



## **El Derecho ante las emergencias ordinarias. El confuso marco jurídico actual y una propuesta para su ordenación**

The law in the face of ordinary emergencies.  
The current confusing legal framework and a proposal  
for its management

JAVIER MORENO GARCÍA

Letrado del Gobierno Vasco

jj-moreno@euskadi.eus

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9157-1877>

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.117.2020.05>

**LABURPENA:** Babes zibileko eskubide tradizionala, larrialdi oso larri eta katastrofikoetara zuzenduta dagoena, oso desberdinak diren larrialdien erregulazioa eta kudeaketa hartzen ari da bere gain. Larrialdi berezi horiek egunez egun gertatzen dira, gizarte baten edo pertsona-talde baten ohiko funtzionamendua aldatu gabe; larrialdi arrunt deritze. Lan honek emaitza horretara eraman duen prozesua deskribatzen du, arau-bilakaera eta Konstituzio Auzitegiaren jurisprudentzia ugaria aztertuz, bai babes zibilari dagokionez, bai larrialdiak arautzen dituzten araudi sektorialeiei dagokienez.

Horren ondoren, proposatzen da babes zibileko eskubideak larrialdi larrienei soilik zuzenduta egon behar duela, aparteko erantzun juridikoa behar duelako, eta ohiko larrialdien aurrean administrazio publiko guztien erantzuna bermatu eta koordinatzera bideratutako diziplina bat eraiki behar dela, argi eta garbi berezita laguntza-zerbitzua zuzenean emateak, zeina, alderdi desberdinetan, administrazio sektorialeiei baitagokie: osasungintza, suhiltzaileak, poliziak edo salbamendua eta erreskatea lehorreko, itsasoko eta aireko eremuetan.

Biak, ohiz kanpoko larrialdiak eta larrialdi arruntak, diziplina zabalagoan biltzen dira, zuzenbide konparatu aurreratuenak larrialdiak kudeatzeko eskubide gisa deitzen duen diziplinan, alegia.

**HITZ GAKOAK:** Babes zibila. Larrialdiak. Larrialdi arruntak. Istripuak.

**ABSTRACT:** The traditional Law on civil protection aimed at the severe or catastrophic emergencies is taking up the regulation and management of some other different emergencies, those that happen from the day to day without altering the functioning of a society or a group of persons, the so called ordinary emergencies. This work describes the process that has led to this result by means of the analysis of the normative evolution and the rich case law of the Constitutional Court, both with reference to the area of the civil protection and

to the sector-specific regulations on emergencies. After that, it is advanced the proposal that the Law on civil protection be exclusively aimed at the most severe emergencies given the extraordinary legal response that require and that a legal discipline is created to ensure and coordinate the response by all public administrations in the face of ordinary emergencies, clearly differentiated from the direct provision of assistance that in their different facets corresponds to sector-specific administrations: health, firemen, police, rescue services in the field of land, sea and air. Both, severe and ordinary emergencies, are assembled in a broader legal branch of study called by the most advanced Comparative law Emergency Management Law.

**KEYWORDS:** Civil protection. Emergencies. Ordinary emergencies. Accidents.

**RESUMEN:** El tradicional Derecho de protección civil, dirigido a las emergencias muy graves y catastróficas, está asumiendo la regulación y gestión de otro tipo de emergencias muy distintas, las que día a día acontecen sin alterar el ordinario funcionamiento de una sociedad o colectivo de personas, denominadas emergencias ordinarias. Este trabajo describe el proceso que ha conducido a este resultado a través del análisis de la evolución normativa y de la abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional, tanto en relación con la materia protección civil, como con las normativas sectoriales que regulan las emergencias.

Tras ello, se formula la propuesta de que el derecho de protección civil siga exclusivamente dirigido a las emergencias más graves, dada la extraordinaria respuesta jurídica que requieren, y que se construya una disciplina dedicada a garantizar y coordinar la respuesta de todas las administraciones públicas ante las emergencias ordinarias, claramente diferenciada de la directa prestación del servicio de auxilio que, en sus distintas faceta, compete a las administraciones sectoriales: sanitaria, bomberos, policías o salvamento y rescate en los ámbitos de tierra, mar y aire.

Ambas, emergencias extraordinarias y ordinarias, se agrupan en una disciplina más amplia denominada por el derecho comparado más avanzado como derecho de gestión de emergencias.

**PALABRAS CLAVE:** Protección civil. Emergencias. Emergencias ordinarias. Accidentes.

Trabajo recibido el 1 de mayo de 2020

Aceptado por el Consejo de Redacción el 22 de junio de 2020

**Sumario:** I. Introducción.—II. Emergencias ordinarias vs. emergencias extraordinarias.—III. Las emergencias ordinarias en nuestro derecho. 1. Las emergencias en los estatutos de autonomía. 2. La normativa de protección civil y las emergencias ordinarias. 2.1. La normativa estatal. 2.2. La normativa autonómica. 3. La jurisprudencia constitucional sobre las emergencias ordinarias en la protección civil. 3.1. Definición constitucional de protección civil. 3.2. Inserción competencial. 3.3. El reparto competencial. 3.3.1. Función normativa. 3.3.2. Función ejecutiva. 4. La normativa sectorial y las emergencias ordinarias. 4.1. Asistencia sanitaria extrahospitalaria. 4.2. Salvamento marítimo. 4.3. Salvamento en playas. 4.4. Incendios forestales. 4.5. Accidentes de transportes por carretera, ferrocarril y aéreos. 4.6. Accidentes en determinados lugares o actividades. 5. Otras remisiones legales a las emergencias. 6. Conclusión.—IV. Una propuesta para crear un derecho de emergencias ordinarias. 1. Ámbito. 2. Contenido. 3. Régimen competencial.—V. Conclusiones.—VI. Bibliografía.

## I. Introducción

En 2019 se realizaron en España cerca de cuarenta millones de llamadas a los teléfonos de emergencia solicitando auxilio para proteger a personas y bienes(1): urgencias médicas, seguridad ciudadana, incendios o rescates en montaña son algunas de las peticiones que día a día se suceden y a los que los poderes públicos han de dar una respuesta adecuada en cumplimiento del mandato constitucional de proteger los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física (art. 15 CE), a la seguridad (art. 17.1 CE) o a la protección de la salud (art. 43.1 CE) ante amenazas inminentes que precisan de una rápida intervención.

Las emergencias más graves han sido estudiadas por MENÉNDEZ REXACH, BARCELONA LLOP u OCHOA MONZÓ(2), entre otros, en el marco del derecho de protección civil, materia tradicionalmente dedicada a la preparación y respuesta ante las catástrofes, para lo que se ha diseñado un complejo y completo sistema de planificación, con un reparto de funciones multinivel en distintas fases con habilitación a las administraciones actuantes para el empleo de potestades públicas excepcionales.

---

(1) Según datos de la Unión Europea obtenidos del Reporte anual, de fecha 11 de febrero de 2020, del Communication Committee's (COCOM) de la Unión Europea «2019 Report on the implementation of the European emergency number 112», [en línea] disponible en <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/eu-actions-112>> [Consulta: abril 2020].

(2) De la extensa obra de estos autores sobre la materia pueden destacarse los siguientes trabajos: MENÉNDEZ REXACH, Angel (dir.) y DE MARCOS FERNÁNDEZ, Ana (Coord.): *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos, 2011; BARCELONA LLOP, Javier, *La protección civil municipal*, Ed. Iustel, 2007; OCHOA MONZÓ, J., *Riesgos mayores y protección civil*, Mc Graw Hill, Madrid 1999

Para ello se dictó la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, hoy sustituida por la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (LSNPC).

Menor atención, sin embargo, se ha prestado al marco jurídico de las emergencias ordinarias, las que suceden cotidianamente en el día a día y afectan a una o pocas personas. A estas se dirige este trabajo, cuya primera misión es, desde una visión legal, diferenciar estas de las emergencias extraordinarias de protección civil.

Tras ello, se plantean dos objetivos. El primero es poner cierto orden en el disperso marco jurídico y competencial de las emergencias ordinarias, para lo que se trae aquí la principal normativa que les afecta desde la doble visión en la que inicialmente se insertan y que incluye el derecho de protección civil y de las normativas sectoriales. Este repaso normativo se acompaña de la jurisprudencia constitucional dictada al respecto y finaliza con una recapitulación de los hallazgos de mayor interés.

El segundo objetivo es, tras observar el panorama general, realizar una propuesta de configuración de un derecho específico para la emergencia ordinaria en tres aspectos: identificar su ámbito; apuntar su contenido básico; y, por último, señalar el reparto competencial. Esto permitiría avanzar hacia un más amplio derecho de gestión de emergencias que otros Estados más avanzados ya han configurado.

## II. Emergencias ordinarias vs. emergencias extraordinarias

Urgencia, socorro, emergencia, catástrofe, calamidad pública o desastre son algunos de los términos<sup>(3)</sup> empleados al referirnos a esta cuestión. Aunque desde una perspectiva técnica pueda ser útil el empleo de distintas voces para la mejor clasificación y gestión de las situaciones que pueden comprometer la vida de las personas, a nuestros efectos precisamos de conceptos jurídicos precisos.

Para ello, se parte del término de «emergencias», entendido en una concepción amplia como aquellos eventos súbitos que ponen en peligro a personas y que requieren de una respuesta inmediata<sup>(4)</sup>. A su vez, estas emergencias se dividen, en una *summa divisio*, en emergencias extraordinarias y emergencias ordinarias. Esta categorización está asumida por la normativa de protección civil<sup>(5)</sup>, como destaca BARCELONA

---

(3) Para ampliar estos términos en su uso jurídico, *cfr.* OCHOA MONZÓ, J., *Riesgos mayores y protección civil*. Mc Graw Hill. Madrid, 1999, págs. 35 a 43.

(4) *Cfr.* la tercera acepción de emergencias en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua.

(5) Así se comprobará más adelante, pero sirva por ahora de ejemplo la normativa vasca de protección civil, la primera que reparó en esta diferenciación, la cual denomina «emergencias no cala-

LLOP(6), pero no siempre con estos mismos términos. Para las emergencias extraordinarias la ley estatal de protección civil emplea, como sinónimo, «emergencias de protección civil» (art. 2.5) y algunas normas autonómicas se refieren a ellas «situaciones de emergencia colectiva» (7). Las emergencias ordinarias, así conceptuadas en norma estatal, reciben en la normativa autonómica otros muchos términos, como «emergencias no calamitosas» en el País Vasco, «emergencias no catastróficas» en Andalucía, «emergencias individuales» en Aragón o «emergencias no extraordinarias» en Extremadura.

Cada una de estas dos categorías conlleva la aplicación de un distinto régimen legal. La normativa de protección civil diseña para las emergencias extraordinarias un completo panorama jurídico en sus fases de anticipación, prevención, planificación, respuesta y vuelta a la normalidad, con una cascada de planes que han de elaborarse al efecto o el otorgamiento a las autoridades públicas de potestades exorbitantes como el decomiso o la compulsión sobre las personas para casos extremos como la declaración del estado de alarma(8) (art. 116.2 CE). Por su parte, los regímenes jurídicos previstos para las emergencias ordinarias se limitan a un sencillo instrumento de planificación y a implementar para la fase de intervención unos instrumentos de coordinación de los servicios de emergencia actuantes. La distinta respuesta pública en cada caso exige fijar con precisión los contornos entre ambas.

En una primera aproximación, las emergencias extraordinarias se identifican con las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, términos empleados en el art. 30.4 CE. Las emergencias ordinarias, por el otro lado, son las restantes, las que atienden cotidianamente los servicios de urgencia. Sin embargo, esta aproximación es imprecisa y requiere de una mayor concreción, a cuyo efecto se han elaborado dos teorías.

Una primera teoría califica la emergencia atendiendo a dos características: la cantidad de personas afectada por el siniestro y la capacidad

---

mitosas» a las segundas. También se encuentra la diferencia en el Real Decreto 906/2013, de 22 de noviembre, por el que se establece el título de Técnico Superior en Coordinación de Emergencias y Protección Civil y se fijan sus enseñanzas mínimas, en donde se subraya la diferencia entre emergencias ordinarias y extraordinarias.

(6) BARCELONA LLOP, Javier, «Las atribuciones de los municipios en materia de protección civil», en INAP, 3 de abril de 2012, [en línea] disponible en <<http://laadministraciondial.inap.es/noticia.asp?id=1057915>> [Consulta: abril 2020].

(7) A ellas se refiere el Título I de la Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Aragón o el art. 31.1 de la Ley 5/2007, de 7 de mayo, de emergencias de Galicia.

(8) La Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio prevé el estado de alarma para emergencias para catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como, y así lo prevé expresamente, terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud, o crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves (art. 4).

del sistema para darle respuesta. La doctrina (9) considera que emergencias extraordinarias son aquellas que afectan a un colectivo de personas o que superan la capacidad de respuesta de los servicios ordinarios, y ahí se incluyen las catástrofes y calamidades públicas, pero también otras emergencias de gran envergadura. Por exclusión, las emergencias ordinarias son las que afectan a pocas personas y a las que el sistema de emergencia disponible es capaz de dar una eficaz respuesta. Ambos criterios, sin embargo, constituyen conceptos jurídicos indeterminados vagos y difícilmente interpretables durante la gestión de una emergencia: ¿cuántas personas constituyen un «colectivo de personas»? ¿cómo se mide esa capacidad de respuesta de los servicios ordinarios?

Una segunda teoría, siguiendo a BARCELONA LLOP (10), sostiene que es función de los planes de emergencia de protección civil identificar las emergencias extraordinarias en cada lugar y para cada circunstancia; las no previstas son ordinarias. Siguen esta teoría algunos planes de emergencia que se prestan a ello, como los de incendios forestales (11). Aquí se ofrece una mayor concreción, con la consiguiente seguridad para los operadores en su aplicación, pero el problema surge cuando el planificador no ha cumplido esta tarea, lo ha hecho inadecuadamente o surgen emergencias imprevisibles y no planificadas.

La normativa diferencia entre los dos tipos de emergencias sobre las que construyen sus ordenamientos, si bien emplea distintos criterios.

El legislador estatal de protección civil dedica a definiciones el art. 2 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (LSNPC), donde diferencia entre catástrofes (12) (art. 2.6 LSNPC) y emer-

---

(9) La Escuela Nacional de Protección Civil, considerada en el art. 31 LSNPC como el instrumento vertebrador de la formación especializada y de mandos de alto nivel en protección civil, define las emergencias ordinarias: «situación producida por un suceso imprevisto o no deseado que motiva la activación de medidas encaminadas a la reducción de sus consecuencias y que únicamente exige la intervención de los servicios públicos de emergencia en actuaciones de carácter ordinario. El número de víctimas y/o daños materiales no es elevado». Cfr. *Introducción al Sistema Español de Protección Civil y Emergencias*. Dirección General de Protección Civil. 2013, pág. 38 [en línea] disponible en <<http://www.proteccioncivil.es/documents/20486/156778/Introducci%C3%B3n+al+Sistema+Espa%C3%B1ol+de+Protecci%C3%B3n+Civil+y+Emergencias/ee2904ce-e947-4e02-b93b-9ca46c595332>> [Consulta: abril 2020].

(10) BARCELONA LLOP, Javier, «Las atribuciones de los municipios en materia... *op. cit.*: «las otras [emergencias extraordinarias] presuponen la puesta en marcha de los medios de la protección civil de conformidad con la planificación». Insiste en ello «Las competencias de los municipios en materia de protección civil», en *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, núm. 9, 2017, pág. 285.

(11) Se emplean criterios de la magnitud del evento, su extensión territorial o la respuesta requerida. Así, por ejemplo, el Plan vasco de Emergencia para Incendios Forestales, aprobado por acuerdo de Consejo de Gobierno en sesión de 27 de diciembre de 2016.

(12) No se deduce de la LSNPC diferente trato legal entre «catástrofes» y emergencias extraordinarias. El término generalmente empleado en la ley es el segundo y la Ley acude a «catástrofes» en muy contadas ocasiones (art. 5, LSNPC, por ejemplo) y para situaciones aplicables también a las extraordinarias. Se puede concluir que a sus estrictos efectos son términos sinónimos.

gencias (art. 2.5 LSNPC), y a su vez divide estas últimas en emergencias de protección civil y emergencias ordinarias según el riesgo o carácter colectivo del siniestro. Este es el criterio utilizado (13) y no repara ni en la capacidad del sistema para darle respuesta ni en la gravedad de la emergencia, como hacía la primera teoría antes comentada, aunque surge la misma duda: ¿cuántas personas forman un colectivo a estos efectos? Un autobús accidentado con quince personas en peligro, ¿es una emergencia ordinaria o extraordinaria? ¿Y con cincuenta?

