

# Las competencias de los municipios en materia de protección civil<sup>1</sup>

Javier Barcelona Llop

## RESUMEN

El presente estudio analiza las competencias municipales en materia de protección civil y emergencias según la legislación de régimen local y la legislación sectorial, con atención particular a ciertas manifestaciones de las mismas, como las estructuras administrativas, los planes de protección civil, el servicio de prevención y extinción de incendios, las funciones de las policías locales o el voluntariado de protección civil.

**Palabras clave:** protección civil, emergencias, competencias municipales.

## ABSTRACT

The present paper analyzes the municipal powers in civil defence and emergencies according to the legal framework, with particular attention to certain manifestations of them, such as administrative structures, civil defence plans, fire departments, local police or civil defence volunteers.

**Keywords:** Civil defence, Emergencies, Municipal powers.

.....

1 El presente estudio se ha elaborado en el marco del Proyecto DER2015-65363-C2-1-P, del que es investigador principal el profesor Juan Manuel Alegre Ávila.

Abreviaturas más frecuentes. LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; LOFCS: Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; LPC: Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil; LRSAL: Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; LSNPC: Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil; NBPC: Norma Básica de Protección Civil (Real Decreto 407/1992, de 24 de abril); STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LAS ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL SEGÚN LA LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL. 1. El artículo 25 LBRL. 2. El artículo 26 LBRL: servicios obligatorios de protección civil y de prevención y extinción de incendios. 3. La legislación autonómica de régimen local. III. LA PROTECCIÓN CIVIL MUNICIPAL EN LA LEGISLACIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL. 1. La legislación estatal. 2. La legislación autonómica. V. ANÁLISIS DE ALGUNAS ATRIBUCIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL. 1. Estructuras municipales de protección civil. 2. Planes municipales de protección civil. 3. Los servicios municipales de prevención, extinción de incendios y salvamento. 4. Los cuerpos de policía local. 5. El voluntariado municipal de protección civil. V. EL URBANISMO MUNICIPAL Y LA PROTECCIÓN CIVIL.

## I. INTRODUCCIÓN

Según la Exposición de Motivos de la LPC, «[i]dentificada doctrinalmente como 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». Y en el art. 1 leemos que la acción permanente de los poderes públicos en materia de protección civil «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 de produzcan». El precepto añade que «[l]a 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». Y para el art. 1 de la vigente LSNPC, «[l]a protección civil, como instrumento de la seguridad pública, es 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 esta accidental o intencionada»<sup>2</sup>.

A la vista de tales expresiones, parece claro qué es la protección civil para el legislador, habiendo el Tribunal Constitucional incorporado ciertas precisiones

.....

- 2 Ya antes de la Constitución, el Real Decreto 398/1968, de 29 de febrero, hizo interesantes consideraciones acerca de lo que la protección civil es desde la perspectiva jurídica. Esta norma fue traída a colación por el Tribunal Constitucional en la primera ocasión que tuvo de pronunciarse sobre estas materias (STC 123/1984).

que complementan el concepto legal, ninguna de ellas ajena a lo ya dispuesto en la legislación del ramo. Traigamos las palabras de la STC 58/2017, de 11 de mayo (FJ 3), que cita pronunciamientos anteriores:

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 movilizándolo los 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, FJ 3). Así, todas aquellas actuaciones para proteger a personas y bienes que deban entenderse para hacer frente o dar respuesta a una situación de emergencia 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, FJ 4).

A los efectos del presente trabajo, no es imprescindible que profundicemos en el significado jurídico del concepto de protección civil, siendo las referencias precedentes un punto de partida útil y suficiente para el estudio de la materia que de inmediato vamos a emprender. Pero tiene cierto interés indicar que la citada Sentencia es, hasta la fecha, la última de las dictadas por el Tribunal Constitucional sobre la protección civil y que todas ellas resuelven controversias competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas<sup>3</sup>. El *leit motiv* de ese cuerpo jurisprudencial es el siguiente: la materia *protección civil* se inserta, a efectos competenciales, en el concepto de *seguridad pública* del art. 149.1.29 de la Constitución. No había sido tal el criterio del legislador estatal quien, en la LPC, acogió la opinión defendida unos años antes por Sebastián Martín-Re tortillo Baquer, para quien el Estado podía legislar sobre el particular al amparo de la cláusula del art. 149.3 en lo que este determina que «las materias no atri-

\*\*\*\*\*

3 SsTC 123/1984, de 18 de diciembre (*Decreto vasco regulador de los Centros de Coordinación Operativa*); 133/1990, de 19 de julio (*Ley de Protección Civil de 1985 y Plan Básico de Emergencia Nuclear*); 155/2013, de 10 de septiembre (*Plan de socorro binacional del túnel de Perthus*); 87/2016, de 28 de abril (*Bases reguladoras de subvenciones para obras dañadas por catástrofes naturales*); 58/2017, de 11 de mayo (*Ley del Sistema Nacional de Protección Civil*). Otras sentencias constitucionales se refieren a la cuestión, pero no de forma central. Por ejemplo, SsTC 118/1996, de 27 de junio (*legislación de transportes terrestres*); 118/1998, de 4 de julio (*Reglamento de la Administración Pública del Agua*); 31/2010, de 28 de junio (*Estatuto de Autonomía de Cataluña*).

buidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos»; como estos nada decían sobre la protección civil (salvando una excepción y además rigurosamente marginal en términos sustantivos), la Ley buscó en aquel precepto constitucional su fundamento competencial. Sin embargo, unos días antes de la publicación oficial de la norma, la STC 123/1984 estableció que, en el diseño constitucional del reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, la protección civil pertenece a la materia *seguridad pública*, lo que como es obvio trastocaba por completo el planteamiento de la Ley.

Sentencias posteriores han abundado en el criterio señalado, que no obstante se ha visto en realidad desbordado por dos circunstancias. En primer lugar porque, como el propio Tribunal Constitucional ha reconocido, otros títulos competenciales pueden sustentar la intervención legislativa autonómica en este ámbito de la acción pública, hilo del que los parlamentos han sabido tirar a la hora de identificar los fundamentos competenciales de sus respectivos productos normativos<sup>4</sup>; y en segundo lugar porque, a diferencia de lo que sucedía en 1985, la materia protección civil ha accedido ya a diversos estatutos. Como consecuencia de ello, el protagonismo autonómico en el sector es elevado, no siendo impertinente señalar que no han suscitado controversia competencial ni las leyes de las comunidades autónomas ni los preceptos estatutarios, excepción hecha del de Cataluña, cuya constitucionalidad ha sido avalada sin reparos (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 78). De ahí que, en realidad, la protección civil sea una materia de competencia autonómica, salvando lo que pertenece al Estado *ex art.* 149.1.29, que fundamentalmente se refiere a situaciones en las que está en juego «un interés nacional o supra autonómico que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia» y a

.....

4 Valga el ejemplo de la Ley de Aragón de Protección Civil y Emergencias, de 17 de diciembre de 2002. Leemos en su Preámbulo que «[l]a Comunidad Autónoma de Aragón ostenta competencias sobre protección civil que surgen de su propio Estatuto de Autonomía, al ser titular de competencias sectoriales que, con diverso alcance, inciden en la mencionada materia. Dentro de estos presupuestos, como reconoce el Tribunal Constitucional, corresponde a la Comunidad Autónoma la ordenación de la protección civil de la propia Comunidad Autónoma en virtud de títulos competenciales como protección de personas y bienes, espectáculos públicos, protección del medio ambiente, sanidad, agricultura y montes, carreteras, ordenación del territorio, urbanismo, etcétera». Y se añade que «[a]demás, los poderes públicos aragoneses tienen el deber de velar por la efectividad de los derechos fundamentales, entre los cuales adquiere aquí relevancia el más primario, el derecho a la vida y a la integridad física, removiendo los obstáculos que dificulten su plenitud. Una de las manifestaciones más palmarias de puesta en peligro de tales bienes jurídicos proviene de eventos de origen natural o humano tales como catástrofes, calamidades u otros accidentes graves».

la emanación de unas directrices básicas o comunes de protección civil «que hagan posible, en su caso, una coordinación y actuación conjunta de los diversos servicios y Administraciones implicadas y que provean un diseño nacional mínimo»<sup>5</sup>.

Es en el marco tan sucintamente descrito donde debemos movernos a la hora de identificar cuáles son las atribuciones municipales en el ámbito de la protección civil, marco al que, como es evidente, se incorpora lo que deriva de la competencia exclusiva del Estado respecto de las bases del régimen jurídico de la Administración local. Sobre el tema no se ha pronunciado nunca el Tribunal Constitucional, aunque sí ha dicho que «por la misma naturaleza de la protección civil, que persigue la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia, se produce en esta materia un encuentro o concurrencia de muy diversas Administraciones públicas (de índole o alcance municipal, supramunicipal o insular, provincial, autonómica, estatal) que deben aportar sus respectivos recursos y servicios» (STC 58/2017, FJ 3). Pero tales palabras no prescriben nada; se hacen eco sin más de una situación de concurrencia que proviene de un conjunto de normas de distinto origen del que hay que deducir cuál es la porción competencial que, en el ámbito de la protección civil, corresponde a los municipios.

## II. LAS ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL SEGÚN LA LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL

### 1. EL ARTÍCULO 25 LBRL

Dentro de la tipología de las competencias municipales, destacan las que el art. 25.2 califica como *propias* tras que la LRSAL incorporara tal palabra, que antes

.....

5 SsTC 133/1990, 58/2017. En esta última se indica que «[e]l ámbito de la competencia estatal viene condicionado por la concurrencia de un interés nacional, interés que se encuentra determinado, por un lado, por el alcance y dimensión de la emergencia o por la necesidad de establecer un modelo nacional mínimo y, por otro, por las concretas acciones a realizar de manera que la competencia estatal puede llegar a ser clara en lo que se refiere, tanto a las acciones preventivas como a las acciones tendentes a la protección y socorro rápido de personas y bienes consecuencia de situaciones catastróficas de cierta importancia y que requieren una respuesta inmediata». A partir de ahí, el Tribunal Constitucional considera que el art. 149.1.29 permite al Estado «asumir una función general de coordinación en materia de protección civil que, en principio, puede amparar la previsión normativa de un sistema de protección civil de ámbito nacional, a fin de fijar líneas directrices relativas al mismo, sin perjuicio de las competencias que, sobre esta materia, correspondan a las Comunidades Autónomas».

no figuraba en el enunciado legal<sup>6</sup>. Son competencias de que deben disponer *en todo caso* los municipios en las materias que el precepto enumera, precepto del que la STC 41/2016 recuerda que funciona «como una garantía legal (básica) de autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) a través de la cual el legislador básico identifica materias de interés local para que dentro de ellas las leyes atribuyan en todo caso competencias propias en función de ese interés local». Entre tales materias se encuentran la protección civil y la prevención y extinción de incendios [letra f)].

En rigor, poco o nada puede deducirse en concreto del art. 25.2.f) LBRL. Si, como señala la STC 41/2016, identifica las materias dentro de las que el municipio debe tener competencias propias pero no atribuye ninguna pues la atribución propiamente dicha corresponde a la legislación sectorial, nada podemos decir en cuanto a la extensión y profundidad de las mismas sin el previo cotejo de esa legislación, erigida en alfa y omega de las competencias municipales y llamada a decidir sobre el particular sin más restricciones que las derivadas del reconocimiento constitucional de la autonomía local y del correlativo derecho de los municipios a intervenir en un asunto que el propio legislador básico reputa que afecta a su círculo de intereses. El modelo, dice la citada Sentencia constitucional, «debe asegurar necesariamente que los municipios puedan intervenir en los asuntos que les afectan con un nivel de participación tendencialmente correspondiente a la intensidad de los intereses implicados», idea esta del interés muy cara a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de competencias locales y que sirve en ella para afirmar que la libertad de configuración del legislador sectorial no es completa dado que este, recuerda con cita de otras resoluciones la Sentencia 152/2016, de 22 de septiembre, debe «graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias».

Sin otra pretensión que la de situar adecuadamente el objeto de estudio, me pregunto por la medida en que el interés local puede ser el único criterio a considerar a la hora de atribuir competencias a los municipios en el sector de la protección civil. Todos deben disponer de ellas por imperativo del art. 25.2 LBRL, y cabe presumir que todos ostentan un interés suficientemente caracterizado –pues no en vano la materia figura en el elenco seleccionado por el le-

.....

6 Según la STC 41/2016, de 3 de marzo, son las *competencias propias específicas* que se atribuyen a los municipios mediante leyes; junto a ellas existirían las *competencias propias generales*, que son las aludidas en el art. 7.4 LBRL y vienen directamente habilitadas por el legislador básico pero cuyo ejercicio únicamente es posible de conformidad con lo dispuesto en tal precepto.

gislador básico—, pero es evidente que el legislador sectorial no puede soslayar la heterogeneidad de la realidad municipal española, que está formada por entidades muy dispares demográfica, económica y territorialmente hablando.

En este sentido, es relevante que el art. 2.1 LBRL disponga, entre otras cosas, que la atribución de competencias a las entidades locales ha de atender a la capacidad de gestión de estas y a las características de la actividad pública de que se trate. Dejando al margen las alusiones legales, por lo demás tan reiteradas, a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, es una evidencia que la capacidad de gestión de los entes municipales constituye un factor de gran relevancia —de la máxima relevancia, diría— en punto a la determinación legal de las atribuciones de que disponen en un ámbito determinado y desde luego en el de la protección civil y la prevención y extinción de incendios, que reclaman servicios y recursos aptos para intervenir cada vez que sea necesario. Puesto que todos los municipios deben contar con competencias propias en esta esfera, la atribución de las mismas debe hacerse con conciencia clara de en qué consiste la acción pública de protección civil y qué entidades municipales están en condiciones de cumplir funciones relevantes con la eficacia necesaria. Hay que preguntarse por lo que razonablemente pueden hacer, hoy por hoy, los municipios de, pongamos por caso, menos de 1000 habitantes, que son bastante más de la mitad de los que hay en España. ¿Qué competencias concretas pueden asumir y gestionar en materia de protección civil? A lo sumo, realizar tareas informativas y de formación, por lo común con el apoyo de otras Administraciones Públicas, organizar simulacros, fomentar la existencia de una agrupación municipal de voluntarios y, llegado el caso, socorrer en la medida de lo posible a las víctimas del siniestro; pero da la impresión de que poco más, con independencia de que sus alcaldes, como todos, puedan adoptar las medidas que fueren necesarias en caso de emergencia. Y hemos señalado una cifra de población que bien podría ser sustituida por otra superior.

En este sentido, cabe recordar el criterio del Congreso de los Poderes Regionales y Locales de Europa, que no es precisamente una instancia insensible al municipalismo. La Resolución 129 (2002) *sur les autorités locales confrontées aux catastrophes naturelles et situations d'urgence*, indica que «a menudo, los gobiernos nacionales confían a las entidades locales la responsabilidad de hacer frente a estas situaciones, sin conferirles los medios o las estructuras de respuesta colectiva necesarias». En una línea similar, el *Rapport* asumido en su integridad por la Resolución 200 (2005) *sur les catastrophes naturelles et industrielles: les autorités locales face aux situations d'urgence*, hace notar que «las autoridades locales no disponen siempre de los recursos adecuados. En las localidades pequeñas, las capacidades y los efectivos técnicos son extremadamente limitados. Los medios de intervención necesarios y el simple mantenimiento de los dispositi-

vos de protección sobrepasan a menudo sus posibilidades. Los núcleos rurales se encuentran entonces en situación de dependencia total respecto de los servicios del Estado». Es decir, la atribución de funciones y competencias no puede realizarse al margen de las capacidades reales de los municipios o sin proveer a estos de los recursos necesarios para desempeñarlas. De ahí que convenga preguntarse por las tareas que, realmente, muchos municipios españoles pueden desempeñar en materia de protección civil. Todos deben desempeñar alguna por imperativo del art. 25.2 LBRL, pero no todos deben ser tratados de forma igual por las leyes del ramo<sup>7</sup>.

## 2. EL ARTÍCULO 26 LBRL: SERVICIOS OBLIGATORIOS DE PROTECCIÓN CIVIL Y DE PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS

El art. 26 LBRL tiene en cuenta el factor demográfico para establecer los servicios municipales obligatorios, dependiendo los que se configuran como tales de la población municipal y variando según cuál sea esta. Los de protección civil y de prevención y extinción de incendios deben prestarlos obligatoriamente los municipios con población superior a 20.000 habitantes. Traducida la exigencia a cifras, y aproximadamente, solo el 5% de los municipios españoles está concernido por ella, si bien no cabe pasar por alto que el 70% de la población habita en los mismos.

