéndola a los Alcaldes (siempre que la emergencia no rebase el respectivo término municipal), a los

Gobernadores Civiles o Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, y, finalmente, a los Delegados del Gobierno, al Ministro del Interior o a la persona, que, en su caso, designe el Gobierno. Como se aprecia, omitida en este terreno toda referencia competencial a las Comunidades Autónomas (y por la antes comentada remisión a la decisión de "las autoridades competentes" la cuestión refuerza su problematismo) las funciones decisorias de éstas quedan, en principio, limitadas a la hipótesis de una delegación discrecional a su favor por parte de la Administración Central (no es sorprendente, por tanto, que el Real Decreto 1378/1985 haya sido objeto también de controversia jurídica por parte de las Comunidades Autónomas).

Por último, quizá el apartado más relevante, por su oportuna precisión, del Real Decreto que comentamos sea la regulación y determinación de las actuaciones operativas en caso de emergencia que establece a partir de estas reglas: realización por los Servicios, Unidades y Entidades que intervengan en cada emergencia de la misión correspondiente a la especialización funcional que tengan atribuida por sus normas constitutivas o las reglamentarias o estatutarias aplicables; asignación a cada Servicio (Servicios contra incendios y de salvamento; sanitarios; sociales; de seguridad; Técnicos; entidades colaboradoras y particulares) de una específica actuación básica; principio de mando único de las actuaciones en la zona siniestrada designado por la autoridad responsable de la dirección en coordinación con las Administraciones Territoriales interesadas, así como sus previsiones sobre la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de las Fuerzas Armadas. (9).

### **3.3. Algunas cuestiones disputadas.**

El sistema de protección civil diseñado por la Ley 2/1985 resulta ciertamente arduo, aunque en un contexto de organización territorial del Estado como la muestra pueda plantear más de una dificultad. La funcionalidad de un sistema global integrado (del conjunto de acciones públicas y privadas, de la acción de todas las administraciones, de todos los servicios públicos relacionados con la posible emergencia, etc.) como el que pretende, depende en gran medida de una clara delimitación previa (en la vía centralizada o en la descentralizada o la federal) de los ámbitos de responsabilidad de cada una de las entidades públicas concernidas, así como de otros deslindes conceptuales; y, aún así, concebido como está sobre la base de un conjunto instrumental determinante de planes

y programas, siempre será precisa una permanente acción para su efectiva implantación y seguimiento. Siendo la protección civil una materia no excesivamente elaborada desde el punto de vista teórico, no es extraño, pues, que pueda aflorar más de una cuestión objeto de controversia. Dedicamos un breve comentario a algunas de ellas desde la perspectiva de nuestra actual ordenación.

#### **a) La participación de las Comunidades Autónomas en el sistema de protección civil.**

Por lo hasta ahora expuesto, resulta evidente el carácter marcadamente estatal del sistema de protección civil diseñado por la Ley 2/1985, no tanto en el nivel de la planificación (donde se produce un oportuno equilibrio en las funciones de las distintas Administraciones Públicas) sino en la dirección y coordinación de las acciones y servicios. Ya hicimos referencia a los títulos competenciales invocados por la Ley para decidirse por esa solución. La cuestión no resulta, sin embargo, pacífica. No sólo porque la Ley, el Decreto 1378/1985 y el 888/1986, que regula la Comisión Nacional de Protección Civil, se hallen actualmente impugnados en trámite jurisdiccional, sino porque el Tribunal Constitucional en Sentencia de 18 de diciembre de 1984 (conflicto de competencia interpuesto por el Gobierno Central contra el Decreto del Gobierno Vasco 34/1983, de 8 de marzo, de creación de Centros de Coordinación Operativa), dictada apenas un mes antes de la aprobación de la Ley 2/1985, ha llegado a unas conclusiones no exactamente coincidentes con las premisas de dicho texto legal.