Por su parte, la normativa autonómica de protección civil adopta diversos criterios. Algunas, optan por unos términos parecidos a los de la LSNPC, y un buen ejemplo de ello es la Ley 3/2019, de 8 de abril, del Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Cantabria, una de las últimas aprobadas y seguramente más avanzadas, cuyo art. 28.2 considera emergencias ordinarias aquellas emergencias carentes de afectación colectiva cuya atención, gestión y resolución se lleva a cabo exclusivamente por los diferentes servicios ordinarios. En esta órbita también se sitúan las normas de protección civil de Galicia (14) y Navarra.

Otras recurren a la más clásica definición para las extraordinarias de «grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria», y consideran ordinarias las demás. Así ocurre en Aragón (15), Castilla y León o Andalucía. En la misma línea, la normativa vasca, en su art. 37, excluye como emergencias ordinarias (no calamitosas en su concepción) aquellas situaciones que comporten «grave riesgo», sin dictar criterios legales que permitan identificar esos siniestros.

La norma valenciana acude a otro criterio (art. 26), según el cual serán ordinarias las emergencias no contempladas en la Real Decreto 407/1992, norma básica de protección civil; es decir, serán ordinarias la que no activen un plan de protección civil, por lo que se aproxima a la teoría propuesta por BARCELONA LLOP.

Como se ve, se emplean distintos criterios por la doctrina y los legisladores para tipificar las emergencias pese a las notables consecuencias jurídicas en cada caso. Para solucionar esta cuestión, al menos conceptualmente, se propone emplear el siguiente canon: serán emergencias extraordinarias aquellas para cuya resolución eficaz sea preciso activar

---

(13) La derogada Ley 2/1985 contemplaba este elemento colectivo sólo en su Exposición de Motivos al definir la protección civil: «identificada 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»; sin embargo, no se encontraba rastro de este criterio en la parte articulada del texto.

(14) El art. 31 de la Ley 5/2007, de 7 de mayo, de emergencias de Galicia repara en «situaciones de emergencia colectiva».

(15) La Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Aragón diferencia entre emergencias colectivas (Título I) y sencillamente «emergencias» (Título II).

mecanismos temporales de restricción de derechos e imposición de deberes, tal y como refiere el art. 30.4 CE, o en la que se vea necesario alterar las normas de reparto competencial.

Este parámetro se concretaría, como así hace el legislador estatal de protección civil, en la afectación a una colectividad de personas, bien por la propia dimensión del siniestro, bien porque su respuesta colapsa los servicios disponibles para atender las demás. En estos casos, con muchas vidas en riesgo, queda constitucionalmente justificada la irrupción de poderes públicos exorbitantes que, por el tiempo preciso y con proporcionalidad, alteren los derechos y obligaciones de esos ciudadanos y el reparto competencial ordinario, función que asume la protección civil. Por el contrario, cuando la ayuda inminente no se altere a la colectividad, y solo afecte a una o varias personas, el derecho de emergencias ordinarias se responsabilizará de garantizar, planificar y coordinar la respuesta, acudiendo a los principios de coordinación, colaboración y auxilio mutuo si es preciso (STC 18/1982), pero sin llegar a activar marcos jurídicos excepcionales. El reto, de nuevo, reside en identificar cuántos conforman un colectivo de personas que justifican medidas jurídicas extraordinarias, labor en la que deberán esforzarse los planificadores de emergencias para cada tipo de siniestro y lugar.

Aun con una delimitación no del todo precisa entre ambas, tal vez consustancial a la realidad a la que se enfrentan los gestores de emergencias, se analiza a continuación el contexto normativo y jurisprudencial de las emergencias ordinarias, para lo que se parte del marco constitucional y estatutario que nos conduce tanto a la materia de protección civil como a la normativa sectorial.

### III. Las emergencias ordinarias en nuestro derecho

#### 1. Las emergencias en los estatutos de autonomía

La Constitución repara exclusivamente en las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, para las que avala la limitación de derecho o la imposición de deberes (arts. 30.4, 55.1 o 116 CE). No hay mención a las emergencias ni a la protección civil en los artículos 148 y 149 CE.

Tampoco repararon en ellas los estatutos de primera generación, como ya apuntó MENÉNDEZ REXACH (16), lo que desembocó en la

---

(16) MENÉNDEZ REXACH, Ángel y DE MARCOS FERNÁNDEZ, Ana, «Régimen jurídico de la protección civil: legislación estatal y autonómica», en *Revista Seguridad y Medio Ambiente* núm. 119, 2010, pág. 37, recuerdan que hubo pocas excepciones: «el Estatuto de las Islas Baleares (LO 2/1983)



STC 123/1984, de 18 de diciembre, que, tras asentar la importante doctrina constitucional de que el art. 149.3 CE no es un título de atribución competencial al Estado, reconoció la protección civil como una submateria de la seguridad pública *ex art. 149.1.29 CE*, aunque con una serie de características específicas.

Los Estatutos de segunda generación colmaron este vacío con una mención expresa a la protección civil y a las emergencias, y así se contempla en los Estatutos de Cataluña (art. 132 EACat), de Andalucía (art. 66 EAAnd), de Aragón (art. 71.57 EAAR), de Canarias (art. 149 EACan), de Extremadura (art. 9.42 EAExtr), de Illes Balears (art. 31.11 EABal), y de Castilla y León (art. 71.16 EACyL). Sin embargo, existen diferencias entre ellos que incumben tanto a las funciones estatutariamente asumidas como a la identificación o expresión de la materia competencial.

En cuanto a la función en la materia de protección civil o emergencias, si bien todos contemplan una salvaguarda expresa de las competencias estatales en sus títulos prevalentes, los Estatutos de Cataluña, Andalucía, Aragón y Extremadura asumen la competencia exclusiva, mientras que los estatutos de Illes Balears y Castilla León solo se reservan el desarrollo normativo y ejecución. Cualquier consecuencia que de ello se pudiera derivar tener fue zanjada por la célebre STC 31/2010, de 28 de junio sobre el Estatuto catalán. El Estado impugnó por inconstitucional el precepto estatutario catalán que atribuía a la Generalitat competencias exclusivas en protección civil, lo que fue desestimado por el Alto Tribunal en su FJ 78, porque según «evidencia su propio tenor, reconoce la indicada competencia estatal al proclamar que la competencia de la Generalitat debe respetar “lo establecido por el Estado en ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública”». A la vista de ello, se puede concluir que no tiene trascendencia jurídica práctica este diferente trato de la materia en los Estatutos, y no cabe justificar una asimetría entre las CCAA, máxime cuando el TC ha garantizado competencias estatales en los términos que luego veremos.

Por el otro lado, y de mayor interés, resulta significar que la mención a la materia también es dispar. Cataluña, Andalucía, Aragón, Canarias y Castilla y León asumen la materia de protección civil e incluyen expresamente como parte de ella «la regulación, planificación, coordinación y ejecución de medidas relativas a las emergencias», con lo que las emergencias están ínsitas en la protección civil. Sin embargo, los otros

---

incluyó la protección civil y emergencias entre las competencias de desarrollo legislativo y ejecución (art. 31.11). También el de Asturias (LO 7/1981), tras su reforma en 1999 (LO 1/1999), incluyó la protección civil entre las competencias de ejecución, junto con el salvamento marítimo (art. 12.11). Entre ambas fechas, los estatutos de Ceuta y Melilla, de 1995, incluyeron la protección civil entre las competencias de ejecución de ambas ciudades autónomas (art. 22.1.4.º).

dos Estatutos separan ambos términos y dan a entender que no son dependientes ni sinónimos: así, Extremadura asume «protección civil y emergencias» e Illes Balears las separa por un punto: «Protección civil. Emergencias». En suma, unos estatutos incluyen las emergencias como la submateria de protección civil, mientras que otros ponen ambas al mismo nivel. Las únicas conclusiones válidas son que todos ellos incorporan las emergencias, en un sentido amplio, como una de sus atribuciones autonómicas y que conectan íntimamente protección civil y emergencias.

Una última nota a este particular es que los Estatutos de todas las CCAA rivereñas e isleñas contemplan la asunción de la ejecución del salvamento marítimo (17), entendida esta como un tipo concreto de emergencia, aunque se adelanta que el TC la inserta en materia de marina mercante.

## 2. La normativa de Protección Civil y las emergencias ordinarias

Como hemos visto en los estatutos de segunda generación, los conceptos de protección civil y emergencias están muy unidos, y así lo confirma nuestra tradición jurídica. Dado que el Estado ha aprobado una Ley básica sobre la materia de protección civil y casi todas las CCAA han dictado su legislación de desarrollo, conviene empezar por ahí y comprobar el tratamiento que otorgan a las emergencias ordinarias, las que ahora nos interesan.

### 2.1. LA NORMATIVA ESTATAL

Como recuerda OCHOA MONZ, la protección civil tiene sus bases doctrinales y operativas en el Decreto 398/1968, de 29 de febrero, sobre estructura y competencia de la Subdirección General de Protección Civil, y su primer hito destacable puede remontarse al Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823 (18).

La primera norma de referencia en nuestros antecedentes inmediatos es la actualmente derogada Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil (LPC), la cual, como trasladaba sin ninguna duda tanto su exposi-

---

(17) Art. 33.9-149.2 EACan; art. 12.10 EAPV; art. 132.3 EACat; art. 29.3 EAGal; art. 66.2 EAAnd; art. 12.11 EAAst; art. 26.12 EACant; art. 12.1.11 EAMur; art. 51.1.6 EAVa; art. 32.12 EABal. Art. EACan.

(18) *Cfr.*, para mayor explicación, OCHOA MONZÓ, J., *Riesgos mayores y protección civil... op cit.*, págs. 53 a 110.

ción de motivos como su art. 1, incluía en su ámbito de aplicación exclusivamente las «situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública» (19). No hay vestigio de las emergencias ordinarias en esta fase de la normativa estatal posconstitucional.

Esta ley ha sido recientemente derogada por la vigente Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (LSNPC), en donde sí se contienen tres preceptos que, según la lectura que se haga, pueden afectar a las emergencias ordinarias.

La primera se encuentra en el art. 1 que, con un cambio del objeto y la finalidad respecto a su antecesor, señala: «la 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 ésta accidental o intencionada». Puede entenderse que esta referencia a los «distintos tipos de emergencias», por contraposición a las catástrofes —de ahí el empleo de la conjunción «y»—, incluye todas las emergencias, en el sentido más amplio, con lo que para esta Ley emergencias ordinarias y extraordinarias formarían parte de la materia de protección civil.

La segunda se encuentra el art. 2 LSNPC, precepto dedicado a las definiciones y en este contexto debe dársele su valor. Su apartado quinto, al que ya nos hemos referido antes, se dedica a definir las emergencias extraordinarias, y solo estas; y aunque es cierto que de su tenor se mencionan los dos tipos de emergencias, es evidente que solo interesan al legislador las emergencias extraordinarias, ya que la referencia a las emergencias ordinarias, que no define, tiene por única finalidad delimitar mejor el ámbito de aquellas.

Tras estas dos vagas menciones a las emergencias ordinarias en estos primeros artículos, la Ley estatal básica regula exclusivamente las emergencias de protección civil o extraordinarias: las actuaciones del sistema nacional de protección civil del Título II (prevención, planificación, respuesta y recuperación); los recursos humanos del sistema nacional de Protección civil del Título III; las competencias estatales del

---

(19) Según esta EM, en parecidos términos a los del Decreto 29 de febrero de 1968, para que estas situaciones estén comprendidas en la protección civil, deben llevar a que «la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masivamente». Tal es así que en la STC 133/1990, que resolvió la impugnación de esta Ley, la defensa del Estado defendió la competencia estatal para el dictado de la Ley 2/1985 en que [el destacado es nuestro] «los supuestos de hecho que la presente Ley contempla son situaciones absolutamente excepcionales de emergencia y de grave riesgo para la seguridad pública *que no pueden ser confundidas con la actividad administrativa ordinaria encaminada a la protección de personas y bienes en situaciones de normalidad social*» (FJ 4). Insisten en esta idea de grave riesgo colectivo, una calamidad pública o una catástrofe extraordinaria, autores como ONEGA LÓPEZ, José Ramón, «Protección civil», en *Boletín de Información* núm. 194, 1986, pág. 4.

Título IV hacen referencia a las emergencias de protección civil y sus instrumentos, al igual que los instrumentos de cooperación y coordinación del Título V. Solo hay una excepción relativa a las emergencias ordinarias: el importante a nuestros efectos art. 17 LSNPC, la tercera cuestión que destacamos.

Este precepto contiene dos previsiones sobre emergencias ordinarias. La primera se encuentra en su apartado segundo, cuando señala que «los órganos competentes de coordinación de emergencias de las Comunidades Autónomas, además de la atención de emergencias que no tengan afectación colectiva pero que requieran la actuación de servicios operativos diversos, podrán actuar en las emergencias de protección civil como Centro de Coordinación Operativa, según se establezca en los correspondientes planes». De esta manera colateral, en un contexto dirigido a las funciones en las emergencias extraordinarias de los Centros de Coordinación autonómicos, da pie a identificar dos subtipos de emergencias ordinarias: por un lado, las que requieran de la actuación de servicios operativos diversos; y por el otro, las restantes, esto es, las que requieran para su respuesta de un único servicio operativo. El art. 17.2 LSNPC se limita a constatar (que no regular) que los centros de coordinación autonómicos actúan en la coordinación de emergencias ordinarias con servicios operativos diversos.

La segunda previsión es la del art. 17 LSNPC apartado cuarto: «en la Norma Básica de Protección Civil se regularán las bases para la mejora de la coordinación y eficiencia de las actuaciones de los servicios regulados en este artículo». Estos servicios son los previstos en el apartado 1 del art. 17 LSNPC, esto es, todos los servicios de intervención y asistencia en emergencias *de protección civil*, con lo que es lógico interpretar que las bases de coordinación y eficacia se dirigirán a la intervención de estos en las emergencias extraordinarias, las que preocupan a la LSNPC. Hasta el momento el Estado no ha dictado esta norma.

Entonces, ¿las emergencias ordinarias están incluidas en la norma de protección civil estatal? Sin más referencias, es difícil, o al menos discutible, llegar a una conclusión. Se plantean aquí dos posibles alternativas.

Puede defenderse que el legislador estatal de protección civil sí queriendo incluir aquí las emergencias ordinarias, y así se constata de los arts. 1 y 17 LSNPC, por mucho que la norma se dedique preferentemente a las emergencias extraordinarias. Con ello, se deduciría que la LSNPC contiene la regulación estatal básica de las emergencias ordinarias y que es de competencia autonómica su desarrollo y ejecución. De ser esta la mejor interpretación, es un error conceptual definir como emergencias de «protección civil» exclusivamente a las extraordinarias, ya que da a entender que las ordinarias no son de protección civil.

Pero también puede entenderse que esta norma estatal no las incluye en su objeto. A ello se llegaría del empleo de ese término de «emergencias de *protección civil*» como sinónimo legal de emergencias extraordinarias y de que la norma estatal regule exclusivamente las emergencias extraordinarias. Este sentido la mención a emergencias del art. 1 LSNPC se ha de dirigir a las extraordinarias que luego el art. 2.5. define. El art. 17.4 LSNPC se refiere exclusivamente al dictado de bases para la coordinación de todos los servicios de intervención y asistencia durante su actuación en las emergencias *de protección civil*, y no otras, como expresamente habilita el art. 17.1 LSNPC al que se remite. En esta interpretación se abren dos posibilidades sobre las emergencias ordinarias: el legislador estatal de protección civil considera que las emergencias ordinarias no son protección civil; o bien, se reserva la aprobación de futuras normas que, amparadas en su competencia de protección civil, regulen las emergencias ordinarias.

Adelantamos que la STC 58/2017 afirma que las emergencias ordinarias son parte de la protección civil, decisión que, como luego se justificará, no se comparte.

Acudimos ahora a las normativas autonómicas de protección civil para buscar el título en que amparan su regulación sobre las emergencias ordinarias.

## 2.2. LA NORMATIVA AUTONÓMICA

Como ya tuvo ocasión de comentar REXACH(20), trece CCAA se han dotado de su propia Ley de Protección civil (21): Andalucía, Aragón, Illes Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Navarra, País Vasco y Valencia. Las restantes cuatro no disponen de norma de rango legal (22): Asturias, Castilla-La Mancha, Madrid y Murcia.

A diferencia de la normativa estatal de protección civil, consagrada a las emergencias extraordinarias, las leyes de las CCAA, con las excepcio-

---

(20) MENÉNDEZ REXACH, Ángel y DE MARCOS FERNÁNDEZ, Ana, «Régimen jurídico de la...», *op. it.*, pág. 40. Desde entonces, la CCAA de Extremadura ha dictado una Ley.