Hay que recordar que es posible que los municipios de censo inferior presten igualmente estos servicios. La propia LBRL lo contempla así en relación con el de prevención y extinción de incendios al indicar, en el art. 36.1.c), que las diputaciones provinciales o entidades equivalentes tienen, entre sus competencias propias, la de asumir la prestación de dicho servicio en los municipios de menos de 20.000 habitantes «cuando estos no procedan» a ella. Y la STC 111/2016, de 9 de junio, afirma que el art. 26.1 LBRL «no impide que los municipios que no alcanzan esas barreras poblacionales desarrollen también estos servicios. No les impone la obligación de establecerlos, simplemente; la legislación autonómica

\*\*\*\*\*

7 Merece la pena comentar que la legislación básica no contiene precisión alguna aplicable a los llamados –con no demasiada fortuna– *municipios de gran población*, aunque podría haber sido de otra manera si hubiera prosperado una enmienda presentada durante la tramitación de la reforma de la LBRL de la que resultó el establecimiento del régimen especial de dichos municipios. La enmienda proponía añadir al art. 25 LBRL un nuevo apartado en el que se enumeraran algunas competencias de los mismos, que se añadirían a las reconocidas con carácter general a todos; entre ellas, el «establecimiento, implantación y gestión de planes propios de protección civil». Pero, como se dice, el intento fracasó y no se incorporó a la legislación básica de régimen local.



sobre régimen local o las regulaciones sectoriales podrán configurar tales servicios como municipales»<sup>8</sup>. De todas formas, no parece que el número de municipios con población inferior a 20.000 habitantes dispuestos a prestar los servicios de protección civil y de prevención y extinción de incendios sea muy elevado.

Dicho lo anterior, hagamos algunas precisiones acerca de estos servicios obligatorios, no todas las que convendrían pues es limitado el espacio de que disponemos<sup>9</sup>.

A) La tantas veces citada STC 41/2016 dice que el art. 26 LBRL formula un mandato cuyo cumplimiento por parte del municipio obligado no depende de desarrollo o intermedio legislativo alguno. Conforme al precepto, señala, «los municipios están directamente habilitados (y obligados) a prestar servicios determinados [...]. De hecho, de acuerdo con el art. 18.1.g) LBRL (y con la consolidada doctrina del Tribunal Supremo), esta obligación impuesta al municipio por el Estado funciona directamente, sin necesidad de ulterior legislación autonómica, como un derecho correlativo que permite al vecino impugnar el presupuesto municipal que no prevea el gasto necesario y, en general, exigir judicialmente el establecimiento del servicio». La alusión que hace el Tribunal Constitucional al art. 18.1.g) LBRL es relevante, pues el precepto proclama el derecho de los vecinos a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal de carácter obligatorio, previsión que debemos conectar con el recurso contra la inactividad prestacional de la Administración previsto en el art. 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y ello con independencia de que, conforme a lo dispuesto en la Ley de Haciendas Locales, quepa reclamar en vía administrativa frente a la aprobación inicial de los presupuestos cuando se ha omitido «el crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la entidad local, en virtud de precepto legal» o de que

.....

- 8 La Sentencia añade que «[t]ales servicios, aunque el legislador básico no los haya configurado en este caso como servicios municipales mínimos, son igualmente indispensables desde la perspectiva del vecino. La previsión recurrida [el art. 36.1.c) LBRL] establece por ello que si los ayuntamientos no los prestan, la diputación provincial podrá hacerlo con carácter subsidiario [...]. De modo que la diputación provincial llevará a cabo la gestión de estos servicios si el municipio no ha recibido el encargo de hacerlo (porque no tenga atribuida la competencia ni la ejerza por delegación) o si, habiéndolo hecho, no lo ejerce efectivamente».
- 9 Un punto interesante es el tributario. Recuérdese que la Ley de Haciendas Locales excluye la exacción de tasas por la prestación del servicio de protección civil mientras que la permite por la del servicio de prevención y extinción de incendios o su mero mantenimiento. Surgen aquí diversas cuestiones que, por la razón señalada en el texto, no podemos atender.

contra su aprobación definitiva se pueda interponer un recurso contencioso-administrativo.

Esa doctrina constitucional es correcta en teoría, pero su aplicación práctica requiere identificar algo así como una suerte de *contenido prestacional esencial de los servicios municipales obligatorios* que el ciudadano es capaz de advertir y por ello mismo exigir llegado el caso. Ello es posible en relación con no pocos de los servicios obligatorios enumerados en el art. 26 LBRL, comenzando por el de prevención y extinción de incendios pues, con independencia de que este servicio realice cometidos que van más allá de los tradicionales o clásicos, no es difícil convenir en que cualquier ciudadano tiene una imagen del mismo y sabe más o menos en qué debe o debería traducirse. En cambio, no parece que sea así a propósito de la protección civil, pues de su reconocimiento legal como servicio municipal obligatorio no se puede inferir qué implica; ¿la elaboración de planes, su aprobación y su ejecución?, ¿solo alguna de esas tres funciones o todas ellas?, ¿la dirección municipal de las actuaciones en caso de calamidad?, ¿la gestión de la recuperación del tejido social y productivo una vez consumada la catástrofe?, ¿la imposición de medidas preventivas a las empresas y particulares?, ¿la vigilancia de las impuestas por otros centros de poder?, ¿la actividades de formación y de sensibilización ciudadana?, ¿la organización de simulacros?, ¿las potestades sancionadoras?, ¿la creación de estructuras administrativas *ad hoc*?, ¿el fomento y ordenación del voluntariado? Volvamos al derecho que el art. 18.1.g) LBRL reconoce a todos los vecinos para exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio, ¿qué puede exigirse si se reclama el establecimiento del servicio municipal de protección civil?, ¿qué obligaciones municipales pueden declarar incumplidas los jueces de lo contencioso-administrativo en caso de recurso frente a la inactividad material de la Administración? En rigor, todo o casi todo lo que entra en el saco de la acción pública en materia de protección civil puede entrar en el saco de las competencias de los municipios que tienen la obligación de prestar este servicio. Y si todo o casi todo puede entrar, ¿cómo delimitar lo que necesariamente debe entrar para entender satisfecha la obligación legal de disponer de un servicio de protección civil que recae sobre los municipios de más de 20.000 habitantes? Tal delimitación es poco menos que impracticable porque, a diferencia de otros muchos, este servicio municipal no tiene un, llamémosle así, *contenido esencial funcional o prestacional* que pueda presentarse como mínimo e indisponible. No hay una guía objetiva que traduzca inequívocamente la obligación de prestación del servicio de protección civil en funciones y potestades concretas. Es evidente que deben ser más incisivas, extensas y profundas que las derivadas de la atribución a todos los municipios

de competencias en materia de protección civil, pero a salvo de esa evidencia todo permanece en la penumbra<sup>10</sup>.

No faltan autores que se han percatado de esta circunstancia, habiéndose afirmado incluso que el legislador ha cometido un error al atribuir a los municipios con población superior a 20.000 habitantes competencia sobre todo un bloque material (la protección civil), sin especificación alguna de funciones; como también se ha dicho que si la mayoría de los enunciados del art. 26.1 LBRL tiene un grado de precisión suficiente para definir servicios y competencias concretos, el que nos ocupa es tan vago y genérico que difícilmente puede ser útil para definir competencias como tales. Desde este punto de vista, que es acertado, habría que matizar las palabras antes evocadas de la STC 41/2016 acerca de que el precepto habilita directamente a los municipios a ejercer funciones; tales palabras reflejan la realidad en muchos casos, pero no en el del servicio de protección civil.

En definitiva, nada de lo que puede decirse a propósito de los servicios públicos municipales propiamente dichos puede decirse del obligatorio de protección civil. Ello se debe a que la protección civil no se traduce en prestaciones públicas asimilables a las del servicio público, sino que es un complejo de acciones de todo orden (normativo, planificador, operativo, de recuperación, etc.) cuyo sentido es muy distinto. Si de la disposición legal que obliga a los municipios a disponer de un servicio público de transporte de viajeros la doctrina deduce competencias y de la que obliga a la existencia del servicio de protección civil no, es porque de la primera se deducen prestaciones concretas y de la segunda no. La cuestión reenvía al problema de si puede aceptarse sin reparo alguno que la legislación estatal afirme que la protección civil es un servicio público<sup>11</sup>.

.....

10 Digamos incidentalmente que el Tribunal Supremo considera que, en los municipios de más de 20.000 habitantes, el servicio de protección civil incluye el de salvamento en playas; por ejemplo, Sentencia de 31 de marzo de 2003 (recurso 10006/1998). Por ello, cuando se ha enfrentado a litigios relacionados con esta actividad en municipios que superan dicha población, o no ha hecho cuestión de la competencia del ente local o claramente la ha reconocido; cfr. las sentencias de 13 de octubre de 1999 (recurso 7765/1995), o de 31 de octubre de 2001 (recurso 7597/1997). Entiendo que el mismo criterio debería aplicarse a lugares en los que el baño o la práctica de deportes náuticos se utiliza como reclamo turístico (embalses, lagos, etc.).

11 Ya la LPC señaló que «[l]a 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). Y el art. 1 de la LSNPC afirma que «[l]a protección civil, como instrumento de la política de seguridad pública, es 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 esta accidental o intencionada».

En relación con este punto, indiquemos que la protección civil en absoluto se corresponde con una organización prestacional *ad hoc* y asimilable, por ejemplo, al servicio público de transportes urbanos, al de abastecimiento domiciliario de agua potable, al de recogida de basuras y tratamiento de residuos, al sanitario o al educativo. En rigor, el sedicente servicio público de protección civil no es el servicio público que se aposenta en la tradicional clasificación de las formas de acción administrativa, sino algo completamente distinto a lo que no son aplicables los criterios utilizados generalmente para aislar aquel. Antes que un genuino servicio público, la protección civil es organización, coordinación y dirección de un aparato administrativo plural y ya en funcionamiento, al que eventualmente pueden sumarse servicios privados capaces de contribuir a la superación de la crisis. Y eso bien poco o nada tiene que ver con un servicio público que se presta por la Administración Pública competente a través de una organización *ad hoc*. La protección civil, es, en definitiva, la articulación coherente de todos los medios y recursos útiles para afrontar las catástrofes y restaurar el tejido social y económico dañado, la coordinación de los mismos y la elaboración y aprobación de los planes que diseñan las actuaciones de prevención, las intervenciones operativas y los comportamientos de la población. Compárese con cualquier servicio público propiamente dicho y se apreciará que si hay algún parecido es por simple coincidencia, independientemente de que, al igual que los servicios públicos propiamente dichos deben prestarse de formar regular y continua, la acción pública en materia de protección civil obedezca también a la idea de continuidad en la medida en que no implica solo la respuesta operativa y restauradora en caso de catástrofe o emergencia, sino también un hacer constante que se traduce en funciones de prevención y de planificación<sup>12</sup>. No obstante, es probable que la aplicación de la noción de servicio público a la protección civil tenga alguna utilidad, siquiera no de orden conceptual. La de poner de relieve que hablamos de una acción cuya responsabilidad pertenece a los poderes públicos y que las iniciativas privadas únicamente caben bajo el control, dirección y supervisión de aquellos. Esto es, que son las Administraciones Públicas competentes quienes adoptan y ejecutan las decisiones funda-

\*\*\*\*\*

- 12 A este propósito, es sintomático que las leyes autonómicas de protección civil eludan el concepto de servicio público. Estas leyes ponen el acento en los *servicios de toda clase* que intervienen en la protección civil y tienden a configurar jurídicamente como servicio público de titularidad autonómica únicamente al de atención de llamadas de urgencias o emergencias al número telefónico 112, lo que tiene sentido pues en este caso se trata de una prestación pública claramente identificada, que requiere una organización específica o singular y que puede prestarse directa o indirectamente. Pero evitan aplicar la etiqueta del servicio público a la protección civil, bajo la que esta parcela tan compleja de la acción pública no se siente cómoda.

mentales, sin perjuicio de que la colaboración privada sea admisible o necesaria. Desde esta perspectiva, el concepto de servicio público suministra un apoyo plástico a la idea de que la función de protección civil es indeclinablemente pública, a pesar de que técnicamente sea discutible el acierto de su aplicación a la misma.

¿Significa todo ello que la exigencia legal de prestar el servicio obligatorio de protección civil en los municipios de más de 20.000 habitantes no puede ser objeto de precisión alguna? De la norma se infiere que en tales núcleos las facultades municipales en materia de protección civil deben ser más extensas y profundas que en los demás, amén de que normalmente estarán en condiciones de asumir con eficacia mayores responsabilidades, pero no está claro qué diferencias deben existir entre los municipios de más de 20.000 habitantes y los de censo inferior por la sencilla razón de que no sabemos cuál es el contenido esencial funcional del servicio de protección civil. Intuitivamente, podemos afirmar que lo lógico será que aquellos municipios cuenten con un plan propio de protección civil y con una estructura administrativa estable de gestión de emergencias, pero nada hay completamente seguro en este terreno.

B) La reforma de la LBRL hecha por la LRSAL ha suprimido el inciso *o asociados* que antes figuraba en la primera frase del art. 26, pues el precepto disponía que los servicios obligatorios podían prestarse por el municipio individualmente o en asociación con otros. Dado el tenor actual de la norma, ¿acaso hay que entender que los municipios no pueden asociarse para prestar los servicios obligatorios, entre ellos los de protección civil y prevención y extinción de incendios?

A mi juicio, en absoluto han cambiado las cosas. Al hilo de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Undécima LRSAL<sup>13</sup>, la STC 41/2016 ha indicado que el régimen de las mancomunidades permanece sustancialmente inalterado tras la reforma que esa Ley introduce en la Básica de Régimen Local y que dicha Disposición viene a delimitar «los servicios que admiten la mancomunidad como forma de gestión compartida», que son «los reconducibles a las materias enumeradas en los arts. 25 y 26 LBRL». Por lo tanto, y con independencia de que bajo la reforma de la legislación básica lata o no una cierta prevención frente a las mancomunidades de municipios y de que el legislador haya pretendido ex-

.....

13 Según esta Disposición, las mancomunidades debían adaptar en el plazo de seis meses sus estatutos a lo previsto en el art. 44 LBRL, señalándose que las competencias de estos entes locales «estarán orientadas exclusivamente a la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que sean necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias o prestar los servicios enumerados en los artículos 25 y 26» LBRL.

cluir la prestación asociada de actividades distintas a las que aquellos preceptos señalan, es claro que las mancomunidades pueden constituirse para la prestación asociada de los servicios de protección civil y de prevención y extinción de incendios, exactamente igual que antes. No en vano el art. 44.1 LBRL sigue disponiendo que «[s]e reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia»; por lo demás, la legislación autonómica de régimen local contempla la posibilidad aun tras las modificaciones introducidas posteriormente a la entrada en vigor la LRSAL.

De igual manera, no cabe negar la utilización de otras fórmulas de prestación supramunicipal de los servicios previstas en la legislación autonómica, como sucede con las comarcas<sup>14</sup> o las áreas metropolitanas<sup>15</sup>; por no hablar de los consorcios, figura sobre la que existen diversos pronunciamientos judiciales que analizan su naturaleza jurídica al hilo de los constituidos para la prestación del servicio de extinción de incendios<sup>16</sup>.

C) Hasta la reforma hecha por la LRSAL, el art. 26.2 LBRL contemplaba la posibilidad de que los municipios solicitaran de la comunidad autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos «cuando, por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento».

A juzgar por lo que en alguna ocasión ha señalado la Federación Española de Municipios y Provincias, parece que la implantación del servicio de preven-

.....

- 14 Por ejemplo, el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, atribuye a las comarcas aragonesas competencias propias en materia de protección civil y prevención y extinción de incendios, señalando su art. 31 en qué se traducen concretamente.
- 15 Valga como muestra que la Ley de Galicia 4/2012, de 12 de abril, dispone que el Área Metropolitana de Vigo podrá asumir la prestación de servicios de titularidad municipal en materia de prevención y extinción de incendios (art. 25).
- 16 Véase la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1999 (recurso 7268/1992), la del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos) 34/2002, de 3 de mayo (recurso 96/2001) o la del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 224/2012, de 23 de marzo (recurso 308/2012). El Preámbulo de la Ley de Administración Local de La Rioja de 2003 (modificada en 2009 y 2014) cita incluso, como experiencia muy fructífera de colaboración, el Consorcio para el Servicio de Extinción de Incendios, Salvamento y Protección Civil. Y el precepto citado en la nota precedente indica que el Área Metropolitana de Vigo y el Consorcio Provincial para la extinción de incendios podrán coordinar sus facultades en orden a una más efectiva prestación de los servicios.

ción y extinción de incendios en los municipios de más de 20.000 habitantes resulta problemática en ocasiones a pesar del escaso número de entidades obligados a ella<sup>17</sup>. Pero al margen de este dato, lo cierto es que diversas leyes autonómicas de protección civil aluden a la dispensa de la obligación de prestar el servicio de prevención y extinción de incendios e indican que bien la Administración autonómica (en las comunidades uniprovinciales), bien la diputación provincial o el ente equivalente asumen en tal caso la prestación, contando por supuesto con que el municipio contribuye económicamente a su financiación<sup>18</sup>. Dado lo que disponía el art. 26.2 LBRL, el mecanismo podría ser también utilizado a propósito del servicio de protección civil.

Pero sucede que, en la actualidad, la LBRL no registra la posibilidad de solicitar la dispensa de los servicios obligatorios. Regula la función coordinadora de la provincia en la prestación de diversos servicios obligatorios en los municipios de menos de 20.000 habitantes y contempla que, en los mismos municipios, las diputaciones provinciales o entidades equivalentes asuman la prestación del servicio de prevención y extinción de incendios si aquellos no lo hacen [art. 36.1.c)], pero la solicitud de dispensa ha desaparecido formalmente. Esto hace que nos preguntemos por si hay que entender que el legislador básico ha pretendido eliminar la posibilidad de solicitar y obtener la dispensa de la prestación de los servicios obligatorios, pregunta que es relevante a nuestros efectos por razones que no es necesario pormenorizar.