El Decreto del Gobierno Vasco creó dichos Centros como servicios de organización y coordinación de organismos u entidades públicas y privadas en el supuesto de incidentes o emergencias para la seguridad de las personas, sus bienes y derechos, y estableció un deber general de colaboración en la materia. En el conflicto planteado, el Estado argumentó la incompetencia del Gobierno Vasco porque los hechos objeto de los citados Centros podrían corresponder a la competencia estatal reconocida en la Ley 4/1981 reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio y, sobre todo, porque inciden en una materia como de la "seguridad pública" que el artículo 149.1.29 de la CE atribuye en exclusiva al Estado sin perjuicio de la creación de Policías por las Comunidades Autónomas, excepción esta que no podría ser interpretada como título de competencia autonómica en la materia, ya que la

ordenación de Cuerpos de Policía con funciones materiales de protección de personas y bienes no implica para las Comunidades Autónomas una competencia general de dirección y coordinación de los servicios de seguridad; y a mayor abundamiento porque, habida cuenta de que el Estatuto Vasco no recoge una referencia expresa a la "protección civil", dicha competencia corresponde al Estado por aplicación del artículo 149.3 de la Constitución. El Gobierno Vasco, por su parte, argumentó que la "seguridad pública" no puede reducirse en el Estado moderno a la actividad de los Cuerpos de Policía, y el "orden público" a un "a posteriori" de la ruptura del orden jurídico, sino que implicado actividad preventiva y correctora, la competencia en esa materia debe derivarse del reparto competencial existente sobre un conjunto de materias diversas conectadas a esa seguridad en sentido amplio y de una facultad de autoorganización de la Comunidad Autónoma derivada de sus títulos competenciales específicos sobre dichas materias (policía, sanidad, carreteras, montes, etc.). Por lo demás, esta última argumentación señalaba el carácter instrumental de los controvertidos Centros Operativos y que sus funciones no afectarían a las estatales en el caso de declaración del estado de alarma, en que pasarían a depender de la autoridad estatal, ni a la "Defensa Civil" que a la luz de la Ley 6/1980 queda orientada a la defensa nacional.

El Tribunal Constitucional declaró la constitucionalidad del Decreto controvertido, entendiendo que la vinculación existente en el artículo 149.1.29 de la CE entre la "seguridad pública" y las Policías Autónomas fundamenta un reconocimiento de competencia a las Comunidades Autónomas en materia de protección civil, especialmente para la elaboración de los planes de prevención de riesgos y calamidades y para la dirección de sus propios servicios en el caso de que las correspondientes emergencias se produzcan. No obstante, concluye el Tribunal Constitucional que la competencia autonómica en la materia —que a partir de lo dispuesto en los artículos 149.29 y 148.22 de la CE, entiende es concurrente con la del Estado— debe subordinarse a las superiores exigencias del interés nacional, en todo caso en los supuestos de alarma, excepción y sitio previstos en la Ley 4/1984, cuando la calamidad o catástrofe alcancen carácter supraterritorial y exijan la coordinación de elementos distintos de los que dispone la Comunidad Autónoma, y cuando sean de tal envergadura que requieran una dirección de carácter nacional.

Al margen de la complejidad jurídico-formal

de la cuestión y del debatible argumento del Tribunal Constitucional (derivación de un título material de competencia sustantiva en la "seguridad pública" desde el meramente instrumental de creación de Cuerpos de Policía expresamente previsto en la Constitución) sus conclusiones muestran un equilibrado reparto de funciones entre Comunidades Autónomas y Estado, que posiblemente pudiera revelarse funcional desde el punto de vista territorial y a partir de las propias líneas directrices de la Ley 2/1985 (que, como hemos visto, contempla la previsión de una delegación del Gobierno a favor de aquéllas en la materia). Es posible que, en el fondo, las dificultades suscitadas en este campo deriven de la tradicional vinculación de la protección civil al ámbito de la defensa nacional y a otros dispositivos de excepción configurados legalmente (de hecho esa correlación aparece en los argumentos utilizados por las partes con la controversia comentada), en suma, del deslinde conceptual de la "protección civil".

#### **b) Caracterización y deslinde de la protección civil.**

La Ley 2/1985 define la protección civil como un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes Administraciones y los ciudadanos, y cuya competencia ejercen dichas Administraciones con la participación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad siempre que las circunstancias lo hicieran necesario.

Ahora bien, la Ley contempla también, de un lado, la colaboración de las Fuerzas Armadas en las misiones de protección civil que se le asignen cuando, con carácter extraordinario, en tiempo de paz la gravedad de la emergencia lo exija y, de otro, y sin perjuicio de los que dispongan leyes especiales, el cumplimiento por la Protección Civil de una serie de misiones en tiempo de guerra: la autoprotección, servicio de alarma, refugios, evacuación, dispersión y albergue, el socorro, rescate y salvamento, asistencia sanitaria y social y la rehabilitación de los servicios públicos esenciales (la Ley se sitúa, así en el plano previsto para la "protección civil" por el Título IV de los Protocolos Adicionales de 1977 a la Convención de Ginebra de 1949).