(21) Todas ellas se encuentran compendiadas en el excelente Código de Protección Civil elaborado por el BOE en su colección de códigos electrónicos. Se ha consultado aquí la edición actualizada a 10 de febrero de 2020. [En línea] disponible en <[https://www.boe.es/legislacion/codigos/abrir\\_pdf.php?fich=174\\_Codigo\\_de\\_Proteccion\\_Civil.pdf](https://www.boe.es/legislacion/codigos/abrir_pdf.php?fich=174_Codigo_de_Proteccion_Civil.pdf)> [Consulta: abril 2020].

(22) Asturias: no dispone de una ley de protección civil, pero sí de tres leyes ligadas a emergencias y bomberos, las Leyes 1/2013, 8/2001 y 9/2001. Castilla-La Mancha: Decreto 36/2013. Madrid: Decretos 168/1996, 9/1985 o 61/1989. Murcia: Decreto 67/1997. Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla carecen de potestad legislativa.

nes de Canarias y Cataluña, han regulado sobre las emergencias ordinarias. Como ya detectó MENÉNDEZ REXACH (23), son variados los motivos acogidos en estas leyes al justificar su competencia para ello: unas contemplan expresamente que las emergencias ordinarias no pertenecen a la protección civil, y las regulan apoyadas en otros títulos; otras entienden que son protección civil, pero también invocan sus títulos sectoriales; un tercer grupo las incluyen exclusivamente en protección civil; y las últimas no reparan en ello.

En el primer grupo se encuentran País Vasco y Andalucía, quienes niegan que las emergencias ordinarias sean materia propia de protección civil, y crean un concepto de «gestión integral de emergencias» en el que amparan su regulación. La derogada Ley vasca 1/1996 conformó por primera vez un cuerpo jurídico sobre las ordinarias, para lo que rechazó ampararse en la protección civil, y buscó su cobertura es el art. 17 del Estatuto de Autonomía vasco dedicado a la materia de seguridad pública (24). Tampoco Andalucía, en la exposición de motivos de su Ley 2/2002, integra las emergencias ordinarias en protección civil, sino solo en la normativa sectorial (25).

Las leyes de la Rioja, Navarra y Valencia (26) obedecen a un segundo grupo en el que se justifica la regulación de las emergencias ordinarias con la invocación del título de protección civil y seguridad pública, y también apoyada en otros muchos ámbitos sectoriales como sanidad, montes, transportes, obras públicas, incendios forestales o espectáculos públicos. La ley gallega, la Ley 5/2007, de 7 de mayo, de emergencias

---

(23) MENÉNDEZ REXACH, Ángel y DE MARCOS FERNÁNDEZ, Ana, «Régimen jurídico de la protección civil: legislación estatal...», *op. cit.*, págs. 34 a 44. «El fundamento competencial de esas leyes se encuentra en los títulos sectoriales relativos a las materias en que se producen las situaciones de emergencia (montes, sanidad, carreteras, etc.)». «Algunas leyes establecen regímenes distintos en función de la gravedad de la situación (catástrofes o calamidades y emergencias ordinarias o no calamitosas) o hacen referencia a los mecanismos de financiación, aunque sin arbitrar cauces específicos (salvo Cataluña, Navarra y Galicia). Muchas de ellas, tras la regulación general de la protección civil y la gestión de emergencias, dedican atención especial al régimen de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento, articulando las competencias municipales con las autonómicas en ambas materias. Otras comunidades, en cambio, han regulado estas materias en leyes específicas (en particular sobre incendios forestales), que desbordan la perspectiva de la protección civil».

(24) La Exposición de Motivos de la norma vasca de protección civil lo justificaba así: «la regulación legal en este aspecto encuentra su título habilitante en la competencia asumida en el artículo 17 del Estatuto y resulta novedosa en cuanto que carece de parangón en el Estado español y cubre un vacío normativo».

(25) Llega a excluir del ámbito de la norma andaluza las que no precisan de coordinación de diversos servicios. Así, el art. 1 de la Ley andaluza delimita su objeto a las «situaciones no catastróficas que requieran actuaciones de carácter multisectorial y la adopción de especiales medidas de coordinación de los servicios operativos». Debe traerse aquí la distinción del art. 17.2 LSNCP.

(26) Especialmente significativa es la exposición de motivos de la Ley 2/1995, de 6 de febrero, de Organización del Servicio de Emergencias de la Generalitat Valenciana y la Ley 9/2002, de 12 de diciembre, de Protección Civil y Gestión de Emergencias de la Generalitat Valenciana.

de Galicia, es la única que integra las emergencias ordinarias exclusivamente en la protección civil(27). En cuarto y último lugar, las leyes de Baleares, Cantabria, Aragón, Extremadura o Castilla y León, aunque sí distinguen entre ambas tipologías de emergencias, no se detienen en diferenciar su naturaleza.

En suma, no hay consenso entre los legisladores autonómicos sobre la naturaleza de las emergencias ordinarias en relación con la protección civil, a lo que hay que recordar la indefinición del legislador estatal en sus tres puntuales referencias a estas. La doctrina del Tribunal Constitucional dirimió toda duda, como a continuación se expone.

### 3. La jurisprudencia constitucional sobre las emergencias ordinarias en la protección civil

Como resultado de las ocasiones en las que el TC se ha enfrentado a la materia de protección civil, se ha configurado un corpus jurisprudencial cuyo núcleo lo conforman las SSTC 123/1984, 133/90 y 58/2017. Esta doctrina pivota sobre las catástrofes y emergencias extraordinarias. No obstante, la primera sentencia que abordó directamente un supuesto de emergencias ordinarias fue la STC 155/2013, de tal importancia a estos efectos que llevó al Tribunal a modificar su definición de protección civil, posteriormente apuntalada por la STC 58/2017. A continuación, se expone la doctrina del TC sobre protección civil desde la perspectiva de las emergencias ordinarias, con su inserción, alcance y reparto competencial.

#### 3.1. DEFINICIÓN CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

La primera acepción que el TC recogió sobre la protección civil se encuentra en la STC 123/1984 (FJ 2) sobre los centros vascos de coordinación de emergencias, según la cual debe entenderse «*grosso modo* como el conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y el mantenimiento de la tranquilidad y del orden ciudadano». Posteriormente, en el análisis de la constitucionalidad de la Ley estatal 2/1985, de Protección Civil, exclusivamente dedicada a

---

(27) Según su Exposición de Motivos: «Ambas modalidades de riesgos y de emergencias [ordinarias y extraordinarias] requieren el establecimiento de un marco legal propio que articule un sistema integrado para su gestión, en el cual se definan nítidamente las responsabilidades y actuaciones de las distintas administraciones públicas con competencias compartidas y concurrentes en el ámbito de una protección civil renovada (...). Los poderes públicos tienen confiada la protección civil, entendida como la actuación preventiva y, en su caso, paliativa de *lucha contra los riesgos de toda clase*».

las catástrofes y emergencias extraordinarias, su STC 133/1990, de 19 de julio, definió esta materia como «la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia» (FJ 6).

Actualmente, la definición que sostiene el TC se acuñó en la STC 155/2013, de 10 de septiembre, precisamente, como decíamos, con el análisis competencial de una emergencia ordinaria: «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» (FJ 3). En la STC 58/2017, de 11 de mayo, sobre la LSNPC, matizó que ello incluye «todas aquellas actuaciones para proteger a personas y bienes que deban emprenderse para hacer frente o dar respuesta a una situación de emergencia» (FJ 3.a).

Este concepto se ha ido cincelandando por el TC en los numerosos conflictos planteados, integrando unas cuestiones en su seno y expulsando otras. Por ejemplo, ha reconducido a materia de protección civil las medidas contra inundación previstas en los planes hidrológicos de la normativa de aguas (STC 227/1988, FJ 20.e). En sentido negativo encontramos más supuestos: la imposición a las prestadoras de servicios de telecomunicaciones de condiciones en casos de emergencias extraordinarias es materia de telecomunicaciones del art. 149.1.21 CE (STC 72/2014, FJ 6); el tráfico de materias peligrosas por carretera por vehículos de las Fuerzas Armadas es materia de seguridad del tráfico y circulación de vehículos de motor del art. 149.1.21 (STC 2/1993, FJ 4); la regulación de los almacenes de residuos nucleares es materia de protección del medio ambiente del art. 149.1.23 CE (STC 14/2004, FJ 8.b); las medidas para garantizar la continuidad y el funcionamiento de infraestructuras estratégicas son materia de seguridad pública pero no de la submateria de protección civil (STC 128/2016, FJ 8); o la prohibición en la normativa de montes de que se acerquen personas ajenas a la vigilancia, extinción y gestión a las zonas de alto riesgo de incendio, cuando el riesgo de incendio así lo aconseje, es materia de montes del art. 149.1.23 CE (STC 97/2013, FJ 6). Más adelante volveremos sobre otros pronunciamientos específicos sobre preceptos concretos de materias sectoriales.

En lo que aquí nos trae, el TC afirma con rotundidad que las emergencias ordinarias se integran en la materia de protección civil, y así lo señala en su meritada STC 155/2013, donde juzga la impugnación autonómica de un convenio entre España y Francia en el que se aprueba un protocolo de respuesta a incidentes de dos tipos en función de su gravedad, siendo un evento de tipo uno aquel solventable por la empresa encargada de la explotación del túnel y de tipo dos aquel que requiere la



intervención de las administraciones. El TC no duda: «es patente que su ámbito natural de encuadramiento es, como coinciden ambas partes procesales, la materia protección civil (...). Por ello, las previsiones del plan de socorro del túnel de Perthus encuentran un acomodo natural en la materia protección civil» (FJ 3). Consciente del alcance de esta decisión, el TC se consideró en la obligación de redefinir el concepto de protección civil en los términos que se han señalado y que ha llegado hasta hoy.

Esta doctrina de que las emergencias ordinarias forman parte de la protección civil fue ratificada posteriormente en la STC 58/2017 (FJ 4).

### 3.2. INSERCIÓN COMPETENCIAL

Dado que las emergencias ordinarias son parte de la protección civil, ello implica que la materia competencial en que se insertan es, sin duda, la de seguridad pública del art. 149.1.29 CE, como ha mantenido el TC desde su primera sentencia al respecto, la STC 123/1984(28).

Ello es coherente con el amplio concepto de seguridad pública que mantiene el TC, y que abarca toda actividad de protección de personas y bienes (por todas, la STC 184/2016, de 3 de noviembre(29)). En el caso de la submateria protección civil, la característica definitoria reside en que se trata de una respuesta ante situaciones de emergencia (30).

---

(28) En este caso, el Estado impugnó por inconstitucional la normativa vasca sobre los centros de coordinación de emergencias de Euskadi (Sos-Deiak), con la premisa de que se trataba de una competencia exclusiva estatal en virtud de la cláusula residual del art. 149.3 CE, ya que ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía contemplaban competencia alguna sobre protección civil. El TC rechazó los argumentos estatales: «la materia objeto de discusión en este conflicto ha de englobarse con carácter prioritario en el concepto de seguridad pública del art. 149.1.29 de la Constitución» (FJ 2).

(29) La STC 184/2016 expone en su FJ 3 un resumen de su doctrina al respecto. La seguridad pública es toda «actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadanos»; aunque no se limita a regular «las actuaciones específicas de la llamada Policía de seguridad», pues «la actividad policial es una parte de la materia más amplia de la seguridad pública» que «abarca un amplio espectro de actuaciones administrativas» (STC 86/2014, de 29 de mayo, FFJJ 2 y 4, entre otras) e incluye «un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido» (STC 235/2001, de 13 de diciembre, FJ 6, y las allí citadas). Recuerda esa sentencia que «la STC 25/2004 se considera acorde con la idea restrictiva de seguridad pública, la que presidía la regulación de la Ley Orgánica 1/1992, sobre protección de seguridad ciudadana (actualmente sustituida por la Ley Orgánica 4/2015), orientada a «la regulación de materias concretas susceptibles de originar riesgos ciertos que pueden afectar de modo directo y grave a la seguridad de personas y bienes, tomando en consideración, especialmente, “fenómenos colectivos que implican la aparición de amenazas, coacciones o acciones violentas, con graves repercusiones en el funcionamiento de los servicios públicos y en la vida ciudadana” (exposición de motivos)»».

(30) Así lo hizo, por ejemplo, la STC 14/2004 (FJ 9), cuando rechazó que los almacenes de residuos nucleares se integrasen en protección civil y los integró en materia de medio ambiente

No obstante, debe apuntarse que el TC ha admitido que existen aspectos de la protección civil que no pertenecen a la seguridad pública. Se trata de aquellos supuestos y medidas que van dirigidas a paliar situaciones derivadas de catástrofes, pero que no sean consecuencia de una respuesta inmediata a la emergencia. Así lo reconoció en la STC 87/2016, de 28 de abril (FJ 5), en relación con unas ayudas dirigidas a la rehabilitación tras la catástrofe (31).

A lo que nos ocupa, desde la perspectiva de protección civil así entendida, se concluye que las emergencias ordinarias tienen cabida íntegra en la materia de seguridad pública dado que el objeto es garantizar la respuesta de las administraciones se realiza (coordinación y ejecución) en una prestación de protección urgente a personas y bienes.

### 3.3. EL REPARTO COMPETENCIAL

Así, tras la clara doctrina constitucional de que las emergencias ordinarias se integran en materia de protección civil, la cual a su vez es una submateria de seguridad pública del art. 149.1.29 CE, es momento de comprobar el reparto competencial realizado por el TC entre Estado y CCAA. No nos detenemos aquí en las competencias de las entidades locales en protección civil, ampliamente estudiadas por BARCELONA LLOP (32).

La STC 133/90 afirmó que «la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia, y de los recursos y servicios a movilizar», y el TC ha señalado al Estado como titular en dos supuestos.

En primer lugar, son de competencia estatal las catástrofes de interés nacional o supraautonómico. Según la STC 123/1984 (FJ 4) considera que concurre ese interés nacional (33) en los siguientes supuestos: los es-

---

(31) En esta sentencia se analizó la constitucionalidad de una línea de subvenciones del Estado a los Ayuntamientos que habían sido afectados por catástrofes naturales, y llevó al TC a diferenciar entre las medidas de restauración urgentes que se adoptan en la fase inicial de la catástrofe de aquellas otras más propias de la fase reparación y que vienen después en el tiempo, pero en las que no concurre la característica de urgentes. El primer grupo son de protección civil y de seguridad pública en cuanto forman parte de la respuesta inmediata a la emergencia; las del segundo grupo también son protección civil, pero no forman parte de la seguridad pública por no ser urgentes, con las consecuencias subsiguientes en el reparto competencia.

(32) Este autor ha investigado en profundidad la materia de protección civil con especial atención a las competencias municipales. Una de las últimas es BARCELONA LLOP, Javier, «Las competencias de los municipios en materia de protección civil», en *Anuario Aragonés del Gobierno Local* 2017, 09, págs. 247-303.

(33) También se denominan «situaciones catastróficas de interés o dimensión nacional». Una definición legal de «interés nacional» se encuentra en el art. 1.2 del Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil.

tados de alarma, excepción y sitio; las emergencias que afecten a varias CCAA y que, por consiguiente, requieran de coordinación de medios distintos de los que posee una CCAA; y las que sean de tal envergadura que requieran de una dirección nacional.

En segundo lugar, para que la emergencia se encuentre en la órbita competencial estatal, e independientemente de su trascendencia supra-autonómica, es necesario que se trate de una respuesta inmediata para la protección de personas y bienes. En el caso de que esas medidas de protección civil no sean respuesta inmediata a la emergencia, no formarán parte de la seguridad pública precisamente por carecer de esa urgencia y el Estado no tendrá competencia alguna para su adopción en virtud de este título (34).

La aplicación de esta doctrina a las emergencias ordinarias lleva a concluir que, aunque urgentes, no serán de competencia estatal por carecer de interés nacional, dado que esa ausencia de afectación colectiva es incompatible con un interés nacional. No obstante, es necesario un análisis más profundo en cada una de las funciones normativa y ejecutiva.

### 3.3.1. *Función normativa*

El TC reserva al Estado el establecimiento de las líneas directrices de un sistema único de protección civil. Según afirma en la STC 58/2017, «la protección civil no admite división en compartimentos estancos, en lo que a la organización del Sistema Nacional se refiere, que incumbe al Estado *ex artículo 149.1.29 CE*. La naturaleza misma de la materia, y la concurrencia competencial que hemos reconocido en este ámbito, imponen la integración en un sistema único de las distintas funciones atribuidas a las diferentes Administraciones competentes y su coordinación a nivel estatal» (FJ 5).