A tal efecto, es de recordar que la LBRL sigue disponiendo que la asistencia de las diputaciones o entidades equivalentes se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios municipales obligatorios, sin precisión alguna acerca de su población por lo que no habría por qué excluir

.....

17 Esa es la idea que se desprende de la quinta de las Resoluciones en materia de protección civil adoptadas por la VIII Asamblea General de la FEMP en noviembre de 2003. Dice lo siguiente: «[l]a FEMP a sabiendas de que los Municipios de más de 20.000 habitantes tienen asumida la competencia de la gestión de los Servicios de Extinción de Incendios y consciente de que en algunos casos estos servicios no se prestan con la calidad necesaria que requiere un servicio de seguridad, considera que se debe dejar abierta la opción de que los Municipios que así lo decidan deleguen esta competencia de prestación del Servicio de Extinción de Incendios hacia otra entidad local territorial o incluso hacia un ámbito superior de la Administración, a efectos de optimizar los recursos y garantizar un mayor grado de protección y seguridad de las personas y de los bienes en su conjunto».

18 Sobre la contribución financiera del municipio, véase la extensa Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de octubre de 2010 (recurso 4092/2009) relativa a la tasa girada al Ayuntamiento de Coslada por la cobertura por la Comunidad de Madrid del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamento.

a los de más de 20.000 habitantes (art. 26.3); o que el art. 31.2.a) afirma, como antes de la LRSAL, que son fines propios y específicos de la provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales y, en particular, asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, también sin alusión alguna a la población. Ello es coherente con el criterio del Tribunal Constitucional, que ha puesto de relieve que el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial constituye el núcleo de la actividad de la provincia en cuanto entidad local determinada por la agrupación de entidades municipales.

Es cierto que, en su redacción actual, la Ley Básica no parece muy proclive a que los municipios de más de 20.000 habitantes se desliguen de la obligación legal de prestar los servicios mínimos, y es incluso lógico que tal sea el enfoque correcto habida cuenta de que la presunción de que tales municipios están en condiciones de asumir la prestación no es descabellada. Pero de ahí no puede deducirse con total limpieza que la dispensa ha sido erradicada y, por ende, prohibida. Que la LBRL potencie el papel de las diputaciones (u órganos equivalentes) en relación con la prestación de los servicios obligatorios que corresponden a los municipios de menos de 20.000 habitantes y por ello no contemple la dispensa en relación a los mismos es una cosa; que de ahí se infiera que la dispensa es inviable a propósito de los servicios obligatorios en los municipios de más de 20.000 habitantes, es otra diferente.

Sin que podamos profundizar en el problema expuesto, y de forma en rigor provisional o precaria, cabe decir que la decisión acerca de la eventual dispensa de la prestación de los servicios obligatorios en los municipios de más de 20.000 habitantes está entregada al legislador autonómico y que el silencio del legislador básico no debe interpretarse como una prohibición. Al igual que sucede a propósito de la dispensa, diversas leyes autonómicas de régimen local modificadas después de la LRSAL siguen contemplando el mecanismo, lo que revela que los parlamentos respectivos no han considerado que procediera eliminarlo.

### 3. LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA DE RÉGIMEN LOCAL

No abundan las referencias de interés en las leyes autonómicas de régimen local, que habitualmente no pasan de reiterar de una forma u otra lo dispuesto en la LBRL. Esto es, que los municipios disponen de competencias en materia de protección civil, siempre en el marco de lo que dispongan las leyes aplicables, y que los municipios con población superior a 20.000 habitantes deben prestar obligatoriamente los servicios de protección civil y de prevención y extinción de incendios.



No obstante, algunas de estas leyes contienen ciertas precisiones cuyo recordatorio es pertinente ahora<sup>19</sup>. Así,

- a) La Ley de Autonomía Local de Andalucía de 2010 dispone que entre las competencias propias de los municipios se encuentran la creación, mantenimiento y dirección de la estructura municipal de protección civil, la promoción de la vinculación ciudadana a través del voluntariado de protección civil y la elaboración de programas de prevención de riesgos y campañas de información.
- b) Conforme a la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña de 2003, los municipios de más de 20.000 habitantes deben elaborar los planes básicos de emergencia municipal y los planes de actuación y planes específicos, en el caso de que estén afectados por riesgos especiales.
- c) Según la Ley municipal y régimen Local de Illes Balears de 2006, los municipios, en el marco de las leyes, tienen en todo caso competencias propias en materia de gestión de planes de protección civil y de emergencia, prevención y extinción de incendios y adopción de medidas de urgencia en caso de catástrofe.

Aunque en un plano distinto, valga la cita de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi de 2016, que sanciona el derecho de los vecinos a recibir información acerca de los riesgos naturales o tecnológicos que puedan afectar al ámbito municipal, así como, en su caso, de los planes municipales de protección civil, y que entre las obligaciones de transparencia sobre las políticas locales establece la de contener una información agregada, sucinta y clara sobre, entre otros, los servicios de seguridad pública y protección civil.

### III. LA PROTECCIÓN CIVIL MUNICIPAL EN LA LEGISLACIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL

#### 1. LA LEGISLACIÓN ESTATAL

Aunque las pretensiones del Proyecto eran otras, el texto de la LPC se mostró bastante parco en punto a las competencias de los municipios: reconoció la po-

.....

19 Téngase en cuenta, además, lo dispuesto en relación con ciudades específicas respecto de cuyas atribuciones en la materia se pronuncia el legislador autonómico. Así, el art. 138 de la Ley de Cataluña 29/1998, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el llamado *tramo autonómico* de la Carta Municipal de Barcelona; o el art. 29 de la Ley de Aragón 10/2017, de 30 de noviembre, sobre el régimen especial de municipio de Zaragoza como capital de Aragón.

sible existencia de planes municipales de protección civil, aludió a las facultades de las autoridades locales de propuesta de aplicación del plan que corresponda, contempló que las mismas autoridades podían instar la delegación en ellas de las funciones de las estatales y, en fin, atribuyó a los órganos municipales de gobierno la potestad de sancionar las infracciones a lo dispuesto en la propia LPC hasta el máximo de un millón de pesetas (6010 euros).

La cuestión no estaba, empero, completamente resuelta puesto que, por lo pronto, no se había aprobado todavía la LBRL, que se pronunciaría de la forma que ya conocemos. Además, estaba aún por esclarecer la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de protección civil, tema clave pues de él podía depender al menos en parte la dimensión de las atribuciones municipales si se llegaba a admitir que las segundas podían disponer de un amplio campo para la regulación y en consecuencia para la determinación de lo que los municipios podían hacer.

A día de hoy, reina una claridad superior y, en términos generales, sabemos con cierta precisión a qué atenernos. A ello ha contribuido el desarrollo legislativo autonómico, que propicia las respuestas que expondremos en el apartado siguiente. De momento, quedémonos con lo que se desprende de la legislación estatal.

A) La disposición de cabecera es, huelga decirlo, la LSNPC, poco pródiga en reconocer o atribuir competencias a los entes municipales, lo que no carece de lógica habida cuenta de que su propósito principal es establecer el Sistema Nacional de Protección Civil en cuanto «instrumento esencial para asegurar la coordinación, la cohesión y la eficacia de las políticas públicas de protección civil» y regular las competencias de la Administración General del Estado (art. 1.2). Salvando ciertos aspectos (derechos y deberes de los ciudadanos, definición general de las actividades en que se plasma la protección civil, establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación entre Administraciones públicas), la Ley no pretende asentar modelo alguno de universal aplicación, motivo por el que se comprende que sea más bien escueta en lo que a las competencias municipales se refiere.

A partir de ahí, ¿qué normas de la LSNPC debemos recordar ahora?

- El art. 14.2 menciona los *planes territoriales* de protección civil de ámbito local, planes que, como todos los de esta clase, se elaboran para hacer frente a los riesgos innominados de emergencia que puedan presentarse en el territorio; en nuestro caso, de un municipio. Junto a los planes territoriales, el art. 15 se refiere a los especiales, cuya finalidad es hacer

frente a riesgos específicos (inundaciones, terremotos, incendios forestales, accidentes tecnológicos o industriales, etc.), pero las entidades locales quedan al margen de ellos pues únicamente pueden ser aprobados por el Estado o por las comunidades autónomas; en este punto, la LSNPC mantiene el criterio de la normativa precedente, si bien admite la participación de las entidades locales en los planes especiales relativos al riesgo nuclear y a la protección de la población en caso de conflicto bélico, planes estos de competencia siempre estatal, aunque no especifica en qué se puede traducirse la participación local pues deberá establecerse en la Norma Básica de Protección Civil que se apruebe.

- El art. 19.1 dispone que el Estado colaborará con las comunidades autónomas y con las entidades locales «facilitando los recursos humanos y materiales disponibles en caso de emergencias que no hayan sido declaradas de interés nacional, en los términos que se acuerden en el Consejo Nacional de Protección Civil». El precepto reconoce, así, la competencia de los entes locales en el ámbito de la protección civil, aunque no incorpora precisión alguna acerca de lo que los mismos pueden hacer.
- Se contempla la presencia de la Administración local en la Comisión de Coordinación que se constituya para la coordinación y seguimiento de las medidas adoptadas por la Administración General del Estado tras la declaración de *zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil* (art. 25). Téngase en cuenta que expresión *emergencia de protección civil* no es sinónima de emergencia sin más, como claramente se desprende del art. 2.5 LSNPC<sup>20</sup>.
- Se prevé que una persona, designada por la Federación Española de Municipios y Provincias, forme parte del Consejo Nacional de Protección Civil, configurado 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» (art. 39).

.....

20 Según este precepto, *emergencia de protección civil* es una 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».

- La Disposición Adicional novena se refiere a los alcaldes para afirmar que «serán competentes para la resolución de los procedimientos sancionadores en el ámbito de protección civil de acuerdo con lo previsto en la legislación específica que les sea aplicable».
- Aunque no se trata de una cuestión atinente a las atribuciones municipales en materia de protección civil, mencionemos que el art. 24 contiene referencias de interés.

En primer lugar, determina que, en los términos que apruebe el Consejo de Ministros y cuando se declare una zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil, pueden acordarse compensaciones a las corporaciones locales por gastos derivados de actuaciones inaplazables y subvenciones por daños en infraestructuras municipales.

El segundo lugar, contempla exenciones de la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y reducción en el Impuesto sobre Actividades Económicas en determinadas circunstancias<sup>21</sup>. Lógicamente, los beneficiarios de las medidas son los contribuyentes –quienes pueden pedir incluso la devolución de las cantidades ingresadas si tuvieran derecho a ellas y hubieren satisfecho ya los recibos correspondientes al ejercicio fiscal en el que haya acaecido la emergencia–, pero es notorio que la aplicación de estas exenciones y reducciones afecta a los ingresos municipales. Por ello, el art. 24.2.a), 6º determina que la disminución de los ingresos que tenga lugar como consecuencia de la aplicación de las medidas referidas será compensada con cargo a los Presupuestos Generales del Estado de conformidad con lo establecido en el art. 9 de la Ley de Haciendas Locales.

.....

- 21 Se prevé la exención de la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, correspondiente al ejercicio presupuestario en el que haya acaecido la emergencia que afecte a viviendas, establecimientos industriales, turísticos y mercantiles, explotaciones agrarias, ganaderas y forestales, locales de trabajo y similares, cuando hayan sido dañados y se acredite que tanto las personas como los bienes en ellos ubicados hayan tenido que ser objeto de realojamiento total o parcial en otras viviendas o locales diferentes hasta la reparación de los daños sufridos, o los destrozos en cosechas constituyan siniestros no cubiertos por ninguna fórmula de aseguramiento público o privado. En cuanto a la reducción en el Impuesto sobre Actividades Económicas correspondiente al ejercicio presupuestario en el que haya acaecido la emergencia, beneficiará a las industrias de cualquier naturaleza, establecimientos mercantiles, turísticos y profesionales, cuyos locales de negocio o bienes afectos a esa actividad hayan sido dañados, siempre que hubieran tenido que ser objeto de realojamiento o se hayan producido daños que obliguen al cierre temporal de la actividad; la reducción será proporcional al tiempo transcurrido desde el día en que se haya producido el cese de la actividad hasta su reinicio en condiciones de normalidad, ya sea en los mismos locales o en otros habilitados al efecto.

B) Al margen de la LSNPC, diversas disposiciones estatales contienen alusiones al papel de las entidades municipales (o locales, en general) en la protección civil. Así, y sin ánimo de exhaustividad,

- El art. 53.1.f) LOFCS indica que los cuerpos de policía local deben ejercer la función siguiente: «[l]a prestación de auxilio, en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil».
- La Disposición Final segunda de la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia (Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo) señala que

Las entidades locales podrán dictar, dentro del ámbito de sus competencias y en desarrollo de lo dispuesto con carácter mínimo en esta Norma Básica de Autoprotección, las disposiciones necesarias para establecer sus propios catálogos de actividades susceptibles de generar riesgos colectivos o de resultar afectados por los mismos, así como las obligaciones de autoprotección que se prevean para cada caso. En particular, podrán extender las obligaciones de autoprotección a actividades, centros, establecimientos, espacios, instalaciones o dependencias donde se desarrollan actividades no incluidas en anexo I de la Norma Básica de Autoprotección, así como desarrollar los procedimientos de control e inspección de los planes de autoprotección.

De acuerdo con ello, las entidades locales pueden ampliar en diversas direcciones las previsiones de esa Norma Básica.

- Conforme al art. 5 de la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, son agentes del Sistema de Protección de Infraestructuras Críticas, las corporaciones locales a través de la asociación de entidades locales de mayor implantación a nivel nacional.
- Y, en fin, según el art. 6.1.d) del Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (BOE de 20 de octubre), se consideran autoridades competentes a los efectos de la disposición *los municipios u otras entidades locales, en su caso*, para realizar diversas tareas relacionadas con la planificación y otras<sup>22</sup>.

.....

22 En concreto, 1) colaborar con los órganos competentes de la comunidad autónoma, en la elaboración de los planes de emergencia exterior que afecten a su término municipal, aportando la información que sea necesaria, en la que se incluirán los datos relativos a censos de población, cartografía municipal, identificación de vías de evacuación, organización de la pro-

## 2. LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

Las leyes autonómicas de protección civil y emergencias suelen afrontar el tema de las atribuciones municipales en este sector de la acción pública mediante la enumeración de las funciones y cometidos que corresponden a estos entes locales; es particularmente importante que el legislador autonómico los delimite con precisión suficiente toda vez que la tarea está prácticamente entregada a él, a salvo de lo que se sigue de la legislación básica de régimen local.

Con ánimo meramente ilustrativo, señalemos que es habitual que las leyes autonómicas atribuyan a los municipios competencias y facultades para, entre otras cosas,

- Elaborar y aprobar planes territoriales de protección civil.
- Crear o promover la creación de una estructura municipal de protección civil.
- Elaborar y mantener el catálogo de recursos movilizables.
- Ocuparse de la promoción del voluntariado de protección civil y de su organización.
- Realizar tareas de prevención y de sensibilización a la población.

Lógicamente, los listados legales de atribuciones municipales difieren y no son completamente coincidentes, pero en lo sustancial suelen recoger los extremos señalados, que son en realidad los más importantes. Ocasionalmente se incluyen otros: asegurar la difusión de los planes de protección civil, inspeccionar los recursos y servicios propios asignados a los planes municipales, velar por las exigencias de autoprotección normativamente establecidas, recoger y transmitir datos relevantes para la protección civil, etc. No faltan tampoco alusiones que en rigor son innecesarias pues claramente se deduce del ordenamiento que los municipios pueden intervenir operativamente con sus servicios propios, requerir la colaboración de los ciudadanos y empresas para cumplir las obligaciones

.....

tección civil municipal y otros equivalentes; ii) elaborar y mantener actualizado el Plan de actuación municipal o local, siguiendo las directrices de los planes de emergencia exterior, participar en la ejecución de estos últimos dirigiendo y coordinando las medidas y actuaciones contempladas en aquellos, tales como avisos a la población, activación de las medidas de protección precisas y realizar ejercicios y simulacros de protección civil; iii) aprobar el Plan de actuación municipal o local y remitirlo a la Comisión Autonómica de Protección Civil para su homologación; iv) informar de inmediato al órgano competente de la comunidad autónoma sobre los accidentes graves que se originen en su término municipal, así como de cualquier incidente que pudiera dar lugar a su desencadenamiento, con independencia de los sistemas de alerta que se determinen en el plan de emergencia exterior; v) aplicar en sus instrumentos de ordenación urbanística, los requisitos de control del uso del suelo a los que hace referencia el propio Real Decreto.

legalmente establecidas... Y, en fin, no es extraño que el elenco legal concluya con la remisión de rigor a cualesquiera otras competencias que les confiera la legislación vigente<sup>23</sup>.