Se produce, pues, una hipótesis de conexión del sistema de protección civil con otros conceptos y dispositivos que conviene deslindar. En primer lugar, la "defensa civil". La Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, define "la defensa civil" como la "disposición permanente

de todos los recursos humanos y materiales no propiamente militares al servicio de la defensa nacional y también en la lucha contra todo tipo de catástrofes extraordinarias", remitiéndose a "una ley de defensa civil que regulará sus condiciones, organización y funcionamiento" (art. 21). Establece, por otra parte, de un lado, la contribución a la defensa nacional en el marco de la defensa civil, bajo la dirección del Ministro del Interior, coordinadas por el Ministro de Defensa, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las Policías de las Comunidades Autónomas (art. 20); y, de otro, la colaboración de las Fuerzas Armadas con la autoridad civil, a requerimiento de ésta en la forma que establezca la Ley para casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad u otra necesidad pública de naturaleza análoga (art. 21). Dada la confluencia existente entre la L.O. 6/1980 (la "defensa civil", vinculada a la defensa nacional y a la que contribuyen los recursos no propiamente militares disponibles, incluye entre sus objetivos la lucha contra las catástrofes extraordinarias en tiempo de paz) y la Ley 2/1985 (la Protección Civil asume en tiempo de guerra las misiones antes enumeradas, aunque "sin perjuicio de lo que dispongan leyes especiales"), cabe preguntarse, ¿son "defensa civil" y "protección civil" una misma cosa, duplicada con distinta denominación en ambas leyes? ¿Son conceptos y ámbitos distintos pero concomitantes en su operatividad y por eso recíprocamente llamados en una y otra Ley? No es fácil la respuesta, sobre todo cuando la Ley de Defensa Civil referida por la L.O. 6/1980 no se ha promulgado. Por lo demás, la imbricación de ambos planos incluso ha dado origen (quizá por la cual versatilidad no propiamente bélica con que pueda manifestarse una confrontación —terrorismo, guerra psicológica, etc.—) a la aparición de nuevos conceptos significativos de un dispositivo integrado (como el aludido de "planeamiento civil de emergencias" de la OTAN, o el de "gestión de emergencias" de los Estados Unidos de América). Pudiera concluirse, no obstante, que, dadas las connotaciones de la "protección civil" expresadas en el Protocolo Adicional a la Convención de Ginebra ("tareas humanitarias", "organismos y personal exclusivamente civil"), su concepto no parece coincidir estrictamente con la noción de la "defensa civil" de la L.O. 6/1980 ("al servicio de la defensa nacional", "recursos —tan sólo— no propiamente militares") y que, consecuentemente, "defensa civil" y "protección civil" son en nuestro país dispositivos distintos para ámbitos distintos (en tiempo de guerra y en tiempo de paz, respectivamente) y que, aún

susceptibles de confluencia operativa en uno u otro supuesto, la primera tiene originariamente objetivos de participación en la defensa nacional y la segunda sólo humanitarios (tanto en tiempo de paz como de guerra). Esta interpretación, de otra parte, es acorde con los objetivos aceptados para los dispositivos de "defensa civil", que incluyen, entre otros, la seguridad del territorio, el apoyo civil a las Fuerzas Armadas o la consecución de una moral de resistencia. Otro concepto limítrofe es el de "movilización". La Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, prevé la movilización por el Gobierno de todos los recursos humanos y materiales y todas las actividades, cualesquiera que sea su naturaleza, para satisfacer las necesidades de la defensa nacional o las planteadas por "circunstancias excepcionales" en los términos que establezca la Ley de Movilización Nacional. Esta referencia a las "circunstancias excepcionales" (que, por lo demás se recoge también en la vigente Ley 50/1969, de 26 de abril, Básica de Movilización Nacional) plantea una hipótesis de concomitancia con el sistema de "protección civil". Este carácter fronterizo creemos podría deslindarse, no obstante, por la excepcionalidad de las circunstancias determinantes de la "movilización" (supuesto de guerra, alarma, excepción o sitio, etc.) frente al carácter normal y permanente del dispositivo y servicios de la Protección Civil cuyo referente son las situaciones de riesgo, catástrofe o calamidad pública. Ello no excluye, ciertamente, la eventual integración del sistema de protección civil en la eventual movilización decretada ante tales "circunstancias excepcionales". Por eso, la Ley 2/1985, de Protección Civil, prevé que en el supuesto de movilización general o parcial por causa de guerra, el Gobierno dispondrá la utilización de los medios de protección civil, asegurando la colaboración entre las autoridades militares y civiles.