¿Cabe aplicar esta doctrina a las emergencias ordinarias? Dependerá de la interpretación que se realice de los dos apartados del art. 17 LSNCP dedicados a ellas, que recordemos son el apartado 2, en cuanto que prevé la actuación de los centros de coordinación autonómicos, y el apartado 4 que ordena al Estado a regular las bases para la mejora de la coordinación y eficiencia de las actuaciones de todos los servicios de emergencia. Pues bien, el TC ya ha dado su interpretación en el recurso interpuesto contra ambos preceptos por el Gobierno de la Generalitat de

---

(34) De interés a este segundo requisito es la STC 87/2016: «Si no existe conexión con la seguridad pública, decae la materia de protección civil, ya que el “art. 149.1.29 CE” es el título que legitima la actuación del Estado en aquel ámbito» (FJ 5.a).

Cataluña argumentando que invadían sus competencias al incidir sobre la organización interna autonómica (35).

La STC 58/2017, de 11 de mayo, confirmó la constitucionalidad de ambos. Respecto al art. 17.2 LSNPC rechazó el recurso porque este precepto «se limita a constatar que los órganos competentes de coordinación de emergencias de las Comunidades Autónomas (que no se especifican), atenderán las emergencias sin afectación colectiva que requieran actuación de servicios diversos (sin más concreción) y podrán actuar también como centros de coordinación operativa, si bien ello se contempla como mera posibilidad en función de lo que se establezca en los correspondientes planes que, siendo planes territoriales, se aprueban por las propias Comunidades Autónomas según el artículo 14.2 de la Ley 17/2015» (FJ 8). Poco se aclara con ello a nuestros efectos.

Más interesantes son los motivos del rechazo de inconstitucionalidad del art. 17.4 LSNPC. El primero, y más genérico, es negar la invasión de competencias de organización interna autonómica simplemente porque esta norma de desarrollo precisa en su elaboración de un previo informe del Consejo Nacional de Protección Civil, el cual garantiza la «intervención de las Comunidades Autónomas presentes en dicho Consejo». De mayor calado es la reflexión posterior: «(a)simismo, en la STC 133/1990, de reiterada cita, FJ 10, declaró este Tribunal que “la elaboración por el Gobierno de una Norma Básica de Protección Civil... que determine las líneas de actuación en esta materia y contenga directrices esenciales para la elaboración de los distintos Planes Territoriales y Especiales, no produce un vaciamiento de la competencia autonómica ...y, por el contrario resulta constitucionalmente posible de acuerdo con las líneas generales del peculiar régimen en esta materia”» (FJ 8). Parece querer extender a las emergencias ordinarias las facultades estatales de dictar directrices señaladas en la STC 133/1990 para las extraordinarias.

Es importante destacar que a este argumento se une otro de esta misma sentencia en donde extiende a las emergencias ordinarias la interpretación constitucional dada al principio de coordinación, por muchas en sus STC 86/2014 o 194/2004, según el cual se habilita al Estado para la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades en el ejercicio de sus respectivas competencias. Dice la STC 58/2017: «la coordinación, entendida en estos

---

(35) Es interesante contemplar en los antecedentes de la STC 58/2017 los motivos por lo que la Generalitat recurrió estos dos apartados del art. 17 LSNPC, y los motivos del rechazo opuesto por el Abogado del Estado, que aludía a que «(e)l empeño en parcelar la protección civil hace olvidar que los recursos y servicios implicados son los mismos en emergencias ordinarias y extraordinarias; es la naturaleza y gravedad de la emergencia la que condiciona el modo en que han de intervenir»

términos, no supone que el Estado invada las competencias autonómicas o municipales, *que incluyen la respuesta a las emergencias ordinarias dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma y la dirección de los propios servicios*. Antes bien, es perfectamente compatible con el respeto a dichas competencias, puesto que únicamente conlleva la intervención estatal para la fijación de directrices y el establecimiento de mecanismos de colaboración, a fin de asegurar el eficaz funcionamiento de todos los recursos mencionados» (FJ 4).

Se ha de concluir que, sea por la naturaleza propia de la protección civil (FJ 8), sea en virtud del principio de coordinación (FJ 4), el TC avala con esta sentencia la competencia estatal normativa para fijar directrices y establecer mecanismos de colaboración para las emergencias ordinarias. Como más adelante se justificará, se comparte esta conclusión por el segundo argumento, pero no por el primero.

El ámbito competencial normativo autonómico, consecuentemente, abarca el desarrollo de esas directrices estatales, que no pueden por su detalle agotar ni vaciar la capacidad autonómica.

### 3.3.2. *Función ejecutiva*

Las funciones ejecutivas sobre las emergencias ordinarias previstas en la normativa autonómica consisten, básicamente, en centralización de las llamadas de urgencia, en la aprobación de unos protocolos y en la coordinación de la actuación conjunta de los servicios actuantes por los centros de coordinación o por técnicos de protección civil cuando así sea preciso.

Estas tareas ejecutivas entran en el ámbito competencial exclusivo de las CCAA. No cabe invocarse aquí la previsión que hacía la STC 133/1990, de 19 de julio, FJ 13, a favor del Estado para dirigir emergencias cuando concurren necesidades de dirección y organización superiores<sup>(36)</sup>, primero porque esta sentencia se refería a las emergencias extraordinarias, y segundo porque la STC 58/2017, ya con las emergencias ordinarias en mente, añadió un importante matiz al título ejecutivo estatal: «cuando está en juego el interés general».

De nuevo aquí, va contra la propia naturaleza de las emergencias ordinarias la concurrencia de un interés general, ni siquiera en intervenciones donde, para rescatar a una o varias personas (sin afectación colectiva, en

---

(36) La STC 133/1990 afirmó que «no pueden negarse al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar una coordinación de distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como (si fuera necesario) para garantizar una dirección y organización unitarias» (FJ 6). La sentencia refería a las emergencias extraordinarias de la anterior LPC.

cualquier caso), se requieran un despliegue de muchos o cuantiosos medios (37).

Una excepción se encuentra en la STC 155/2013, sobre la que decíamos ser la primera que reconocía expresamente a las emergencias ordinarias como parte de la protección civil, en donde se falló a favor del Estado y se reconoció la competencia estatal para las tareas ejecutivas en este tipo de emergencias (atribuía en exclusiva al Delegado del Gobierno en Cataluña la realización de unas concretas funciones ejecutivas) por tratarse de emergencias en una «infraestructura transfronteriza de interés general en la que se han de aplicar previsiones derivadas de un convenio internacional suscrito entre España y Francia» (FJ 4). Así aplica los criterios de supraterritorialidad autonómica en estas emergencias ordinarias como punto de conexión para desplazar la ejecución autonómica.

Hasta aquí el análisis de las emergencias ordinarias en la normativa y jurisprudencia de protección civil. Sin embargo, las normativas sectoriales también desempeñan un importante papel en la regulación de estas emergencias ordinarias. Este ámbito, no siempre fácil de delimitar, es el objeto del siguiente apartado.

#### 4. La normativa sectorial y las emergencias ordinarias

El TC recuerda muy a menudo que «se produce en esta materia [de protección civil] un encuentro o concurrencia de muy diversas Administraciones públicas (de índole o alcance municipal, supramunicipal o insular, provincial, autonómica, estatal)» (por todas, la última STC 58/2017, FJ 3).

Es evidente que todas las materias sectoriales deben garantizar que no se pongan en peligro personas y bienes, adoptando las medidas preventivas precisas, y es incluso habitual que algunas normativas sectoriales regulen aspectos de las emergencias en su ámbito.

Además, sabido es que la protección civil no crea *ex novo* servicios de emergencia (38), sino que toma los existentes como un «sistema» y

---

(37) Además de algunos casos de rescate en montaña, un caso excepcional es el ocurrido en Totalán (Málaga) el 13 de enero de 2019 cuando un niño de dos años cayó en un pozo de sondeo. En un gran despliegue mediático, el complicado rescate duró varios días y supuso la intervención de medios públicos, voluntarios y privados de todo orden, que fue en todo momento coordinado, e incluso pagado, por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

(38) La derogada LPC recordaba en su exposición de motivos que «sería equivocado que la organización de la protección civil pretendiese crear *ex novo* unos servicios específicos, suplantar o ejercer directamente los servicios públicos que con ella puedan tener relación o, incluso, disponer directamente de los medios a tal fin necesarios. La protección civil, por el contrario, debe actuar a través de procedimientos de ordenación, planificación, coordinación y dirección de los distintos servicios públicos relacionados con la emergencia que se trate de afrontar».

asume su coordinación. Cabe recordarse en este punto que una de las principales novedades de la LSNCP es constituir el denominado Sistema Nacional De Protección Civil, de tal importancia que se lleva al nombre de la Ley(39), integrado por servicios de atención sanitaria de emergencia, fuerzas y cuerpos de seguridad, bomberos, servicios de incendios forestales, técnicos forestales, agentes medioambientales, servicios de rescate, fuerzas armadas(40), equipos multidisciplinarios de identificación de víctimas, servicios de meteorología u organizaciones voluntarias y entidades colaboradoras que sean requeridas bajo la subordinación a los servicios públicos(41). Cada uno de estos servicios se integra en una materia sectorial y la responsabilidad de su prestación y mantenimiento corresponde a las más variadas administraciones y órganos.

Este esquema de diferenciar la coordinación (protección civil) y la prestación (sectoriales) se reproduce para las emergencias ordinarias.

En normas sectoriales, el Estado se ha apoyado en títulos competenciales sobre materias de aguas, costas o montes para establecer disposiciones sobre emergencias que han sido respondidas por las CCAA con la interposición de conflictos competenciales ante el TC en defensa de sus competencias sobre protección civil. Debe adelantarse que, con la única excepción del transporte por carretera, el TC ha apoyado la normativa estatal.

Reparamos ahora en algunos de los más significativos ámbitos de emergencias(42) para comprobar cómo se ha legislado sectorialmente, a quien compete su ejecución y qué ha señalado el Alto Tribunal ante los conflictos competenciales suscitados.

#### 4.1. ASISTENCIA SANITARIA EXTRAHOSPITALARIA

El art. 6.1.4 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad establece que las actuaciones de las Administraciones Públicas Sanitarias se han de orientar a garantizar la asistencia sanitaria en todos los casos de

---

(39) Este sistema no es una novedad en nuestro derecho interno, y sigue el modelo creado, por ejemplo, en el País Vasco con el sistema vasco de atención de emergencias y protección civil por la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi y su art. 60.

(40) Específicamente la Unidad Militar de Emergencias.

(41) A este sistema nacional ha de añadirse, como luego se comentará, los servicios técnicos de emergencia y órganos de coordinación de emergencias creados bajo el paraguas del derecho de emergencias ordinarias.

(42) No se considera aquí ni a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ni al servicio de incendios por no haber generado jurisprudencia constitucional de interés.

pérdida de la salud, lo que incluye las atenciones sanitarias extrahospitalarias(43).

La Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, dictada tras la descentralización de la prestación sanitaria (Ley 21/2001, de 27 de diciembre), concreta las dos prestaciones sanitarias que deben garantizarse en las emergencias extrahospitalarias: la prestación de atención de urgencia *in situ* (art. 15)(44) y el traslado del paciente a un centro hospitalario útil cuando sea preciso clínicamente (art. 19). Esta atención extrahospitalaria de emergencias está desarrollada en el Anexo IV del Real Decreto 1030/2006, en donde se recogen los servicios comunes de prestación de atención de urgencia incluidos en la cartera de servicios del Sistema Sanitario de Salud(45).

Así, este servicio sanitario de atención en el lugar del suceso y transporte hasta centro hospitalario se garantiza como una prestación del catálogo del Sistema Nacional Salud (SNS) con carácter de actividad asistencial de la cartera común básica (art. 8.bis de la Ley 16/2003) y a la autoridad sanitaria compete prestar el servicio.

La atención sanitaria de urgencia en el medio extrahospitalario se inserta en materia de sanidad del art. 149.1.16 CE, y así es pacífico desde la STC 98/2004, de 25 de mayo(46), sin que se haya planteado conflicto alguno sobre el engarce de esta competencia con la protección civil.

En cuanto materia de sanidad interior, la Constitución reserva al Estado las bases de la regulación(47) y la coordinación general. Las CCAA

---

(43) El que tiene lugar dentro de este ámbito se denomina como de atención primaria.

(44) Dice este precepto que «la atención de urgencia se presta al paciente en los casos en que su situación clínica obliga a una atención sanitaria inmediata. Se dispensará tanto en centros sanitarios como fuera de ellos, incluyendo el domicilio del paciente, durante las 24 horas del día, mediante la atención médica y de enfermería».

(45) Según sus términos, la atención de urgencia es «aquella que se presta al paciente en los casos en que su situación clínica obliga a una atención sanitaria inmediata. Se dispensará tanto en centros sanitarios como fuera de ellos, incluyendo el domicilio del paciente y la atención *in situ*, durante las 24 horas del día, mediante la atención médica y de enfermería, y con la colaboración de otros profesionales». Su apartado 2.5, además, afirma que «la cartera de servicios comunes de la prestación de atención de urgencia comprende el transporte sanitario, terrestre, aéreo o marítimo, asistido o no asistido, según lo requiera la situación clínica de los pacientes, en los casos en que sea preciso para su adecuado traslado al centro sanitario que pueda atender de forma óptima la situación de urgencia».

(46) Recoge esta sentencia, reiterada en muchas otras y todas las STC 99/2017 (FJ 3), que: «el Sistema Nacional de Salud ... proporciona a todos los ciudadanos una serie de *prestaciones de atención sanitaria de índole diversa, como la atención primaria y especializada, las prestaciones complementarias* (entre ellas, la prestación ortoprotésica y *el transporte sanitario*)...» (FJ 5). Esta sentencia, junto con las SSTC 32/1983, de 28 de abril y la 134/2017, de 16 de noviembre, contienen los ejes vertebradores de la materia de salud a nivel constitucional.

(47) A este particular, y de aplicación directa a la urgencia, el Estado ha dictado dos normas de interés: el Real Decreto 1397/2007, de 29 de octubre, por el que se establece el título de Técnico en Emergencias Sanitarias, título de formación profesional; y Real Decreto 836/2012 establece las ca-



asumen las competencias de desarrollo legislativo y ejecución y, con ello, la prestación de estos servicios sanitarios extrahospitalarios y de transporte urgentes (48).

No obstante, se han de hacer dos precisiones. El SNS garantiza el traslado sanitario de los heridos por tierra, mar y aire. El SNS atiende a la prestación sanitaria en sí misma durante cualquier modalidad de traslado, no a las normas propias del medio de transporte en el que se realiza. Así, el Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, por el que se regulan las ambulancias de urgencia, se apoya en el título sanitario, pero también en de transporte por carretera (art. 149.1.21 CE) para sus aspectos técnicos como las luces o rotativos de emergencia. Lo mismo ocurre en los helicópteros dedicados al transporte sanitario, que configuran una categoría especial para operaciones aéreas denominadas de emergencia médica (HEMS) reguladas en el Real Decreto 279/2007, de 23 de febrero, con el título del art. 149.1.20 CE sobre tránsito y transporte aéreo, de nuevo relativos a los aspectos técnicos del transporte en sí mismo, no de la calidad asistencial a prestar en ellos. Distinto trato tiene la asistencia médica embarcada, regulada por Real Decreto 258/1999, de 12 de febrero, que el legislador ha decidido integrar en la materia de seguridad, higiene y salud a bordo de los buques (49) y su prestación se realiza por el Instituto Social de la Marina.

Una segunda observación es que algunos servicios de rescate profesionales están actualmente prestando una atención sanitaria que va más allá de la propia de unos primeros auxilios avanzados (50). Ante ello debe recordarse que el art. 44.1 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad dispone que todos los servicios públicos al servicio de la salud se integrarán en el SNS, lo que podría traducirse en que la prestación de asistencia sanitaria de urgencia no debe realizarse extramuros de este sistema.

En suma, la prestación sanitaria de la ayuda en cualquier parte del territorio, salvo la embarcada, compete a la Administración Pública Sani-

---

racterísticas técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera (De carácter mínimo, según su DA 2.<sup>a</sup>). Son muchas las CCAA que han dictado normas adicionales sobre las ambulancias desarrollando la materia de sanidad, que no la de tráfico, exclusiva esta del Estado.

(48) Cada Comunidad Autónoma ha optado por una forma de gestión: prestación con servicios propios, licitación íntegra del servicio; convenios con los municipios y otros entes; sistemas mixtos donde las ambulancias medicalizadas se cubren por personal del sanitario de los servicios autonómicos de salud, y las de soporte vital básico se licitan.

(49) Los antecedentes del Real Decreto se dedican prácticamente a justificar el título en el que se apoya.

(50) Por ejemplo, algunas CCAA han medicalizado el rescate de montaña mediante la incorporación de personal sanitario licitado por los departamentos o consejerías sin competencias en sanidad o, incluso en algunos casos, se recaba una tasa de rescate por prestaciones de naturaleza sanitaria contenida en la cartera que han de ser gratuitas para los beneficiarios del SNS.

taria y debe ser dispensada en el marco de la asistencia sanitaria pública garantizada por la LGS.