En algún caso, las atribuciones municipales se enumeran tras afirmar que la participación de los municipios en las tareas de protección civil obedece a una «capacidad general de planificación y actuación» (Andalucía). Esta expresión parece que podría conectar teóricamente con la idea de una cláusula general de competencia municipal en virtud de la cual los municipios podrían hacer todo aquello de interés para la comunidad local siempre que la función no esté atribuida a otra Administración Pública. En razón de ello, la norma introduce en apariencia un matiz de relieve en el panorama dominante, pues el reconocimiento de una *capacidad general* sugiere que los municipios andaluces no están funcionalmente limitados por un elenco legal de atribuciones y agotador de las posibilidades. Sin embargo, el propio precepto desmiente esa posible interpretación puesto que, acto seguido, acota con precisión los cometidos municipales en el sector de la protección civil, que no difieren mucho de los atribuidos a los municipios en otras leyes autonómicas que no emplean una formulación tan ampulosa y aparente como la de la ley andaluza, que más bien parece vacía de contenido real.

En cambio, tiene más interés el art. 47 de la Ley de Cataluña. Su apdo. 2 dice que corresponde a los plenos de los ayuntamientos aprobar el plan básico de emergencia municipal, los planes específicos municipales, los planes de actuación municipal y cualquier otro instrumento de planificación de protección civil de ámbito municipal, crear la Comisión Municipal de Protección Civil y las demás funciones que les otorgue la legislación vigente. Y el apdo. 1 precisa lo siguiente:

Los municipios son las entidades básicas de la protección civil en Cataluña y disponen de capacidad general de actuación y planificación en la materia. Ejercen las

.....

23 La Ley de Aragón 30/2002 dispone en su art. 49 que los municipios elaboran y ejecutan la política de protección civil dentro del ámbito de su competencia, correspondiéndoles: a) promover la creación de una estructura municipal de protección civil; b) elaborar y aprobar el plan municipal de protección civil; c) recoger y transmitir datos relevantes para la protección civil; d) elaborar el catálogo de recursos movilizables del plan municipal de protección civil; e) elaborar y ejecutar programas municipales de previsión y prevención, promoviendo a tal fin campañas de concienciación y sensibilización de la población, divulgando las medidas de autoprotección y realizando prácticas y simulacros de protección civil; f) promover la creación de organizaciones de voluntariado en el término municipal. El precepto reitera que «corresponde a los municipios de más de veinte mil habitantes de derecho, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de régimen local, la creación, organización y mantenimiento de servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento». El art. 50 enumera las competencias de las comarcas.

funciones que les atribuye esta Ley y cualquier otra que, sin contravenirla, resulte necesaria en el ámbito de su colectividad para la protección de las personas, los bienes y el medio ambiente ante situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidades públicas.

El precepto recupera para los municipios de Cataluña la condición de *entidades básicas* en la protección civil, que a todos los españoles asignaba el Proyecto de la que sería la LPC de 1985 antes de que la Ponencia aceptara una enmienda que trastocó el régimen de las competencias municipales, adelgazando sustancialmente las inicialmente atribuidas. Ahora bien, a la vista de la supresión en la LBRL de la cláusula general de competencia antes prevista en el art. 25.1 puede plantearse la cuestión de si esa apelación legal a la «capacidad general de actuación y planificación» de los municipios en la materia es o no conforme con los designios del legislador básico.

#### IV. ANÁLISIS DE ALGUNAS ATRIBUCIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL

Expuesto el marco normativo, procede comentar en qué se traducen las competencias municipales en materia de protección civil, qué funciones y servicios las plasman práctica y concretamente. No se trata en absoluto de pasar revista a todos y cada uno de los cometidos a través de los cuales los municipios ejercen competencias en este sector de la actividad administrativa sino de hacer referencia a los que revelan o manifiestan mejor que otros el papel de estas entidades locales en el ámbito de la protección civil, al menos en términos generales y siempre a la vista de lo dispuesto en las normas. Quedan fuera de campo las atribuciones de los alcaldes, acreedoras de un estudio específico que no es momento de acometer<sup>24</sup>.

\*\*\*\*\*

24 El papel de los alcaldes gira sobre todo en torno a la competencia que les asigna el art. 21.1, m) LBRL para «[a]doptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediatamente al Pleno». Pueden verse al respecto, por ejemplo, las SsTS de 23 de septiembre de 1991 (recurso 2068/1989), de 19 de diciembre de 1991 (recurso 453/1990), de 29 de marzo de 1996 (recurso 7431/1994), de 5 de diciembre de 2001 (recurso 5801/1996), o de 21 de octubre de 2003 (recurso 8422/1998). En relación con los alcaldes de los tan impropriadamente llamados *municipios de gran población*, el art. 124.4.h) LBRL se pronuncia de forma diferente a como lo hace el precepto citado pues les permite «[a]doptar las medidas necesarias y adecuadas en caso de extraordinaria y urgente necesidad, dando cuenta inmediatamente al Pleno». Aunque la cuestión es discutida y es cierto que el tenor de los dos preceptos es distinto, no se me alcanza la razón que pueda fundamentar que el presupuesto de



## 1. ESTRUCTURAS MUNICIPALES DE PROTECCIÓN CIVIL

Ya hemos comentado que calificar legalmente a la protección civil como un servicio público no es técnicamente muy acertado pues la protección civil es, antes que otra cosa, un conglomerado de funciones de prevención, operativas, de rehabilitación y restauración en las que intervienen una pluralidad de servicios administrativos (e incluso algunos privados), cuya actuación debe estar debidamente programada y coordinada. Eso tiene poco que ver con el concepto de servicio público, cuyo empleo en este ámbito puede no obstante explicarse por su aptitud para representar plásticamente la idea de ser los poderes públicos los responsables últimos de una función íntimamente relacionada con la seguridad de las personas y de los bienes.

Ahora bien, ello no obsta a que los municipios cuenten con una estructura administrativa de protección civil más o menos compleja pues si disponen de competencias en la materia es lógico que las mismas se canalicen organizativamente de alguna forma. Esto es sin duda predicable de los municipios obligados, *ex art. 26 LBRL*, a prestar el servicio de protección civil, pero en cierta medida también de los demás en tanto en cuanto todos ellos han de poseer y ejercer competencias concretas en el sector. Si las tienen, y deben tenerlas según el *art. 25.2 LBRL*, es razonable pensar que puede ser necesaria alguna estructura organizativa puesta al servicio de su ejercicio armónico y coordinado.

Tal es el planteamiento asumido por diversas leyes autonómicas que, entre las atribuciones de los municipios en materia de protección civil, sitúan en primer lugar la de crear, promover u organizar la estructura administrativa pertinente (leyes de Andalucía, Aragón, Islas Baleares, Navarra, La Rioja, País Vasco, Valencia), si bien en alguna ocasión con la precisión nada desdeñable de supeditar la creación y organización de tal estructura a que el municipio cuente con un plan territorial propio (Cantabria), requisito que restringe sobremanera las posibilidades, como veremos algo más adelante.

Sin entrar en disquisiciones acerca de qué tipo de estructura puede tratarse, estimo que su necesidad real cobra únicamente sentido si el municipio dispone de servicios operativos cuya actuación requiere una cuidada coordinación y cuyos componentes deben saber anticipadamente cómo comportarse llegado el

.....

hecho que desencadena la actuación unilateral del alcalde difiera según que el municipio sea de *gran población* o no. Al margen de la legislación de régimen local, las leyes autonómicas de protección civil y emergencias suelen referirse a los alcaldes como las máximas autoridades de protección civil en el término municipal y con frecuencia especifican sus potestades sancionadoras, generalmente limitadas a la imposición de multas.

caso. En tal caso, parece conveniente y necesario que dentro de la organización municipal exista una estructura administrativa permanente de protección civil, más o menos compleja. Y no digamos ya si el municipio dispone de un plan propio de protección civil, que es la hipótesis en la que más claramente se percibe la necesidad de una estructura semejante. Uno de los cometidos principales de los planes es facilitar la intervención coordinada de los servicios necesarios para enfrentar la emergencia y paliar sus consecuencias dañosas, sugiriendo la lógica que las funciones de coordinación debe asumirlas un órgano cuya existencia no se improvisa; remitir la creación de un órgano de coordinación de las operaciones a la inminencia de la catástrofe no parece la mejor de las ideas. Es cierto que la protección civil supone la activación de servicios ya existentes, pero es necesaria una estructura que asuma la gestión de las operaciones (centros de coordinación o similares) cuando las mismas se desarrollan conforme a lo previsto en un plan municipal, estructura que, obviamente, no puede improvisarse.

A este propósito, es de señalar que las Resoluciones adoptadas por la VIII Asamblea General de la Federación Española de Municipios y Provincias (Madrid, 21, 22 y 23 de noviembre de 2003) que se refieren a la protección civil vinculan estrechamente las estructuras y servicios municipales del ramo al hecho planificador. Así, la primera de ellas contiene el párrafo siguiente: «[l]a FEMP considera necesario [...] dotar de las consignaciones presupuestarias necesarias para que las Entidades Locales puedan establecer de forma adecuada las estructuras necesarias para dar respuesta eficaz a los riesgos de catástrofe o calamidad pública, desarrollando e implantando los correspondientes planes de Protección Civil». Y algo más adelante: «[l]a FEMP impulsará la creación, desarrollo e implantación en los Ayuntamientos de los respectivos servicios de protección civil basados en el modelo de formación teórica de sus componentes para llevar a cabo las funciones de planificación y coordinación recogidas en la legislación vigente que permitan la elaboración de los correspondientes Planes Básicos y Especiales de Emergencia Municipal».

Abunda en la conexión entre unas estructuras municipales de protección civil propiamente dichas y la existencia de planes municipales el art. 4 de la formalmente vigente NBPC, pues exige que los planes territoriales (todos ellos, también los municipales), además de determinar la figura de su Director –que es a quien corresponde la dirección de todas las operaciones que deben realizarse– contemplen el establecimiento de un Centro de Coordinación Operativa, con funciones de dirección y coordinación de todas las actividades y que disponga de un sistema de enlace con el Centro homónimo de la Administración en que se integre el Plan. La finalidad de estos centros es organizar y coordinar las actividades de todos los servicios cuyo concurso es necesario en caso de emergencia, siendo obvio que han de estar bien rodados y en funcionamien-

to constante en previsión, justamente, de que su actuación llegue a ser necesaria por darse una causa justificativa de la activación del plan municipal. No en vano alguna ley autonómica se refiere a ellos indicando que prestan un servicio permanente.

En este mismo apartado conviene aludir a las *comisiones municipales de protección civil*, que recuerdan a las juntas locales de seguridad previstas en el art. 54 LOFCS, que pueden constituirse en los municipios que disponen de cuerpo de policía propio y tienen como misión «establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su ámbito territorial». De ellas ha dicho la STS de 21 de febrero de 2012 (recurso 505/2010) que «son órganos potestativos, [que] carecen de facultades decisorias o vinculantes para la corporación y [que], aun pudiendo quedar integradas en la Corporación en virtud de lo dispuesto en el art. 22.2 de la Ley 30/1992 [de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común], no dejan de ser órganos de colaboración interadministrativa de carácter complementario»<sup>25</sup>. La misma o parecida caracterización parece convenir a las comisiones municipales de protección civil.

Ahora bien, mientras que la regulación de las juntas locales de seguridad corresponde, salvo excepciones, al Estado<sup>26</sup>, la de las comisiones municipales de protección civil está al alcance de las comunidades autónomas dado que todas ellas tienen competencias en la materia, por lo que será en consecuencia necesario buscar en la legislación autonómica las referencias pertinentes. A este propósito, las leyes de Cantabria, Galicia y Cataluña ofrecen información acerca de estos órganos y sus funciones, mayoritariamente consultivas, deliberante, de informe, propuesta, asesoramiento y supervisión.

¿Y qué sucede en las comunidades autónomas cuyas leyes nada dicen acerca de las comisiones municipales de protección civil o, simplemente, no dispo-

.....

25 El precepto que cita la Sentencia se corresponde con el art. 15.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, relativo a los órganos colegiados de las distintas Administraciones públicas en que participen organizaciones representativas de intereses sociales y a los compuestos por representaciones de distintas Administraciones públicas, órganos que, dice, «quedarán integrados en la Administración Pública que corresponda, aunque sin participar en la estructura jerárquica de esta, salvo que así lo establezcan sus normas de creación, se desprenda de sus funciones o de la propia naturaleza del órgano colegiado».

26 El Real Decreto 1087/2010 no se aplica, como en el mismo se especifica, «a las Comunidades Autónomas con Cuerpo de Policía propio, con competencia para la protección de las personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, ni a los municipios con regulación especial reflejada en ley estatal o autonómica».

nen de leyes reguladoras de este sector de actividad? En estos casos, cabe aceptar que los propios reglamentos municipales contemplen la figura. Recuérdese a este propósito que el art. 3.3 del Real Decreto 1378/1985, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, dispone que los municipios podrán ejecutar las acciones en materia de protección civil allí previstas «con la asistencia de la correspondiente Comisión de Protección Civil, cuya organización y funcionamiento podrán establecer en el ejercicio de la potestad de autoorganización» que les atribuye la LBRL. Es cierto que ese Decreto disciplina situaciones en las que no hay planes de protección civil, pero el criterio señalado obedece a principios de validez general.

En efecto. Aunque la STC 214/1989, de 21 de diciembre, ha afirmado que las leyes autonómicas prevalecen sobre los reglamentos orgánicos locales en lo que a la determinación de los órganos complementarios se refiere, si las leyes guardan silencio es necesario reconocer a tales reglamentos un margen de maniobra en la materia. No se opone a ello que el art. 20.3 LBRL remita a las leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local la posibilidad de que los municipios se doten de una organización complementaria pues si aquellas no limitan taxativamente los órganos municipales complementarios que pueden existir o simplemente no se pronuncian al respecto, no hay razón que impida que los municipios que lo consideren oportuno se doten de una comisión propia de protección civil. Dicho sea esto sin perjuicio de que no tenga demasiado sentido que se creen comisiones municipales de protección civil si no hay un plan municipal que aplicar.

## 2. PLANES MUNICIPALES DE PROTECCIÓN CIVIL

De igual forma que sucede en tantos otros ámbitos de la acción pública, en el de la protección civil los planes ocupan un lugar auténticamente central, hasta el punto de que son el eje en torno al que gira todo el sistema. Tanto la LPC como la LSNPC contemplan la existencia de planes territoriales y de planes especiales –estos en relación con riesgos específicos como inundaciones, terremotos, fenómenos meteorológicos adversos, incendios forestales, accidentes químicos, biológicos, nucleares, etc.–, indicándose en el art. 15.2 de la norma vigente que los primeros «se elaboran para hacer frente a los riesgos de emergencia que se pueden presentar en el territorio de una Comunidad Autónoma o de una Entidad Local», siendo aprobados «por la Administración competente, autonómica o local, de conformidad con lo previsto en su legislación específica».

Habida cuenta del postulado general al que obedece la determinación de las competencias municipales, las leyes deben especificar qué municipios disponen de atribuciones planificadoras en materia de protección civil. Dado que la LS-

NPC nada dice al respecto, la respuesta hay que buscarla, nuevamente, en la legislación autonómica.

Legislación autonómica en la que es habitual la afirmación de que entre las competencias municipales figura la de elaborar el plan territorial correspondiente. Ahora bien, las leyes se refieren generalmente a esta atribución en cuanto representativa de una capacidad de actuación y no como una obligación que los municipios deben cumplimentar. Digamos que se admite que todos ellos pueden dotarse de un plan territorial de protección civil, pero no que todos tienen que hacerlo pues, salvando alguna excepción (Valencia), las leyes determinan qué municipios están obligados a planificar.

Esa restricción no carece de fundamento. Si los planes señalan los fines a alcanzar y establecen la intervención de los servicios que reclama su ejecución, si no hay recursos municipales movilizables en caso de emergencia, catástrofe o calamidad pública, un plan territorial municipal de protección civil resulta ser un instrumento de muy poca utilidad real e incluso completamente innecesario. Es cierto que la puesta en práctica de un plan de protección civil puede y suele requerir la intervención de recursos y servicios de administraciones diferentes a la directamente responsable de aquel, pero no tiene sentido disponer de un plan municipal de protección civil si su ejecución depende mayoritariamente del concurso de servicios y recursos no municipales. La activación de un plan territorial municipal debe suponer la intervención de servicios municipales, sin perjuicio de que otros puedan colaborar; si tales servicios no existen o son muy reducidos, cabe preguntarse por el fundamento que puede tener un plan de esta naturaleza. De ahí que, sin mengua de reconocer a todos los municipios capacidad de planificación, sea razonable que se especifique que únicamente sobre algunos de ellos recae legalmente la obligación de elaborar y aprobar un plan territorial de protección civil.

Y en este punto las leyes autonómicas se pronuncian de modo similar, dándose entre ellas un alto grado de coincidencia. Como regla, establecen que los municipios con una población de más de 20.000 habitantes de derecho están obligados a disponer de un plan territorial de protección civil. Es muy probable que la fijación del listón poblacional esté relacionada con que, según el art. 26 LBRL, en estos municipios tienen que existir servicios de protección civil y de prevención y extinción de incendios; y es completamente seguro que comporta una drástica reducción del número de municipios que *deben* planificar, que ronda aproximadamente el 5% de los existentes en el territorio nacional aunque en ellos vive más o menos el 70% de la población, por lo que la proporción de personas que residen en localidades que tienen que contar con un plan municipal de protección civil es muy elevada.