Una tercera noción concomitante es el "estado de alarma". Regulado por la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, el estado de alarma puede ser declarado por el Gobierno, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzcan alteraciones graves de la normalidad como catástrofes, calamidades o desgracias públicas tales como terremotos, inundaciones, etc. (situaciones estas paradigmáticas para la "protección civil") en cuyo caso entra en funcionamiento un dispositivo de integración bajo las órdenes directas de las autoridades competentes, de las autoridades civiles, las Fuerzas de Seguridad y el personal de las Administraciones en lo necesario para la protección de las personas, bienes y lugares. ¿Cómo se relacionan

estas previsiones y el sistema de protección civil? Entendemos que el dispositivo de la protección civil está inicialmente previsto para supuestos de emergencia menos relevantes que el estado de alarma, aunque en este último caso las acciones de protección civil puedan integrarse en ese dispositivo. Así lo recoge la Ley 2/1985, al disponer que de acuerdo con lo establecido en la citada Ley 4/1981, la Protección Civil quedará sometida a las autoridades competentes en cada caso. Dejamos al margen las posibles antinomias entre las previsiones sobre dirección y control de la protección civil incluidas en la Ley 2/1985 y las de corte más descentralizado que incorpora la Ley 4/1981 (donde se contempla una dirección territorial asumible por las máximas autoridades de las Comunidades Autónomas).

Una última noción tangente es la de "emergencia o crisis" recogida en el Real Decreto de 30 de diciembre de 1986, que crea la Comisión Delegada del Gobierno para situaciones de crisis (por Real Decreto de 6 de febrero de 1987 se constituye la Dirección de Infraestructura y Seguimiento para situaciones de crisis). Al servicio y apoyo del Gobierno y enmarcada en el Plan General de Defensa Nacional (L.O. 6/1980 y L.O. 1/1984), estos órganos tienen por objeto permitir al Gobierno la prevención, control y conducción de una eventual situación de crisis de carácter nacional o internacional que pueda atentar a la vida, seguridad o bienestar de los españoles y conseguir una utilización coordinada, rápida y eficaz de todos los recursos públicos y privados disponibles. El ámbito nacional o internacional de referencia, la consideración finalista de garantía de "la continuidad de la acción del Gobierno y el funcionamiento normal de la vida ciudadana" en tales situaciones (artículo 2.º del R.D. de 30 de diciembre de 1987) y la integración de tales órganos en la Presidencia del Gobierno distancian, creemos, este dispositivo del sistema de protección civil.

Hechos estos distinguos y sobre la base de lo dispuesto en la Ley 2/1985, del apoyo constitucional invocado en la misma (el artículo 30.4 de la CE) y de los pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional, podríamos llegar a estas conclusiones: la "protección civil" se integra, como subámbito de la misma, en la "seguridad pública", concepto este definido como el "conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano" (Sentencias del Tribunal Constitucional de 8 de junio de 1982 y de 18 de diciembre de 1984). Pero, dentro de ésta, la protección civil tiene como objetivo específico

"la protección física de las personas y los bienes en situación de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública" o, como concluye la citada Sentencia de 18 de diciembre. "la prevención de riesgos y catástrofes y la aminoración de sus consecuencias", concretándose en una acción permanente de carácter público orientada al estudio y prevención de dichas situaciones y a la protección y socorro de personas y bienes cuando las mismas se produzcan (art. 1.º Ley 2/1985). La protección civil, en sentido estricto, se configura, además, abstracción hecha de todo objetivo directo o indirecto de defensa frente a la agresión bélica, siendo el supuesto de hecho que la determina, el riesgo, la catástrofe o la calamidad pública producida en tiempo de paz (aunque, ciertamente, sus dispositivos pueden utilizarse también, en todo caso para cumplir sus objetivos intrínsecos y mediante una organización de carácter civil, frente a los riesgos para las personas y bienes civiles derivados de hostilidades bélicas). Son esos rasgos los que ante el supuesto bélico en que esa diferenciación se hace precisa (así las previsiones de la Convención de Ginebra) la perfilan y definen como tal. Esa misma conclusión se deriva también, entiendo, de nuestra normativa vigente. El Real Decreto 1378/1985 de desarrollo provisional de la Ley 2/1985, aunque programáticamente atribuye a la protección civil un marco genérico ("cuantas actuaciones contribuyan a evitar, controlar y reducir los daños causados por las situaciones de emergencia") se sitúa en ese mismo criterio de deslinde cuando detalla las acciones que específicamente desarrolla la protección civil ("articulación de un sistema de transmisiones que garantice las comunicaciones entre servicios y autoridades, información a la población, protección en la zona siniestrada de las personas y de los bienes que puedan resultar afectados, rescate y salvamento de personas y bienes, asistencia sanitaria a las víctimas, atención social a los damnificados y rehabilitación inmediata de los servicios públicos esenciales").