#### 4.2. SALVAMENTO MARÍTIMO

Un servicio de emergencia que se producen en un medio concreto, el marítimo, y que requiere de una técnica, una capacitación y un material específico, como ocurre en otros ámbitos de rescate, es el salvamento marítimo, contemplado en el art. 6.1.e del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM) como prestación incluida en la materia de marina mercante(51).

El artículo 264 TRLPEMM regula esta cuestión, con su reparto competencial y prevé un conjunto de planes y programas.

La Ley que incorporó esta cuestión, la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, fue objeto de la trascendente STC 40/1998, de 19 de febrero, en la, entre otras muchas cuestiones, se resuelven los recursos planteados por varias CCAA contra los preceptos sobre salvamento marítimo por invadir competencias autonómicas de seguridad pública y protección civil. El Alto Tribunal solventó el conflicto en el FJ 51 de su sentencia afirmando que el salvamento marítimo es marina mercante principalmente por los antecedentes históricos, y no procede ser materia de protección civil(52), lo que determina la competencia exclusiva legislativa del Estado conforme a su título del art. 149.1.20 CE.

La ejecución del salvamento marítimo, sin embargo, corresponde a las CCAA, y así se refleja en el art. 264.5 TRLPEMM, en todos los Estatutos de las CCAA rivereña y lo reconoce la STC 40/1998 (FJ 52)(53). Sin

---

(51) El Convenio de Londres sobre Salvamento Marítimo de 28 de abril de 1989 obliga a todos los Estados parte a asegurar la ejecución eficaz y satisfactoria de las operaciones de salvamento encaminadas a salvar vidas humanas o bienes en peligro, así como a evitar daños al medio ambiente en general.

(52) El núcleo argumental es el siguiente: «de un lado, el salvamento marítimo ha estado históricamente vinculado con la noción de marina mercante —y, como antes se ha señalado, no es fácil establecer los límites precisos entre las competencias relativas a la seguridad en la navegación, a la seguridad marítima, a la seguridad de la vida humana en el mar y al salvamento marítimo, competencias todas ellas que se encuentran, evidentemente, en una estrecha relación— y que, en todo caso, las Comunidades Autónomas carecen de competencias legislativas sobre la materia» (STC 40/1998, FJ 51)

(53) Conviene destacar la STC 149/1991 y la STC 38/2002. Esta última dice: «(e)n el mar territorial excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario (vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, *salvamento marítimo*: arts. 17.6 y 11 EAAnd) bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (acuicul-

embargo, la realidad es que la prestación de este servicio de urgencia aún sigue en manos del Estado al no haber realizado la oportuna transferencia de medios y servicios a las CCAA. En estos momentos, la prestación la realiza el Estado a través de Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (54), EPE de Fomento, regulada en los arts. 267 y ss TRLPEMM.

En suma, en lo que interesa destacar, el TC no considera las emergencias ordinarias marítimas incluidas en la materia de protección civil, y lo imbrica en la materia de marina mercante, aunque con especificidades en la faceta ejecutiva.

#### 4.3. SALVAMENTO EN PLAYAS

Otro tipo de rescate de personas específicamente contemplado por la normativa sectorial es el que tiene lugar en las playas (55), tal y como contempla en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, con dos previsiones: en el art. 110.i se reserva a la Administración del Estado la elaboración y aprobación de las disposiciones sobre seguridad humana en lugares de baño y salvamento marítimo; y en el art. 115.d el Estado atribuye la competencia ejecutiva a los municipios, a los que les corresponde «vigilar la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas».

Por ello, y por otros motivos, varias CCAA presentaron recurso de inconstitucionalidad contra estos preceptos de la Ley de costas, alegando que, tanto el dictado de normas de seguridad humana en los lugares de baño como la observancia de las normas e instrucciones sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas, son competencias exclusivas

---

tura: STC 103/1989, de 8 de junio; ordenación del sector pesquero: STC 158/1986, de 11 de diciembre; marisqueo: STC 9/2001, de 18 de enero). La STS 13 de junio de 2006 (Rec. Núm. 2493/2001) confirma las competencias autonómicas en ejecución en relación con la impugnación a la Orden FOM/1634/2013, de 30 de agosto, por la que se aprueban las tarifas por los servicios prestados por la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima.

(54) La STC 40/1998, FJ 55 señaló que esta entidad, conocida como SASEMAR, «no podrá ejercer sino aquellas funciones que correspondan al Estado —es decir, funciones de coordinación en la búsqueda, rescate y salvamento marítimo—, el precepto es también una norma de distribución de competencias en el seno de la organización estatal y, por ello, sin ninguna incidencia en el ámbito competencial de las CCAA».

(55) La Orden de 31 de julio de 1972 sobre normas para la seguridad humana en los lugares de baño especifica los tipos de playas estableciendo la siguiente clasificación: playas de uso prohibido, las que por razón de sus características supongan un riesgo para la vida humana; playas peligrosas, las que por razones permanentes o circunstanciales reúnan condiciones susceptibles de producir daño o amenaza inmediata a la vida humana; y playas libres, las no comprendidas en los apartados anteriores.

autonómicas en virtud del título de protección civil. Ello fue desestimado por la STC 149/1991, FJ 7.

Sobre la reserva normativa que se hace el Estado para las medidas de seguridad la argumentación del Alto Tribunal es la siguiente: «El Gobierno Vasco impugna también la atribución a la Administración del Estado de las facultades necesarias para la elaboración y aprobación de normas sobre seguridad humana en lugares de baño, que considera propia como inscribible dentro del ámbito de la protección civil. Es evidente, en efecto, que estas normas afectan directamente al uso común del dominio público, cuya regulación es competencia estatal, pero que, al mismo tiempo pueden encuadrarse, de acuerdo con su contenido, en el título que el Gobierno Vasco invoca. Ha de entenderse, por tanto, que se trata de *competencias concurrentes* y que las normas estatales han de ser entendidas como el mínimo indispensable, que la Comunidad Autónoma puede ampliar para mayor garantía de los usuarios. Entendido en estos términos, el precepto no es contrario a la Constitución» (FJ 7.A.i).

En cuanto a la atribución de competencias a los municipios señaló que «la previsión de esta competencia municipal, que ya figuraba en la Ley de Costas de 1969 (art. 17) y en disposiciones anteriores, no colide en modo alguno con la competencia autonómica en materia de protección civil, como ya hemos indicado al analizar la impugnación dirigida contra el párrafo i) del art. 110, y menos aún con la competencia de salvamento marítimo, cuyo ámbito propio está actualmente delimitado por la Ley 60/1962. Entendido en estos términos, el precepto no es contrario a la Constitución» (FJ 7.C).

El TC admite sin duda alguna que el salvamento en playas, donde tienen lugar emergencias claramente ordinarias, se inserta en la protección de civil pero también confluyen en el título de costas con el punto de conexión fijado en el dominio público (art. 132.2 CE).

Así, el TC validó que las emergencias ordinarias en las playas sean una cuestión en la que existen competencias concurrentes, y el reparto de la función normativa es la siguiente: el Estado puede dictar normativa básica sobre seguridad conforme a su título de costas, y las CCAA desarrollarán esta normativa amparadas en sus competencias sobre protección civil, pero siempre respetando la estatal. La función ejecutiva, tal y como avala el Alto Tribunal, corresponde a los municipios por decisión estatal amparada en su título de costas.

#### 4.4. INCENDIOS FORESTALES

Otro tipo de emergencia ordinaria sectorial sobre la que han surgido conflictos competenciales es la de los incendios forestales, entendidos

como el fuego que se extiende sin control sobre combustibles forestales situados en el monte, muchos de los cuales no activan planes de emergencia forestales. La liza se ha planteado entre las materias de protección civil y montes, esta última contemplada en el art. 149.1.23 CE, que otorga al Estado la competencia para dictar la legislación básica, y el desarrollo y ejecución corresponde a las CCAA.

El Estado ha dictado con carácter básico la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, y varios preceptos se dedican a estos incendios. Según su art. 7.2.c, el Estado se reserva el dictado de directrices comunes sobre formación en materia de extinción y prevención de incendios, la normalización de los medios materiales y de los equipamientos, y el despliegue de medios estatales de apoyo a las comunidades autónomas. Junto a ello, el Capítulo III de la Ley estatal (arts. 43 a 50) desarrolla la normativa a este particular y, en lo que se refiere a la actuación en la urgencia, destacamos el art. 46 sobre la organización de la extinción de los incendios forestales, según el cual el Ministerio de Agricultura se arroga la competencia para, en colaboración con las Comunidades Autónomas, establecer las directrices comunes para la implantación de un sistema de gestión de emergencias común, la formación, preparación y equipamiento del personal y para la normalización de los medios materiales con el objetivo de facilitar la colaboración entre los dispositivos de extinción de incendios forestales.

Estos preceptos, y otros conexos, fueron objeto de recurso de inconstitucionalidad por entender que la regulación de los incendios forestales «encaja de lleno en la regulación legal de la protección civil». La respuesta, a favor del Estado, vino de la mano de la STC 49/2013(56).

Esta sentencia analiza las materias concurrentes en la regulación de las labores dirigidas a la extinción de incendios(57): «la finalidad de las normas impugnadas [arts. 46.2 y 47.1] es tanto la de prevención y superación de una situación de grave riesgo o catástrofe, como la de protección del monte cuya misma existencia se pone en riesgo por el incendio» (FJ 12). El análisis que hace el TC en este caso concluye que, sea por un título u otro, la regulación Estatal es conforme con el reparto competencial. Así, descarta identificar un título prevalente por ser indiferente a los efectos del reparto competencial.

---

(56) Se remite a ella la STC 45/2015, de forma colateral, con motivo del contenido mínimo que el Estado puede imponer con su normativa básica en otros títulos, en ese caso con el contenido de los planes de restauración minera.

(57) Una vez el monte está quemado, las medidas que contempla la normativa estatal se han integrado en materia de montes, frente a otros como medio ambiente o urbanismo, al entender el TC que van dirigidas a la protección de la masa forestal. Así, por ejemplo, la STC 97/2013.

Posteriormente, la STC 97/2013, de 23 de abril, volvió a analizar esta liza con motivo de la impugnación del art. 54 bis de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre en su redacción dada por la Ley 10/2006. La norma básica estatal de montes posibilitaba limitar el acceso a los montes de personas ajenas a la vigilancia, extinción y gestión en las zonas definidas en la Ley como de alto riesgo de incendio, cuando dicho riesgo lo aconseje. La Junta de Castilla y León recurrió el precepto afirmando que vulneraba su competencia autonómica en materia de «protección civil, incluyendo en todo caso la regulación, planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y a la seguridad civil, así como la coordinación y formación de los servicios de protección civil, entre ellos los de prevención y extinción de incendios». El TC lo rechazó afirmando que es materia montes porque «resulta patente aquí la finalidad protectora de la previsión legal en relación con la prevención de los incendios forestales y, en consecuencia, con la protección de la masa forestal» (FJ 6), lo que no activa la seguridad pública. Además, subrayó que se conserva la capacidad autonómica de dictar normas de desarrollo.

En cualquier caso, la normativa básica estatal puntualiza que el órgano competente de la Comunidad Autónoma establecerá para la extinción de cada incendio, salvo en aquellos que se juzgue innecesario por su pequeña entidad, un mando unificado y estructurado por funciones, basado en los objetivos de eficacia y seguridad con un director o responsable técnico de la extinción (art. 47 Ley 43/2003). Aun cabe preguntarse si ese órgano de coordinación es el competente en materia de protección civil o de montes (58).

En cuanto a la ejecución, esta normativa ha creado un cuerpo específico para la extinción de este tipo de incendios, los denominados brigadistas, configurados por la normativa sectorial de montes, con atribuciones más directas para tal fin que los cuerpos de bomberos amparados por la normativa local. En algunos casos, son cuerpos creados por la normativa autonómica (caso de Valencia), aunque también se encuentran adscritos a TRAGSA y a entes instrumentales equivalentes a cada nivel institucional.

---

(58) En el caso vasco, por ejemplo, la LTH atribuye la competencia a los órganos forales. El Territorio Histórico de Bizkaia ha aprobado la Orden Foral de la diputada foral de Agricultura 5699/2012, de 11 de octubre, por la que se regula la prevención de incendios forestales en el Territorio Histórico de Bizkaia, y cuyo art. 4 afirma que «En los trabajos de extinción de incendios forestales, corresponde al Servicio de Montes de este Departamento de Agricultura realizar las labores de dirección en coordinación con el Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento y la empresa pública Basalan, S.A.». Si bien la dirección de los efectivos antiincendios corresponde a los órganos forales vascos, la coordinación de toda la emergencia debe corresponder a protección civil en virtud de sus competencias de protección civil.

#### 4.5. ACCIDENTES DE TRANSPORTES POR CARRETERA, FERROCARRIL Y AÉREOS

Dado que se estudian los accidentes, es indispensable reparar en los ocurridos en los transportes por carretera, ferrocarril y vía aérea, donde, aunque la normativa no regular la intervención en sí, se encuentran interesantes pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

En la normativa sobre seguridad vial, entre los numerosos los protocolos y estudios aprobados, no se ha localizado preceptos específicos dirigidos a regular la prestación del servicio de emergencia en carretera. Su foco se dirige a la importancia de la correcta elaboración de las estadísticas de estos siniestros(59), en cuanto el instrumento que permitirá disponer de la información necesaria para determinar las causas y circunstancias en que se han producido los accidentes de tráfico, así como las consecuencias de estos.

Aun así, el TC ha tenido la oportunidad de pronunciarse en varias ocasiones sobre el particular. La STC 118/1996, que resuelve la impugnación por la Generalitat de Cataluña de la regulación de la coordinación del sistema de transportes con las necesidades de la defensa y protección civil que contenía el art. 31 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, declaró que la elaboración y aprobación de los planes de intervención en emergencias que puedan afectar al transporte terrestre por carretera es materia de protección civil de competencia autonómica y anuló la reserva al Estado de esta función (FJ 21).

Interesa destacar aquí la STC 2/1993, de 14 de enero (FJ 6), según la cual la regulación de transporte de mercancías peligrosas no se incluye en el ámbito de protección civil, ya que el supuesto genérico de aplicación de la norma no es hacer frente a los accidentes, sino regular la prevención. Ello encaja con que, conforme a la doctrina antes señalada sobre la protección civil, las medidas de seguridad vial en sí mismas, en cuanto dirigidas a la prevención y no a la intervención en la urgencia, no corresponden a la protección civil. En sentido similar se pronunció la STC 203/1992 en relación al encaje competencial de las normas técnicas de construcción del cisternas para productos peligrosos, acordando que encuentra su acomodo en la materia de industria: «la actividad técnica de contrastación limitada a comprobar si un producto industrial cumple los requisitos técnicos exigidos por la normativa aplicable (...) corresponde a la materia de industria aunque sus efectos pueden incidir en el transporte o en la seguridad vial» (FJ 2).

---

(59) Orden INT/2223/2014, de 27 de octubre, por la que se regula la Comunicación de la información al registro nacional de víctimas de accidentes de tráfico. Los arts. 5.º y 6 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, atribuyen al Ministerio del Interior la competencia para la coordinación de la estadística y la investigación de accidentes de tráfico, competencia que será ejercida a través del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico.

La normativa de ferrocarril tampoco repara en la prestación del servicio de asistencia urgente, y se fija en proteger a los familiares(60), la identificación de víctimas(61) y a garantizar que las comisiones de investigación puedan trabajar para analizar las causas que motivaron los incendios. Cabe destacar, sin más efectos, un conflicto constitucional en relación con un plan de contingencias previsto en el art. 34.1 de la derogada Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario y cuya elaboración se atribuía al Estado. La STC 245/2012 desestimó *a limine* esta cuestión (FJ 25.c) porque no se alegó razón alguna que justificase esta vulneración. Hoy en día la vigente Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario mantiene esta redacción en su art. 37.1, si bien, aplicando la misma doctrina prevista para el transporte de carretera, la competencia debiera cobijarse en materia de protección civil.

No cabe duda de que una de las principales preocupaciones de la normativa aeronáutica, de origen fundamentalmente internacional, es la seguridad aérea, de nuevo en la faceta preventiva y, consecuentemente, de encaje en la materia de navegación aérea(62). Esta normativa aeronáutica, al igual que en las otras modalidades de transporte, no repara tanto en la respuesta directa ante los accidentes como en otros aspectos colaterales: la regulación de la investigación técnica que se desarrollará ante los mismos(63), los planes de asistencia a víctimas y familiares dirigidos a proveer asistencia personal y la máxima información posible, el respeto a su dignidad y la de sus víctimas en los momentos posteriores a un accidente aéreo(64), o aspectos relativos a indemnizaciones.