Ahora bien, el factor poblacional no es el único que se considera. Así, se exige que los municipios sujetos a riesgos particulares (por su situación geográfica, por la actividad industrial en ellos realizada, etc.) cuenten con un plan territorial de protección civil. Ahora, la obligación está relacionada con la exposición del municipio a un riesgo que puede desencadenar una emergencia de protección civil. Es evidente que tiene que estar acreditado de alguna manera, normalmente a partir de lo que resulte de la elaboración de mapas, catálogos o inventarios de riesgos; si tales documentos no existen o aun existiendo no contemplan un municipio en particular, parece lógico pensar que la consideración de *municipio de riesgo* debe provenir de una decisión formalizada y debidamente motivada.

Asimismo, se contempla que los llamados *municipios turísticos* tienen que elaborar un plan territorial de protección civil, circunstancia que no carece de lógica en la medida en que suelen ser lugares cuya población de hecho se multiplica estacionalmente. Aludidos con carácter general en el art. 30 LBRL –junto a otros cuyas características hagan aconsejable que las leyes autonómicas establezcan regímenes especiales para ellos–, es obviamente preciso identificar qué municipios deben ser considerados turísticos en el ámbito de cada una de las comunidades autónomas pues de ello dependerá que estén sujetos a la obligación de contar con un plan territorial de protección civil. Alguna ley de ramo define qué se entiende por tales a los efectos de su aplicación<sup>27</sup>, pero lo habitual será tener que acudir a la legislación de régimen local o a la reguladora de los recursos y de las actividades turísticas para averiguar cuándo un municipio es turístico y tiene en consecuencia la obligación de elaborar y aprobar un plan territorial de protección civil<sup>28</sup>.

.....

- 27 Así, la Ley de Baleares establece que es turístico aquel municipio en que el número de plazas hoteleras, añadido a los aforos autorizados de los establecimientos que constituyen su oferta turística complementaria, es superior a la población inscrita en el padrón municipal de habitantes.
- 28 Sea como fuere, la imposición legal de planificar que sujeta a ciertos municipios al margen de su población nos devuelve al tema antes comentado de los medios y recursos al alcance de la entidad local. Pensemos por ejemplo en muchos municipios turísticos, que no disponen de servicio de prevención y extinción de incendios o cuyos cuerpos de policía, si los tienen, son ciertamente exigüos. Si, por razones cuya justificación no puede ponerse en duda, las leyes de las comunidades autónomas exigen que municipios que carecen de servicios de protección civil o de prevención y extinción de incendios aprueben un plan territorial, ha de preverse la inmediata puesta a disposición de los servicios no municipales que sean precisos en caso de catástrofe o emergencia para la debida ejecución del plan; e incluso podría contemplarse la necesidad de disponer de algunos recursos propios como, por ejemplo, una agrupación de voluntarios de protección civil debidamente formada y dotada.

Por lo demás, no es suficiente con contemplar que ciertos municipios están obligados a disponer de un plan territorial de protección civil. Además de las oportunas precisiones relativas a la asistencia técnica o de otra naturaleza que las instituciones autonómicas o provinciales pueden y deben prestar en caso necesario, es conveniente aclarar qué sucede si el municipio incumple la obligación legal de planificar. A este respecto, no parece mala fórmula la prevista en algunas leyes, que contemplan la sustitución de la entidad local por la Administración autonómica en caso de incumplimiento de la obligación municipal de elaborar y aprobar (o modificar) el plan de protección civil, previo requerimiento (que es algo más que un simple recordatorio de que la obligación debe cumplirse pues si es desatendido se activa el mecanismo sustitutorio) y dejando claro que la Administración autonómica actuará a costa de la entidad local incumplidora.

Llegados hasta aquí, señalemos que de la LSNPC se deduce que los únicos planes municipales posibles son los territoriales que, como todos los de su clase, no se refieren a riesgos concretos; a los de esta naturaleza (emergencias nucleares, riesgos sísmicos, químicos, de inundación, etc.) atienden los llamados *planes especiales* que, según aquella Ley, únicamente pueden ser estatales o autonómicos, con la excepción de los relativos al riesgo nuclear y a la protección de la población en caso de conflicto bélico que son en todo caso de competencia estatal, sin perjuicio de la participación en los mismos de las Administraciones autonómicas y locales. En lo sustancial, esto era ya así al amparo de la LPC y de la NBPC. No obstante, la propia normativa estatal contempla la existencia de planes de actuación municipales o de planes especiales de actuación municipal en relación con ciertos riesgos específicos<sup>29</sup>.

No está claro cómo se cohonestan estos planes con el criterio legal que, antes y ahora, limita a los de naturaleza territorial los que pueden elaborar y aprobar los municipios. Todo indica que, llámense como se llamen, no difieren mucho de los planes especiales si es que difieren realmente en algo. No estoy diciendo que no deban existir, sino que su previsión en disposiciones de carácter general puede ser controvertida desde la estricta perspectiva del sistema de las fuentes del Derecho; si la Ley estatal restringía y restringe los planes municipa-

.....

29 Así, por ejemplo, el Real Decreto 387/1996, por el que se aprueba la Directriz Básica de protección civil ante el riesgo de accidentes en los transportes de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril; el Real Decreto 1196/2003, de 19 de septiembre, por el que se aprueba la Directriz Básica de protección civil para el control y planificación ante el riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas; el Real Decreto 1564/2010, de 19 de noviembre, por el que se aprueba la Directriz Básica de planificación de protección civil ante el riesgo radiológico; o el Real Decreto 893/2013, de 15 de noviembre, por el que se aprueba la Directriz Básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales.

les a los territoriales, ¿está al alcance del reglamento estatal disponer la existencia de planes municipales de otra clase? Sea como fuere, que el propio Estado contemple planes municipales no territoriales hace que no resulte extravagante que el Derecho autonómico haya incrementado las posibilidades planificadoras de las entidades locales. Y así, se advierte que alguna legislación autonómica, como la de Cataluña, contempla planes municipales que no son propiamente territoriales en el sentido que la expresión tenía y tiene en la legislación.

Mencionemos, por último, que en el sistema de LPC era imprescindible que los planes municipales fueran homologados por la Comisión de Protección Civil de la respectiva comunidad autónoma, sin que pudieran aplicarse hasta que la homologación se produjera. El mecanismo obedecía a una idea que Sebastián Martín-Retortillo resumió gráficamente con la expresión *planificación en cascada*: los planes de ámbito territorial inferior debían integrarse en los de ámbito territorial superior, de ahí la necesaria homologación autonómica de los municipales, prevista específicamente en las leyes del ramo. Sin embargo, la LSNPC no solamente no alude al mecanismo de la homologación de los planes sino que, dice su Exposición de Motivos, lo suprime «por otro más adecuado a la distribución competencial». Y únicamente dispone que los planes estatales y autonómicos deben «ser informados por el Consejo Nacional de Protección Civil a los efectos de su adecuación al Sistema Nacional de Protección Civil» (art. 14.3), si bien todos los planes de protección civil se integrarán en el registro informatizado de la Red Nacional de Información sobre Protección Civil (art. 9.2)<sup>30</sup>.

.....

- 30 La STC 58/2017, de 11 de mayo, señala que «la homologación de los planes que exigía la Ley de Protección Civil de 1985, no es asimilable al informe preceptivo pero no vinculante de la actual LSNPC»; la homologación, leemos allí, «supone, por su misma definición, la comprobación del cumplimiento obligatorio de concretas especificaciones o características (de aquí su necesaria vinculación a un contenido mínimo predeterminado). Sin embargo, el informe no vinculante no tiene la connotación de exacta verificación del cumplimiento de unos requisitos imperativos que conlleva la homologación y es por ello compatible con un objeto más genérico como, en este caso, puede ser la adecuación al Sistema Nacional de Protección Civil a que se refiere el art. 14.3 LSNPC [...]. No cabe desconocer que el preámbulo de la Ley, relevante en cuanto elemento de interpretación auténtica de la voluntad del legislador, señala a este respecto que «se suprime el mecanismo de homologación de los planes por otro más adecuado a la distribución competencial», con lo que indica que se ha querido disminuir el grado de intervención en la supervisión de los planes autonómicos». El Tribunal Constitucional no comparte el juicio del recurrente, para quien el órgano informante dispone de una discrecionalidad excesiva, pues «el informe ha de versar sobre la adecuación al Sistema Nacional de Protección Civil, lo que permite deducir, con naturalidad, que deberá versar sobre su adecuación a la Norma Básica de Protección Civil definida en el art. 13 anterior y que establece las directrices básicas para la identificación de los riesgos, el contenido mínimo de los planes y los criterios generales



La integración armónica de todos los planes constituye un requisito existencial de la protección civil una vez que esta bascula sobre la idea de plan y se admite que la planificación se disgregue territorialmente. De ahí que los planes autonómicos deban adecuarse al Sistema Nacional de Protección Civil; y lo mismo hay que predicar de los municipales respecto de los primeros a partir de la mencionada idea de la *planificación en cascada*. Que esa adecuación se verifique a través de la homologación o de otra fórmula es en realidad lo de menos; lo importante es asegurarla, correspondiendo a las comunidades autónomas determinar cómo se lleva a cabo. Que la técnica de la homologación se reputa poco adecuada a la distribución competencial –y a lo mejor la LS-NPC quiere decir únicamente que el Estado no se considera legitimado para imponerla, no otra cosa– en absoluto obsta a que los planes municipales deban tener un determinado contenido y a que sea imprescindible verificar que en efecto lo tienen. A este propósito, siguen siendo de utilidad las indicaciones del art. 4 NBPC acerca de lo que un plan territorial de protección civil debe contener para poder integrarse en el de ámbito superior y, a través de este, en el sistema entero. Parece que corresponderá a las comunidades autónomas determinar cómo y a través de qué procedimientos se garantiza que los instrumentos municipales mantienen la imprescindible coherencia interna de la planificación.

### 3. LOS SERVICIOS MUNICIPALES DE PREVENCIÓN, EXTINCIÓN DE INCENDIOS Y SALVAMENTO

La legislación estatal de régimen local contiene referencias a los servicios de prevención y extinción de incendios, al servicio de extinción de incendios y a los cuerpos de bomberos, empleando las tres denominaciones para referirse a lo que sin duda constituye una misma realidad<sup>31</sup>; esto es, a los servicios cuyo cometido tradicional es luchar contra el fuego, sea una vez que el mismo se ha declarado, sea mediante la adopción de medidas preventivas, aspecto este en al-

.....

para su elaboración». Y añade que el informe no es vinculante y se encomienda a un órgano de cooperación no jerarquizado, con representación de las distintas Administraciones. Todo ello le conduce a considerar que «no se aprecia en el informe cuestionado un control jerárquico o cuasi jerárquico que pueda dar lugar a la invasión competencial denunciada».

- 31 Véanse los arts. 26.1.c) y 36.1.a) LBRL y 20.4.k) de la Ley de Haciendas Locales (servicio de prevención y extinción de incendios), 172.2 del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local (servicio de extinción de incendios) y las disposiciones finales tercera LBRL y quinta del Texto Refundido (cuerpos de bomberos).

guna ocasión destacado por la jurisprudencia<sup>32</sup>. Sus tareas no se circunscriben a los cascos urbanos, sin perjuicio de que los incendios forestales cuenten con una regulación específica en la Ley estatal de Montes en la que, por cierto, se pone igualmente el acento en las funciones preventivas<sup>33</sup>.

Las leyes autonómicas suelen aclarar que las tareas de estos servicios no están ni mucho menos objetivamente circunscritas a los fuegos, apreciándose que les asignan cometidos bastante más extensos. No hace falta descender a detalles; la lectura del extenso art. 2 de la Ley de Aragón 1/2013, de 7 de marzo, es suficientemente ilustrativa de la concepción dominante. Concepción a la que obedece la denominación más extendida de estos servicios municipales, que se dicen de prevención y extinción de incendios y salvamento (y no solo de prevención y extinción de incendios). Son poco menos que *polivalentes* y su concurso puede ser requerido en numerosas situaciones, sean propiamente de protección civil (esto es, una vez activados los planes pertinentes), sean de emergencia pura y simple, y sin necesidad de que la urgencia tenga que ver con el fuego. Eso apunta a su configuración legal como servicios de seguridad pública, ciertamente no integrales pues no asumen las funciones de los cuerpos de policía, pero sí responsables de numerosas y diversas labores relacionadas con la protección de las personas y de los bienes. Como es lógico, ello debe repercutir en la selección del personal y en la formación del mismo, tanto básica como continuada. El realce funcional que los legisladores hacen de los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamento debe llevar aparejadas exigencias claras y precisas en este campo, que han de estar a la altura de la importancia de las funciones que formalmente se les atribuyen.

.....

- 32 STS de 29 de octubre de 2001 (recurso de casación 2180/1996), relativa a la solicitud de cambio de emplazamiento de una falla presentada por una comunidad de propietarios que temían que su quema causara daños a los edificios colindantes. El Tribunal Supremo desestima el recurso presentado contra la Sentencia que había confirmado la validez del acuerdo municipal reacio al desplazamiento de la estructura y, además de ciertas alusiones a la aceptación social de la fiesta popular fallera y otros argumentos adicionales, destaca que para conjurar los riesgos que puedan producirse están los servicios municipales de prevención y extinción de incendios, pues la actuación de los mismos, dice, «se desenvuelve en una importante medida en el plano preventivo».
- 33 Artículo 44.4: «[l]as Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como las instituciones autonómicas y locales, cada uno de conformidad con su normativa reguladora y en el ejercicio de sus competencias y, en su caso, de conformidad con la planificación en materia de protección civil, intervendrán en la prevención de los incendios forestales mediante vigilancia disuasoria e investigación específica de las causas y en la movilización de personal y medios para la extinción».

Por lo demás, ha de observarse que la legislación estatal de régimen local parte de que los miembros de los servicios municipales que comentamos deben ser funcionarios (véase el art. 172 del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local), criterio que parece el más coherente con la reserva a esta clase de empleados públicos del ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas, prevista tanto en el art. 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público como en la LBRL; el art. 92.3 de esta es explícito: «[c]orresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad».

Ahora bien, es necesario introducir en este punto dos precisiones.

- a) En el Informe 2/2006, de 24 de marzo, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa ha señalado que el servicio de prevención y extinción de incendios tiene un contenido económico que «deriva de la circunstancia de que las prestaciones que implica son susceptibles de valoración económica y, por tanto, de licitación»; este servicio «debe configurarse con arreglo a las prestaciones que constituyan el objeto del contrato» y no parece que, en principio, pueda caracterizarse como de autoridad inherente a los poderes públicos «al tratarse de un servicio técnico que debe alinearse con otros de la misma naturaleza que mencionan los arts. 25 y 26 de la citada Ley 7/1985, de 2 de abril, tales como suministro de agua y alumbrado público, servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos alcantarillado y tratamiento de aguas residuales». La Junta considera que el servicio puede ser prestado de forma indirecta pues tiene un contenido económico que «deriva de la circunstancia de que las prestaciones que implica son susceptibles de valoración económica y, por tanto, de licitación», de ahí que «a no ser que otra cosa resulte de las prestaciones que se incluyan como objeto del contrato para la gestión del servicio de prevención y extinción de incendios, tal servicio, en principio y «per se», no implica el ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos y, por tanto, puede ser prestado en régimen de gestión indirecta, previa la correspondiente licitación»<sup>34</sup>.

.....

34 Recuérdese que la prohibición de gestión indirecta de los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos ha estado tradicionalmente prevista en la

- b) La Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de diciembre de 2015 (*Hiebler y Schlagbauer*, asunto C-293/14) afirma que la llamada «policía de incendios» que la Constitución austriaca atribuye a los municipios se desglosa en una pluralidad de funciones, algunas de las cuales no representan participación en el ejercicio de autoridad pública y no comportan facultades de ejecución, conminación o coerción, motivo por el que el ejercicio de las mismas no está excluido del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123, relativa a los servicios en el mercado interior, a diferencia de las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública<sup>35</sup>.

Del Informe de la Junta Consultiva y de la Sentencia del Tribunal de Justicia se infiere cuando menos que no todas las funciones que prestan o pueden prestar los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento suponen ejercicio de autoridad o participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas, circunstancia que vendría a conectar con la ya mencionada pluralidad de cometidos que las leyes les atribuyen. Dejando al margen la cuestión de la posible gestión indirecta del servicio –que a mi juicio merece un tratamiento algo más detenido del que le dispensa la Junta Consultiva de Contratación Administrativa–, de lo dicho se desprende que no sería legalmente necesario que todas las funciones queden reservadas a funcionarios de carrera. Esta es la idea que subyace a las disposiciones autonómicas que, al atribuir la condición de autoridad a los *funcionarios de los servicios públicos de prevención, extinción de incendios y salvamento*, admiten que otro personal distinto colabore en la prestación del servicio, o a las que señalan qué funciones corresponden a agentes de la autoridad de entre todas las que corresponden al servicio.

En principio, puede resultar un tanto extraño que personal no funcionario desempeñe las tareas propias del servicio de protección y extinción de incendios, al que parece inherente el ejercicio de autoridad. Sin embargo, la existencia de agrupaciones de bomberos voluntarios, que tienen un importante arraigo, distorsiona un punto el esquema. Si se asume, como las leyes hacen, que los miembros de las agrupaciones de bomberos voluntarios desempeñan funciones

.....

legislación de contratos y que, a pesar de los cambios habidos en los contratos típicos, subsiste en la actual Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (arts. 17 y 284.1).