### **c) Coordinación de servicios y servicios especializados.**

Desde su concepción de fondo, la Ley 2/1985 concibe la protección civil como un sistema global integrado que debe actuar a través de la ordenación, planificación, coordinación y dirección de los distintos servicios públicos relacionados con la emergencia que se trate de afrontar, y no a través de servicios específicos que "suplantaran o ejercieran directamente" los servicios públicos relacionados con la pro-

tección civil. Esta apreciación es evidentemente certera dada la heterogeneidad y amplitud de las eventuales situaciones de emergencia, de las necesidades que las mismas producen y de los medios susceptibles de participación en las acciones. Ahora bien, precisamente ese alcance operativo de múltiples servicios para los objetivos de protección civil (al margen de la vinculación implícita de algunos de ellos, por ejemplo los de salvamento y contra incendios) comportan para éstos una nueva dimensión que dentro de su respectiva especialización funcional debe ser lógicamente propiciada, particularmente en aquellos virtualmente ligados a los objetivos intrínsecos de la protección civil. Es esta una consecuencia lógica en un sistema como el diseñado por la Ley 2/1985, que si pretende y articula una amplia panoplia de medidas de imbricación social de la protección civil (mediante la autoprotección, la información y la prevención) a mayor abundamiento debiera conseguir esa virtualidad en los distintos servicios públicos concurrentes. En esa línea se sitúan, no hay duda, las previsiones de la Ley sobre el contenido de los Planes de Protección Civil y las del Decreto 1378/1985 acerca de las funciones operativas básicas según su especialización funcional de los servicios partícipes en las actuaciones de protección civil en caso de emergencia, extremo este que, a nuestro juicio, resulta de gran importancia.

#### 4. La protección civil y la Guardia Civil.

Desde esta última perspectiva abordamos, finalmente, una cuestión que estuvo en el origen de las presentes consideraciones: la función que pueda cumplir en el sistema de Protección Civil un Instituto como la Guardia Civil. La correlación existente entre las expresiones de "Protección Civil" y "Guardia Civil" constituye ya un primer argumento, casi intuitivo, para ese interés, que se acrecienta, por lo demás por el que, dados sus objetivos fundacionales, empareja a la Guardia Civil con la salvaguarda de los valores y bienes jurídicos que para la "protección civil" reclama la Ley 2/1985. Pero, es más, ese interés preliminar se ve sobradamente justificado cuando en el marco del adecuadamente matizado alcance de la "seguridad" como bien necesario e indispensable para la Comunidad, distinto y separable del no siempre bien interpretado concepto de "orden público", se calibran y valoran las detalladas previsiones concomitantes con la protección civil que recogen las normas reguladoras del Cuerpo de la Guardia Civil como cometidos intrínsecos de la misma.