---

(60) Puede destacarse aquí el art. 63 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario sobre asistencia integral a los afectados por accidentes ferroviarios, en cuya virtud las víctimas de los accidentes que se produzcan en el ámbito del transporte ferroviario de competencia estatal y sus familiares tendrán derecho a una asistencia integral que garantice una adecuada atención y apoyo, en los términos que se determinen reglamentariamente. Además, el mismo precepto obliga al Estado a elaborar para sus vías un plan de asistencia a las víctimas y a sus familiares en caso de accidente ferroviario.

(61) Sobre la identificación de las víctimas ha dictado el Real Decreto 32/2009 de 16 de enero, por el que se aprueba el Protocolo nacional de actuación Médico-forense y de Policía Científica en sucesos con víctimas múltiples.

(62) Un reflejo de esta preocupación se localiza en el Convenio Sobre Aviación Civil Internacional (1994), o Convenio de Chicago, cuyo Anexo 14, capítulo 9.2.1 obliga a que «se proporcionarán servicios y equipo de salvamento y de extinción de incendios en el aeródromo», para cuyo cumplimiento se han creado en España 48 Servicios de Bomberos aeroportuarios dependientes de AENA.

(63) Real Decreto 389/1998 de 13 de marzo, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil.

(64) Real Decreto 632/2013 de 2 de agosto, de asistencia a las víctimas de accidentes de la aviación civil y sus familiares y por el que se modifica el Real Decreto 389/1998, de 13 de marzo, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil. En particular, el art. 6 de la Resolución de 14 de mayo de 2014, de la Subsecretaría, por la que se aprueba el Protocolo de Coordinación para la asistencia a las víctimas de accidentes de aviación civil y sus familiares.



La navegación aérea es título exclusivo del Estado, conforme al art. 149.1.20 CE. La norma de cabecera es la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea, cuyo art. 134 establece que «la asistencia y salvamento de las aeronaves accidentadas o en peligro son de interés público. Se efectuarán bajo la dirección de las autoridades aeronáuticas, a quienes corresponderá también la investigación y determinación de responsabilidades en los casos de accidentes». Esta cuestión no ha sido debatida ante el TC, y viene a establecer que compete a las autoridades estatales aeronáuticas la coordinación ante este tipo de accidentes, ciertamente de muchos de ellos de interés nacional y que suelen afectar a un colectivo de personas, pero también otros de pequeñas dimensiones con pocas personas afectadas. Parece, de su tenor, que desplaza así a la coordinación por protección civil.

#### 4.6. ACCIDENTES EN DETERMINADOS LUGARES O ACTIVIDADES

Alguna normativa específica contempla reglas especiales orientadas a la intervención en emergencias en determinados lugares o ante actividades concretas (65).

Así sucede en los puertos, donde el art. 106 TRLPEMM obliga a las Autoridades Portuarias a prestar en la zona de servicio del puerto «los servicios de prevención y control de emergencias, en los términos establecidos por la normativa sobre protección civil, en colaboración con las Administraciones competentes sobre protección civil, prevención y extinción de incendios, salvamento y lucha contra la contaminación». Aquí, la figura destacada es el Capitán marítimo (66), quien, según el art. 266.4.g TRLPEMM, ejerce las funciones relativa a la seguridad marítima. Contempla la normativa marítima (67) el deber genérico de la Capitanía Marítima de coordinarse con la autoridad u organización portuaria correspondiente, tanto en los puertos de interés general como en los puertos de competen-

---

(65) Se trata de lugares en los que la accidentabilidad tiene tales consecuencias sobre la vida y seguridad que la normativa básica de protección civil compele a disponer de planes de autoprotección. Así se contempla en el Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia, e incluye en su ámbito de aplicación a lugares de almacenamiento de ciertos productos, túneles, puertos y aeropuertos, ferrocarriles o actividades de espectáculos públicos.

(66) Real Decreto 638/2007, de 18 de mayo, por el que se regulan las Capitanías Marítimas y los Distritos Marítimos.

(67) Real Decreto 62/2008, de 25 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de las condiciones de seguridad marítima, de la navegación y de la vida humana en la mar aplicables a las concentraciones náuticas de carácter conmemorativo y pruebas náutico-deportivas o Real Decreto 638/2007, de 18 de mayo, por el que se regulan las Capitanías Marítimas y los Distritos Marítimos.

cia autonómica. En todo caso, se designa a la Comisión Nacional de Salvamento Marítimo como coordinador de las emergencias en puertos.

También observamos algunas normas especiales en el salvamento en las minas. El Real Decreto 863/1985, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera dedica su Capítulo III a las medidas de salvamento. Su art. 17 dispone que los trabajos de salvamento y la ejecución de las labores necesarias se dispondrán por la Dirección facultativa de la mina, con el objetivo de evitar nuevos peligros, y dando cuenta de ello a la autoridad competente. Además, en caso de necesidad, las autoridades provinciales o locales podrán recabar de las minas o industrias próximas toda clase de medios en personal y material, así como los servicios de los técnicos mineros y sanitarios que se encuentren en algún punto cercano al suceso. Por su parte, el art. 18 establece que el jefe de la estación de salvamento será un técnico titulado de minas, y que este y sus componentes deberán ser personas de acreditada experiencia minera y en número suficiente para garantizar su trabajo en forma continua.

Un último ejemplo lo encontramos en las plataformas marinas de hidrocarburos, reguladas por el Real Decreto 1339/2018, de 29 de octubre, de seguridad en la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino. Aunque tiene por objeto prevenir accidentes graves y limitar sus consecuencias, con objeto de alcanzar un alto grado de protección para las personas, los bienes y el medioambiente, prevé la elaboración de planes internos y externos de emergencia que, aplicando lo dicho por el TC para la materia de carreteras (STC 118/1996, FJ 21) y de planeamiento hidrológico (STC 227/1988, FJ 20.e), debieran integrarse en materia de protección civil (68).

## 5. Otras remisiones legales a las emergencias

Para finalizar, ha de completarse este repaso al panorama del derecho actual ante estas emergencias ordinarias con una referencia al Derecho de la Unión Europea y con una rápida comprobación a cómo se refieren otras normas internas a las emergencias.

En el Derecho de la Unión Europea (69), la protección civil se identifica únicamente con nuestras emergencias extraordinarias. Así se deduce del

---

(68) Esta norma no se fundamenta en seguridad pública ni en protección civil, e invoca las reglas 13.ª, 18.ª, 20.ª y 25.ª del artículo 149.1 de la Constitución.

(69) También es de tener en cuenta el derecho internacional. Por ejemplo, el Reino de España tiene suscrito con la República Francesa un convenio para la prestación mutua de ayuda de emergencias (BOE núm. 61, 13 marzo 2017).

art. 6.f TFUE cuando señala que la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros en protección civil, y en cuyo desarrollo el art. 196 TFUE remite meramente a las «catástrofes naturales o de origen humano».

A la misma conclusión se llega al estudiar el mecanismo europeo de protección civil (70) configurado en la Decisión 1313/2013/UE (71), y que, según sus términos, «cubrirá sobre todo a las personas, pero también al medio ambiente y los bienes, incluido el patrimonio cultural, frente a todo tipo de catástrofes naturales y de origen humano, incluidas las consecuencias de los actos de terrorismo, las catástrofes de carácter tecnológico, radiológico o medioambiental, la contaminación marina y las emergencias sanitarias graves que se produzcan dentro o fuera de la Unión».

El TJUE tuvo que ocuparse de la diferente naturaleza de las emergencias ordinarias y extraordinarias cuando tuvo que definir los servicios de «protección civil» en cuanto que excluidos de la aplicación de la Directiva marco laboral 89/391/CEE, tal y como así lo señala su art. 2.2. La cuestión que se suscitó consistía en determinar si el límite máximo de 48 horas de tiempo de trabajo semanal previsto en el art. 6.2 de la Directiva 93/104 sobre ordenación del tiempo de trabajo era aplicable a los sanitarios de ambulancias —STUE de 5 de octubre de 2004 asuntos acumulados C-397/01 a C-403/01— y a los bomberos —Auto TUE de 14 de julio de 2005 asunto C-52/04 (72)— o si ambos servicios de emergencias estaban excepcionados de su cumplimiento en virtud de la meritada Directiva marco laboral. Concluyó el TJUE que las emergencias ordinarias, a las que llama «actividades de socorro a heridos o enfermos», no pueden entenderse a estos efectos como protección civil. Al contrario, la exclusión prevista en la normativa de prevención de riesgos laborales hace referencia estricta-

---

(70) *Cfr.* el manual de la Comisión sobre este Mecanismo [en línea] disponible en <[https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/civil\\_protection\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/civil_protection_es.pdf)> [Consulta: abril de 2020].

(71) Decisión núm. 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión.

(72) La STUE asunto C-52/04 sobre los bomberos incide en que el concepto de protección civil va dirigido al «correcto desarrollo de las medidas destinadas a garantizar la protección de la población en situaciones de grave riesgo colectivo» (F.53), «catástrofes naturales o tecnológicas, los atentados, accidentes graves u otros eventos de la misma índole, cuya gravedad y magnitud requieran la adopción de medidas indispensables para la protección de la vida, de la salud así como de la seguridad colectiva» (F.54). No es de aplicación «aun cuando éstas se ejerzan por las fuerzas de intervención sobre el terreno, y poco importa que tengan por objeto combatir un incendio o prestar socorro de otra forma, dado que se realizan en condiciones habituales, conforme a la misión encomendada al servicio de que se trata, y ello aun cuando las intervenciones derivadas de dichas actividades sean, por su propia naturaleza, imprevisibles y puedan exponer a los trabajadores que las realicen a algunos riesgos para su seguridad y/o su salud» (F. 52).

tamente a las emergencias extraordinarias(73), a las que identifica como de «circunstancias de excepcional gravedad y magnitud» o «situaciones de grave riesgo colectivo».

Así, en el Derecho de la Unión el término de protección civil se refiere estrictamente a las emergencias catastróficas o extraordinarias, y en aquellos supuestos en los que quiere incluir otro tipo de emergencias emplea otros términos como el «urgencias», por ejemplo, en el caso de la Decisión del Consejo 91/396/CEE, de 29 de julio de 1991 (74), relativa a la creación del 112, norma europea de gran importancia en la gestión de las emergencias ordinarias por los Estados Miembros.

Si volvemos a nuestro ordenamiento jurídico interno, también encontramos menciones puntuales a la protección civil. Así, la normativa laboral (art. 3.2. de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales) las menciona en la transposición del Derecho de la Unión, pero también la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, cita la protección civil entre las razones imperiosas de interés general (art. 3.11) de la que se vale la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado en su art. 5.1 para justificar el establecimiento de límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio. Un último ejemplo es el art. 28 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones por el que se habilita al Gobierno a imponer otras obligaciones de servicio público distintas de las de servicio universal a los operadores en situaciones de protección civil.

Otra normativa, sin embargo, ha hecho valer de otros términos. Por ejemplo, el art. 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público ciñe la tramitación de urgencia a los «acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro»; la normativa de seguros se suele referir a «riesgos extraordinarios» (75); el art. 44 del Real Decreto 1036/2017, de 15 de diciembre, por el que se regula la utilización civil de las aeronaves pilotadas por control remoto (drones) es más permisiva «ante situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública». Otras añaden más adjetivos, como el art. 8.1.a de la Ley 21/2013,

---

(73) La razón es clara, según el TJUE: en situaciones de protección civil, «las imperiosas exigencias de preservación de la seguridad y de la integridad de la colectividad (...) debe prevalecer transitoriamente sobre el objetivo de las citadas Directivas, que es garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores» (Auto TUE de 14 de julio de 2005 asunto C-52/04 F. 55).

(74) En su parte expositiva hace una amplia referencia a «emergencias o catástrofes», si bien tampoco menciona el concepto de «protección civil» la Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de julio de 2011, sobre el servicio universal y el número de urgencia 112 (2010/2274(INI)) (2013/C 33 E/01).

(75) Real Decreto 300/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del seguro de riesgos extraordinarios, así como las funciones del Consorcio de Compensación de Seguros.

de 9 de diciembre, de evaluación ambiental al excluir de su ámbito a los planes y programas de «protección civil en casos de emergencia».

## 6. Conclusión

De lo hasta ahora comentado, se constata que el derecho positivo no aclara el encaje jurídico de las emergencias ordinarias en el ordenamiento jurídico. Los Estatutos de Autonomía de primera generación no realizaron ninguna referencia expresa a las emergencias, y la mención que a ellas hacen los de segunda generación no es uniforme ni de utilidad para construir una teoría, y solo se colige su íntima conexión con la protección civil. Así, para localizar la regulación de las emergencias ordinarias se ha de acudir a, por un lado, a la normativa de protección civil, tradicionalmente dedicada a las emergencias extraordinarias, y por otro, a las normas sectoriales.

En ese primer bloque de protección civil, ocupa una posición medular la ley estatal básica, la LSNPC, cuyo articulado se dirige en exclusiva a las emergencias extraordinarias, salvo muy escasas menciones a las ordinarias, prácticamente restringidas al 1 LSNPC y art. 17 LSNPC, y tan imprecisas que admiten varias interpretaciones. Por su parte, las legislaciones autonómicas de protección civil regulan las emergencias ordinarias, aunque, a la hora de justificar su título, acuden a distintos motivos, no siempre basados en sus competencias de protección civil y muy apoyados en sus competencias sectoriales.

Este segundo bloque normativo está formado por unos pocos preceptos dedicados a la respuesta a emergencias ordinarias intercalados en los textos de muchas normas sectoriales como son la sanitaria, salvamento marítimo, costas o montes, con los que los legisladores asumen la prestación de servicios para atender la intervención urgente en siniestros en su giro, acompañadas en ocasiones de aspectos puntuales de coordinación, directrices e incluso de dirección de estas emergencias.

El TC ha tenido que intervenir en numerosas ocasiones para resolver conflictos sobre la titularidad competencial respecto a emergencias y lo ha hecho desde ambos bloques normativos. Su doctrina sobre protección civil y emergencias ordinarias se encuentra en las STC 155/2013 y 58/2017, y el Alto Tribunal no alberga dudas: en cuanto a su encaje, las emergencias ordinarias «encuentran un acomodo natural» en la protección civil, si bien se ha visto que el Derecho de la Unión europea no comparte este criterio; y, sobre el reparto competencial, reconoce al Estado competencias para dictar directrices de coordinación.

Esta afirmación tan tajante del Alto Tribunal se deslava, sin embargo, en la jurisprudencia dictada sobre normas sectoriales que re-

gulan disposiciones aplicables a emergencias ordinarias, para las que abraza tres alternativas: en algunos casos afirma que ciertas actividades del servicio operativo de salvamento o rescate se insertan exclusivamente en la materia sectorial, y así ocurre en las actuaciones sanitarias de urgencia, que son materia sanidad del art. 149.1.16 CE (STC 98/2004, FJ 5), y en las de salvamento marítimo que corresponden a la materia de marina mercante del art. 149.1.20 CE (STC 40/1998, FJ 51). Un segundo grupo de sentencias admiten la concurrencia de dos materias en estos casos, la de protección civil, por un lado, y la sectorial correspondiente, y así lo afirman para el salvamento en playas —materia de costas del art. 149.1.20 CE (STC 149/1999, FJ 7.A.i)— o los incendios forestales —montes del art. 149.1.23 CE (STC 49/2013, FJ 12)—. El último grupo lo inserta exclusivamente en la protección civil dado que entienden van directamente dirigidas a la protección de personas y bienes, como ocurre con los planes de intervención en emergencias de accidentes de carretera (STC 118/1996, FJ 20), por ejemplo, que rechaza sea seguridad vial de tráfico del art. 149.1.21 CE.

Hasta aquí una descripción del confuso marco jurídico actual en el que se desenvuelven las emergencias ordinarias. A continuación, se presenta una propuesta que, en un intento de poner, presenta una disciplina propia del derecho de emergencias ordinarias, con un ámbito diferente de la protección civil y de las competencias de las normas sectoriales, con un contenido específico dirigido a la garantía de una respuesta eficaz en todo caso y a la coordinación de los servicios de emergencia.

#### **IV. Una propuesta para crear un derecho de emergencias ordinarias**

Se parte de la premisa, descrita por ISTURITZ, de que es necesario un cambio de paradigma<sup>(76)</sup> que transita desde la protección civil hacia la atención de emergencias. Derechos más avanzados que el nuestro han seguido esta senda en lo que han denominado el «derecho de gestión de emergencias» o «derecho de atención de emergencias».