- 35 En virtud de los arts. 51 y 62 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, las disposiciones sobre la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios no se aplican a las actividades que en los Estados miembros «estén relacionadas, aunque solo sea de manera ocasional, con el ejercicio del poder público». En cuanto a la Constitución austríaca, el art. 118.3, punto 9, determina que entre las materias sobre las cuales los municipios tienen responsabilidades figura el control del fuego en el nivel local.

operativas, que actúan e intervienen en situaciones de emergencia aunque sea bajo la autoridad de los profesionales que pertenecen a los servicios públicos de prevención, extinción de incendios y salvamento, ¿cabe argumentar sólidamente que no puede existir personal no funcionario que preste servicios de extinción de incendios y salvamento toda vez que el vínculo jurídico que les une a la Administración municipal será normalmente más consistente que el que une a esta con las agrupaciones de bomberos voluntarios?

En realidad, el tema no es *funcionarios sí o funcionarios no*, sino *quién puede hacer qué*. Dada la pluralidad y diversidad de funciones atribuidas a los servicios de prevención y extinción de incendios, es muy conveniente delimitar cuáles de ellas tienen que ser desempeñadas por funcionarios y cuáles admiten la participación de otras personas. Se trata de un aspecto importante que las leyes deberían clarificar del mejor modo posible. A este respecto, es de recordar que si los miembros del servicio realizan funciones de inspección del cumplimiento de la normativa sobre protección frente a incendios, el art. 77.4 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que harán prueba de los hechos constatados, salvo que se acredite lo contrario, únicamente «los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconozca la condición de autoridad», no los extendidos por otras personas. Por ello, si las administraciones locales aspiran a que los documentos que plasman el resultado de la función inspectora gocen del valor probatorio legalmente reconocido –que no es *iuris et de iure* ni comporta *presunción de certeza o veracidad* alguna–, han de tener presente que solamente pueden ser confeccionados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad<sup>36</sup>.

#### 4. LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL

Cualquiera que sea su dependencia, las fuerzas de policía constituyen un servicio administrativo cuya intervención en situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública es requerida sistemáticamente por el ordenamiento. El art. 2.1 LPC lo hizo del modo siguiente: «[l]as Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, siempre que las circunstancias lo hicieren necesario, participarán en las acciones de protección civil». Poco más tarde, la LOFCS reiteró que entre las funciones de los cuerpos de policía figura la participación en la protección civil, independientemente de que se trate de cuerpos estatales, autonómicos o locales.

En relación con los primeros, el art. 11.1.d) establece que deben «[c]olaborar con los servicios de protección civil en los casos de grave riesgo, catástro-

.....

36 Un ejemplo en la STSJ del País Vasco 641/2001, de 9 de julio (recurso 2443/1998).

fe, o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de protección civil». Por lo que hace a los cuerpos autonómicos y locales, la Ley utiliza la misma fórmula, que no es idéntica a la señalada: entre sus funciones se encuentra la de «prestación de auxilio, en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las leyes, en la ejecución de los planes de protección civil» [arts. 38.3.b) y 53.1.f)]. Para las policías locales, esta atribución no comportó novedad alguna, pero al figurar en la regulación general de las fuerzas de policía –que además forma parte del bloque de la constitucionalidad según ha aclarado el Tribunal Constitucional– supuso la consagración definitiva de su ordinaria participación en la protección civil<sup>37</sup>. Por ello, que la LSNPC únicamente se refiera a la intervención en las acciones de protección civil de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (art. 38) es irrelevante pues las dependientes de las entidades locales cuentan con la atribución explícita que figura en la LOFCS, así como, derivadamente de ella, en las normas autonómicas relativas a la coordinación de las policías locales.

El art. 53.1.f) dice, traigámoslo de nuevo, que las policías locales deben ejercer la función de «prestación de auxilio, en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las leyes, en la ejecución de los planes de protección civil». Una previsión de todo punto similar figura en diversas leyes autonómicas de coordinación de policías locales (por ejemplo, Galicia, Aragón, La Rioja, Cantabria, Madrid...). El tenor de estas disposiciones parece sugerir que la función atribuida a las policías locales se circunscribe a su intervención cuando se activa un plan municipal de protección civil. Frente a lo señalado a propósito de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado –que participan, recuérdese, «en los términos que se establezcan en la legislación de protección civil»– la explícita referencia a la intervención de los cuerpos locales «en la ejecución de los planes de protección civil», añadida al

.....

37 Valga como muestra de la situación anterior que el RD 1378/1985, de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, no hurta alusiones a las fuerzas locales de policía. El art. 9 dispone que, al igual que las policías autonómicas, y «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», establece que su actuación fuera del territorio de su jurisdicción será interesada por los gobernadores civiles, precisa que actuarán siempre bajo la dirección de sus mandos naturales y apostilla que por decisión de los mismos o a requerimiento de la autoridad local competente intervendrán de inmediato en las emergencias imprevistas.

rigor con que se proclama en relación con ellos el principio de territorialidad, puede dar a entender que sus actuaciones se limitan a las que requieran los planes municipales.

Esa posible interpretación debe no obstante descartarse, al menos por dos razones.

En primer lugar, porque no hay correspondencia entre los municipios con plan territorial de protección civil u obligados a disponer de él y los municipios con cuerpo de policía local, pudiendo suceder que los haya con planes de protección civil pero sin cuerpo de policía local y a la inversa. Sería absurdo que, en caso de emergencia, el cuerpo de policía local no interviniera únicamente porque el municipio no dispone de un plan territorial de protección civil<sup>38</sup>.

En segundo lugar, porque no toda emergencia que reclama la intervención de los poderes públicos supone la activación de un plan de protección civil. En la legislación autonómica se ha ido abriendo paso la distinción entre emergencias *ordinarias* y emergencias *extraordinarias*, de forma que las primeras se afrontan sin activar un plan de protección civil mientras que las segundas presuponen la puesta en marcha de los medios de la protección civil de conformidad con la planificación<sup>39</sup>. Como es natural, todos los servicios públicos que pueden contribuir a la superación de los problemas causados por las emergencias ordinarias deben hacerlo, y entre ellos los de policía, cuya función principal es la protección de las personas y de los bienes frente a cualquier amenaza, ya la realicen a título principal, ya lo hagan a título complementario o de colaboración. Por si fuera necesario, la referencia del art. 53.1.f) LOFCS a la prestación de auxilio en los casos de accidente bien puede interpretarse en el sentido indicado.

.....

38 La condición de cuerpos de seguridad pública que tienen los locales de policía y la circunstancia de que todos los de su naturaleza deben intervenir cada vez que la seguridad de personas y bienes lo requiera es argumento suficiente para rechazar esa limitación, si es que alguien quiere verla en el tenor del art. 53.1.f) LOFCS y de sus similares autonómicos. Y, en cualquier caso, el alcalde está habilitado para adoptar todas las medidas que fueren necesarias en caso de catástrofe o de infortunios públicos o de grave riesgo de los mismos, encontrándose desde luego entre ellas la de ordenar a la policía del municipio que intervenga cada vez que sea necesario, pues no en vano ejerce la jefatura de la misma [art. 21.1.i) LBRL].

39 En cierta medida, la LSNPC recoge esa distinción. En el precepto relativo a las *definiciones* (art. 2) indica que por *emergencia de protección civil* se entiende aquella «situación de riesgo colectivo sobrevinida 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», añadiendo la norma que «se corresponde con otras denominaciones como emergencia extraordinaria, por contraposición a emergencia ordinaria que no tiene afectación colectiva».

Dicho lo anterior, hagamos algunas precisiones sobre cuestiones variadas.

- a) Todos los cuerpos locales de policía tienen atribuidas legalmente las mismas funciones (art. 53 LOFCS), pero entre ellos median diferencias muy notables que, básicamente, giran en torno al número de funcionarios que los componen. Según una estadística elaborada a partir del censo de policías locales llevado a cabo por la Secretaría de Estado de Seguridad en 2004, la cifra de cuerpos locales de policía en verdad exiguos, integrados por muy pocos funcionarios o incluso por uno solo, es elevada. Sin entrar a valorar la situación, es obvio que de la misma se sigue que las posibilidades reales de colaboración de las policías locales en la protección civil deben evaluarse a partir de la propia realidad de las mismas, siguiéndose de ella que habrá cuerpos en condiciones de desempeñar cometidos que otros no podrán llevar a cabo. Por otra parte, parece conveniente que los policías locales reciban algún tipo de formación específica en materia de protección civil y gestión de emergencias, formación que los miembros de los cuerpos exiguos quizá no siempre podrán recibir; no por falta de voluntad o por desinterés, sino simplemente porque los muy pocos funcionarios que los integran bastante tienen con desempeñar de la mejor manera posible las funciones que la Ley les asigna.

Ni qué decir tiene que lo comentado no se limita a las tareas de protección civil, sino que es una debilidad del diseño funcional de los cuerpos de policía locales hecho por el legislador orgánico, quien trata por igual a todos ellos independientemente de que estén formados por dos funcionarios, veinte, cien, seiscientos o más de mil.

- b) Desde la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los ayuntamientos y la seguridad de los concejales, el art. 51.3 LOFCS permite que los policías locales actúen fuera del término cuando prestan el servicio de protección de las autoridades municipales; si no es así, dice el precepto, «únicamente pueden actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes».

Una jurisprudencia constitucional anterior a la reforma de 2003 ha precisado el alcance y la interpretación del precepto. Las sentencias constitucionales relativas a las primeras leyes autonómicas de coordinación de las policías locales establecieron que la LOFCS forma parte del bloque de la constitucionalidad e indicaron que, al excepcionar el criterio de la territorialidad de la actuación de los cuerpos locales de policía exclusivamente en casos de *emergencia* y mediando un previo requerimiento de las autoridades competentes, el art. 51.3 impide que el legislador autonómi-



co contemple supuestos distintos de actuación extraterritorial, que es lo que a juicio del TC hacían algunas leyes de coordinación al disponer que los cuerpos locales podían actuar fuera del término municipal en caso de *urgencia o necesidad* y sin que mediara el previo requerimiento de la autoridad competente, sin perjuicio de la inmediata comunicación a esta.

Sin descender a detalles, indiquemos que esa jurisprudencia constitucional quiere certificar que –al margen del deber legal que pesa sobre todo policía de intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se halle o no de servicio, en defensa de la ley y de la seguridad ciudadana (art. 5.4 LOFCS)–, los funcionarios de policía local no pueden actuar fuera del término municipal salvo que, en situaciones de emergencia, medie el requerimiento emitido por las autoridades competentes. Es este requisito el que el Tribunal Constitucional quiere preservar a toda costa, de ahí que su omisión en las leyes autonómicas las condenara a la inconstitucionalidad en este punto. En consecuencia, la actuación extraterritorial de las policías municipales en caso de emergencia, catástrofe, calamidad o grave riesgo debe ser requerida por la autoridad competente.

- c) Las sentencias constitucionales aludidas forman parte de la serie de las que dieron respuesta a las impugnaciones promovidas por el Presidente del Gobierno frente a las primeras leyes autonómicas de coordinación de las policías locales, muchas de las cuales preveían la prestación del servicio a través de fórmulas supramunicipales. El Tribunal Constitucional desactivó la pretensión argumentando que según LOFCS, perteneciente como hemos dicho al *bloque de la constitucionalidad*, no podían existir otros cuerpos de policía local que los estrictamente municipales.

A día de hoy, el vínculo entre policía local y municipio subsiste, aunque con un punto menos de fuerza pues la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, introduce en la LOFCS una Disposición Adicional Quinta que permite que dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma comunidad autónoma y que no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación del servicio de policía local, se asocien para la ejecución de las funciones legalmente asignadas a estos cuerpos<sup>40</sup>.

Es poco dudoso que, aunque la Disposición transcrita deja muchos flancos abiertos, merced a ella el bloque de la constitucionalidad contempla

.....

40 La Orden INT/2294/2010, de 10 de noviembre, establece las condiciones de aplicación de esa Disposición Adicional de un modo que no es necesario que recordemos ahora.

la posible prestación asociada del servicio de policía local<sup>41</sup>. En estos momentos, no es posible llegar a ninguna conclusión acerca de la utilidad práctica de la solución y únicamente podemos constatar que se ha abierto una brecha en el hasta ahora pétreo binomio policía local-municipio. Hay que dar tiempo al tiempo y aguardar al día en el que podamos evaluar los resultados, si es que estos llegan a producirse. Lo que sí parece claro es que la prestación asociada del servicio de policía local puede implicar la participación de estas nuevas organizaciones en las tareas de la protección civil en los mismos términos que los cuerpos municipales.

- d) El art. 51.2 LOFCS dispone que en los municipios donde no exista policía local «los cometidos de esta serán ejercidos por el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de guardas, vigilantes, agentes, alguaciles o análogos»<sup>42</sup>.

Aparentemente, la norma estatal postula que las funciones de los cuerpos de policía local y las que desempeñan esos agentes alternativos a ellos pueden ser las mismas. Si es así, no es una buena idea. En todo caso, la STC 200/2015, de 24 de septiembre, acepta que estos empleados públi-

.....

41 Según la STC 172/2013, de 10 de octubre, «[e]l legislador estatal ha optado pues por hacer posible un marco de supramunicipalidad en el ámbito de la policía local, justificado por la insuficiencia de recursos económicos de los municipios para prestar conjuntamente el servicio de policía local, de suerte que se permite la asociación de municipios limítrofes a tal efecto. Ahora bien, esa finalidad no desvirtúa, sino que antes bien refuerza, el objetivo prevalente al que van dirigidos esos acuerdos de colaboración o asociación entre municipios; no es otro que la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano, esto es, la «seguridad pública» [...]. Ese acuerdo de colaboración para la prestación de servicios de policía local regulado por la disposición adicional quinta LOFCS, no desconoce el marco general de las funciones de coordinación de la actuación de las policías locales previsto en el art. 39 de la misma Ley. Está dirigido a la protección de personas y bienes y, en general, al mantenimiento del orden público en municipios limítrofes que pertenezcan a la misma Comunidad Autónoma y que no dispongan separadamente de recursos económicos suficientes para la prestación del servicio de policía local; se encuadra por tanto en la materia de «seguridad pública», cuya competencia exclusiva corresponde al Estado de conformidad con el art. 149.1.29 CE».

42 Que la existencia de estos agentes queda limitada a los municipios que carecen de cuerpo de policía local es extremo que aclara la STC 200/2015, de 24 de septiembre: el art. 51 LOFCS «no contempla la coexistencia en un mismo municipio de cuerpo de policía local y auxiliares de policía, ejerciendo idénticas funciones, portando armas y revestidos de la condición de agentes de la autoridad. Antes al contrario, como evidencia el inciso inicial del art. 51.2 LOFCS, la existencia de auxiliares de policía únicamente está prevista en «los municipios donde no exista policía municipal»».

cos no policiales desempeñen funciones que no se corresponden con todas las de los cuerpos de policía local<sup>43</sup> y no faltan leyes autonómicas de coordinación que seleccionan las que pueden ejercer; eso sí, tales leyes suelen incluir en el elenco de las permitidas la de participar en las tareas de auxilio al ciudadano y de protección civil, de acuerdo con lo dispuesto en las leyes.

## 5. EL VOLUNTARIADO MUNICIPAL DE PROTECCIÓN CIVIL

A juzgar por las frecuentes referencias que las leyes le dedican, el voluntariado ocupa un espacio importante en el sector de la gestión de emergencias y de la protección civil.

Con carácter general, la Ley 45/2015, de 14 de octubre, del Voluntariado, y partiendo de las características comunes a las diversas manifestaciones de la figura –realización de actividades de interés general, solidaridad, libre decisión de la persona interesada, ausencia de contraprestación económica o material, ejercicio de la actividad a través de entidades u organizaciones– se refiere al de protección civil como el «que colabora regularmente en la gestión de las emergencias, en las actuaciones que se determinen por el Sistema Nacional de Protección Civil sin perjuicio del deber de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, como expresión y medio eficaz de participación ciudadana en la respuesta social a estos fenómenos, en los términos que establezcan las normas aplicables» [art. 6.1.j)] y remite su regulación a la normativa específica, respecto de la cual la citada Ley se dice de aplicación supletoria (Disposición Adicional Primera). Es de destacar la mención a la *colaboración regular*, reveladora de que la actividad el voluntariado de protección civil no se traduce en intervenciones espontáneas o saltuarias.

Por lo que hace a la legislación de protección civil, indiquemos que la LS-NPC alude al voluntariado en diversas ocasiones<sup>44</sup>:

.....

43 El Tribunal Constitucional afirma que la determinación de las funciones de los auxiliares que no se integran en los cuerpos de policía local «constreñidas a la vigilancia y custodia de instalaciones, servicios y bienes locales, explica que sus condiciones de ejercicio no coincidan con las propias del cuerpo policial. La existencia de un cuerpo de policía local implica que, como instituto armado de naturaleza civil (arts. 52.1 LOFCS y 10.1 de la Ley de Aragón), asume en exclusiva las funciones policiales (arts. 53.1 LOFCS y 14 de la Ley de Aragón 8/2013), funciones a las que lógicamente se anuda la condición de agentes de la autoridad de sus miembros»; tampoco pone reparos a que los auxiliares no puedan portar armas de fuego.