Si la protección civil —como recoge en su Exposición de Motivos la Ley de 21 de enero de 1985— "se identifica doctrinalmente como protección física de las personas y de los bienes en situación de gran riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en la que la seguridad y la vida de las personas puedan peligrar y sucumbir masivamente", la Guardia Civil, por previsión de sus añejas normas reguladoras, el Reglamento Militar y el Reglamento para el Servicio del Cuerpo (en adelante, R.M. y R.S.), tiene como "misión especial", la de "velar por las personas y propiedades", objetivo éste que se manifiesta entre otras funciones en la de "prestar cuantos auxilios se encuentren a su alcance en caso de incendios, inundaciones, epidemias u otra calamidad pública, así como los que se detallan en el Reglamento de Servicio" (artículo 1.º R.M. e Instrucción Primera del R.S.). Esta misión, que tan claramente se explicita desde los criterios que presiden las Prevenciones Generales, Cap. I, del R.S., en su artículo 8.º ("El Guardia Civil será siempre un pronóstico feliz para el afligido, infundiendo la confianza de que a su presentación el que se crea cercado de asesinos se vea libre de ellos; el que tenga su casa presa de llamas, considere el incendio apagado; el que vea su hijo arrastrado por la corriente de las aguas, lo crea salvado; y, por último, siempre debe velar por la propiedad de todos") o en la prelación de servicios a la que, al ser requerida para varios de ellos, debe ajustarse la Guardia Civil (artículo 244 RS), se concreta en una amplia variedad de funciones relacionadas con la protección civil (cfr. los artículos 75 a 85 y 289 R.S.) así como en la peculiar caracterización del Cuerpo para asumir funciones operativas en un sistema de protección civil (así, en despliegue territorial, las previsiones sobre sus misiones de vigilancia y control —artículos 44, 48 y 107 R.M. y 50 a 66, 134, 137 y 156 R.S., etc.).

Por lo demás y ateniéndonos a la normativa más reciente de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se deriva una natural participación de estos en actuaciones relacionadas con la protección civil, no sólo como consecuencia de su misión genérica de "auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa", sino de la específica "**colaboración** con los servicios de Protección Civil en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública en los términos que se establezcan en la legislación de protección civil" expresamente previsto en la L.O. 2/1986. Esta remisión cobra reforzado sentido, cuando se

advierte que la Ley 2/1985, de Protección Civil, como vimos, prevé su **participación** en las acciones de protección civil con cláusula tan determinante para esa función como la de "siempre que las circunstancias lo hiciesen necesario" (artículo 2.º, 1). Esta cláusula que a nuestro juicio conlleva la hipótesis de un ámbito territorial de funciones en la materia que excede del inicialmente previsto para la Guardia Civil por la Ley 0. 2/1986, unido a su propia misión constitutiva, otorga a ésta un amplio abanico de posibilidades de actuación en la materia que debieran desarrollarse en el marco de la consolidación del sistema de Protección Civil que tan imperiosamente precisa nuestro país.

Por lo demás, las provisiones de competencia material específica que para la Guardia Civil establece la Ley 2/1986 (artículo 12.B) incluyen sectores claramente imbricados con los ámbitos en que el riesgo susceptible de actuaciones de protección civil es especialmente característico y que, ciertamente, han sido ya desarrolladas en la reglamentación específica de protección civil contenida en las normas que anteriormente reseñamos. De otra parte, esa deseable orientación funcional hacia la protección civil concomitante con los cometidos intrínsecos de los diversos Servicios y Fuerzas a que antes aludimos es ya una realidad en el caso de la Guardia Civil (así los Grupos Especiales de rescate y salvamento de montaña, las unidades especiales de helicópteros y buceadores, la colaboración con el SAR, etc. o la pretendida creación de "columnas móviles" de protección civil). ■

(1) Decreto de 23 de enero de 1941.

(2) Decreto de 4 de marzo de 1960 y O.M. de 5 de mayo de 1962.

(3) El Decreto de 29 de febrero de 1969 que regula las funciones de la Subdirección General de Protección Civil, dependiente de la Dirección General de la Guardia Civil (la Dirección General de Protección Civil fue suprimida por el Decreto de 27 de noviembre de 1967, de reorganización de la Administración del Estado para reducir el gasto público), formuló por primera vez en España unas "bases doctrinales" sobre la Protección Civil.

(4) Con anterioridad la organización de la Protección Civil fue reestructurada por el Decreto de 24 de julio de 1980 que creó la Comisión Nacional de Protección Civil, órgano colegiado de carácter consultivo y para la coordinación en la materia, y de nuevo la Dirección General de Protección Civil. (Por Reales Decretos de 23 de julio de 1982 y 17 de octubre de 1984, y O.M. de 5 de diciembre de 1984 se estableció la actual estructura de esta última).

(5) Entre esas obligaciones (quedan especialmente obligados quienes reciban prestaciones económicas por desempleo y los sujetos a prestación social sustitutoria del Servicio Militar) incluye la Ley 2/1985: colaborar personal y materialmente; cumplir la normativa de prevención y protección; realizar las prácticas e intervenciones operativas requeridas; la colaboración de la Cruz Roja y otras entidades públicas con fines relacionados con la protección civil; la difusión de informaciones por los medios de comunicación social y la requisita y ocupación temporal de bienes. Por lo demás, establecido por el Gobierno el Catálogo de actividades susceptibles de emergencia y los centros y establecimientos donde

puedan tener lugar, estos quedarán obligados a adoptar las medidas preventivas reglamentarias así como las de autoprotección cuyas directrices establecerá el Gobierno, previo informe de la Comisión Nacional de Protección Civil). Estas provisiones no han sido aún desarrolladas).