En este nuevo paradigma se ha de contemplar un régimen jurídico específico para las emergencias ordinarias con un ámbito y unas funciones concretas. Ello exige, por un lado, diferenciarlo del derecho de protección civil, dirigido a dar respuesta a las emergencias extraordinarias, y por el otro, desligarse de las materias sectoriales, responsables de prestar materialmente los servicios de atención emergencias en sus ámbitos.

---

(76) Al respecto, nos remitimos totalmente a al trabajo de ISTURITZ, José Julián, «De la protección civil a la atención de emergencias: nueva visión», en *Cuadernos de seguridad*, núm. 329, enero de 2018, págs. 74 a 78.

Este derecho ante las emergencias ordinarias requiere de un marco jurídico propio, bien definido, y de la identificación de su objeto y normas de reparto competencial, tal y como se apunta a continuación.

## 1. **Ámbito**

Este régimen jurídico de las emergencias ordinarias iría dirigido a garantizar y coordinar la respuesta pública ante eventos súbitos de carácter no colectivo que pongan en peligro inminente a personas o bienes. Desplegaría así sus efectos exclusivamente para la fase de intervención, mientras que competirían en exclusiva al derecho sectorial las fases de preparación, prevención y restauración (77).

Su ámbito y objeto se diferenciarían de la protección civil y de las normativas sectoriales.

Las emergencias extraordinarias, y solo estas, serán objeto de la materia de protección civil, conforme a su tradicional construcción (78). Aquí se acomodarán los eventos para cuya resolución se prevé jurídicamente precisa una intervención restrictiva de derechos e imposición de obligaciones extraordinarias o una alteración del régimen competencial, lo que se justifica cuando el siniestro afecta a una colectividad, siguiendo así el criterio actualmente empleado por la LSNPC. Las restantes emergencias son objeto del derecho de emergencias ordinarias. Este concepto jurídico indeterminado de «afectación colectiva» deberá ser concretado en cada tipo de evento, lugar y momento en los planes de emergencia de protección civil con la ayuda de los planes de emergencias ordinarias, como antes se ha comentado.

Por otro lado, también se ha de fijar el ámbito de este derecho de emergencias ordinarias respecto del concernido a las materias sectoriales. Aquí, como bien recuerda constantemente la doctrina constitucional, es fuerte su enlace entre ambos, pero disponemos de reglas para identi-

---

(77) A diferencia del derecho de protección civil, que sí asume ciertas funciones en estas fases para las emergencias extraordinarias.

(78) Así entiende el órgano experto estatal, la Escuela Nacional de Protección Civil, y en su manual afirma que «la protección civil es un servicio público que se orienta al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe extraordinaria o calamidad pública en las que pueda peligrar de forma masiva la vida e integridad de las personas y a la propia protección de éstas, sus bienes y el medio ambiente en los casos en que aquellas situaciones se produzcan». Para que no haya dudas, aclara que «las actuaciones de protección civil no se limitan a meros o simples accidentes ordinarios —entendiendo por éstos aquellos que pueden ser solventados por los servicios de emergencia con los medios habitualmente disponibles—, sino que se encaminan a la intervención en las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública». *Cfr. Introducción al Sistema Español de Protección Civil... op. cit.*, págs. 8-9.

ficar las materias prevalentes (79), a cuyo fin se propone aquí el siguiente canon: el derecho de emergencias tiene por función garantizar y coordinar la respuesta a la emergencia, mientras que la prestación del servicio de ayuda corresponde a las administraciones sectoriales.

La misión del derecho de emergencias ordinarias consistiría, por tanto, en garantizar la efectiva coordinación de todos los servicios de emergencia (lo que la LSNPC llama «sistema») para dar una respuesta eficaz a la demanda de ayuda, pero, al igual que ocurre con la protección civil, no le corresponde crear servicios operativos públicos *ex novo*, ni regular la actividad propia y específica de los preexistentes, salvo para garantizar su trabajo armónico. Entre sus funciones se incluye, por la clara finalidad de coordinar, la planificación de la respuesta conjunta de todos los servicios, de ahí que se consideren muy acertadas las decisiones de expulsar los planes en emergencias viales de la materia de carreteras (STC 118/1996) o los planes hidrológicos de la materia de aguas (STC 227/1988, FJ 20.e), y llevarlos a materia de emergencias. Este criterio debiera seguirse en todos los accidentes, incluidos en transportes de ferrocarril o aéreo (80).

Por el otro lado, el legislador sectorial ha de encargarse de la respuesta material ante los siniestros de su ámbito competencial (81), esto es, la prestación más directa del servicio de auxilio a la ciudadanía, lo que incluye la creación de servicios de emergencia expertos en su ámbito cuando lo crea necesario.

Coincidimos así con la doctrina constitucional que no ha dudado (aunque más cierto es que no se ha puesto en cuestión) que es materia de sanidad la atención sanitaria extrahospitalaria *in situ* y el traslado a centro hospitalario útil. En el mismo sentido, en esta ocasión en el título de se-

---

(79) Estas normas están sintetizadas por la STC 175/2011, FJ 3, en las tres reglas que sigue el Alto Tribunal para dilucidar la materia prevalente, y que se fijan «tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla competencial aplicable al caso», y después en «la prevalencia de la regla competencial específica sobre el de la más genérica». Aun así, reconoce que no son criterios absolutos y que en ciertos sectores el solapamiento es consustancial, y así dice, por todas en la STC 26/2016, lo siguiente: «ante la posible concurrencia de dos títulos competenciales del Estado procede, en principio, identificar un título prevalente que, por regla general, es el más específico», si bien, no cabe descartar, «pues así lo hemos admitido ocasionalmente (entre otras, SSTC 81/2012, de 18 de abril, y 120/2012, de 5 de junio), que, en función de la naturaleza de los títulos concurrentes o del contenido de la regulación, quepa entender que diversos títulos competenciales confluyen o incluso se solapan y son, por tanto, indistinta o simultáneamente invocables por el Estado» (FJ 6).

(80) Como antes se ha señalado, estas normas sectoriales se atribuyen la coordinación y planificación de siniestros en su ámbito, cuando ello bien debiera integrarse en la competencia de gestión de emergencias. Así, por ejemplo, el art. 37.1 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario o el art. 134 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea.

(81) Esta capacidad normativa deberá reparar en los principios de buena regulación, con especial atención a evitar la duplicación de servicios.



guridad pública estricta, corresponde a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado el ejercicio de las funciones de seguridad atribuidas por el art. 11.1 LOFCS, entre las que se encuentra la de auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.

Por el contrario, en coherente aplicación de ese criterio, se discrepan de los argumentos del TC en sus decisiones sobre incendios forestales y salvamento marítimo, por unos motivos, y sobre salvamento en playas, por otros distintos.

En la categoría especial de incendios forestales (el resto de incendios correspondería a materia local porque así lo señala la LBRL), si bien la STC 49/2013 no se decantó entre la materia de montes y protección civil o, en nuestro caso, derecho de emergencias ordinario, debiera prevalecer el título de montes para la creación del servicio experto y su regulación técnica, dado que su función principal será proteger, desde luego las vidas humanas, pero también la masa forestal ante una de sus mayores agresiones a este medio, el mismo criterio que aplicó en la STC 97/2013. Quedaría en el ámbito del derecho de emergencias los aspectos relativos a la dirección global del siniestro, ya que trata de coordinar los diversos servicios actuantes cuando así sea preciso.

En relación con el rescate marítimo coincidimos en su inserción en marina mercante, pero no por los antecedentes históricos que invoca las STC 40/1998, sino por ser este el legislador sectorial competente para la seguridad de la navegación y de la vida humana en la mar (art. 6.1.c TRLPEMM), a quienes va dirigida particularmente la ayuda cuando ocurran eventos de urgencia. La creación de un servicio específico de salvamento marítimo se inserta en el ámbito propio de su competencia, ya que el legislador sectorial así lo considera preciso.

También se cuestiona la decisión tomada por el legislador estatal y avalada por la STC 149/1991 (82) en relación con el rescate de playas. El TC determinó que existe aquí una concurrencia entre costas —recordemos que el punto de conexión reside en la titularidad estatal del dominio público marítimo terrestre— y protección civil, con lo que validó que el Estado señale a los Ayuntamientos como responsables de la ejecución del rescate en playas en virtud de su título sobre costas (art. 115.d LC). También consideró que se respetaba la competencia autonómica sobre protección civil siempre que las CCAA pudieran dictar normativa de desarrollo de las básica, mor del título de costas, disposiciones sobre seguridad que dictase el Estado (art. 110.i LC).

---

(82) ARANA GARCÍA, Estanislao, «La vigilancia, auxilio y salvamento en las playas: una competencia discutida», en *REDA* núm. 112, 2001, págs. 533-552. No obstante, la decisión de adjudicar la competencia a los Ayuntamientos es criticada desde diversos sectores por razones de oportunidad.

Se ha de empezar cuestionando el punto de conexión aplicado en este caso, ya que en otras materias, como medio ambiente, se ha fijado que el dominio público no es título atributivo de competencias (SSTC 227/88, 149/91, 102/95, 195/98 o 91/02).

Además, los términos empleados por el TC en su sentencia habilitan al legislador de costas no solo a atribuir la función del rescate en un ámbito concreto a una entidad determinada, sino que abre la posibilidad a que aquel señale la entidad responsable que desee para el rescate para cada una de las actividades humanas que se desarrollan en la franja costera. Es decir, lo que ha hecho en las playas para los Ayuntamientos, puede aplicarse para cualquier otra entidad en todo o parte el dominio público marítimo terrestre, tanto la fase terrestre (senderismo, BBT, rescates en acantilados), como la acuática (buceo, navegación costera, surf). Ello conlleva admitir una libertad absoluta del legislador sectorial de costas para encomendar la ejecución de distintos tipos de rescate a distintas administraciones, las que tenga por conveniente en cada caso, que deberán realizarlas sin medios económicos estatales.

Sin embargo, la principal crítica a esta decisión reside en que la finalidad de la normativa de costas es la protección de las playas y demás dominio público marítimo terrestre, lo que le habilita para determinar el régimen de usos preciso a tal fin, pero excede de su encomienda legal proteger la vida humana en el desarrollo de tales usos en este espacio. Tal es así que ni el art. 1 ni el art. 2 LC mencionan la seguridad humana de los usos que se hagan en ese medio. Debe insistirse aquí en que en los incendios forestales la premisa es otra, ya que es objeto de esta materia de montes proteger a la masa forestal de los incendios, por lo que en este caso esa lucha antiincendios está directamente relacionada la protección del monte, su objeto legal.

La coherencia, en nuestra opinión, exige diferenciar la protección del espacio físico (dominio público marítimo terrestre) que compete a la normativa de costas, con los usos que ahí se desarrollan y que se insertan en la materia correspondiente. Así, la protección de la vida humana en la realización de actividades acuáticas tiene mejor encaje en la marina mercante por ser título prevalente a tal fin (art. 6.1 TRLPEM), consecuencia de lo cual la ejecución competiría a las CCAA y el Estado se reserva la normativa. Desde luego, solo se podrán hacer usos acuáticos y bajo las condiciones que Costas determine para la mejor protección de los espacios costeros, pero la regulación del uso en sí mismo, y con el de su salvamento, excede de su ámbito. De forma natural, además, corresponde a la marina mercante el dictado de la normativa que regula la navegación y la seguridad de la vida humana en las aguas interiores (arts. 8 y 263.a TRLEPMM), incluida la señalización (art. 137.1.e TRLPEMM).

En el ámbito terrestre, independientemente de la titularidad de los terrenos en los que haya que actuar con urgencia, se realiza aquí la propuesta de que sean las CCAA las competentes para la regulación y ejecución de las intervenciones de búsqueda salvamento y rescate que la normativa sectorial no haya reservado para sí. El título a tal fin se encuentra ínsito en el genérico deber de velar y garantizar los derechos y deberes fundamentales de las personas contenidos en los Estatutos de Autonomía, que incluyen el derecho a la vida, a la integridad física y a la salud(83). Esta atribución autonómica también tiene su cobertura en el extenso título de seguridad pública del art. 149.1.29 CE, pero conceptualmente no se ha de confundir con el derecho de emergencias ordinarias que sigue teniendo como misión garantizar la prestación de la ayuda solicitada de auxilio por los medios existentes y coordinar de todos estos servicios de emergencia a tal fin, autonómicos o no.

Esta competencia otorgaría a las CCAA no solo la facultad de crear u organizar los servicios de emergencia, sino también la obligación de prestar, y financiar, esa ayuda en todos los medios, lo que incluye el rescate de montaña, olvidado por el ordenamiento jurídico. Muchas CCAA están actuando así *de facto*, cuando atribuyen a los bomberos funciones más allá de las previstas en la LBRL en las normativas autonómicas de bomberos o cuando convenian o contratan la prestación del servicio de rescate de montaña, por ejemplo. Aquí, debiera reconducirse también el rescate en la fase terrestre de las playas, como responsabilidad de las CCAA.

A estos casos específicos en los que ha reparado el legislador sectorial, hay que incluir el servicio de bomberos, estudiado por BARCELONA LLOPS(84), del que únicamente se deja aquí apuntado que se trata de un servicio que deben crear los entes locales para la prestación obligatoria, mor del art. 26 LBRL, de sus competencias propias del art. 25.2.f LBRL, por lo que su origen es la normativa básica municipal(85).

## 2. Contenido

Así diferenciada de la protección civil y de las materias sectoriales, el contenido de este derecho de las emergencias ordinarias incluiría entre sus funciones principales(86) las siguientes: dictar directrices y bases de

---

(83) Art. 9.2.a EAPV, art. 4.1 EACat, art. 4.2 EAGal o art. 9.2 EAAst, por citar algunos.

(84) BARCELONA LLOP, Javier, «Las atribuciones de los municipios en materia de protección civil».

(85) Sirva aquí de ejemplo la Ley 1/2013, de 7 de marzo, de Regulación y Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de Aragón.

(86) También se incluiría aquí la regulación de la figura del voluntariado, claramente subordinado a los servicios profesionales. Aunque su papel es más trascendente en las emergencias extraordina-

aplicación común para la efectiva coordinación de todos los servicios de emergencias cuando así considere preciso; elaborar planes o protocolos de respuesta ante estas demandas ciudadanas de ayuda urgente; centralizar todas las llamadas de emergencia en el número único 112; o dirigir y coordinar los efectivos de intervención las emergencias ordinarias más complejas. De forma sumaria, se apuntan a continuación las principales líneas de estos contenidos.

El TC admite que la normativa sectorial dicte directrices y bases para la coordinación de los servicios de emergencia en cada una de sus materias específicas(87), y así se prevé en la normativa para los servicios de extinción de incendios forestales (arts. 43 a 50 ley estatal de montes) o salvamento de playas (art. 110.i Ley costas). La normativa de emergencias también estaría amparada para dictar directrices y bases dirigidas a lograr la coordinación y actuación conjunta y eficaz de todos los servicios de emergencia en dos escalas: para las emergencias extraordinarias, la protección civil, y en nuestra interpretación a eso se dirige exclusivamente el art. 17.4 LSPC; y para las emergencias ordinarias, esta disciplina específica que aquí nos ocupa. Así lo ampara en cualquier caso la STC 58/2017 en virtud del principio constitucional de coordinación.

Una segunda función esencial para lograr una respuesta ordenada y eficaz a las emergencias ordinarias es la elaboración de instrumentos de planificación que ya han previsto casi todas las CCAA con distintos nombres(88): tácticas operativas en el País Vasco; en Navarra, Valencia y Cantabria, protocolos operativos; en Baleares, protocolos operativos estándares; en La Rioja, procedimientos operativos; en Andalucía, protocolos de coordinación operativa; o en Castilla y León, procedimientos de actuación. Estos instrumentos tienen por misión preparar la mejor respuesta ante las distintas tipologías de accidentes, prever escenarios de respuesta, organizar recursos y otras medidas de previsión para garantizar la eficaz resolución de la ayuda, sin que puedan servir como

---

rias, el voluntariado desempeña útiles tareas en ámbitos urgentes ordinarios que requieren de muchos efectivos, como la búsqueda en montaña. En este caso, el derecho general del voluntariado reconoce la *vis* atractiva de su regulación al derecho de emergencia, y así la Disposición Adicional Primera de la Ley 45/2014, de 14 de octubre, del voluntariado estatal.

(87) Muy interesante al respecto la STSJMad de 1 de abril de 2005 (Rec. núm. 2006/2003) cuando anuló preceptos de la norma de bomberos madrileña por regular aspectos técnicos de forma diferente a la prevista en la normativa estatal.