44 Nótese que la figura cuenta con reconocimiento expreso en el art. 44.5 de la Ley de Montes. Dice el precepto que «[l]as Administraciones públicas podrán regular la constitución de gru-

- a) La Exposición de Motivos afirma que «una política eficaz de protección civil requiere un elevado nivel de preparación y formación especializada de cuantos intervienen en esas actuaciones a lo largo de todo su ciclo, ya se trate de personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes, de otros profesionales o de quienes prestan su colaboración voluntaria. La ley exige, por consiguiente, que todas las personas que intervengan en las tareas de protección civil estén debidamente formadas y pretende promover en todos los ámbitos el esfuerzo de formación, armonizando los correspondientes sistemas, métodos y títulos para garantizar la interoperabilidad de los agentes de la protección civil»; e indica que la Ley «reconoce que el voluntariado de protección civil ha jugado siempre en la protección civil un papel importante, aunque complementario y auxiliar de las funciones públicas correspondientes». La Ley, continúa la Exposición de Motivos, «persigue potenciar ese papel, en el marco de los principios y régimen jurídico establecidos en la legislación propia del voluntariado, si bien recalcando el deber y el derecho de formación de los voluntarios y sin perjuicio del deber general de colaboración de todos los ciudadanos, cuando proceda».
- b) El art. 7.2 establece que «[l]a participación de los ciudadanos en las tareas de protección civil podrá canalizarse a través de las entidades de voluntariado, de conformidad con lo dispuesto en las leyes y en las normas reglamentarias de desarrollo».
- c) Según el art. 7 *quáter*,
1. El voluntariado de protección civil podrá colaborar en la gestión de las emergencias, como expresión de participación ciudadana en la respuesta social a estos fenómenos, de acuerdo con lo que establezcan las normas aplicables, sin perjuicio del deber general de colaboración de los ciudadanos en los términos del art. 7 bis.

Las actividades de los voluntarios en el ámbito de la protección civil se realizarán a través de las entidades de voluntariado en que se integren, de acuerdo con el régimen jurídico y los valores y principios que inspiran la acción voluntaria establecidos en la normativa propia del voluntariado, y

.....

pos de voluntarios para colaborar en la prevención y extinción y cuidarán de la formación de las personas seleccionadas para desarrollar estas tareas». En este ámbito, ya la Ley 81/1968, de 5 de diciembre, sobre incendios forestales, atribuía a las Juntas locales de extinción de incendios forestales, existentes en todos los municipios incluidos en las «zonas de peligro», la misión de «promover la creación de grupos locales de pronto auxilio, constituidos por voluntarios, que recibirán la instrucción necesaria y el material adecuado» (art. 15).

siguiendo las directrices de aquellas, sin que en ningún caso su colaboración entrañe una relación de empleo con la Administración actuante.

2. Los poderes públicos promoverán la participación y la formación de los voluntarios en apoyo del Sistema Nacional de Protección Civil.

3. La red de comunicaciones de emergencia formada por radioaficionados voluntarios podrá complementar las disponibles ordinariamente por los servicios de protección civil.

d) El art. 17.3 señala que «[c]uando sean requeridas organizaciones de voluntarios y entidades colaboradoras, su movilización y actuaciones estarán subordinadas a las de los servicios públicos».

e) Y según la Disposición Adicional Primera,

1. Los poderes públicos promoverán la participación y la debida formación de los voluntarios en apoyo del Sistema Nacional de Protección Civil, sin perjuicio del deber general de colaboración de todos los ciudadanos.

2. Las actividades de las personas voluntarias en el ámbito de la protección civil se prestarán de acuerdo con el régimen jurídico y los valores y principios que inspiran la acción voluntaria establecidos en la normativa propia de voluntariado, y de acuerdo con las directrices de las entidades y organizaciones públicas en las que se desarrollen.

3. La Cruz Roja y otras entidades entre cuyos fines estén los relacionados con la protección civil contribuirán con sus efectivos y medios a las tareas de la misma.

Las menciones de la LPC al voluntariado eran más bien tangenciales<sup>45</sup>; que la LSNPC se pronuncie en los términos expuestos sugiere que en las tres décadas transcurridas entre una y otra el voluntariado de protección civil ha alcanzado cierto desarrollo e implantación y que el Estado no quiere dejar de reconocerlo así, si bien la regulación específica de la figura hay que buscarla en la

\*\*\*\*\*

45 El art. 1.2 hablaba de la participación de los ciudadanos en la protección civil «mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria», mientras que el art. 14 se refería a la siguiente actuación preventiva, a desarrollar por las Administraciones públicas: «[l]a promoción y apoyo de la vinculación voluntaria y desinteresada de los ciudadanos a la protección civil, a través de organizaciones que se orientarán, principalmente, a la prevención de situaciones de emergencia que puedan afectarlos en el hogar familiar, edificios para uso residencial y privado manzanas, barrios y distritos urbanos, así como el control de dichas situaciones, con carácter previo a la actuación de los servicios de protección civil o en colaboración con los mismos».

legislación sectorial de origen autonómico y, por lo que al municipal se refiere, en la multiplicidad de ordenanzas y reglamentaciones locales existentes. Fuentes plurales y dispares que, sin embargo, obedecen a unas mismas ideas esenciales. Con independencia de la mayor o menor densidad de las regulaciones del voluntariado de protección civil en general y del municipal en particular (agrupaciones locales o municipales de protección civil, bomberos voluntarios...), todas estén cortadas por similar patrón y responden a los principios que inspiran el régimen jurídico de la figura matriz: ausencia de ánimo de lucro, altruismo, gratuidad, solidaridad, participación... Tales expresiones aparecen de forma recurrente en las normas y reflejan bien la entraña de la institución; pero no nos confundamos, esas notas distintivas no implican que el voluntariado de protección civil se contemple como algo invertebrado o inorgánico, puesto que a la figura es inherente la incorporación formal del voluntario a una organización determinada y creada con ese fin.

Brevemente, cabe emitir las siguientes consideraciones a propósito de esta modalidad o variante del voluntariado, cuyo anclaje alguna sentencia identifica en las disposiciones de la LBRL relativas a las competencias y servicios obligatorios municipales<sup>46</sup>:

- a) Es importante tener en cuenta que la actuación del voluntariado de protección civil ha de desarrollarse bajo la dependencia funcional de la autoridad correspondiente, sea el *mando único* previsto en el plan, sea la autoridad municipal, sean los responsables de los servicios públicos a los que los voluntarios prestan su concurso. Es obvio que los voluntarios de protección civil no son elementos extraños al sistema sino que se integran en él, por lo que clarificar el extremo de la dependencia funcional es capital e imprescindible para una acción coherente e integrada.
- b) Al margen de la dependencia funcional durante la ejecución de las tareas operativas, es interesante que exista alguna ligazón formal entre las agru-

.....

46 Según la Sentencia del TSJ de Islas Canarias (Las Palmas) 515/2001, de 14 de febrero (recurso 1413/1997), la competencia municipal para organizar una agrupación de voluntarios mediante el correspondiente reglamento «viene avalada por la propia Ley de Bases de Régimen Local, cuyo art. 25.2, dentro de las competencias municipales, incluye las de protección civil, prevención y extinción de incendios, refiriéndose el art. 26 a la organización del servicio de protección civil en municipios de más de 20.000 habitantes». Y añade la Sala que «con esta base competencial, lo único que hace la norma local es crear la Agrupación de voluntarios de Protección Civil, como una organización dentro del sistema de protección civil diseñado por la Ley 2/1985, estableciéndose en su artículo 2º su sometimiento a las normas estatales básicas sobre protección civil».

paciones de voluntarios y la Administración municipal. Puede provenir de un convenio o de la reglamentación que aprueben los Ayuntamientos. Sea mediante una vía o la otra, no solo han de quedar claramente establecidas las funciones y obligaciones de los voluntarios, sino también las de las entidades locales, que no pueden aspirar a ocuparse de las agrupaciones únicamente en caso de necesidad y cuando estas tienen que intervenir. Compromisos de formación y adiestramiento, de suministro de medios materiales o de suscripción de pólizas de seguro, son los que característicamente deben asumir las administraciones municipales frente a las organizaciones de voluntarios de protección civil; y es oportuno que, bien por el cauce convencional, bien por el reglamentario, se formalicen documentalmente, al igual que, por supuesto, las obligaciones de los voluntarios.

- c) En principio, los voluntarios de protección civil deberían desempeñar funciones de refuerzo o de colaboración y no de suplencia o sustitución de los servicios públicos integrados por profesionales. La existencia de una agrupación municipal de voluntarios ni es causa de exención de la prestación y funcionamiento de los servicios públicos ni ha de implicar que los miembros de aquella asuman el protagonismo operativo en detrimento del que corresponde a estos<sup>47</sup>.

Ahora bien, dicha regla no puede formularse ni aplicarse rígidamente. Que la intervención del voluntariado deba contemplarse desde el prisma del refuerzo a y de la colaboración con los servicios públicos, no excluye que en ocasiones su protagonismo operativo sea muy destacado e incluso que no pueda ser de otra forma. Por ejemplo, muchos municipios no cuentan con servicio de prevención y extinción de incendios pero sí con una organización de bomberos voluntarios; ¿deben permanecer estos inactivos ante el siniestro mientras no comparece el servicio público que otra Administración aporta para resolver el problema? Evidentemente, no, si bien no es menos evidente que, una vez que los servicios profesionales hacen acto de presencia, los voluntarios han de ponerse a disposición de los mismos aportando toda la información necesaria y prestando toda la colaboración que se les requiera.

.....

47 En palabras de la citada STSJ de Islas Canarias 515/2001, del reglamento local que crea la agrupación de voluntarios «en modo alguno es posible extraer propósito oculto o torcido y menos aún el propósito de utilizar el voluntariado para funciones propias de personal cualificado y profesionalizado, sino todo lo contrario: organizarlo, formarlo y, en definitiva, ponerlo al servicio de una protección civil más eficaz, en armonía y coordinación con las demás Administraciones».

- d) Si el voluntariado no genera ninguna clase de vínculo laboral o contractual entre el interesado y la agrupación a la que pertenece, mucho menos puede hacerlo con la Administración municipal. El altruismo característico del voluntariado y la ausencia de contraprestación económica abogan decididamente por la inexistencia de relaciones semejantes<sup>48</sup>.

Pero ello en absoluto impide que se prevea alguna clase de reconocimiento. Es habitual a este respecto que las normas contemplen que los voluntarios pueden recibir honores, menciones, diplomas o condecoraciones que honran y distinguen conductas particularmente meritorias o una especial dedicación. Desde la perspectiva de las categorías jurídicas, estas medidas suelen encuadrarse en las de fomento de carácter honorífico y no cabe negar su pertinencia sino todo lo contrario. Con todo, es muy razonable e incluso aconsejable prever alguna clase de beneficio más práctico, sin que por tal motivo quede desmentido o en entredicho el carácter altruista y desinteresado característico de la actividad de voluntariado. En este sentido, es buena idea que la prestación de servicios como voluntario se considere un mérito a los efectos del ingreso en los cuerpos locales de policía o en los municipales de prevención, extinción de incendios y salvamento; al fin y al cabo, se trata de que en los procedimientos de selección del personal que desempeña funciones relacionadas con la seguridad de personas y bienes se valoren positivamente experiencias acreditadas que pueden ser de gran utilidad para el cumplimiento de aquellas.

- e) Es importante que se establezca que el voluntariado de protección civil debe estar suficientemente adiestrado para ejercer sus funciones. Y no solo por razones de eficacia sino también por las relacionadas con condiciones aceptables de seguridad personal. A este propósito, es útil prever que la Administración local no reconozca a las agrupaciones municipales de voluntarios si sus miembros no superan los cursos de formación que organice el Ayuntamiento, la Comunidad Autónoma o cualquier otra

\*\*\*\*\*

48 Es francamente interesante la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria 254/2015, de 30 de marzo (recurso 1038/2014) que analiza minuciosamente –a raíz de las actas de infracción extendidas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, también por cierto muy pormenorizadas– la situación real de ciertas personas integrantes de la Agrupación Municipal de Voluntarios de Protección Civil del Ayuntamiento de Camargo, llegando a la conclusión de que en lugar de una relación de voluntariado lo que había era una auténtica relación laboral. El Auto del Tribunal Supremo de 12 de abril de 2016 (recurso 1888/2015) declara la inadmisión de recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el Ayuntamiento contra la citada Sentencia.



Administración Pública, o incluso el sector privado siempre que estén debidamente homologados, y que los voluntarios tienen la obligación de seguirlos. Paralelamente, la formación y adiestramiento constituye un derecho de todo voluntario de protección civil y debe contemplarse así.

- f) Lógicamente, los derechos y deberes de los voluntarios han de estar debidamente enunciados y formalizados. Entre los primeros, y además del aludido de recibir la formación necesaria, es evidente el aseguramiento del voluntario frente a la eventualidad de padecer daños o lesiones a causa de los riesgos a que se expone, lo mismo que frente a los que en el ejercicio de su función puede causar a terceros; como también lo es el derecho a ser reintegrado de los gastos que le ocasione el desempeño de la actividad.

## V. EL URBANISMO MUNICIPAL Y LA PROTECCIÓN CIVIL

Escribe Josep Ochoa Monzó que «las singularidades de la relación prevención de riesgos-urbanismo son evidentes, lo que demuestra la natural conexión de la planificación territorial como técnica de protección de riesgos», y añade que «la importancia que de esta conexión se deriva para todo sistema de protección civil es incuestionable, ya que si una de las funciones del mismo es la prevención de riesgos, la actuación de medidas preventivas a otros niveles como el de la planificación territorial, permitirá disminuir significativamente los efectos de un desastre, si previamente el riesgo se ha minimizado, en la medida de lo posible, allí donde se actúa: el territorio».

La misma idea figura en el Informe de la Comisión Especial sobre la prevención y asistencia en situaciones de catástrofe, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, VI Legislatura, Serie I, 596, de 9 de diciembre de 1998. La Comisión había sido creada por acuerdo unánime del Pleno del Senado de 26 de octubre de 1996 y se constituyó el día 3 de diciembre siguiente. Muy condicionado el trabajo de la Comisión –y la existencia misma de ella– por el impacto causado por la tragedia del camping «Las Nieves», el Informe presta especial atención a los riesgos de inundaciones, siendo a propósito de los mismos que las alusiones al urbanismo y a la ordenación del territorio cobran una relevancia particular<sup>49</sup>.

.....

49 Situado en la localidad altoaragonesa de Biescas, el camping «Las Nieves» fue arrasado por la riada provocada por una gran tormenta el 7 de agosto de 1996; hubo 87 muertos y 183 heridos. La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional

El Informe recuerda que la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones «ha incluido por primera vez en nuestro país un nexo entre la planificación urbana y los riesgos naturales» y propone la elaboración de una Cartografía Temática de Zonas Potencialmente Inundables y su Nivel de Riesgo Asociado. En particular, esta cartografía «debería orientar, además de la propia planificación hidrológica, la planificación territorial y urbana según lo previsto en el art. 9.1 de la citada Ley, estableciéndose por las Administraciones competentes limitaciones a los usos del suelo en base al nivel de riesgo potencial de inundaciones de determinadas zonas y, además, debería constituir la base para la elaboración de los Planes Especiales de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones». Y algo más adelante indica que «[l]os Parlamentos autonómicos, una vez disponible la cartografía temática de riesgos e inundaciones, deberían adoptar las iniciativas legislativas necesarias para que la planificación territorial y urbana contemple necesariamente las restricciones imprescindibles a los usos del suelo en función del nivel potencial de riesgo de inundaciones y para que, asimismo, tales restricciones y sus motivos sean de general conocimiento y cumplimiento». De igual modo, se precisa que cuando hay situaciones consolidadas de alto riesgo las Administraciones Públicas competentes «deberían en lo posible consensuar con los afectados y articular, en cada caso, medidas de intervención urbanística para evitar o minimizar los posibles efectos catastróficos de avenidas e inundaciones».

La cita que el Informe de la Comisión hace al art. 9.1 de la Ley 6/1998 es pertinente pues es en tal precepto que, por vez primera, el legislador estatal prescribe que los riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial deben repercutir en la clasificación urbanística de los predios. Ni el art. 80 de la Ley del Suelo de 1976 ni el art. 12 del Texto de 1992 situaban tal circunstancia entre las constitutivas del suelo no urbanizable. En coherencia con el cambio operado en la ordenación legal de la clasificación del suelo al caracterizar al urbanizable como residual, el art. 9 de la Ley 6/1998 precisó las razones que justificaban que el suelo mereciera la clasificación urbanística de no urbanizable, incluyendo entre ellas la que se comenta<sup>50</sup>. Debe apostillarse que la STS de 12

.....

de 21 de diciembre de 2005 (recurso 1976/2001) condena al Ministerio de Medio Ambiente (Confederación Hidrográfica del Ebro) y al Gobierno de Aragón a indemnizar a las víctimas con casi 12.000.000 de euros, por entender que autorizaron o consintieron la instalación del camping a pesar de estar en condiciones de conocer el riesgo que entrañaba su ubicación en ese sitio. La STS de 11 octubre de 2010 (recurso 815/2006) declara no haber lugar a la casación promovida contra la de la Audiencia Nacional.