(6) Su composición y funciones fueron redefinidas, bajo esta nueva concepción, por el Real Decreto de 21 de marzo de 1986.

(7) El Ministerio del Interior ostenta la superior autoridad en la materia, elabora la Norma Básica, los Planes Especiales y el catálogo nacional de Recursos Movilizables, ejerce la superior dirección y coordinación de las acciones y ejecución de los planes, requiere la colaboración y cumplimiento de las obligaciones de las Administraciones Públicas, organizaciones privadas y ciudadanos, dispone la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y solicita del Ministerio de Defensa la colaboración de las Fuerzas Armadas y de las autoridades locales y Comunidades Autónomas la intervención de sus Cuerpos de Policía y Servicios de Protección Civil.

(8) Habría que añadir las normas sectoriales de protección civil que reseñamos: Real Decreto 17231/1984 de 20 de junio, que da nueva redacción al Real Decreto 1990/1979, de 29 de junio, sobre el Reglamento Nacional del Transporte de Mercancías Peligrosas, complementado por la Orden de 2 de noviembre de 1981 que aprueba el Plan de actuación para los posibles casos de accidentes en el transporte de mercancías peligrosas; la de 23 de octubre de 1985 que aprueba las instrucciones para la actuación de los servicios de intervención en accidentes en el transporte de mercancías peligrosas por ferrocarril; la Orden de 17 de junio de 1982, que aprueba el Plan básico de lucha contra incendios forestales y normas complementarias; la Orden de 27 de junio de 1983 que publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de junio de 1983, que aprueba el Plan especial de emergencia por sequía sobre acciones coordinadas de Protección Civil; el Decreto 53/1963, de 10 de enero, sobre establecimiento de una red de alerta a la radiactividad; Real Decreto 692/1981, de 27 de marzo, sobre coordinación de medidas con motivo de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica; Ley de 5 de diciembre de 1986, de incendios forestales y Real Decreto 886/1988 de 15 de julio sobre prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales.

(9) En las emergencias previstas en los correspondientes Planes, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (así como las policías autónomas y locales) intervendrán de inmediato por decisión de sus mandos naturales o a requerimiento de la autoridad local correspondiente, integrándose sus jefes o responsables en el mando único o puestos de mando constituidos, previa solicitud del Gobernador Civil o Delegado del Gobierno respectivo. No obstante, sus mandos naturales podrán disponer la actuación de dichos Cuerpos y Fuerzas en situaciones de emergencia de protección civil cuando la misma esté prevista en sus normas constitutivas o cuando circunstancias de notoria urgencia la requieran. La intervención de unidades especiales de rescate y salvamento dependientes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, deberá ser interesada por el Gobernador Civil y en caso de urgencia por sus mandos naturales, de la Dirección General de que dependen.

Los Cuerpos de Policías Autónomas y Locales, excepto en situaciones imprevistas, intervendrán en las emergencias dentro del ámbito territorial en que estuviesen destinadas, a requerimiento de la autoridad competente o de la persona que asuma el Mando único de las operaciones y coordinarán sus actuaciones con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de acuerdo con lo establecido en el plan correspondiente o en las directrices que para la intervención se dicten por los órganos competentes. La intervención de las Policías Autónomas o de las Policías locales fuera de su respectivo territorio, será interesada por el Ministro del Interior y por los Gobernadores Civiles del Presidente de la Comunidad y de los Alcaldes, respectivamente.

La colaboración de las Fuerzas Armadas que, de acuerdo con la Ley 25/1985, será requerida del Ministro de Defensa por el de Interior (salvo imposibilidad de comunicación con éste por parte de las autoridades locales, que en este caso podrán recabarla directamente de las autoridades militares correspondientes) cuando la gravedad de la situación lo exija, se llevará a cabo bajo la dirección de sus mandos naturales y de conformidad con lo establecido en el Decreto 1125/1976, de 8 de abril, sobre colaboración de las autoridades militares con las gubernativas en estados de normalidad y excepción.