(88) Art. 42 del Decreto Legislativo 1/2017, de 27 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Gestión de Emergencias; art. 43 de Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de protección civil y atención de emergencias de Navarra, art. 26 de la ley valenciana y art. 28.3 Ley cántabra; art. 26 de ley de Illes Baleares; art. 23 Ley de la Rioja; art. 33 de la ley andaluza; art. 61 a 69 de la Ley de Castilla y León, todas ellas de protección civil.

atribución o reparto de competencias entre las distintas administraciones (89).

Una función ejecutiva de este derecho de emergencia es la centralización de todas las peticiones de ayuda en el número de llamada de urgencia único europeo 112 creado a instancias europeas por la Decisión del Consejo 91/396/CEE, de 29 de julio de 1991. Ya el art. 17.2 LSNCP prevé su funcionalidad en las emergencias de interés general y en los planes de emergencia autonómicos. Como así señaló la célebre STC 123/1984, compete a las CCAA la gestión de esa centralización de las llamadas de emergencia (90), que incluye los deberes de información de todos los servicios para la comprobación de cómo se han movilizado los medios disponibles, así como seguir la operación hasta el final, evitar el desconcierto, el despliegue excesivo de fuerzas y la reiteración de avisos.

La última de estas funciones en este listado no exhaustivo del contenido derecho de las emergencias ordinarias se encuentra la de dirigir y coordinar los efectivos de intervención en las emergencias ordinarias más complejas. Esta función precisa de la diferenciación de las dos tipologías de emergencias ordinarias que realiza el art. 17.2 LSNCP y muchas CCAA respaldan: aquellas, más sencillas, en las que solo va a actuar un servicio de emergencias, que puntualmente pueden requerir el apoyo experto de otros; y otras, más complejas, en las que intervendrán activamente varios servicios que han de coordinarse. Pues bien, en estas segundas se despliegan poderes de coordinación a favor de la disciplina que emergencias, que suponen atribuciones de dirección en los términos contemplados en la STC 111/2012 (91). Esta coordinación de las emergencias complejas se realizará bien a través de los centros de coordinación 112, bien mediante un cuerpo experto de técnicos de emergencias ya creado por las CCAA. Algunas normativas sectoriales se atribuyen esta función de dirección de emergencias complejas, como se ha visto antes en relación con la materia de puertos o minas, y deben criticarse desde nuestro punto de vista, ya que no debieran prevalecer sobre esta normativa experta en coordinación de emergencias.

---

(89) Las tácticas operativas vascas en su última modificación atribuyen a los SEIPS de las Diputaciones Forales el rescate en montaña de forma indiferenciada con el servicio autonómico de rescate que se ha confiado a la Ertzaintza.

(90) Entonces el número que centralizaba todas las llamadas era el 088.

(91) Así, la STC 111/2012: «La coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto del coordinado [SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 f); y 118/1996, de 27 de junio, FJ 66], y es claro que “el que ostenta atribuciones de aquella índole está legitimado, en línea de principio, para establecer unilateralmente medidas armonizadoras destinadas a la más eficaz concertación de la actuación de todos los entes involucrados” (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 13), evitando interferencias y, en su caso, dispersión de esfuerzos e iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 31)».

### 3. Régimen competencial

El ámbito de la materia de seguridad pública configurado por el TC es tan amplio (STC 184/2016, FJ 3) que no pueden escapar a su influencia ni el derecho de protección civil ni esta propuesta de disciplina específica para las emergencias ordinarias. Ahora bien, ambas disciplinas debieran diferenciarse entre sí como dos submaterias, adecuadamente coordinadas, de la más amplia de gestión de emergencias o atención de emergencias, cada una con sus normas de reparto competencial.

Esta tarea del reparto competencial entre Estado y CCAA para las emergencias ordinarias ya se ha realizado por el TC en los términos antes señalados. En su aplicación concreta a las funciones aquí señaladas, se traducen en que el Estado puede dictar normativa básica dirigida a lograr la efectiva coordinación de todos los servicios de emergencias en términos tales que no agoten su desarrollo por las CCAA. Estas medidas, en todo caso, han de ser coherentes por un lado con las de protección civil y por el otro con las de normativa sectorial para cada uno de los servicios, formando, a las tres escalas, un todo coherente.

En relación con la planificación, debe recordarse que la STC 118/1996, FJ 21 determinó que los planes de emergencias en carreteras competían en exclusiva a las CCAA, lo que debe extenderse a toda la planificación de emergencias ordinarias. A pesar de esta exclusiva competencia autonómica para elaboración y aprobación de estos planes, el Estado ostentaría la facultad de dictar directrices comunes en la elaboración de esta planificación, restringida a la intervención necesaria para la coordinación de todos los instrumentos autonómicos conforme a su título sobre seguridad pública (STC 40/1998, FFJJ 52 y 53).

Todas las demás tareas, especialmente las ejecutivas, competen en exclusiva a las CCAA, salvo que confluyan criterios supraautonómicos (recuérdese el caso del túnel de Pertús), lo que deberá de interpretarse restrictivamente.

## V. Conclusiones

Cada año millones de ciudadanos demandan el auxilio urgente de las Administraciones Públicas ante eventos que súbitamente ponen en peligro sus vidas o bienes, a cuya respuesta acuden policías, bomberos, sanitarios en ambulancias o rescatadores de mar o montaña. Los poderes públicos mantienen todo un elenco de servicios capacitados y dotados de medios a tal fin, pero no es suficiente con eso: ha de garantizarse que todos ellos actúan como un sistema, bien coordinados. Una disciplina jurídica diferente de estas sectoriales asume esta función.

Paralelamente, y desde una perspectiva jurídica, procede diferenciar dos tipos de demandas de ayuda. Por un lado, se encuentran las emergencias muy graves, que ponen en peligro a todo un colectivo, en cuyo caso está constitucionalmente justificado atribuir poderes exorbitantes a los servicios actuantes, restringir los derechos de los ciudadanos, imponerles obligaciones extraordinarias e incluso alterar el orden competencial, todo ello temporalmente para la mejor resolución del evento. Por el otro, se encuentran las emergencias ordinarias, las que cotidianamente afectan a una o pocas personas, y para cuya resolución se precisan de normas dirigidas a garantizar la recepción y respuesta adecuada al auxilio y a la coordinación de los distintos servicios actuantes cuando así sea preciso.

En nuestro Derecho, sin embargo, se detecta en dos frentes cierta confusión respecto a esa respuesta coordinada a las emergencias ordinarias y que han de diferenciarse, por un lado, de las emergencias extraordinarias y, por otro, de la efectiva prestación de la ayuda que realizan los servicios de emergencia.

En el primer frente, esta confusión se constata del análisis de la vigente normativa de protección civil, que no esclarece el papel que desempeñan en su ordenamiento las emergencias ordinarias. Efectivamente, la Ley estatal de protección civil, con la excepción de tres esquivas menciones, omite cualquier regulación sobre los eventos que no sean de catastróficos, por lo que es difícil deducir el encaje ahí de las emergencias ordinarias. Hay que esperar a la ley vasca de gestión de emergencia de 1996 para encontrar la primera regulación al respecto, que posteriormente se ha extendido a todas las leyes autonómicas de protección civil, si bien el título justificativo en el que se apoyan para su dictado es de lo más dispar y abarcan todas las posibilidades del espectro: seguridad pública, protección civil, títulos sectoriales o solapamiento de todos ellos. En conclusión, el ordenamiento jurídico actual de protección civil no permite dilucidar qué son las emergencias ordinarias y dónde se integran. Ante ello, el TC ha zanjado cualquier discusión tras las SSTC 155/2013 y 58/2017: las emergencias ordinarias son materia de protección civil. El Derecho de la Unión Europea, por el contrario, rechaza esta identificación. Se coincide con el derecho europeo en que razones de índole jurídica exigen diferenciar el derecho de protección civil, dirigido a afrontar las emergencias extraordinarias, del derecho preciso para la gestión y coordinación de emergencias ordinarias, por lo que se cree conveniente una rectificación de esa doctrina del TC que equipara ambas.

En segundo lugar, esta misma confusión tiene lugar con la normativa sectorial que asume la regulación y la respuesta a estas emergencias ordinarias, bien porque le compete directamente la prestación de la ayuda especializada —como ocurre a los policías en el caso de seguridad pública estricta, o a los sanitarios que se desplazan por tierra, mar o aire, en

el caso de la sanidad pública—, bien porque así lo considera necesario para su ámbito específico —salvamento marítimo en marina mercante o bomberos forestales especializados en materia de montes—. En estos casos, los legisladores sectoriales regulan aspectos normativos y ejecutivos del rescate o salvamento, en una complicada relación de solapamiento con el derecho de gestión de las emergencias que ha desembocado en una nutrida jurisprudencia del TC no del todo coherente y que a veces aboga por la materia de protección civil, otras por la sectorial, y otras no va más allá de constatar solapamientos.

Esta situación genera inseguridad jurídica, con la consiguiente conflictividad competencial tanto en su vertiente positiva (que el TC se ha visto obligado a responder en numerosas ocasiones), como en la negativa que exige, por ejemplo, claridad al atribuir a una administración en concreto la prestación, y mantenimiento financiero, del rescate en montaña.

Para su solución, se propone aquí diferenciar, desde una perspectiva jurídica y competencial, dos niveles. En el primero se encuentran las administraciones sectoriales, las cuales deben asumir la prestación efectiva o material de la ayuda en su ámbito de especialización (seguridad, sanitario o de rescate en un entorno que requiere de una capacitación y medios específicos). La intervención que no se hayan reservado las normativas sectoriales corresponderá a las Comunidades Autónomas, pero no por esta materia de coordinación de emergencias, sino por la más genérica obligación de velar por la salud de los ciudadanos que contemplan los Estatutos de Autonomía.

En el segundo nivel, se encuentra una disciplina dirigida a garantizar la efectiva respuesta a las peticiones de ayuda urgente ante eventos súbitos y a coordinar todos los servicios de las administraciones del primer nivel, sin crear *ex novo* servicios de atención urgente. Esa disciplina experta en coordinación, conocida en Derechos más avanzados como «gestión de emergencias», presenta dos especialidades o campos: las emergencias extraordinarias y las ordinarias, ambas muy diferentes, como se ha dicho, en la configuración jurídica de la respuesta a dar.

De las emergencias extraordinarias se ocupa el conocido derecho de protección civil, con un régimen dividido en fases, una cascada de instrumentos de planificación, un control de las actividades potencialmente generadoras de catástrofes o la creación de un novedoso «sistema» de respuesta. Aquí se dota temporalmente a las administraciones con medios coercitivos, que alteran la esfera de derechos y deberes del ciudadano, e incluso se modifica el régimen de reparto competencial cuando así sea preciso para la mejor solución del evento.

De las emergencias ordinarias, por otro lado, se debiera ocupar una disciplina experta garante de que el sistema está en condiciones de ofrecer una respuesta adecuada ante las peticiones ordinarias de ayuda y que



coordine los medios de intervención en siniestros que requieren su actuación conjunta. Su contenido, finalidades y reparto competencial son diferentes de los de la protección civil. Ya no son precisas para su resolución medidas jurídicas extraordinarias sobre los derechos y deberes de las personas, ni sobre el reparto competencial. Su misión se ciñe a la fase de intervención estricta, y abarca aspectos como los siguientes: dictar directrices obligatorias para coordinar todos los servicios de emergencia; centralizar las llamadas de urgencia en un único número de emergencia que ya ha impuesto el Derecho Europeo; o elaborar un instrumento de planificación. La competencia de todo ello es exclusiva de las CCAA, salvo la reserva a favor del Estado de dos supuestos: uno normativo, relativo al dictado de normas precisas para garantizar respuestas coordinadas, y también imbricadas en la común respuesta ante emergencias extraordinarias de interés general; el otro ejecutivo, cuando la respuesta tenga carácter supraautonómico.

## VI. Bibliografía

- ARANA GARCÍA, Estanislao, «La vigilancia, auxilio y salvamento en las playas: una competencia discutida», en *REDA* núm. 112, 2001, págs. 533-552.
- ARROYO YANES, L.M., «Los municipios y la protección frente a emergencias: competencias administrativas y condiciones de ejercicio de las mismas», en R. PARADA VÁZQUEZ y C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (dirs.), *Las competencias locales*, Ed. Marcial Pons, 2007, págs. 615 ss.
- BARCELONA LLOP, Javier, «Las competencias de los municipios en materia de protección civil», en *Anuario Aragonés del Gobierno Local* 2017, 09, págs. 247-303.
- , *La protección civil municipal*, Ed. lustel, 2007.
- , «Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en protección civil», en A. GALÁN y C. PRIETO ROMERO (dirs.): *La descentralización de competencias autonómicas en la Ciudad de Madrid. Nuevas oportunidades para la gestión desconcentrada*, Huygens Editorial, 2009, págs. 329 ss.
- , «Los municipios y la protección civil», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Ed. lustel, 2011 (3.<sup>a</sup> ed.), tomo II, págs. 2215-2254.
- , «Las atribuciones de los municipios en materia de protección civil», 2012. [En línea] disponible en <<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1057915>> [Consulta: abril 2020].
- , «Policías locales y competencias municipales en materia de seguridad y policía», en *REDA* núm. 95, 1997, págs. 365-384.
- , «Policías locales: protección civil», en *Anuario del Gobierno Local* núm. 1, 1995, págs. 299-318.

- BOE, Código de Protección Civil. Códigos electrónicos. Edición actualizada a 10 de febrero de 2020. [En línea] disponible en <[https://www.boe.es/legislacion/codigos/abrir\\_pdf.php?fich=174\\_Codigo\\_de\\_Proteccion\\_Civil.pdf](https://www.boe.es/legislacion/codigos/abrir_pdf.php?fich=174_Codigo_de_Proteccion_Civil.pdf)> [Consulta: abril 2020].
- Escuela Nacional de Protección Civil, *Introducción al Sistema Español de Protección Civil y Emergencias*. 2013. [En línea] disponible en <<http://www.proteccioncivil.es/documents/20486/156778/Introducci%C3%B3n+al+Sistema+Espa%C3%B1ol+de+Protecci%C3%B3n+Civil+y+Emergencias/ee2904ce-e947-4e02-b93b-9ca46c595332>> [Consulta: abril 2020].
- FERNANDO PABLO, M., «El sistema de protección civil: el marco jurídico y el papel de las Comunidades Autónomas», en *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del siglo xx. Homenaje al profesor Garrido Falla*, Universidad Complutense, 1992, vol. III, págs. 1752 ss.
- ISTURITZ, José Julián, «De la protección civil a la atención de emergencias: nueva visión», en *Cuadernos de Seguridad*, núm. 329, 2018, págs. 74-78.
- , *Regulación y organización de servicios de atención de emergencia y protección civil: diseño de un sistema asimétrico, multifuncional y multifactorial* (Tesis Doctoral), dirigida por Roser Martínez Quirante, Universitat Autònoma de Barcelona, 2013.
- IZU BELLOSO, Miguel José, «De la Protección Civil a la gestión de emergencias: la evolución del marco normativo», en: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 35, Zaragoza, 2009, pág. 317.
- JIMÉNEZ-VALDERRAMA, Fernando A., «La problemática de distribución de competencias en materia de Salvamento Marítimo. El caso del derecho español», en *Revista Díkaión*, vol. 20, núm. 1, 2011, págs. 165 a 189.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel y DE MARCOS FERNÁNDEZ, Ana, «Régimen jurídico de la protección civil: legislación estatal y autonómica», en *Revista Seguridad y Medio Ambiente*, núm. 119, 2010, págs. 34 a 44.
- (dir.) y — (coord.), *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos, 2011.
- MORO MARTÍN, E.J., «El servicio de protección civil en los pequeños municipios», *El Consultor*, núm. 19, 1996, págs. 2777 ss.
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, «El servicio de salvamento marítimo», en ALVAREZ GONZÁLEZ, S. (coord.), *La responsabilidad por los daños causados por el hundimiento del Prestige*, 2007, págs. 331-264.
- OCHOA MONZÓ, J., *Riesgos mayores y protección civil*, Mc Graw Hill, Madrid 1999.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Alberto Francisco, *Accidentes de montaña: siniestros, rescates y acciones preventivas de los deportes de montaña en España* (tesis doctoral), Universidad de Zaragoza, 2016.
- SIERRA MÉNDEZ, José, «Protección civil y Fuerzas Armadas», en *Cuadernos de Estrategia*, núm. 165, 2013, págs. 69-98.
- , *España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colocación con las autoridades civiles*. Ministerio de Defensa. Madrid, 2013, en particular sus págs. 69-98.

TENORIO SÁNCHEZ, Pedro J., «Naturaleza y contenido del derecho constitucional a la protección de la salud y jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional relativa al mismo», en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 27, 2018.

VERA FERNÁNDEZ-SANZ, Alberto, «La responsabilidad de los ayuntamientos por los servicios de vigilancia y salvamento en las playas (Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2001)», en *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 20, 2002, págs. 3381-3388.