50 El precepto decía lo siguiente: «[t]endrán la consideración de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurran alguna de las circunstancias siguientes:

de diciembre de 2011 (recurso 376/1999) afirma que es preciso que un plan o norma sectorial determine la existencia de los riesgos<sup>51</sup>.

La legislación estatal de suelo ha profundizado en la línea abierta por dicha norma y, en la actualidad, el art. 21.2.a) del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, dispone que está en situación de suelo rural, *en todo caso*, «el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que *deberá incluir, como mínimo*» los terrenos «con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves»<sup>52</sup>. La legislación urbanística de las comunidades autónomas se mueve en la misma dirección, introduciendo generalmente precisiones acerca de la índole de los riesgos, que en realidad no añaden nada sustancial, si bien tienen cierto valor plástico: erosión, desprendimiento, corrimiento, incendio, hundimiento, contaminación, etc.

.....

1. Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de [...] riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial». La jurisprudencia ha destacado que el planificador carece de margen de maniobra en la medida en que si concurren las circunstancias indicadas en el precepto la clasificación como suelo no urbanizable tiene carácter reglado. Cfr., entre otras, las SsTS de 12 de mayo de 2011 (recurso 3788/2007) y de 13 de mayo de 2011 (recurso 5044/2007).

- 51 Dice el Tribunal Supremo que «[a]unque no resulte muy precisa esa referencia del precepto al planeamiento sectorial, lo que desde luego no es discutible es que la clasificación del suelo no urbanizable por esta vía, que es de régimen especial, ha de provenir de la legislación o del planeamiento sectorial o territorial que vincule al ordenamiento urbanístico. Dicho de otro modo, es la protección o el régimen a que están sometidos determinados terrenos por los especiales instrumentos normativos (leyes o planes sectoriales o territoriales) lo que determina su clasificación como no urbanizable, en virtud del citado artículo 9.1, sin que quepa otra clasificación». Ello le lleva a no considerar admisible una *desclasificación* pues «no habiendo sido discutida la concurrencia de los requisitos para la consideración de los terrenos como suelo urbano, no cabe reconducirlos a la consideración de suelo no urbanizable, por más que no resulten adecuados para la edificación debido a sus características geotécnicas, pues la cuestión de su clasificación urbanística no puede resolverse al amparo de lo dispuesto en el artículo 9.1 de la Ley 6/1998, como mantiene el Ayuntamiento recurrente». Nótese que el Tribunal Supremo señala que el suelo urbano puede tener fines distintos a la edificación, lo que sugiere que admite que la misma no sea posible. CFR.
- 52 Recuérdese que también los propietarios están legalmente llamados a cumplir ciertos deberes que guardan relación con nuestro tema. Así, según el art. 16.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, en el suelo rural o vacante de edificación, «el deber de conservarlo supone costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños y perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales».

Al margen de la legislación urbanística, hay alusiones a la cuestión en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (Real Decreto 849/1986, de 11 de abril), cuyo art. 14.2 dispone que «[l]os organismos de cuenca darán traslado a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de los datos y estudios disponibles sobre avenidas, al objeto de que se tengan en cuenta en la planificación del suelo, y en particular, en las autorizaciones de usos que se acuerden en las zonas inundables»<sup>53</sup>. Y nótese, en fin, que el incendio de terrenos forestales obliga a mantener el suelo en situación de rural con destino al uso forestal, al menos durante un plazo de tiempo que no es breve, por lo que la producción de una desgracia como la indicada no excusa un cambio en la clasificación del suelo<sup>54</sup>.

Las imprescindibles conexiones entre la prevención de los riesgos y el urbanismo se perciben igualmente con claridad en la propia normativa reguladora de la protección civil<sup>55</sup>.

.....

- 53 La redacción del precepto proviene del Real Decreto 9/2008, de 11 de enero (BOE del día 16), cuyo Preámbulo se pronuncia así: «La gestión del riesgo, uno de los aspectos fundamentales que debe abordar un país moderno, es el hilo común de esta modificación del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, que persigue como objetivo la protección de las personas y los bienes, y del medio ambiente, a través de la modificación de la normativa sobre inundaciones y de la introducción de un nuevo título relativo a la seguridad de presas, embalses y balsas. En el caso concreto de las inundaciones, España ha sufrido sus consecuencias tanto en repercusiones económicas como en pérdida de vidas humanas. El enfoque tradicional para abordar este riesgo, consistente en plantear soluciones estructurales (construcción de presas, encauzamientos, motas de defensa, y otros), se ha revelado insuficiente, por lo que resulta necesario profundizar en las medidas de gestión del riesgo como instrumento fundamental para mejorar la protección de la población».
- 54 La regla figura en la Disposición Adicional Sexta del Texto Refundido de la Ley de Suelo, que se remite al art. 50 de la Ley de Montes en punto al plazo durante el que el suelo debe mantenerse como rural de uso forestal (al menos, 30 años) y a las posibles excepciones. Según la STC 97/2013, de 23 de abril, esta previsión de la Ley de Montes tiene como objetivo la prevención de los incendios forestales y, en última instancia, la protección de la masa forestal, lo que hace que el precepto encaje sin dificultad en el ámbito de la competencia estatal para establecer la legislación básica en materia de montes y aprovechamientos forestales; por ello, una ley autonómica que pretende desarrollar el proyecto regional «Complejo de ocio y aventura Meseta-Ski» sobre unos terrenos sujetos a las prohibiciones de cambio de uso forestal y de realización de actividades incompatibles con la regeneración de la cubierta forestal establecidas por el art. 50.1 de la Ley de Montes sin que se dé alguna de las excepciones previstas en el inciso segundo del precepto, vulnera la legislación básica del Estado y es por ello inconstitucional (STC 162/2014, de 7 de octubre).
- 55 En este bloque normativo se localizan otras alusiones al urbanismo, si bien de índole muy diferente. Es el caso de la localización de las instalaciones de alarma o de alerta, acordada por la Comunidad Autónoma y que debe reflejarse en los instrumentos de planeamiento.

El Estado se ha referido al tema al hilo de las normas sobre control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas o de la evaluación y gestión de riesgos de inundación, habiéndose tenido que pronunciar el Tribunal Supremo acerca del ajuste a Derecho de estas últimas previsiones que fueron impugnadas por la Generalidad valenciana aduciendo infracciones jurídicas diversas, que el Alto Tribunal ha desestimado<sup>56</sup>.

También varias normas autonómicas aluden a esta temática. Dado que no podemos extendernos en la cuestión, nos limitamos a sistematizar los aspectos más relevantes de la regulación presente en aquellas.

- a) Se afirma sin ambages que la legislación urbanística y de planificación territorial debe tomar en consideración las determinaciones de la protección civil, con el objeto de establecer las medidas de prevención de riesgos y de minimización del impacto de las eventuales catástrofes o calamidades.
- b) Se prevé la intervención preceptiva de los órganos de protección civil en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de planificación territorial y urbanística, por lo común después de su aprobación inicial. Como es lógico, el informe está materialmente acotado pues ha de versar, según la fórmula usualmente empleada, sobre los aspectos de protección civil relacionados con las situaciones de grave riesgo colectivo que pueda provocar el modelo territorial adoptado. Transcurrido el plazo para la emisión del informe sin haber sido evacuado, se entenderá que es conforme con el contenido del instrumento urbanístico o de ordenación territorial.
- c) Como contrapunto, se afirma la naturaleza vinculante de dicho informe en caso de reparo expreso del órgano de protección civil cuando identifique graves problemas de índole geotécnica, morfológica, hidrológica o cualquier otro riesgo incompatible con lo previsto o que desaconseje un aprovechamiento urbanístico.

.....

56 Vid. la STS de 20 de enero de 2012 (recurso 450/2010) que, ciñéndonos a la materia que nos ocupa en este concreto momento, indica que las disposiciones relativas a la necesaria compatibilidad entre la ordenación urbanística y territorial de los usos del suelo y los planes de gestión del riesgo de inundación no invaden la competencia autonómica en materia de urbanismo y ordenación del territorio pues, en caso de calamidades como las inundaciones, prevalece el título previsto en el art. 149.1.29 de la Constitución (competencia exclusiva del Estado sobre la materia *seguridad pública*). La finalidad perseguida por tales disposiciones, dice el Tribunal Supremo, no es regular u ordenar los usos del suelo, sino, además de evitar daños ambientales, proteger la seguridad de personas y bienes; «y para ello puede resultar imprescindible excluir de dicha ordenación de usos aquellos suelos en los que concurren riesgos de inundación que, por su propia naturaleza, deben tener carácter rural».

- d) Como bien se comprende, es clave la cuestión de cómo inciden los planes de protección civil que identifican y acreditan riesgos sobre los urbanísticos ya aprobados. Alguna Ley precisa al respecto que el órgano con competencias urbanísticas podrá promover, en las áreas de riesgo, las modificaciones necesarias para su reducción o, si esto no fuera posible, la anulación de las licencias.

En relación con este punto, la lógica sugiere que los planes urbanísticos deben adaptarse a los instrumentos de la protección civil (mapas de riesgos, planes) aprobados con posterioridad a ellos cuando estos acrediten riesgos que, de haber sido identificados en su momento, hubieran determinado que los suelos afectados fueran clasificados como no urbanizables (o en situación de rural). La solución no es insólita, pues una operación semejante está prevista en la legislación reguladora de los planes de ordenación de los recursos naturales<sup>57</sup> y, desde luego, no parece que las razones de interés público que la justifican en este ámbito sean inferiores a las relacionadas con la protección civil. Aunque se echan en falta pronunciamientos legales expresos en esa dirección, quizá puedan deducirse de las normas transitorias de la legislación urbanística que disponen la necesaria adaptación de los planes a las prescripciones que obligan a clasificar como no urbanizables los suelos aquejados de riesgos. En cualquier caso, va de suyo que dicha adaptación se entienda sin perjuicio de las indemnizaciones que puedan proceder de conformidad con lo dispuesto en el art. 48 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2015.

Para concluir estas referencias al urbanismo y a la protección civil, cabe aludir a la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 2004 (recurso de casación 786/2002), relativa a la clasificación de un determinado sector como suelo no urbanizable especialmente protegido en las normas subsidiarias del municipio de Valverde del Majano (Segovia). El Tribunal Supremo da por buena dicha clasificación por razones de protección ambiental, pero comoquiera que se adujeron también circunstancias relacionadas con la inundabilidad de los terrenos, indica lo siguiente:

La resolución de la Consejería pone de relieve la prudencia con la que debe abordarse la cuestión, a la vista de la ausencia de un detallado estudio hidrológico-hidráulico; y así, dice que el mayor problema al que se enfrenta en España la preven-

.....

57 Está contemplada hoy en el art. 19.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, a cuyo tenor «[c]uando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a estos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos».

ción de riesgos naturales es la escasez, cuando no ausencia, de datos objetivos y contrastados relativos a dichos riesgos. En todo caso, analiza razonadamente los datos no concluyentes de los que dispone (características geográficas de la zona y experiencia histórica reciente) y concluye que tales datos señalan los terrenos como muy proclives a su inundación. Afirma, también, que carece de toda lógica permitir una urbanización cuya misma ejecución material ya requeriría de importantes obras de defensa para evitar su anegación durante los períodos invernales; obras que, como ya se ha dicho, difícilmente podrán dejar de ser extraordinariamente agresivas con el medio ambiente. Una urbanización que, a pesar de esas eventuales obras de defensa, estaría siempre amenazada ante una eventual avenida de dimensiones superiores a las habituales. Y concluye su extenso razonamiento afirmando que no cabe sino entender como inadecuados para un desarrollo urbano racional cuantos terrenos sean susceptibles de inundación por sus características geográficas, o bien porque puede constatarse que en tiempos históricos recientes han sufrido de forma habitual episodios de anegación por avenidas fluviales. Y destaquemos que la sentencia recurrida afirma que los terrenos se encuentran en la parte final del interfluvio formado por el río Eresma y su afluente, el arroyo Milanillos, existiendo, como se constata en los planos, muy poca diferencia de cota entre los terrenos objeto del recurso y ambos cauces, dándose la circunstancia de que los terrenos exteriores al sector, orilla derecha del río Eresma y orilla izquierda del Milanillos, muestran mayor diferencia de cota respecto de los cursos fluviales, lo que en teoría hace suponer que cuando se produce una gran avenida de agua podrían inundarse los terrenos en cuestión. Conclusión que refuerza añadiendo que el momento de mayor caudal coincide en ambos ríos, ya que el régimen hídrico es básicamente pluvionival con aportaciones superficiales en ambos, procedentes del mismo sistema montañoso y vertiente.

A la vista de lo anterior, el Tribunal Supremo desestima la impugnación dirigida contra la referida clasificación argumentando que

De un lado, porque los principios de cautela y de acción preventiva que el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea menciona en su artículo 174 [...], permiten inferir una regla de derecho que impone a la Administración el deber de no autorizar, o de no autorizar sin la previa adopción de las debidas medidas de salvaguarda, aquellas actuaciones sobre las que exista un temor fundado de su probabilidad de ser causa de daños graves a la calidad del medio ambiente o a la salud de las personas; y ello, por tanto, aun cuando ese temor, que ha de ser fundado y lo ha de ser de la probabilidad de daños graves, no descansa en el soporte de una prueba plena, indubitada o inequívoca. De otro, porque siendo ello así, la conformidad a derecho de una decisión que no clasificó los terrenos en cuestión como suelo apto para urbanizar, no depende de que haya quedado plenamente acreditada su inundabilidad y sí, tan solo, de que el riesgo de esta sea fundado, lo cual no parece dudoso a la vista de lo que se expone en la resolución administrativa y en la sentencia recurrida [...]; no siendo de olvidar, tampoco, que la prevención del riesgo con la adopción de medidas de salvaguarda no dejó de valorarse, descartándose que ello

permitiera la clasificación pretendida, ya que las importantes obras de defensa para evitar la anegación difícilmente podrían dejar de ser extraordinariamente agresivas con el medio ambiente.

La Sentencia acierta en cuanto al fondo del problema y, particularmente, al traer a colación el principio de cautela y acción preventiva sancionado hoy en el art. 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, precepto que, al igual que el art. 174 TCE citado por el Tribunal Supremo, se ubica en las normas reguladoras de la política ambiental comunitaria<sup>58</sup>; ello no impide, sin embargo, que el principio tenga un alcance objetivo muy superior.

En efecto, se habla ya comúnmente de un *principio de precaución* que ha desbordado los límites de lo estrictamente ambiental para expandirse por doquiera que esté en juego la protección de la salud y de la seguridad frente a los riesgos naturales y tecnológicos. En síntesis, dicho principio postula que, aunque no sea posible alcanzar una certeza científica absoluta acerca de los peligros asociados a determinadas actividades porque el estado de los conocimientos no permite evaluarlos concluyentemente, no por ello los poderes públicos deben permanecer impasibles cuando existen motivos razonables para temer la producción del riesgo. Esto es, la falta de certidumbre científica no es excusa para postergar la adopción de medidas protectoras si de los datos disponibles se infiere razonablemente que existe un riesgo potencial. Como dice la STS de 12 de diciembre de 2011 (recurso 376/2009), al hilo precisamente de la *desclasificación* de un suelo como urbano a causa de riesgos geológicos, «cuando se está en presencia de riesgos serios, la incertidumbre probatoria opera exactamente al contrario de como señala la sentencia, lo que es debido al principio de precaución o de cautela: ante hipótesis de riesgo potencial, evaluado científicamente y con datos fiables, la incertidumbre científica no debe utilizarse como razón para no adoptar las medidas efectivas para impedir la producción de daños».

El campo de las relaciones entre el urbanismo y la protección civil es apto para la aplicación del principio de precaución así entendido. Sobre la efectiva materialización de los riesgos puede planear la sombra de la incertidumbre o de la duda, pero si hay algo más que meras suposiciones, la adopción de las medidas pertinentes es imprescindible y los instrumentos de planeamiento ur-

.....

58 El art. 191.2 del Tratado de Funcionamiento dispone que «[l]a política de la Unión Europea en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga».



banístico deberían ser consecuentes con ello. En este sentido, y a la vista de lo dispuesto en el art. 9.1 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña de 2005 –a cuyo tenor, «[l]as administraciones con competencias en materia urbanística deben velar para que las determinaciones y la ejecución del planeamiento urbanístico permitan alcanzar, en beneficio de la seguridad y el bienestar de las personas, unos niveles adecuados de calidad de vida, de sostenibilidad ambiental y de preservación frente a los riesgos naturales y tecnológicos»–, la STSJ de Cataluña 823/2014, de 30 de diciembre (recurso 511/2010), anula la modificación del Plan General Metropolitano de Barcelona por haberse tramitado sin tomar en consideración los riesgos que derivaban de la colindancia con un almacén de productos químicos peligrosos de unas parcelas destinadas a viviendas, equipamientos, usos dotacionales y servicios técnicos para una estación eléctrica, y ello aun cuando la actividad no estaba afectada por la normativa sobre medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en que intervienen sustancias peligrosas.